



**HAL**  
open science

## Les compagnies pétrolières latino-américaines peuvent-elles s'affranchir de l'héritage de la nationalisation ?

Isabelle Rousseau

► **To cite this version:**

Isabelle Rousseau. Les compagnies pétrolières latino-américaines peuvent-elles s'affranchir de l'héritage de la nationalisation ?. Les Études du CERI, 2012, 183, pp.1-45. hal-04262870

**HAL Id: hal-04262870**

**<https://hal.science/hal-04262870>**

Submitted on 27 Oct 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

les  
**études**  
du **Ceri**

Centre d'Études  
et de Recherches  
Internationales

**Les compagnies pétrolières latino-américaines  
peuvent-elles s'affranchir  
de l'héritage de la nationalisation ?**

Isabelle Rousseau



SciencesPo.

CERI  
CNRS

## **Les compagnies pétrolières latino-américaines peuvent-elles s'affranchir de l'héritage de la nationalisation ?**

Résumé

Créées à différents moments au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les compagnies nationales pétrolières latino-américaines ont chacune suivi leur propre évolution. Les deux principales sociétés – Petróleos de México (Pemex) et Petróleos de Venezuela (PDVSA) – illustrent de façon exemplaire la richesse de ces trajectoires organisationnelles et industrielles. De multiples facteurs – dont l'importance des gisements en terre – sont à l'origine de cette hétérogénéité. Néanmoins, le rôle de l'État au moment de la nationalisation demeure crucial. Ce fut à ce moment-là que se définirent les relations entre le propriétaire des ressources en terre, l'opérateur public, le régulateur et le ministère des Finances, sans oublier les différents opérateurs internationaux. Ce processus a laissé de profondes empreintes dans le tissu institutionnel (path dependency) et dessiné les possibilités et/ou les limites de la future dynamique entrepreneuriale. Sans jamais devenir un véritable carcan, ce chemin institutionnel continue aujourd'hui encore d'imprégner largement la culture de ces entreprises. Les réformes récentes qui ont tenté de remodeler Pemex et PDVSA en sont la preuve.

## **Can Latin American Oil and Gas Companies Break Free of Their Nationalized Past ?**

Abstract

Latin America's national oil companies, created at various times during the twentieth century, have each evolved in a different way. The two main companies – Petroleos de Mexico (Pemex) and Petroleos de Venezuela (PDVSA) – provide excellent illustrations of the rich diversity of organizational and industrial development. Many factors – such as the importance of earth quakes – explain the diversity. Nevertheless, the role of governments during the period of nationalizations is key. It was then that the relationships between the owners of natural resources, public operators, regulators, the finance ministries, and international operators were defined. This process shaped the companies' institutional structures (path dependency) and set the parameters for future entrepreneurial dynamism. The path by which each of these enterprises developed continues to affect their culture as evidenced by the recent reforms which attempted to restructure Pemex and PDVSA.

## Les compagnies pétrolières latino-américaines peuvent-elles s'affranchir de l'héritage de la nationalisation ?

Isabelle Rousseau *Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, chercheuse associée au Ceri*

En Amérique latine, compte tenu de la faiblesse historique du secteur privé, c'est l'État qui a été le moteur de la promotion des équipements industriels les plus lourds. Ainsi, dans le secteur pétrolier, il a été le seul à pouvoir assurer les investissements nécessaires à la création et au maintien d'une industrie dotée d'une grande complexité technique. Cette force économique a permis aux gouvernements latino-américains de s'assurer le contrôle d'une industrie stratégique, de développer le tissu économique du pays (grâce à une énergie bon marché) et de développer des programmes sociaux – souvent teintés de populisme – dont les budgets étaient alimentés par la rente. Elle leur a également donné la possibilité de mener une politique d'aménagement du territoire, à la fois directe (infrastructures créées dans les zones de production) et indirecte (commercialisation des produits pétroliers finis nécessitant la mise en place d'équipements divers sur l'ensemble de leurs territoires respectifs).

Au demeurant, la nationalisation de l'industrie des hydrocarbures et la création de monopoles n'ont pas eu lieu en même temps dans tous les pays d'Amérique latine. Dans ce processus au long cours, on distingue trois grandes phases : celle de l'entre-deux-guerres, avec l'Argentine (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF, 1922), la Bolivie (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB, 1937) et le Mexique (Petróleos Mexicanos, Pemex, 1938) ; celle des années 1950, avec le Chili (Empresa Nacional del Petróleo, ENAP, 1950), la Colombie (Ecopetrol, 1951) et le Brésil (Petróleo Do Brasil, Petrobras, 1953) ; enfin, celle des années 1970, avec le Pérou (Petróleos del Peru, Petroperu, 1969), l'Équateur (Corporación Estatal Petróleos del Ecuador, CEPE, 1972, rebaptisée PetroEcuador en 1989) et le Venezuela (Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, 1975).

En général, les nouvelles compagnies publiques ont rempli avec succès les différentes missions dont elles étaient investies : apport fiscal, mesures sociales et aménagement du territoire. Elles sont également devenues les entreprises les plus importantes de la région. Sur d'autres plans cependant le bilan est beaucoup plus nuancé. Succombant aux effets classiques de toute situation de monopole, ces compagnies publiques ont manqué de la souplesse requise pour

assurer une bonne gestion économique du secteur concerné, tandis que la course effrénée aux profits tirés des exportations pétrolières les conduisait à un endettement excessif. Ainsi, au début des années 1980, l'OLADE (Organisation latino-américaine de l'énergie) estimait qu'à lui seul le secteur énergétique était responsable de 20 % de la dette externe de ces pays. La situation économique et financière déjà critique de la région n'en a été que plus grave. Sous l'égide du Consensus de Washington, les organismes financiers internationaux ont imposé à ces Etats de fortes mesures correctrices visant à leur permettre de continuer à bénéficier de prêts internationaux. La transformation des compagnies nationales pétrolières s'est donc imposée comme un impératif. Certes, la plupart d'entre elles ont conservé leur statut public, mais toutes se sont vues contraintes d'adopter de nouvelles structures organisationnelles pour être plus compétitives dans un monde qui changeait rapidement<sup>1</sup>. Bien que les grandes orientations stratégiques aient été partout les mêmes, ces réformes néolibérales se sont, là encore, déroulées suivant des rythmes différents et des modalités distinctes selon les pays.

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, la hausse importante du prix du baril et l'arrivée au pouvoir de nouvelles forces politiques de gauche ont suscité un regain d'interventionnisme étatique en matière de politique énergétique. Pionnier de ce revirement, à l'instigation de son Président Hugo Chávez, le Venezuela a été suivi de près par la Bolivie et l'Equateur. Le Mexique et le Brésil, quant à eux, ont emprunté des voies différentes, de même que la Colombie, le Pérou et le Chili (même si l'importance de ces trois derniers pays dans l'industrie pétrolière est moindre).

Prenant en compte la variété de ces trajectoires, nous souhaiterions développer la thèse suivante : si l'hétérogénéité des modèles de gouvernance de l'industrie et de la compagnie nationale est due à de multiples variables, dont l'une est l'importance des gisements en terre, c'est le rôle de l'Etat au moment de la nationalisation du secteur pétrolier, puis au cours de son développement, qui explique, en grande partie, les choix organisationnels opérés par la suite. Nous étudierons donc les stratégies que les gouvernements des deux plus anciens et plus importants pays pétroliers de la région, le Mexique et le Venezuela, ont utilisées pour construire et développer leurs industries pétrolières<sup>2</sup>. Pour chaque pays, nous observerons en particulier la relation que l'Etat a entretenue avec la compagnie publique ainsi que les institutions qu'il a créées pour mettre sur pied une industrie nationale des hydrocarbures. Dans les deux cas, nous essaierons de mettre en rapport les grands objectifs que les gouvernements successifs se sont donnés et la structure institutionnelle qu'ils ont édifiée. Nous chercherons également à mettre en lumière les raisons qui expliquent les différents choix organisationnels de ces deux Etats.

Pour procéder à cette comparaison, nous opèrerons de façon chronologique. Tout en soulignant chaque fois les caractéristiques et les différences organisationnelles de ces industries, nous examinerons la naissance et le développement de l'industrie pétrolière jusqu'au moment de sa nationalisation, la construction de l'industrie nationale, la période d'ouverture des années 1990, puis la période actuelle, depuis les années 2000.

---

<sup>1</sup> Les profondes mutations qui ont affecté le secteur pétrolier international au cours des années 1990 ont débouché sur un vaste processus de fusions-acquisitions entre les très grandes compagnies pétrolières.

<sup>2</sup> Depuis 2006, le Brésil a rejoint le niveau de ces deux pays en termes de production.

Ce choix nous conduit à ne traiter que de manière ponctuelle l'environnement politique, institutionnel et économique dans lequel évoluent les deux compagnies pétrolières étudiées ici : Pemex (Mexique) et PDVSA (Venezuela). Et de même que nous nous limiterons à donner les informations strictement nécessaires pour comprendre les modifications survenues dans le système pétrolier, de même nous n'aborderons pas la question des répercussions que le type de gouvernance pétrolière adopté peut avoir sur le développement du pays.

## NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE AU MEXIQUE ET AU VENEZUELA

### La Révolution mexicaine et la nationalisation du pétrole

Le Mexique a commencé l'exploration et la production de pétrole vers la fin des années 1860, mais le début de la production à grande échelle dans la région d'Ébano-Pánuco date de 1901, résultat en grande partie du changement de cadre juridique. Jusque-là, en vertu d'une conception héritée de l'Espagne, la nation mexicaine détenait la propriété « radicale et éminente » du sol et du sous-sol, et ceux qui occupaient les terres – les paysans ou les grands propriétaires terriens – en détenaient seulement l'usage ou l'usufruit<sup>3</sup>. En 1884, le gouvernement de Porfirio Díaz émit un nouveau code minier qui « rompait avec le principe traditionnel hispano-mexicain » et adopta la conception anglo-saxonne selon laquelle les ressources du sous-sol étaient la propriété exclusive du propriétaire du sol qui pouvait les exploiter librement. Emanant de cette nouvelle juridiction, la loi de 1901, qui s'appliquait aux hydrocarbures, confirma le droit du propriétaire du sol d'extraire le pétrole du sous-sol<sup>4</sup>. Ce cadre juridique favorisa la venue de compagnies anglaises et américaines qui bénéficièrent également d'un cadre fiscal très favorable. Le Mexique devint rapidement l'un des principaux pays producteurs et exportateurs de pétrole. Cependant, les capitaux, le personnel d'encadrement et la technologie dépendaient de l'étranger<sup>5</sup>. A la fin de la Révolution (1910-1917), la Constitution de 1917 modifia la législation porfiriste et restitua à la nation les droits de propriété sur les ressources du sous-sol (article 27)<sup>6</sup>. Parallèlement, les gouvernements issus de la Révolution entreprirent de modifier le cadre fiscal en imposant aux compagnies de leur verser une *royalty* correspondant à 5 % des revenus de la production

---

<sup>3</sup> A. de la Vega Navarro, 1999, pp. 31-32.

<sup>4</sup> Cette loi permit également au gouvernement mexicain de délivrer des concessions à des compagnies privées dans les zones appartenant à la nation. Enfin, la loi de 1909 confirma le droit du propriétaire du sol de posséder tous les combustibles minéraux et les substances bitumineuses du sous-sol. A. de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 33.

<sup>5</sup> En 1918, 73 % du pétrole produit au Mexique l'était par des compagnies américaines, 21 %, par des compagnies anglaises, 4 %, par des hollandaises et le reste (2 %), par des hispano-mexicaines.

<sup>6</sup> Pour les forces révolutionnaires, le pétrole acquit de la valeur lorsqu'il se convertit en une ressource stratégique pour les forces alliées durant la première guerre mondiale, ce qui provoqua rapidement une forte hausse des prix. A ce moment-là, les révolutionnaires cherchèrent à modifier le statut juridique de l'industrie pétrolière.



totale (décret du 19 février 1918)<sup>7</sup>. Cette disposition déclencha aussitôt une opposition entre le gouvernement mexicain et les compagnies pétrolières, qui devaient désormais obtenir une concession pour continuer à exploiter les gisements qu'elles avaient acquis durant l'époque de Porfirio Díaz. La réponse des compagnies (et du gouvernement américain) ne se fit pas attendre : considérant que le décret de 1918 constituait un premier pas vers la nationalisation, elles refusèrent la nouvelle législation et accusèrent le gouvernement mexicain de vouloir confisquer les droits acquis sur le sol et le sous-sol. La législation porfiriste continua donc de s'appliquer. Il faut dire que la Révolution avait perturbé la vie économique du pays et affecté la confiance des entrepreneurs : l'Etat était en pleine reconstruction et il fallait privilégier la production du brut, qui, de fait, augmenta entre 1917 et 1921.

Plus de deux décennies furent nécessaires pour que la nouvelle loi s'applique pleinement et que les gouvernements issus de la Révolution prennent le contrôle des ressources pétrolières. Entre-temps, progressivement, les différents gouvernements modifièrent les conditions : ils se dotèrent de spécialistes pour réguler la production et créèrent un nouveau cadre fiscal. En 1933, l'administration d'Abelardo Rodríguez (2 septembre 1932-30 novembre 1934) créa la première compagnie pétrolière d'Etat, *Petróleos Mexicanos* (Petromex), dont la production ne dépassa cependant jamais 2 % de la production nationale totale de brut<sup>8</sup>.

De leur côté, les compagnies étrangères, qui savaient que le gouvernement mexicain appliquerait tôt ou tard les principes de la Constitution de 1917, n'eurent de cesse d'extraire et d'exporter le plus possible pour récupérer rapidement leur mise. Ce faisant, elles négligèrent toute mesure de conservation et de protection des puits et des champs et se montrèrent peu soucieuses de récupérer de nouvelles réserves pour la production future. Lorsque le Président Lázaro Cárdenas les expropria en 1938, la production de brut et les revenus fiscaux afférents avaient nettement baissé<sup>9</sup>.

Cette expropriation était due en partie à la lassitude du gouvernement mexicain face à la désinvolture des compagnies étrangères<sup>10</sup>, mais la décision de Cárdenas fut déclenchée par la crise qui éclata entre les compagnies et le Syndicat de travailleurs du pétrole de la Républicaine mexicaine (STPRM). Créé en 1936, ce nouveau syndicat pétrolier, affilié à la Confédération des travailleurs mexicains (CTM), réunissait divers groupes syndicaux antérieurs et représentait alors 18 000 travailleurs. Outre une importante augmentation de salaire, le Syndicat revendiquait le droit pour les travailleurs de participer à la gestion de l'industrie pétrolière. Pour les compagnies, cette demande était inacceptable. Malgré le verdict favorable rendu par la Cour suprême aux demandes du STPRM, elles rejetèrent les deux revendications du Syndicat, se montrant particulièrement inflexibles en matière de participation des travailleurs, cette mesure constituant pour elles un premier pas vers la nationalisation. Leur refus de se soumettre aux lois mexicaines fut interprété comme une atteinte à la souveraineté de l'Etat.

---

<sup>7</sup> A. de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 39.

<sup>8</sup> A. Knight, 1986, p. 91.

<sup>9</sup> En 1937, la production représentait seulement le 5<sup>e</sup> de ce qu'elle était en 1921 et sa valeur marchande ne dépassait pas 2 % du PNB. A. de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 46.

<sup>10</sup> Les compagnies anglo-hollandaises étaient les plus importantes. En 1938, sous l'égide de la Royal Dutch Shell (groupe El Águila), elles possédaient 70 % de l'industrie pétrolière du Mexique.

Le régime, qui s'appuyait sur les organisations de travailleurs, cherchait à s'affirmer dans un pays qui n'avait pas encore pansé les blessures morales consécutives aux occupations étrangères et aux amputations de territoires de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Cárdenas fit donc savoir aux seize compagnies étrangères que leurs offres tardives en termes d'augmentation de salaire étaient irrecevables, et annonça le 18 mars 1938 sa décision de les exproprier de l'intégralité de leurs biens. Par décret, ceux-ci devinrent la propriété de la nouvelle compagnie publique *Petróleos Mexicanos* (Pemex), créée le 7 juin 1938. Cette entreprise, dotée de fonctions techniques, industrielles et commerciales fut décentralisée du gouvernement fédéral et se vit attribuer une personnalité juridique et un patrimoine propres<sup>11</sup>. Dès lors, Pemex eut pour mission de conserver, transformer et mettre à profit une ressource non renouvelable, d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale et de grand impact sur la structure économique du pays.

Le 9 novembre 1940, le principe du monopole d'Etat fut instauré. L'Etat devint de droit le représentant juridique et politique de la nation, et Pemex, un instrument permettant à l'Etat – via le gouvernement fédéral – d'organiser et de promouvoir tous les segments de l'industrie pétrolière et gazière. La Constitution de 1917 avait attribué à l'industrie pétrolière un caractère stratégique. Avec la nationalisation, on fit un pas en avant puisqu'on passa de la revendication des droits du sous-sol en faveur de la nation à la revendication par l'Etat du monopole de toutes les activités de l'industrie pétrolière<sup>12</sup>. Dès lors, Pemex se vit confier des objectifs et des tâches qui excédaient de loin celles incombant normalement à des compagnies pétrolières.

## **De la découverte du pétrole à la création d'une société nationale pétrolière vénézuélienne**

Au Venezuela, bien que l'on ait découvert les premiers gisements d'hydrocarbures en 1878, ce n'est qu'en 1914 que naquit officiellement l'industrie pétrolière, avec la découverte par la Royal Dutch Shell du gisement Zumaque I dans le champ de Mene Grande au large du lac de Maracaibo. Très vite, les compagnies internationales affluèrent massivement ; jusque-là, la production était restée entre les mains des grands propriétaires fonciers (*latifundistas*) qui se contentaient d'extraire les quantités de pétrole nécessaires au fonctionnement de leur exploitation agricole.

Face à cette ruée vers le sous-sol vénézuélien, le gouvernement de Juan Vicente Gómez (1908-1935) légiféra pour que l'Etat contrôle l'accès à la ressource en terre et s'approprie une part des revenus de l'industrie pétrolière (lois de 1920 puis 1922)<sup>13</sup>. Définissant les droits et les obligations respectifs de l'Etat et de la compagnie privée bénéficiaire de la concession octroyée, il établit également un cadre fiscal favorable aux investissements dans le pays<sup>14</sup>.

Ces différentes mesures favorisèrent des découvertes majeures de gisements et une augmentation de la production : en 1928, le Venezuela devint le deuxième producteur mondial

---

<sup>11</sup> Pemex, 1988, pp. 23-25.

<sup>12</sup> A. de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 61.

<sup>13</sup> En fait, depuis le décret de Bolívar (1829), les gisements du sous-sol appartenaient à la nation.

<sup>14</sup> J. Mora Contreras, 2002, p. 229.



après les Etats-Unis et le premier exportateur mondial. Parallèlement, les finances publiques se « pétrolisèrent », en devenant largement dépendantes des revenus issus de l'exportation du brut. A partir de 1935, les nouveaux dirigeants politiques révisèrent le cadre fiscal et juridique pétrolier. Leur but était d'accroître la part des revenus de l'exploitation des ressources du sous-sol revenant à l'Etat, d'obliger les bénéficiaires de concessions à former du personnel vénézuélien (en particulier des ingénieurs pétroliers) et à accepter que les différends soient traités devant des tribunaux nationaux<sup>15</sup>.

Quelques années plus tard, de nouvelles lois – en particulier, celle de 1945 – instaurèrent le principe de la parité des revenus (connue dans le monde pétrolier comme la loi du « *fifty-fifty* ») pour tous les contrats de concession. Ce principe, qui était à l'époque une innovation, fut ensuite adopté par la majeure partie des pays producteurs de pétrole. Le gouvernement vénézuélien ne disposait cependant d'aucun moyen pour contrôler la quantité de pétrole produite, son coût d'extraction et son prix de vente : les compagnies étrangères continuèrent donc de fixer elles-mêmes le montant de leurs taxes et de leurs impôts.

A partir de 1958, Rómulo Betancourt – qui venait d'être élu à la présidence de la République – adopta des mesures importantes au profit de l'Etat : cessation de la reconduction tacite des contrats de concession, instauration d'un nouveau partage des profits et surtout rapprochement avec les autres grands pays producteurs de pétrole pour mutualiser les connaissances relatives à la régulation pétrolière<sup>16</sup>. En 1960, le Venezuela fut l'un des fondateurs de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), dont les Etats membres établirent le principe de compagnies pétrolières nationales. La même année, le Président Betancourt créa la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), entreprise publique qui devait assurer les services pétroliers (couvrant toute la chaîne industrielle, depuis l'exploration jusqu'au transport et à la vente). La non-reconduction des concessions, l'influence grandissante de l'OPEP et la création de la CVP entraînèrent une modification des contours institutionnels de l'industrie pétrolière vénézuélienne. En juillet 1971, le gouvernement promulgua la loi de réversion, qui stipulait que l'ensemble des biens tombant sous le régime de la concession et directement liés aux activités d'exploration, de production, de raffinage et de transport des hydrocarbures ne pouvaient être démantelés, détruits, modifiés ou affectés à d'autres usages sans l'autorisation préalable du ministère de l'Energie et des Mines. Pour la première fois de son histoire, l'Etat vénézuélien se plaçait au centre de la régulation pétrolière domestique<sup>17</sup>. En tant que propriétaire des réserves, il considéra qu'il était en mesure d'organiser seul et pour son compte le développement d'une industrie pétrolière sur son territoire. L'élection, avec 75 % des voix, de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) coïncida avec l'énorme boom pétrolier qui suivit l'embargo arabe. En 1974, le nouveau président forma un comité associant partis politiques et société civile pour élaborer un projet de loi de nationalisation. Un autre comité plus restreint, saisi par le Président,

---

<sup>15</sup> J. C. Boue, 1993, p. 104.

<sup>16</sup> En effet, « les efforts des pays pour défendre les prix ne se heurtaient pas seulement à la résistance interne des compagnies concessionnaires mais aussi aux stratégies que celles-ci déployaient à l'extérieur pour mettre en concurrence les pays producteurs. C'est pourquoi une coordination entre producteurs devint nécessaire ». A. Silva Calderón, 2006, p. 116. Nous traduisons l'ensemble des citations de cette Etude.

<sup>17</sup> A. Benhassine, 2008, p. 59.

introduisit quelques modifications au projet. Son apport majeur consista à poser des limites à l'acte de nationalisation : « Lors de cas spécifiques, et lorsque l'intérêt de la nation le requiert, le pouvoir exécutif ou les organismes qui sont sous sa dépendance pourront, quelle que soit l'activité envisagée, passer des accords avec des entités privées ; leur participation sera de nature à garantir le contrôle de l'Etat et les contrats auront seulement une durée déterminée » (art. 5 du projet de loi)<sup>18</sup>.

La nationalisation fut proclamée en ces termes le 29 août 1975 et entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1976 et l'on créa Petroleos de Venezuela, Sociedad Anonima (PDVSA). Selon Fernando Coronil<sup>19</sup>, elle bénéficia d'un consensus politique réunissant la Fédération du patronat (Fedecamara) et des employés de l'industrie pétrolière, techniciens et ouvriers ; en effet, peu d'entre eux avaient pu bénéficier des externalités positives relatives au partage de la rente pétrolière.

### **La nationalisation de l'industrie pétrolière : une mise en perspective**

Au Mexique comme au Venezuela, les compagnies nationales pétrolières se sont développées dans des systèmes d'économie mixte. Dans les deux cas, la création d'une compagnie nationale détenant le monopole de l'ensemble des activités du secteur n'avait pas seulement pour but de contrôler la manne pétrolière. Elle s'inscrivait également dans une politique d'affirmation de la souveraineté nationale et de développement, politique en vertu de laquelle l'État était amené à jouer un rôle central dans l'économie, et plus précisément dans la grande industrie. Dans les deux cas, la nationalisation fut une référence importante, portée par un grand patriotisme et dotée d'une forte valeur symbolique. Dans les deux cas également, face aux compagnies étrangères, l'Etat et les gouvernements s'appliquèrent – avec plus ou moins de force et de conviction – à récupérer juridiquement et fiscalement des ressources qu'ils considéraient comme leurs.

Or là s'arrêtent les ressemblances car les particularités de chacun des deux processus sont si importantes que les cadres institutionnels de l'industrie des hydrocarbures au Mexique et au Venezuela sont totalement dissemblables. Le régime politique ainsi que la structure juridique de la propriété des ressources minières qui préexistaient dans chacun de ces deux pays expliquent en partie cette différence organisationnelle.

Du côté mexicain, la Révolution de 1910-1917 a eu deux effets principaux sur l'industrie pétrolière naissante : elle a, d'une part, accéléré l'organisation des travailleurs du pétrole, d'autre part, poussé le régime postrévolutionnaire naissant à réformer le statut de cette industrie, conformément au fameux article 27 de la Constitution de 1917. On ne saurait par ailleurs minimiser les impérieux besoins de revenus du nouveau régime.

Le Venezuela, lui, n'a pas connu de révolution. Les luttes de la nation, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, ont consisté à faire tomber les régimes dictatoriaux pour les remplacer par la démocratie. Le Pacte de Punto Fijo, qui a instauré le principe d'une sorte de bipartisme et

---

<sup>18</sup> L. E. Lander, 2006a, p. 103.

<sup>19</sup> F. Coronil, 1988, p. 78.

d'alternance au pouvoir entre le Partido Social Cristiano de Venezuela (COPPEI) et l'Acción Democrática (AD), s'est donné pour but de doter le pays d'une grande stabilité démocratique. Dès lors, la construction du régime n'a pas été liée, comme au Mexique, à l'industrie pétrolière.

La nature de la nationalisation également a été très différente d'un pays à l'autre. Au Mexique, la nationalisation des compagnies étrangères en 1938 fut plus qu'une simple expropriation par un décret en vertu duquel le gouvernement s'emparait des biens de seize compagnies étrangères. Ce fut un acte destiné à modifier en profondeur la structure économique du pays<sup>20</sup>. Lors d'un discours radiophonique adressé à la nation, le Président Cárdenas expliqua que sans nationalisation la souveraineté nationale resterait à la merci des manœuvres du capital extérieur. Au choc initial que cette décision provoqua au sein de la population, s'ensuivirent selon les cas, l'allégresse, le doute, la peur, voire la colère<sup>21</sup>. Selon Alan Knight, « (...) l'industrie pétrolière demeurerait une enclave aussi bien mentale que politique et économique. Et ce statut d'enclave – établi sous Porfirio Díaz – était vu comme une tache sur la souveraineté mexicaine. Déjà en 1925, Calles s'était confronté aux compagnies dans le but d'être le maître chez lui. (...) [En 1937-1938,] la question du pétrole pour les Mexicains ne fut qu'en partie un thème économique. Ce fut également un sujet émotionnel qui incluait la race et la nationalité »<sup>22</sup>.

La décision de 1938 fut l'aboutissement d'une « longue marche » pour soustraire l'industrie pétrolière des mains des entreprises étrangères<sup>23</sup>. Le risque était élevé : l'expropriation impliquait un engagement énorme – être capable de forger une industrie propre - que le pays n'était pas encore vraiment prêt à assumer. L'échec aurait été fatal car il aurait fait s'effondrer le système économique de la révolution dans son ensemble. Or il s'avéra que les Mexicains étaient capables, tout seuls et malgré le scepticisme teinté de cynisme des compagnies étrangères, prêtes à revenir au moindre signe de faiblesse du gouvernement mexicain, de construire une industrie pétrolière importante. Ce succès consolida leur foi en leur capacité de mener à bien et de gérer par eux-mêmes (avec le monopole d'Etat) leur propre industrie. Certes, ce fut une décision difficile, mais le Président Cárdenas estima qu'il était indispensable de courir le risque : il fallait mettre fin à une situation dans laquelle les aspirations des gouvernements de la Révolution étaient en permanence contredites par le comportement de certains secteurs du capital international, notamment des consortiums extrêmement puissants qui détenaient plus de 90 % du pétrole au niveau mondial. Cárdenas savait par ailleurs qu'il aurait à affronter l'hostilité de Washington. Or, guerre mondiale oblige, le gouvernement américain préféra calmer le jeu : craignant que le Mexique ne s'alliât aux forces de l'Axe, il négocia le montant de la dette avec les compagnies pétrolières internationales<sup>24</sup> et obtint en contrepartie le ralliement du Mexique aux côtés des Alliés.

---

<sup>20</sup> L. Meyer, 2009, p. 194.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>22</sup> A. Knight, 1986, p. 98.

<sup>23</sup> L. Meyer, *op. cit.*, p. 196.

<sup>24</sup> Le montant de la dette de Pemex envers les compagnies internationales s'éleva finalement à 130 millions de dollars pour la perte que ces dernières avaient enregistrée avec la nationalisation. T. Falola et A. Genova, 2005, p. 52.

Au Venezuela en revanche, la nationalisation fut un acte moins violent, qui se déroula à l'intérieur du cadre juridique, national et international. Le processus fut long : le Venezuela a attendu la troisième vague de nationalisations, celle des années 1970, pour achever la réorganisation de son industrie pétrolière. Alors que le Mexique et la Bolivie avaient « chassé » les compagnies étrangères dès les années 1940, le Venezuela opta dans un premier temps pour la solution du rappel à l'ordre ; ce faisant, il parvint à obtenir des compagnies étrangères qu'elles acceptent sa grande innovation du partage à égalité des profits de l'industrie pétrolière (le « *fifty-fifty* »). Cette mise au pas des compagnies étrangères fut confirmée au début des années 1960 par le rôle clé du Venezuela dans la constitution de l'OPEP, et au tout début des années 1970 par la loi de réversion. Mais, rappelons-le, jamais le gouvernement vénézuélien n'a suspendu ni modifié les contrats<sup>25</sup>. L'expropriation et la nationalisation n'ont engendré ni conflit ni réclamations judiciaires, tant au Venezuela qu'à l'étranger. Certes, après la promulgation de la Loi de nationalisation et l'annulation des concessions, le pays aurait pu se retrouver confronté à trois types de difficultés : financière (il fallait « faire tourner » l'industrie), humaine et technologique (le personnel vénézuélien serait-il suffisamment formé et équipé pour garantir la continuité des opérations) et commerciale (pour écouler la production). Or, contrairement à ce qui s'était passé au Mexique, dont l'œuvre pionnière en matière d'expropriations et de nationalisations eut pour conséquence, entre autres, d'isoler ce pays sur le plan international, aucune de ces difficultés ne fut réellement un problème au Venezuela. Le gouvernement puisa dans les épargnes de l'activité pétrolière antérieure et dans certains fonds placés à l'extérieur. Le personnel resta en place et obtint de meilleures conditions de travail, avec, en outre, la sécurité de l'emploi, garantie par la législation nationale. Or il aurait pu être renvoyé puisqu'il travaillait et coopérait avec des compagnies étrangères, ou il aurait pu refuser de rester et partir pour être embauché par les maisons mères à l'étranger. Le développement technologique fut donc assuré sans problème puisque PDVSA conserva le même personnel et la même culture entrepreneuriale. Quant aux marchés, ils n'étaient guère en position de sanctionner un membre fondateur de l'OPEP ! On était alors en 1975, et ils craignaient de ne plus être livrés<sup>26</sup>.

Enfin, il est un autre élément, humain cette fois, qui permet d'expliquer les différences fondamentales entre les deux processus de nationalisation. Le Mexicain Lázaro Cárdenas n'était ni un intellectuel ni un homme très éduqué. C'était un militaire qui avait fait carrière dans les gouvernements postrévolutionnaires. Homme d'action, féroce patriote, il avait été « bercé » dans son enfance par les récits des combats contre l'intervention française et rêvait de diriger une armée de « libération de la patrie ». En 1938, exaspéré par l'attitude des compagnies étrangères, il prit seul, dans la solitude du palais, la décision d'un décret de nationalisation qui marqua une rupture brutale avec le passé.

Le Vénézuélien Carlos Andrés Pérez était au contraire un brillant homme politique. Beaucoup plus pragmatique, il suscita autour du projet de nationalisation un intense débat parlementaire auquel il associa deux anciens présidents et sénateurs à vie – Rómulo Betancourt et Rafael

---

<sup>25</sup> D. R. Mares, 2011, p. 37.

<sup>26</sup> A. Silva Calderón, *op. cit.*, p. 119.

Caldera – aux opinions d’ailleurs opposées<sup>27</sup>. Le projet de loi fut soumis à votation et recueillit des appréciations contrastées, même s’il fut finalement approuvé le 21 août 1975<sup>28</sup>. Le caractère collectif et les conditions de cette prise de décision – débat intense et vote où l’opposition fut importante – affaiblirent nécessairement le contenu de la nationalisation ; certains, comme Juan Pablo Pérez Alfonso, expert reconnu dans la définition des politiques pétrolières, iront même jusqu’à qualifier celle-ci de « farce » (*chucuta*)<sup>29</sup>.

## LA CONSTRUCTION D’UNE INDUSTRIE NATIONALISÉE

Au-delà de toutes ces différences, expropriations et nationalisations furent – dans les deux cas – des actes fondateurs. Le Mexique et le Venezuela ont dû construire petit à petit leur propre industrie et démontrer non seulement au monde mais aussi et d’abord à eux-mêmes qu’ils étaient capables de gérer avec succès les ressources de leur sous-sol. Ils devaient également prouver – ce qu’ils ont fait avec beaucoup moins de brio – que cette nouvelle responsabilité leur permettait de développer une économie saine et de remédier aux déséquilibres sociaux existants. Ce deuxième aspect dépasse le cadre de cette étude ; rappelons seulement que ce fut l’un des objectifs recherchés au moment de la nationalisation.

Quelles ont été les stratégies adoptées par chacune de ces deux nations pour construire une industrie pétrolière et se donner une compagnie nationale digne de ce nom et en quoi ces stratégies ont-elles été influencées par la manière dont s’était déroulée la nationalisation ?

### **Petróleos Mexicanos (Pemex) : la construction d’un monopole d’Etat**

Au Mexique, trois périodes ont caractérisé l’histoire de Pemex depuis sa création : de 1938 au milieu des années 1970 environ, la compagnie fut « au service de la patrie ». Pilier de l’industrialisation du pays, elle fournissait de l’énergie à bon marché et favorisait l’autosuffisance énergétique du pays ; de 1977 à 1982, la découverte d’immenses gisements au Chiapas et au Tabasco, puis dans l’état de Campeche ainsi que les niveaux record du prix du baril réorientèrent la politique pétrolière du pays. Le Mexique se convertit en pays exportateur de

---

<sup>27</sup> Caldera critiqua la décision de permettre l’existence d’entreprises mixtes, tandis que Betancourt la défendit. L. E. Lander, 2006b, p. 104.

<sup>28</sup> Les votes favorables furent ceux d’Acción Democrática et de Cruzada Cívica Nacionalista, tandis que les autres groupes parlementaires votèrent contre.

<sup>29</sup> L. E. Lander, 2006b, *op. cit.*, p. 104.

brut et son économie se « pétrolisa »<sup>30</sup> ; à partir de 1982, le gouvernement chercha à constituer un « Nouveau Pemex ». La crise économique et financière conduisit Miguel de la Madrid (1982-1988) à promouvoir les exportations non pétrolières, puis à soumettre Pemex à un ajustement économique rigoureux ainsi qu'à des changements administratifs, cependant plus modestes. Les gouvernements suivants œuvrèrent dans le même sens.

Dès sa création, Pemex fut totalement soumise au pouvoir exécutif. Le président de la République désignait le directeur général de la compagnie (qu'il pouvait renvoyer à tout moment), ses hauts fonctionnaires et la plupart des membres de son Conseil d'administration<sup>31</sup>. Le pouvoir exécutif fixait et contrôlait également le prix de ses produits. Quant au ministère des Finances, il déterminait le budget et contrôlait les dépenses de la compagnie à laquelle fut imposé un régime fiscal étouffant, qui conduisit Pemex à s'endetter pour pouvoir financer ses projets.

Les fonctions assignées à Pemex étaient très différentes de celles d'une compagnie privée : « Les objectifs de l'entreprise furent liés au "nationalisme" des gouvernements issus de la Révolution et aux politiques de promotion industrielle et sociale instaurées dès les années 1940 »<sup>32</sup>. Le nouveau modèle mis en place à partir des années 1930 – l'industrialisation par substitution des importations (ISI) – était une économie dirigiste et protectionniste dans laquelle l'Etat jouait un rôle central. On encourageait l'investissement national tout en lui permettant de s'associer, sous certaines conditions, à des capitaux internationaux. Durant toute cette période, l'organisation de l'industrie pétrolière s'intégra parfaitement dans ce modèle économique. La production du pétrole fut dirigée vers le marché interne pour aider au développement de l'industrie et de l'agriculture. En 1950, Antonio Bermúdez, alors directeur général de Pemex (1947-1958), résumait ainsi les objectifs de la compagnie : « Alimenter le marché interne en produits pétrolifères de manière abondante et opportune, exporter seulement de façon marginale et après avoir satisfait la demande interne, contribuer aux dépenses publiques moyennant la participation fiscale, améliorer le niveau culturel et social des travailleurs pétroliers et créer un bénéfice collectif dans les régions où est exploité le pétrole »<sup>33</sup>. Pour Bermúdez, Pemex n'était pas une entreprise orientée vers le profit mais un appui au régime postrévolutionnaire et au processus d'industrialisation.

Atteindre ces buts ne fut pas aisé et Pemex dut lutter sur deux fronts. D'un côté, il lui fallut faire face au boycott des compagnies internationales expropriées et du gouvernement américain. Le Mexique avait perdu ses marchés d'exportation, ses fournisseurs de machines et de pièces de rechange ; les techniciens et le personnel qualifié faisaient défaut ; le manque de navires interdisait l'exportation. De l'autre, il lui fallut revoir les structures de production, celles qu'avaient laissées les compagnies étrangères, tournées uniquement vers l'exportation, se révélant inappropriées aux objectifs de la compagnie nationale. Par exemple, toutes les raffineries se trouvaient sur la côte du golfe du Mexique, situation inadaptée à l'alimentation du marché interne. En outre, regrouper en

---

<sup>30</sup> Ce changement était fondé sur deux croyances, qui peuvent paraître contradictoires : 1. Très rapidement, au niveau mondial, de nouvelles sources d'énergie allaient remplacer le pétrole ; 2. Le prix du baril augmenterait de façon exponentielle et ininterrompue.

<sup>31</sup> I. Morales, C. Escalante, R. Vargas, 1988, p. 205.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 20.



une seule compagnie seize entreprises de tailles différentes et de cultures hétérogènes constitua un processus complexe. A la fin des années 1940 cependant, les principaux conflits nés de la nationalisation semblaient être résolus. Bermúdez put alors se consacrer à la consolidation de l'industrie nationalisée : intensification de l'exploration, augmentation des capacités de raffinage et système de transport réorienté vers les marchés internes. La fin de la seconde guerre mondiale facilita l'importation de machines et réduisit leur coût.

De 1938 à 1970, l'insuffisance des ressources financières fut le défi majeur de Pemex : la politique des prix bénéficiait en priorité aux consommateurs tandis que les charges fiscales finançaient les dépenses publiques, même si l'économie mexicaine put afficher une croissance exceptionnelle, grâce à un PIB de plus de 8 % par an (« miracle mexicain »). Au cours de cette période, certains groupes au sein de Pemex tentèrent d'accroître l'autonomie de la compagnie nationale en ouvrant le secteur aux entreprises privées. Comme le rappelle Isidro Morales, deux équipes s'affrontèrent alors : celle des nationalistes qui voulaient utiliser Pemex pour réaliser le projet économique et politique de Cárdenas ; celle des libéraux qui désiraient donner une place au secteur privé dans certaines activités de la compagnie. Les conflits entre ces deux groupes se cristallisèrent autour des contrats risques. Entre 1958 et 1964 – sous l'administration d'Adolfo López Mateos (Pascual Gutiérrez Roldán étant alors directeur général de Pemex) –, le groupe des libéraux prédomina et privilégia les contrats risques<sup>34</sup>, mais, en 1964, le groupe des nationalistes prit sa revanche avec Jesús Reyes Heróles, brillant intellectuel et idéologue du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), et les contrats risques furent interdits (au motif qu'ils étaient anticonstitutionnels)<sup>35</sup>.

A la fin des années 1960, le contrôle de l'État sur l'industrie pétrolière était quasi total ; le clan des nationalistes s'était renforcé et les contrats avec le secteur privé avaient été supprimés. Mais le coût de l'emprise de l'État était très élevé : aux traditionnelles difficultés financières s'ajoutaient les débours liés à la dénonciation des contrats risques<sup>36</sup>.

Conséquence de ce monopole d'État dans un marché national fermé et protégé, les prix de vente « bon marché » de Pemex, fixés en vertu d'une décision politique, étaient très inférieurs à ceux pratiqués sur le marché international. Or, les coûts de production ayant beaucoup augmenté, la capacité d'autofinancement de l'entreprise s'en trouva progressivement réduite. Au début des années 1970, la relative obsolescence de Pemex atteignit un niveau critique : pour la première fois depuis la naissance de son industrie pétrolière, le Mexique, qui n'arrivait plus à financer sa propre production, dut importer du pétrole.

Néanmoins, à partir de 1974, le Mexique réintégra le marché pétrolier mondial comme pays exportateur net. Cette « expansion vers l'extérieur » fut suscitée par la découverte en 1972 de nouveaux gisements dans le Sud-Est du pays (Samaria et Sitio Grande, dans l'état de Chiapas) mais aussi par la nécessité de trouver de l'argent pour remédier au déficit budgétaire

---

<sup>34</sup> Le directeur de Pemex, issu des cercles financiers, voulait d'abord résoudre les problèmes économiques du monopole public.

<sup>35</sup> Il s'agissait autant des « Contrats risques » que des « Contrats de production partagée ». La différence entre les divers types de contrats réside dans la forme de rémunération du tiers.

<sup>36</sup> I. Morales, C. Escalante, R. Vargas, *op. cit.*, p. 33.

du gouvernement de Luis Echeverría. A partir de 1977, cette nouvelle politique s'amplifia : la réévaluation des réserves par la nouvelle direction de Pemex (Jorge Díaz Serrano) et la découverte d'autres gisements très importants au Tabasco et à Campeche placèrent le pays sur le devant de la scène internationale. Le Mexique devint l'un des principaux pays producteurs. Dans un monde secoué par les deux chocs pétroliers (1973 et 1979) et qui craignait que l'offre ne devienne insuffisante pour les besoins croissants des pays industrialisés (la question de l'épuisement de cette énergie non renouvelable commençait déjà à être posée par les compagnies internationales, certains gouvernements et des agences officielles), le Mexique apparut soudain comme le stabilisateur du marché du brut, capable d'affaiblir l'OPEP puisqu'il avait décidé d'être un producteur indépendant<sup>37</sup>. Compte tenu de l'augmentation de leur dépendance au pétrole, les Américains, premiers consommateurs du monde, furent également les premiers intéressés par cette évolution de la situation.

Le gouvernement et Pemex décidèrent d'augmenter fortement et rapidement la production. Le rang international de l'industrie pétrolière mexicaine s'en trouva modifié : en 1982, le Mexique produisit 2,75 millions de barils par jour (mbj) de pétrole contre 156 586 barils par jour (bj) en 1976. Pemex éleva le montant total des réserves (3p pour prouvées, probables et possibles) de 7 milliards de barils à 70 milliards de barils. Quatrième exportateur mondial de brut, la compagnie devint le principal fournisseur des Etats-Unis, dépassant en cela l'Arabie Saoudite, et se classa au 5<sup>e</sup> rang en termes de réserves<sup>38</sup>. Les capacités de raffinage, de transport et de distribution des hydrocarbures ainsi que la pétrochimie connurent un nouvel essor. Cependant, pour financer ces transformations – et développer en particulier les réserves de brut du Sud-Est –, Pemex s'endetta considérablement<sup>39</sup>. Ses investissements, qui s'élevaient à 9 222 millions en 1974 atteignirent 284 791 millions en 1982. Parallèlement, le montant de ses impôts fédéraux passa de 4 898 millions de pesos en 1974 à 341 367 millions en 1982 (hausse due à la croissance exponentielle du prix du pétrole et de la production mexicaine de brut<sup>40</sup>). La dette de la compagnie nationale s'accrut donc de façon exponentielle : de 9,3 % en 1974 elle passa à 32,7 %, du total de la dette publique de l'Etat en 1982. L'embauche massive de personnel (surtout en pétrochimie, gestion de projets et construction) contribua fortement à l'envolée de cet endettement, tandis que le STPRM accroissait considérablement son pouvoir politique et économique au sein de l'entreprise.

Durant cette période, le conflit interne entre nationalistes et libéraux porta principalement sur la politique d'exportation de brut. Le groupe des nationalistes refusait toute politique d'exportation massive, symbole à ses yeux de la vente du patrimoine national ; le groupe des libéraux, lui, aspirait à faire du Mexique un pays producteur d'envergure, capable de tenir un rôle important sur la scène internationale. Selon Jorge Díaz Serrano, leur chef de file, « l'ère de transition du marché pétrolier » ne durerait qu'une vingtaine d'années ; c'était une occasion historique que le Mexique se devait de saisir.

---

<sup>37</sup> L. Meyer, I. Morales, 1990, pp. 179-180.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 211.

En 1982, lorsque les prix du pétrole s'effondrèrent et que les taux d'intérêt bancaire explosèrent brusquement, la crise éclata dans cette économie fragile, totalement dépendante des exportations pétrolières. Avec une inflation supérieure à 100 %, une croissance négative (-4,3 % en 1983) et une dette publique externe qui atteignait 83 milliards de dollars)<sup>41</sup>, le Mexique fut sur le point de se déclarer en faillite<sup>42</sup>. Cette banqueroute nationale marqua la fin d'une époque pour Pemex.

### **Petróleos de Venezuela, SA (PDVSA) : de la nationalisation à l'ouverture de l'industrie pétrolière**

Au Venezuela, la promulgation de la Loi organique sur les hydrocarbures de 1975 a été l'acte fondateur de l'industrie pétrolière : « Ce fut un acte d'une importance vitale, uniquement comparable peut-être à la Loi sur les hydrocarbures de 1943 qui avait réussi à unifier toutes les concessions dans un même cadre juridique et avait établi sans équivoque la souveraineté fiscale de la République »<sup>43</sup>. Les actifs mobiliers et immobiliers présents sur le territoire national, les droits de propriété, les prérogatives, les rentes pétrolières furent intégralement transférés à l'Etat et à sa société pétrolière nationale, Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (S.A.), PDVSA.

Malgré sa volonté de créer un monopole d'Etat, le gouvernement se demanda si un tel monopole serait capable de gérer une industrie aussi diversifiée puisqu'elle englobait trois opérateurs majeurs et quelques petites compagnies indépendantes<sup>44</sup>. De 1975 à 1979, il préféra d'abord rationaliser les structures des différents opérateurs nationaux, finalement réduites à trois filiales : Corpoven, Maroven et Lagoven<sup>45</sup>. Lagoven provenait d'Exxon Mobil, Maroven de Shell et Corpoven chapeautait la plupart des petites compagnies. Petróleos de Venezuela devint la holding coordonnant ces trois filiales. Parallèlement, le gouvernement créa un centre de recherche et de développement, Intevep. Les filiales nationalisées suivirent de manière très stricte le Code du commerce, comme si elles étaient de vraies entreprises marchandes. Calquant leur comportement fiscal sur ces dernières, elles inventèrent des mécanismes pour payer moins d'impôts, réduisant ainsi la contribution fiscale de l'industrie pétrolière<sup>46</sup>. Elles poursuivirent le management d'origine des compagnies internationales, ce qui permit de créer de nouvelles générations de professionnels – cadres et techniciens – de très haut niveau et dotés d'une véritable culture d'entreprise<sup>47</sup>. Par ailleurs, si les hauts cadres de PDVSA n'avaient plus de comptes à rendre à leurs maisons mères, les filiales ne rompirent jamais les liens qui les unissaient

---

<sup>41</sup> En dollars constants, le PIB de 1982 était de 173 milliards de dollars.

<sup>42</sup> Les statistiques de 1982 montrent la gravité de la récession dans laquelle était tombé le pays : le PIB enregistra un taux de croissance négative de 0,2 % et le chômage doubla.

<sup>43</sup> L. E. Lander, 2006a, *op. cit.*, p. 104.

<sup>44</sup> Entretien, Caracas, décembre 2009.

<sup>45</sup> D. R. Mares, *op. cit.* p. 37. On ne transforma pas la CVP en une compagnie pétrolière nationale mais on créa une holding, PDVSA. Deux ans après CVP fut assimilée à la filiale Corpoven.

<sup>46</sup> A. Silva Calderón, *op. cit.*, p. 121.

<sup>47</sup> M. Al-Shereidah, 2006, p. 132.

à ces dernières (et à leur pays d'origine)<sup>48</sup>. Les membres de l'équipe dirigeante de PDVSA ne se considéraient pas comme des fonctionnaires publics et réussirent toujours à disposer d'une très large autonomie technique et financière. Alors que Pemex était financièrement soumise au gouvernement mexicain, PDVSA conserva une grande indépendance vis-à-vis des autorités financières du pays. Contrairement à la compagnie mexicaine, son histoire a été marquée par une série de tensions entre l'Etat propriétaire des réserves, en particulier le ministère de l'Energie et des Mines, et les dirigeants de la holding, qui cherchèrent à s'émanciper de leur actionnaire unique notamment lors de la baisse des prix du pétrole durant les années 1980<sup>49</sup>.

## La construction d'une industrie nationalisée : une mise en perspective

La nationalisation n'a donc pas eu les mêmes effets sur l'édification de l'industrie pétrolière au Mexique et au Venezuela. Pemex devint une structure administrative qui répondait aux besoins fiscaux, industriels et sociaux du gouvernement, tandis que PDVSA privilégia la logique commerciale.

La construction du monopole mexicain soumit Pemex et l'industrie pétrolière aux injonctions de l'Etat : le ministère des Finances en fit une agence administrative dénuée de toute autonomie. Sur le plan organisationnel, le grand « défi » de la période fut de construire une industrie verticalement intégrée, selon le modèle classique de la centralisation étatique<sup>50</sup>. L'activité pétrolière, jusque-là atomisée en de nombreuses compagnies qui avaient leurs propres critères, passa brusquement aux mains d'une administration centrale. La nouvelle compagnie d'Etat dut en outre contrôler tous les segments de l'activité, de l'exploration à la commercialisation<sup>51</sup>. Même si l'institution et son organisation trahissaient quelques insuffisances, cette centralisation fut un moyen de contrôle efficace, au service d'objectifs avant tout politiques.

Si de sérieux conflits opposèrent les nationalistes aux tenants de l'ouverture, les premiers finirent toujours par l'emporter sur les seconds. Les rares tentatives – avec Pascual Gutiérrez Roldán (1958-1964), puis avec Jorge Díaz Serrano (1976-1981) – d'octroyer à Pemex plus d'autonomie financière et organisationnelle se soldèrent par des échecs. A la différence de PDVSA, Pemex demeura une simple agence administrative, soumise au monopole de l'exécutif, et en particulier du ministère des Finances. Elle fonctionna de surcroît dans une économie protégée. Jusqu'en 1977, l'entreprise ignore totalement les règles du marché pétrolier international. Son but était de dégager un surplus qui devait remédier aux déficits gouvernementaux. Quand le Mexique dut réintégrer le marché pétrolier international, cette logique économique, commerciale et politique conduisit le pays à la ruine<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>49</sup> A. Benhassine, *op. cit.*, p. 54.

<sup>50</sup> I. Morales, C. Escalante, R. Vargas, *op. cit.*, p. 107.

<sup>51</sup> Or, à cette époque, seules les très grandes compagnies internationales étaient intégrées de cette manière.

<sup>52</sup> En effet, en juin-juillet 1981, Díaz Serrano réduisit le prix du baril de brut maya (appellation du type de brut prédominant qui est produit au Mexique) sous la pression des compagnies américaines. Cette décision personnelle, prise sans réunion du comité d'énergie du cabinet présidentiel, lui coûta son poste de directeur. Cependant, sa faute fut politique et non pas technique. I. Morales, C. Escalante, R. Vargas, *op. cit.*, p. 208.

La situation fut radicalement inverse au Venezuela. Avant la nationalisation, les différentes législations avaient pour vocation de renforcer le rôle de l'Etat ; à partir du moment où l'industrie fut nationalisée, la capacité de supervision et de contrôle de l'exécutif sur l'industrie commença à faiblir. Peu à peu, l'inspiration et la conduite des politiques publiques migrèrent du ministère de l'Energie et des Mines à la direction de PDVSA<sup>53</sup>. Parallèlement, deux groupes se constituèrent, qui concevaient différemment l'agencement de l'industrie nationalisée. Pour les uns, il fallait privilégier les besoins internes du pays : les exportations devaient être assujetties à la consommation nationale ; la production de produits pétroliers devait primer sur la production de brut. Pour les autres, qui parvinrent à s'imposer, il fallait s'orienter vers l'internationalisation<sup>54</sup>. Álvaro Silva Calderón rappelle que, hormis de timides essais, jamais la politique voulant donner la priorité aux besoins nationaux ne réussit à l'emporter, ce qui démontre, à ses yeux, la prégnance du vieux modèle extractif-exportateur<sup>55</sup>. On conserva les anciennes habitudes industrielles et la CVP, conçue pour être le centre des activités pétrolières, devint vite un obstacle aux projets de la nouvelle direction de l'entreprise.

Chaque filiale conserva la culture d'entreprise issue de l'époque des concessions et les couleurs emblématiques des compagnies transnationales d'origine<sup>56</sup>. Pour certains observateurs, les ex-concessionnaires perduraient dans le pays « sans traumatisme », un peu comme des associées de PDVSA. Le code commercial garantit formellement l'indépendance de la compagnie nationale par rapport au ministère de l'Energie et du Pétrole (MEP). PDVSA et les filiales se développèrent et exécutèrent leurs objectifs en acteurs professionnels bien plus qu'en agents gouvernementaux. Grande différence avec le Mexique, l'autonomie commerciale et financière de PDVSA dégageait le gouvernement de toute responsabilité juridique. En revanche, constitutionnellement, PDVSA ne pouvait pas être privatisée : le gouvernement devait rester propriétaire des actions de la compagnie<sup>57</sup>, mais il n'était nullement obligé de détenir les actions des filiales, qui étaient donc plus libres d'agir. Enfin, la Constitution autorisait PDVSA à vendre ou à acheter des actifs étrangers et à nouer des *joint ventures*.

Une certaine autonomie existait également entre les trois filiales et la holding (PDVSA). Celle-ci planifiait la stratégie générale, contrôlait la production et cherchait à dégager un maximum de bénéfices<sup>58</sup>. Enfin, dans le domaine de l'activité commerciale, l'absence de politisation de PDVSA, où seul le mérite constituait le critère de toute promotion interne, contrastait fortement avec la surpolitisation de Pemex. Ce fut l'une des clés du succès de l'entreprise vénézuélienne<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> L. E. Lander, 2006a, *op. cit.*, p. 105.

<sup>54</sup> A. Silva Calderón, *op. cit.*, p. 118.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>56</sup> M. Al-Shereidah, *op. cit.*, p. 132.

<sup>57</sup> D. R. Mares, N. Altamirano, 2007, p. 39.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>59</sup> Entretiens divers, Caracas, décembre 2009.

## LA LIBÉRALISATION DE L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE

Nous avons évoqué au début de cette étude le rôle des compagnies pétrolières nationales latino-américaines dans la spirale de l'endettement ainsi que les programmes de « stabilisation » et d'« ajustements structurels » (privatisations, libéralisations) auxquels ce secteur a été soumis au cours des années 1980-1990. Pemex et PDVSA n'échappèrent pas à ces contraintes. Néanmoins, leurs politiques d'ouverture et de privatisation furent, comme leur nationalisation, extrêmement différentes.

### La réorganisation administrative de Pemex

Au Mexique, la question était la suivante : face à la crise, comment faire de Pemex une entreprise compétitive insérée plus efficacement dans la modernisation et l'internationalisation de l'économie du pays sans enfreindre les principes clés de la Constitution, ni remettre en cause le principe – encore vivace – de souveraineté nationale ? Comment établir un équilibre viable entre ces deux logiques – nationale et entrepreneuriale – et assumer sans à coups le passage nécessaire du statut d'établissement public protégé à celui d'entreprise pétrolière capable d'engranger les meilleurs revenus possibles et de résister à la compétition internationale ?

Dès la fin des années 1980, les directions successives de Pemex décidèrent que seule la réorganisation administrative de l'entreprise lui permettrait de relever avec succès ce grand défi. Dès lors, il s'agissait de trouver les nouvelles modalités organisationnelles qui permettraient à Pemex de conserver son statut d'entreprise d'Etat tout en fonctionnant selon les modalités et les critères du privé, censés garantir une meilleure *gouvernance* d'entreprise.

Dans un premier temps – de 1982 à 1988 – la nouvelle administration, présidée par Miguel de la Madrid, fit face à une crise gigantesque, conséquence de la politique pétrolière du sexennat précédent. Décidé à virer de bord, le nouveau gouvernement s'efforça de reconstruire Pemex, mais se contenta en fait de n'apporter de remède qu'aux aspects financiers de la compagnie nationale.

### Le Nouveau Pemex : 1982-1988

L'affaiblissement du marché international du brut et la crise financière qui bouleversa le pays annulèrent tous les espoirs de retour du Mexique sur le marché d'exportation. Les années 1980 furent une période de transition au cours de laquelle on chercha à diminuer les coûts financiers et politiques de l'administration « de l'abondance ». L'urgence de la crise obligea l'administration de Miguel de la Madrid à s'attaquer au problème financier et à repousser à plus tard la réforme organisationnelle. Le tournant radical du projet économique du nouveau gouvernement et l'ouverture commerciale qui l'accompagnait (entrée dans le GATT puis



signature de multiples accords, dont le principal fut l'ALENA) ne pouvaient que se répercuter sur l'organisation d'une entreprise stratégique pour le pays<sup>60</sup>. Avec des intentions plus ou moins cachées de privatisation et une empreinte évidente d'internationalisation, les décideurs s'efforcèrent de transformer Pemex en une entreprise orientée vers la productivité et la rentabilité. Révisant sévèrement la gestion antérieure, ils décidèrent de promouvoir les exportations non pétrolières et, parallèlement, s'efforcèrent de construire un « Nouveau Pemex » soumis à un « assainissement » financier rigoureux. La réduction budgétaire affecta fortement l'investissement pétrolier<sup>61</sup>. Outre un programme de substitution des importations permettant d'économiser un montant substantiel de devises<sup>62</sup>, ils restructurèrent les échéances de la dette externe engagée, pour la plus grande partie, à court terme<sup>63</sup>. La structure financière s'améliora considérablement mais ce programme d'austérité eut des conséquences fâcheuses sur la capacité de l'entreprise à répondre aux besoins futurs en énergie et à assumer les investissements de production de base, de moyen et long terme. La baisse des exportations combinée à la chute dramatique des prix internationaux à partir de 1986 affecta durement les apports de devises. En outre, la charge fiscale croissante – représentant rapidement 80 % du revenu des ventes – asphyxiait l'entreprise. S'il est vrai qu'à la fin du sexennat de Miguel de la Madrid le pétrole, en tant que bien d'exportation, n'était plus la base de la croissance économique, la rente issue des hydrocarbures demeura l'un des principaux instruments de financement du service de la dette externe et des dépenses publiques.

En revanche, il y eut peu de changements dans l'organisation de l'entreprise et dans l'industrie pétrolière : Pemex n'eut aucune liberté d'accroître son autonomie (financière ou administrative) vis-à-vis du pouvoir exécutif, lequel renforça son emprise, en créant par exemple un Comité du commerce extérieur du pétrole intégrant divers ministères et analysant la politique de commercialisation de la compagnie pour éviter toute velléité de monopole de la part de Pemex.

### **Entre le monopole d'Etat et la logique de marché (1989-1992)**

Ce ne fut qu'au début des années 1990, sous la gestion de Carlos Salinas de Gortari, que la restructuration de Pemex fit vraiment l'objet de nombreux débats. Différentes visions s'affrontèrent alors qui allaient du *statu quo* à la privatisation. Le gouvernement retint finalement l'option intermédiaire.

---

<sup>60</sup> Selon Miguel de la Madrid, la crise était le produit d'une politique économique erronée. A l'encontre du protectionnisme de l'appareil productif et de la prédominance du secteur public, cette équipe proposa des changements radicaux pour vaincre la crise, récupérer la capacité de croissance et obtenir un développement soutenu et sans inflation.

<sup>61</sup> En termes réels, l'investissement total dans l'industrie pétrolière déclina ; en 1989, il ne représentait plus qu'un quart de ce qu'il était en 1981 (la production primaire fut la plus affectée). Les prix furent révisés à la hausse et les subventions diminuées pour réduire la demande interne et restreindre l'écart par rapport aux prix internationaux. On supprima les goulots d'étranglement du stockage et du transport des hydrocarbures et le gouvernement tenta de freiner la corruption galopante qui avait gangrené l'Etat et ses sphères proches.

<sup>62</sup> Les biens de production importés passèrent de 60 % en 1982 à 15 % en 1985.

<sup>63</sup> Son montant baissa de 19 200 millions de dollars en 1982 à 15 700 en 1985.

Il décida de recentrer la compagnie sur ses activités de base (l'exploration et la production d'hydrocarbures, le « *core business* ») au détriment des activités de transformation industrielle. Pemex dut abandonner ses activités périphériques, à savoir celles qui n'appartenaient pas proprement dit à l'industrie pétrolière (l'entreprise de construction, l'Institut d'ingénierie et autres activités de services et de logistique), et les sous-traiter à des compagnies privées. Cette mesure avait une valeur stratégique et politique dont la portée était moindre que celle qui aurait consisté à vendre partiellement ou dans sa totalité les actifs principaux. La réforme de 1992 divisa Pemex en un « centre corporatif » (*el corporativo*) et quatre filiales<sup>64</sup>, et inaugura une gestion basée sur les lignes de négoce. Cette division de la compagnie décentralisa le pouvoir, assignant à chaque filiale ses propres responsabilités (dans les domaines financier, patrimonial, juridique, etc.)<sup>65</sup>. Il s'agissait également d'identifier et de séparer les entités bénéficiaires de celles qui ne l'étaient pas<sup>66</sup>. Cette restructuration fut inscrite dans la Loi organique de Pemex et de ses filiales de juillet 1992 afin de rendre plus difficile tout retour en arrière.

La division en filiales intégrait les « coûts de transaction » et prenait en compte les prix internationaux, ce qui était une nouveauté. Parallèlement, on bâtit un édifice de prix avec des « coûts d'opportunité » pour éliminer les subventions de l'Etat. Il s'agissait de simuler la formation d'un marché au sein d'une entreprise qui conservait cependant son statut de monopole. Ce système de prix interorganismes favorisa la filiale Pemex Exploration et Production (PEP) au détriment des entités de transformation (raffinage et pétrochimie) qui, de ce fait, enregistrèrent un bilan financier en perte.

Parallèlement, deux types de règles, générales et spécifiques, furent mis en œuvre, qui introduisaient le principe de compétition : la Loi fédérale de compétition économique (LFCE) et la Commission fédérale de compétition (CFC) faisaient partie du premier type ; à ce titre, elles s'appliquaient de façon identique quel que soit le secteur d'activités et avaient pour but de mettre sous tutelle le comportement administratif (non seulement dans le domaine des travaux publics et des achats mais aussi parmi les fonctionnaires). Les divers règlements et lois s'appliquant au gaz naturel ainsi que la Commission régulatrice de l'énergie (CRE), chargée de réglementer les segments tombant sous la coupe du secteur privé dans l'industrie du gaz naturel, relevaient du deuxième type. Elles avaient pour but de fixer les prix du gaz naturel selon les conditions du marché du Sud du Texas (le *Houston Ship Channel*) et de construire un environnement stable et incitatif pour l'investissement privé.

La nouvelle administration de Pemex manifesta également un vif intérêt pour le marché pétrolier international et créa une entreprise publique dotée d'une personnalité juridique propre – PMI, Pemex Internacional – qui commercialiserait à l'extérieur les produits pétroliers mexicains et affronterait les défis de la volatilité du marché pétrolier international<sup>67</sup>. Il s'agissait aussi

---

<sup>64</sup> Ce furent Pemex Exploration et Production (PEP), Pemex Raffinage, Pemex Gaz et Petrochimie de Base (PGPB) et Pemex Pétrochimie. Voir l'annexe.

<sup>65</sup> Chacune eut son propre Conseil d'administration. Un département central stratégique, qui possédait son propre Conseil de directeurs, assurait la coordination et la supervision des activités des filiales.

<sup>66</sup> La structure verticale de l'entreprise ne permit cependant pas d'effectuer un tel bilan.

<sup>67</sup> PMI fut constituée en société anonyme où Pemex participait à hauteur de 85 % du capital social, la Banque du commerce extérieur (BANCOMEXT) à 7,5 % et Nacional Financiera (NAFIN) à 7,5 %.

d'optimiser les bénéfices dans les transactions commerciales à tous les niveaux – production, raffinage et distribution. Par ailleurs, PMI fut conçue comme un centre pilote inaugurant un nouveau style de gestion et promouvant une culture d'entreprise différente, sous la forme de *Profit Centers* extrêmement fluides et flexibles, avec des relations horizontales entre les différentes catégories de personnel, excluant toute organisation syndicale.

Cette réforme administrative de grande envergure fut réalisée dans une perspective et selon des critères économiques pour mettre en ordre la comptabilité de l'entreprise tout en préservant le rôle fiscal et social de Pemex. Elle ne fut sérieusement remise en question que sous l'administration de Vicente Fox (2000-2006). Cependant, elle ne toucha aucune pièce fondamentale de l'échiquier hérité de l'expropriation et de la nationalisation de l'industrie pétrolière : ni le monopole d'Etat ni le pouvoir du syndicat sur l'entreprise ni la dépendance de Pemex vis-à-vis du gouvernement (chef de l'exécutif, ministère des Finances).

### **L'ouverture pétrolière vénézuélienne (la *Apertura Petrolea*) (1989-1998)**

#### **Les prémisses : l'internationalisation de la raffinerie**

Contrairement au Mexique, la nationalisation a marqué au Venezuela le point de départ d'une relation conflictuelle entre les dirigeants de PDVSA et l'Etat, mais aussi entre la compagnie nationale et le ministère de l'Energie et des Mines<sup>68</sup>. Avec des hauts et des bas, PDVSA s'imposa peu à peu : non seulement elle tira un grand pouvoir de la manne pétrolière, mais elle fut aussi considérée comme un modèle d'efficacité. En période de boom pétrolier (de 1973 à 1981), les affrontements ne furent pas visibles : les prix élevés permirent tant aux opérateurs qu'au propriétaire d'atteindre leurs objectifs respectifs. En revanche, les affrontements devinrent patents lorsque les prix baissèrent<sup>69</sup>, à partir de 1981-1982. Le gouvernement d'Herrera Campins intervint de plus en plus dans les domaines de compétence de la holding pétrolière, alors même qu'il ne disposait ni du savoir-faire ni des informations techniques nécessaires. Il lui ôta son autonomie financière et lui imposa un rôle économique et social croissant (missions nationales) en vue de promouvoir le développement du pays et la stabilité sociale. Les résultats furent contrastés pour la holding : d'un côté, il y eut un important renouvellement des réserves pétrolières et la capacité de raffinage augmenta de façon appréciable ; de l'autre, le volume de production, d'exportation et l'évolution de la structure des prix de revient s'affaiblirent. En outre, pour des raisons politiques (subvention aux produits pétroliers sur le marché interne), le prix de vente fut bien inférieur au prix international d'où d'importantes pertes pour la holding, à peine

---

<sup>68</sup> A. Benhassine, *op. cit.*, p. 75.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 76.

compensées par les profits réalisés à l'exportation<sup>70</sup> : en 1983, le revenu net de PDVSA était inférieur à celui de 1977. Devant ce blocage – mais aussi dans le but de placer sur le marché leur brut lourd –, les dirigeants de PDVSA initièrent une stratégie d'expansion internationale pour récupérer l'autonomie financière et opérationnelle de la compagnie. Ils développèrent une partie du raffinage hors du territoire national. Cette stratégie de *joint ventures* avec les raffineries des marchés les plus importants se déroula de manière progressive. Tout d'abord, afin d'intégrer de façon verticale les raffineries pour placer le brut lourd, PDVSA créa une entité nouvelle qui regroupa l'ensemble des filiales de la holding situées hors du pays<sup>71</sup>. Compte tenu de la nécessité de stabiliser les revenus publics, affectés par les soubresauts des prix internationaux du pétrole, le gouvernement ferma les yeux. Ainsi, PDVSA acquit une autonomie opérationnelle importante vis-à-vis de son actionnaire unique ; même si, en même temps, sa dépendance auprès de ses partenaires des *joint ventures* et des consommateurs internationaux augmenta : elle devait honorer ses engagements d'approvisionnement. Cependant, à l'intérieur de la compagnie se développa un rapport de force entre les filiales de l'amont et celles de l'aval<sup>72</sup>. Grâce à cette stratégie, PDVSA augmenta sa capacité de raffinage, s'assura des marchés à l'extérieur pour son brut lourd et gagna des actifs que le gouvernement aurait du mal à saisir ou à contrôler. Face à ce succès, l'inquiétude du groupe des nationalistes ne fit qu'augmenter : pour eux, PDVSA n'était qu'un instrument chargé de maximiser une rente qui alimentait la croissance économique et le développement social, ce n'était nullement une compagnie qui devait privilégier la croissance de sa valeur. L'internationalisation du raffinage constitua donc la première étape de ce que l'on appela, au cours des années 1990, « *la apertura petrolera* ».

### La mise en place (1989-1998)

En réalité, plus que le désir d'émancipation des dirigeants de la holding, ce furent l'état déplorable de l'économie vénézuélienne et la baisse du prix du brut (1986) qui furent à l'origine de l'ouverture pétrolière<sup>73</sup>.

Pour affronter des dépenses courantes de plus en plus importantes et éviter l'aggravation de la crise sociale, le gouvernement se tourna vers le Fonds monétaire international (FMI). Celui-ci soumit son accord à l'ouverture de lignes de crédit à deux conditions : le Venezuela s'engageait à rembourser la dette externe détenue par différents créanciers et devait réformer en profondeur sa politique et ses institutions économiques. Le plan d'ajustement structurel du gouvernement

---

<sup>70</sup> D. R. Mares, *op. cit.* p. 38. L'administration de Luis Herrera Campins força PDVSA à convertir 5 milliards de dollars qui étaient sur des comptes étrangers en bolivares à la banque centrale ; cependant, les dévaluations répétées firent perdre beaucoup d'argent à PDVSA. En outre, les nombreuses variations du taux de change permirent au gouvernement de manipuler la balance globale et de maximiser les transferts au Trésor national. Tout cela affaiblit la capacité d'autofinancement de la compagnie. Cité par B. Mommer (2008) et J. C. Boue, *op. cit.* En outre, la stratégie de quotas de l'OPEP visant, en vain, à ralentir la baisse de prix affecta aussi PDVSA.

<sup>71</sup> Dans un premier temps, PDVSA s'associa avec de petites compagnies européennes pour le raffinage (VEBA OEL et RUHR OEL), puis acquit les parts de CITGO Petroleum Corporation aux Etats-Unis. A. Benhassine, *op. cit.*, p. 110.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>73</sup> En janvier 1989, au moment où Carlos Andrés Pérez fut élu pour la seconde fois président de la République, les principaux indicateurs économiques et financiers du pays étaient au plus bas.

de Carlos Andrés Pérez s'inscrivit dans la lignée des politiques préconisées par le Consensus de Washington. Cette période est connue comme celle du « *Gran Viraje* » (le Grand Virage). Dans ce cadre, l'industrie pétrolière fut elle aussi réformée : il fallait redresser la tendance décroissante des indicateurs pétroliers nationaux. PDVSA élabora un « Plan d'expansion » à moyen terme visant à doubler la production en dix ans (de 1990 à 2000)<sup>74</sup>. Cette nouvelle volonté politique – étayer la capacité de financement, acquérir les technologies spécialisées et développer les niches de marché (surtout celles concernant les bruts extra lourds) – supposait d'augmenter la capacité d'investissements de l'opérateur national (donc baisser ses impôts) et de faire appel aux capitaux privés, nationaux ou étrangers<sup>75</sup>. La transformation se réalisa graduellement : on commença par les activités du secteur aval et par le gaz naturel, puis par le secteur amont de l'industrie pétrolière. La continuité de l'équipe dirigeante de PDVSA assura le succès de cette nouvelle orientation<sup>76</sup>, et PDVSA devint véritablement une entreprise *leader*.

Pour éviter de froisser la sensibilité et le patriotisme des Vénézuéliens, les dirigeants de PDVSA décidèrent de commencer par libéraliser l'industrie du gaz naturel<sup>77</sup>. Ce précédent permettait également d'asseoir et de légitimer le concept d'ouverture pétrolière. Puis à partir de 1991, on s'attaqua aux champs pétroliers. Selon la nature des gisements, on proposa trois types de contrats d'association. Pour les champs marginaux, on offrit des contrats opérationnels (*Contratos Operativos de Asociación*). Les souscripteurs seraient les opérateurs mais le pétrole et le marché resteraient aux mains de PDVSA<sup>78</sup>. A la fin des années 1990, plus de trente contrats opérationnels fonctionnaient, produisant plus de 500 000 bj. Le deuxième type de contrats – les associations stratégiques – concernait la Ceinture de l'Orénoque (*Faja del Orinoco*) dont on savait qu'elle, recélait d'immenses réserves de brut extra lourd (de 100 à 270 milliards de barils de ressources estimées). Pour exploiter ces réserves, il fallait attirer les grandes compagnies internationales qui disposaient des capitaux, de la technologie et du savoir-faire requis. Entre 1998 et 2002, quatre associations furent créées – Petrozuata, Sincor, Cerro Negro et Hamaca – qui apportèrent une production de 600 000 bj<sup>79</sup>. Des facilités furent octroyées aux compagnies internationales pour qu'elles acceptent d'investir massivement dans l'Orénoque. Enfin, PDVSA proposa des contrats risques pour explorer et produire de nouveaux gisements pétroliers. Cette dernière formule ne fut cependant guère prisée.

Les conditions émises par les compagnies internationales pouvaient bousculer le cadre fiscal et juridique en vigueur ainsi que certaines traditions de l'industrie. Au niveau fiscal, elles exigèrent l'exonération des royalties et de l'impôt sur les exportations d'hydrocarbures et une fiscalité semblable à celle détenue par les entreprises non productrices d'hydrocarbures (30 % et non pas 67,7 %) pour exploiter les gisements peu rentables. Pour certains observateurs

---

<sup>74</sup> PDVSA produisait alors 1,6 mbj ; la production visée était de 7 mbj.

<sup>75</sup> Ce modèle avait été suivi par d'autres pays pétroliers.

<sup>76</sup> Entretien avec Francisco Monaldi, chercheur au IESA, Caracas, décembre 2009.

<sup>77</sup> Il s'agit du projet Cristobal Colón.

<sup>78</sup> Il y eut trois séries successives de contrats opérationnels au cours des années 1990.

<sup>79</sup> Seule Petrozuata fut créée durant la gestion de Luis Giusti. Les trois autres virent le jour durant les premières années du gouvernement Chávez, mais conservèrent la formule d'association stratégique établie durant le gouvernement précédent.

vénézuéliens, il s'agissait d'un retour à la première Loi sur les hydrocarbures de 1920<sup>80</sup>. Au niveau juridique, elles réclamèrent que la résolution des différends se fasse devant un tribunal international. Les membres de l'opposition jugèrent que les associations stratégiques remettaient en cause les fondements de la Loi organique des hydrocarbures de 1975 quant à l'extraction et au développement des pétroles non conventionnels (brut extra lourd). Dans le même mouvement, les dirigeants de PDVSA décidèrent d'ouvrir le marché interne des hydrocarbures (rapprochant prix intérieurs et prix d'exportation) et privatisèrent partiellement Pequiven, la filiale pétrochimique, et l'industrie du gaz naturel, avec une régulation nouvelle.

Il fallut alors résoudre le problème constitutionnel. Pour ce faire, on utilisa le fameux article 5 de la Loi organique sur les hydrocarbures, qui laissait une porte ouverte à des associations avec des tiers, en cas de nécessité. Les dirigeants de PDVSA jouèrent sur plusieurs registres : ils tirèrent tout d'abord profit non seulement des failles de l'article 5 mais aussi des possibilités qu'il offrait ; passant outre le Congrès (Chambre des députés et Sénat), ils soumièrent ensuite les contrats d'association à l'avis consultatif de la Cour suprême de justice de la République<sup>81</sup> ; enfin, ils firent appel à des experts et juristes nationaux et internationaux qui qualifièrent d'authentiques contrats de services des contrats qui ne l'étaient que de façon tangentielle (1991).

Cette politique d'ouverture assez radicale permit l'augmentation notable du niveau des réserves, ainsi que l'accroissement de la production pétrolière domestique (qui passa de 1,6 mbj à 3,5 mbj, entre 1989 et 1998). Un quart de la production provenait des investisseurs privés qui opéraient en association avec PDVSA. Mais, dans le même temps, les dépenses doublèrent (passant de 3 à 6 milliards de dollars). Par ailleurs, la politique d'ouverture renforça le rôle et l'influence politique des dirigeants de PDVSA, diminuant par là même l'autorité du ministère de l'Energie et des Mines<sup>82</sup>. Le Venezuela contourna manifestement les consignes de l'OPEP : PDVSA maximisa les volumes produits, négligeant les quotas de l'OPEP et ses objectifs de prix<sup>83</sup>.

### **L'ouverture pétrolière : une mise en perspective**

Certes, le Mexique et le Venezuela libéralisèrent tous deux leur industrie pétrolière durant les années 1990, mais dans les deux pays le concept d'ouverture prit des dimensions très différentes, presque opposées. Cette différence, nous l'avons vu, était la conséquence de la nature des institutions mises en place au moment de la nationalisation et après.

---

<sup>80</sup> A. Benhassine, *op. cit.*, p. 161.

<sup>81</sup> Ce fut le cas de Lagoven en 1990 pour le contrat d'association avec Exxon, Shell et Mitsubishi. Selon F. Monaldi, B. Mommer a très bien décrit ce processus de mise à l'écart du Congrès. Entretien avec F. Monaldi, cité.

<sup>82</sup> Dans un contexte politique et économique instable, PDVSA apparut comme un symbole national. Sa capacité à créer des revenus en fit un objet d'orgueil national et une sorte de bouée de sauvetage. D. R. Mares, *op. cit.*, p. 40. Il ressort des divers entretiens que nous avons conduits durant les mois de décembre 2009 et de septembre 2011 que le ministère de l'Energie et des Mines se vida de son personnel compétent, attiré par les hauts salaires offerts par PDVSA et par le prestige de la compagnie.

<sup>83</sup> En effet, la faible production du Venezuela à la fin des années 1980 était en partie le résultat des quotas imposés par l'OPEP.



Il existe pourtant des similitudes. Dans aucun cas, la nationalisation n'a été révoquée ni la compagnie privatisée. Par ailleurs, tant au Mexique qu'au Venezuela, on procéda graduellement. Les premiers jalons qui permirent l'ouverture des deux industries furent posés durant les années 1980. Tandis que le gouvernement mexicain obligeait Pemex à éponger ses dettes en lui imposant un fonctionnement extrêmement austère, PDVSA s'internationalisait en créant un large réseau de raffineries en Europe et surtout aux Etats-Unis (CITGO). Par ailleurs, dans les années 1990, les deux compagnies entamèrent le processus d'ouverture par l'industrie du gaz naturel, ressource dont la portée symbolique était moindre que celle du pétrole. Cela montre bien le poids conservé par la nationalisation, et l'importance politique du groupe nationaliste dans les deux pays.

Les ressemblances s'arrêtent là. Pemex continua d'être sous le monopole de l'Etat et subit une pression fiscale de plus en plus grande du fait de l'absence de volonté politique des gouvernements en place de réformer en profondeur le régime tributaire fédéral. Son budget était soumis aux décisions prises au ministère des Finances, peu soucieux des nécessités d'investissements indiquées par le plan de négoce annuel de la compagnie. Le chef de l'exécutif continua de désigner les hauts cadres et d'imposer des critères politiques, liés au rythme du sexennat, au mode de gestion de Pemex. Enfin, les modifications du cadre institutionnel – lignes de négoce, alignement des prix sur les prix internationaux, prise en compte des coûts de transaction et ouverture de l'aval du gaz naturel – furent mineures. Dans un cadre monopoliste inchangé, le nouvel organigramme ne pouvait pas réellement accomplir les buts recherchés : stimuler la compétition, créer une meilleure transparence et simuler une logique de marché. Le régulateur du gaz naturel (et de l'électricité) – la Commission régulatrice de l'énergie (CRE) – qui aurait dû contrer le pouvoir du ministère de l'Energie et celui de l'opérateur national – resta isolé entre deux monopoles, Pemex et la Compagnie fédérale d'électricité (CFE). On la dota par ailleurs d'une capacité d'action minimale : peu de personnel, un financement insuffisant et un pouvoir de sanction réduit. Paradoxalement, l'ouverture majeure se fit en termes d'*outsourcing* des services pétroliers et parapétroliers. Comme ils voulaient recentrer la compagnie nationale sur ses fonctions de base et qu'ils ne réussissaient pas à privatiser le *midstream* (raffineries et pétrochimie), les décideurs ouvrirent les services à l'*outsourcing*. Ce faisant, ils permirent aux compagnies américaines (et dans une moindre mesure canadiennes) d'envahir ce marché : dès lors, les compagnies de service (Schlumberger et Halliburton en tête) consolidèrent leurs positions. Mais une compagnie de service offre des compétences bien différentes de celles d'un opérateur. Cette ouverture en termes d'*outsourcing* se fit au détriment de l'IMP qui peu à peu se transforma en un simple centre de formation éducative. Cette ouverture homéopathique n'eut aucun impact sur les réserves (qui déclinèrent) et sur la production d'hydrocarbures.

Par opposition, à la fin des années 1990, l'industrie pétrolière vénézuélienne était extrêmement ouverte ; elle attirait en masse les compagnies internationales qui trouvaient là un terrain contractuel et juridique favorable. De grandes ruptures furent opérées : les quotas de l'OPEP ne furent plus respectés, les nouveaux contrats réintroduisirent des formes d'associations avec les compagnies internationales qui avaient disparu dans la pratique (même si l'article 5 les autorisait), et les différends pouvaient être jugés sur par un tribunal internationale. Contrairement à l'industrie pétrolière mexicaine, repliée sur elle-même, régie par un cadre juridique et contractuel national, et qui ne s'était ouverte que dans la partie du *downstream* (gaz) et des services, l'industrie pétrolière vénézuélienne réintégra le cadre pétrolier international.

Pourquoi une telle ouverture a-t-elle été possible au Venezuela ? En fait, nous l'avons dit, PDVSA n'a jamais perdu une gestion calquée sur le mode de fonctionnement des compagnies pétrolières internationales. De ce fait, l'entreprise n'éprouvait aucune difficulté à s'associer à des opérateurs internationaux. A l'inverse, Pemex n'avait pas développé de capacité managériale, ni de culture entrepreneuriale. D'autres facteurs jouèrent. La nationalisation était un processus bien plus récent au Venezuela (elle s'est produite dix-neuf ans après celle du Mexique) et beaucoup moins traumatisant. En outre, l'article 5, nuançant la Constitution, laissait une issue dérogatoire au texte principal. Il était dès lors bien plus aisé de remettre en question certains legs du passé. Enfin, il est indéniable que son énorme potentiel géologique, outre l'intérêt qu'il suscitait auprès des grandes compagnies internationales (*International Oil Companies, IOCs*), a de tout temps amené le Venezuela à adopter une conduite beaucoup plus pragmatique.

## **LES ANNÉES 2000 : LE NOUVEAU NATIONALISME PÉTROLIER**

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, des gouvernements de gauche sont revenus en force dans de nombreux pays d'Amérique latine : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Equateur, Honduras, Nicaragua et Venezuela, entre autres. Même si ces gouvernements ont été élus à partir de plateformes idéologiques très diverses, ce retour délivrait un message clair : il fallait contrer les multiples effets négatifs de la vague de « néolibéralisme » de la décennie précédente.

Parallèlement, à partir de 2002, le prix international du pétrole a connu une hausse impressionnante qui est venue compenser les bas prix de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. La plupart des pays producteurs de brut (et de gaz) – dont les économies reposaient souvent sur la manne pétrolière – ont été alors tentés de reprendre le contrôle des ressources naturelles. Ils ont restreint ou mis des conditions à l'accès des compagnies étrangères aux ressources minières (l'amont pétrolier ou gazier) et ont augmenté leur participation au capital de ce segment de l'industrie<sup>84</sup>. Cependant, les modalités de ce processus ont été très variables d'un pays à l'autre. Par ailleurs, certains Etats, tel le Mexique, ont connu un virage à droite. La réorganisation du secteur énergétique après ce troisième boom pétrolier y a donc pris d'autres formes.

Quelles ont été les modifications organisationnelles expérimentées par les industries pétrolières mexicaine et vénézuélienne au début des années 2000 ? Et jusqu'à quel point ces nouvelles structures leur ont-elles permis de surmonter les multiples défis de ce secteur au niveau mondial : fin du pétrole facile, hausse des coûts d'exploration et de production, acquisition et financement des technologies de pointe, etc. ?

---

<sup>84</sup> Ce mouvement était différent d'une « expropriation » de *tous* les actifs des compagnies existantes.

## Les réformes timorées de l'industrie pétrolière mexicaine

Au Mexique, en juillet 2000, le Partido Revolucionario Institucional (PRI), au pouvoir depuis plus de soixante-dix ans, a été remplacé par le Partido de Acción Nacional (PAN). Cette formation politique, de type démocratie chrétienne et libéral sur le plan économique, était plutôt favorable aux entrepreneurs et aux Américains. Pour autant, les réformes des gouvernements successifs du PAN dans le secteur pétrolier n'ont pas été influencées par la vague de ce que l'on a appelé « le nouveau nationalisme pétrolier ».

L'alternance politique s'est d'ailleurs inscrite sous l'égide d'un Congrès dominé par trois forces politiques d'importance égale, ce qui a eu une répercussion extrêmement importante sur le secteur pétrolier. En effet, la moindre restructuration de cette industrie – comme, par l'exemple, l'ouverture d'un de ses segments – rendait nécessaire la modification de la Constitution (article 27), laquelle exigeait, outre la majorité simple dans les parlements locaux, l'approbation des deux tiers du Congrès, où, en cette période de « gouvernement divisé », aucune force politique ne dominait suffisamment pour imposer sa volonté. La nécessité qui s'est ensuivie d'amples consensus entre tous les partis politiques a retardé toute réforme du secteur.

A partir de la fin de l'année 2000, le gouvernement conduit par Vicente Fox (2000-2006) a tenté en vain de développer une conception « entrepreneuriale » à l'opposé de la pensée économique qui avait guidé la restructuration de Pemex en 1992 et durant les années suivantes. A la tête de la compagnie, il a nommé Raúl Muñoz Leos, qui avait démontré ses capacités managériales en tant que président de la firme Dupont au Mexique ; et la plupart des hauts fonctionnaires de l'entreprise provinrent du secteur privé. Il s'agissait d'appliquer l'orthodoxie « entrepreneuriale » à une entreprise d'Etat pour élever celle-ci à la hauteur des plus grandes compagnies internationales. Or les différentes tentatives réformatrices de l'équipe de Muñoz Leos se sont soldées par un échec total, qu'il s'agisse de l'intégration au sein du Conseil d'administration de quatre importants entrepreneurs mexicains (en vue d'apporter des critères techniques au processus décisionnel), du rattachement administratif des quatre filiales (Pemex Exploration et Production, Pemex Raffinage, Pemex Gaz et Petrochimie de Base et Pemex Pétrochimie) sous une forte direction centrale (pour définir des objectifs communs et favoriser une coordination et une coopération meilleures) ou du développement de l'industrie nationale dans les ressources pétrolières (projet El Fenix de construction de deux nouveaux complexes pétrochimiques de grande taille grâce à un co-investissement Pemex-privé). Une meilleure interaction entre Pemex et les compagnies privées nationales du secteur de la construction et des biens de capitaux n'a même pas vu le jour<sup>85</sup>. Quant à la réforme du régime fiscal de Pemex, votée à la dernière minute (fin 2005), elle s'est révélée largement insuffisante.

Les changements ont donc été minimes, malgré les nombreuses promesses du gouvernement. L'effet d'annonce a d'ailleurs posé problème, les intentions de changement sans cesse claironnées constituant autant de messages inquiétants, notamment pour les investisseurs et les industriels. Finalement, la compagnie nationale est demeurée totalement dépendante des aléas politiques.

---

<sup>85</sup> Les contrats de services multiples (CSM) ont été conçus pour les *Majors*, non pour les petites compagnies. A la différence des *joint ventures*, ils ne favorisaient pas la formation du personnel mexicain.

De fait, il a fallu attendre l'arrivée du nouveau président, Felipe Calderón Hinojosa, issu lui aussi du PAN, pour qu'une réforme pétrolière puisse voir le jour en octobre 2008. Dès sa prise de pouvoir en 2006, le nouveau chef de l'Etat s'est alarmé de la diminution à la fois massive et brutale de la production de brut. Certes, cette baisse était due au déclin naturel – quoique plus important que prévu – du méga gisement Cantarell (un des plus grands au monde), qui avait fourni pendant plusieurs années 62 % de la production mexicaine de brut. Pour un pays dont les recettes fiscales dépendaient aussi largement de la rente pétrolière, cette situation était extrêmement grave, d'autant que durant plus de vingt-cinq ans Pemex n'avait quasiment pas investi dans l'exploration. Dès mars 2007, différents groupes d'étude – tant à Pemex qu'au ministère de l'Energie (Sener) – ont travaillé sur ce dossier. Ensemble, ils ont décidé qu'il fallait faire de Pemex une compagnie publique nationale et cesser de la gérer comme un bras de l'administration publique fédérale.

Le 8 avril 2008, Felipe Calderón présentait cinq projets de loi, tout en précisant qu'il s'agissait de renforcer Pemex sans la privatiser, ni lui ôter le contrôle des hydrocarbures ou la propriété des actifs. Ces projets de loi visaient à renforcer certains secteurs : le Conseil d'administration, en y introduisant quatre nouveaux membres, les « conseillers indépendants professionnels » dont la présence était destinée à équilibrer le nombre des conseillers syndicaux et l'influence des commissions techniques, vis-à-vis des membres du *board* ; l'autonomie de Pemex face au ministère des Finances (en termes d'endettement) ; les travaux publics spécifiques aux besoins de l'industrie ainsi que les nouveaux « contrats intégraux » (*incentivados*), sorte d'intermédiaires entre les contrats risqués (interdits par la Constitution) et les traditionnels contrats de services ; enfin, de façon mineure, le régime fiscal de Pemex en allégeant les impôts pour les gisements peu productifs ou jugés difficiles. La création d'un organe régulateur – la Commission nationale des hydrocarbures (CNH) – devait renforcer le ministère de l'Energie en lui offrant des critères techniques sur l'état des réserves et de la production, la viabilité des projets de Pemex, la technologie utilisée et les questions relatives à la sécurité industrielle. Il était également question d'ouvrir au secteur privé les nouvelles constructions et les opérations de raffinage, transport et distribution des produits pétroliers (sans que cela induise un changement de contrôle des ressources). A l'issue d'une très longue période de débats (ceux organisés par le Sénat ont eu le plus d'impact), les partis d'opposition ont présenté leurs propres propositions<sup>86</sup>. Finalement, le 28 octobre 2008, après maintes négociations, une réforme pétrolière était votée, qui débordait le cadre des hydrocarbures, puisqu'elle était accompagnée de deux lois (proposées par le PRI) : l'une concernant la transition énergétique, l'autre, les énergies renouvelables.

Cette réforme était le produit d'un consensus entre les différentes forces politiques du pays. Si l'on considère les difficultés rencontrées depuis les années 1990 pour transformer le fonctionnement de l'industrie des hydrocarbures, c'était un véritable succès ! De fait, cette réforme a indéniablement dégagé l'horizon : le nouveau régime fiscal allait permettre d'intensifier l'exploration de certaines aires complexes (Chicontepepec et l'*offshore* profond) ;

---

<sup>86</sup> Du 8 mai au 22 juillet, les différentes propositions du chef de l'exécutif ont été examinées et amplement critiquées au cours de 22 forums organisés par le Sénat auxquels participaient les principaux experts du pays (170 au total). En juillet et fin août 2008, le PRI puis le Parti de la révolution démocratique (PRD), qui avait alors pris le nom de Front ample populaire (FAP), ont fait connaître leurs propres projets.

le schéma extrêmement onéreux des Pidiregas était supprimé<sup>87</sup>, et l'adoption de nombreuses recommandations inspirées des pratiques internationales ne pourrait qu'améliorer la gestion de la compagnie nationale. On espérait également que les lois sur la transition énergétique, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique auraient un impact favorable sur le développement durable.

Pourtant, toutes ces transformations n'ont pas réduit les obstacles majeurs au bon fonctionnement de Pemex : le monopole d'Etat, d'où découlait nombre de problèmes, est demeuré intact. Pour d'évidentes raisons politiques, le syndicat pétrolier (STPRM) a été épargné, alors même qu'il constituait le frein majeur à l'essor d'une culture entrepreneuriale. Le dossier des retraites n'a pas été traité non plus. Pourtant, la refonte de ce système était plus qu'indispensable car « *los pasivos laborales* » comptaient pour beaucoup dans l'endettement pharamineux de Pemex. Enfin, on a refusé d'aborder le sujet du *midstream* (les raffineries construites et gérées par des compagnies privées, ainsi que le transport et la distribution des produits dérivés du raffinage et de la pétrochimie). On se trouvait donc dans une situation totalement contradictoire puisque, d'un côté, il existait depuis 1995 un segment ouvert au secteur privé (le gaz naturel) et que, de l'autre, une situation anti-économique imposait le transport routier bien plus onéreux que le transport par pipelines<sup>88</sup>. Enfin, d'autres mesures tendaient à renforcer la bureaucratie régnante. Ainsi, certains comités au sein du *Board* (Transparence et Audit, d'un côté, Evaluation, de l'autre) semblaient faire double emploi avec des instances qui existaient déjà (les organes internes de contrôle de Pemex et l'Audit supérieur de la Fédération, organe qui relève du Congrès). Dès lors, il devenait difficile de savoir qui faisait quoi exactement. Par ailleurs, il n'était pas sûr que les nouveaux contrats – avec leurs limitations – attirent les opérateurs internationaux dans la mesure où ils interdisaient aux compagnies d'inscrire à leurs bilans les réserves découvertes et la production effectuée ; ils seraient régulés par Pemex (juge et partie à la fois !), et non par la CNH, agence indépendante, ce qui était contraire aux règles internationales.

Au fond, ces réformes étaient en quelque sorte des vœux pieux : on modifia les lois secondaires de l'article 27 de la Constitution pour éviter de changer l'article lui-même, oubliant la logique interne qui les liait. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si Felipe Calderón annonçait en octobre 2010 qu'une nouvelle réforme des hydrocarbures était souhaitable...

Quant à la mise en place de la réforme, elle a été très longue. Les nouveaux conseillers indépendants et professionnels du *Board* et les commissaires de la CNH ont mis du temps à prendre la dimension d'un rôle qui était inédit pour tous. Il a fallu attendre presque une année avant que les nouvelles instances commencent à fonctionner. La nouvelle commission était très réduite (moins de 50 employés) et n'avait qu'un très faible budget pour superviser cette énorme machine qu'est Pemex. Les nouveaux « contrats intégraux » n'ont été officialisés que le 18 août 2011 (près de trois ans après la réforme). Encore ne concernent-ils que les gisements matures, les moins prisés et les moins productifs. A quand les gisements en *off shore* profond du Golfe

---

<sup>87</sup> Les Pidiregas représentent une forme de financement par des tiers (capitaux privés) qui est légale au sein d'un cadre constitutionnel prohibitif, mais leur emploi massif a contribué à augmenter considérablement l'endettement de Pemex.

<sup>88</sup> Les raisons sont bien entendu politiques, quelques familles – de véritables mafias – détenant le monopole du transport routier du gaz LP.



du Mexique que tous les opérateurs internationaux guignent avec impatience ? Aujourd'hui, le scepticisme est grand parmi les observateurs... D'autant que le ministère des Finances continue d'exercer sa tutelle sur Pemex et que la compagnie ne peut toujours pas disposer comme elle l'entend de son budget annuel. Indéniablement, cette réforme n'a pas attaqué les organes qui sont au cœur du nationalisme pétrolier.

## **Le nouveau nationalisme bolivarien des hydrocarbures**

Le 1<sup>er</sup> décembre 1998, à l'issue d'une crise sans précédent, le commandant Hugo Chávez – candidat sans parti – gagnait l'élection présidentielle avec 70 % des suffrages exprimés. Pour une bonne partie de la population, lassée du bipartisme traditionnel (ADECO (Acción Democrática) et COPPEI (Partido Social Cristiano de Venezuela) et surtout blessée, socialement et économiquement, par le libéralisme excessif des années 1990, Chávez incarnait l'espoir du changement.

Le nouveau gouvernement a donc lancé une politique de « ré-étatisation », qui donnait à l'Etat l'initiative du développement économique. Ce revirement a touché en priorité le secteur des hydrocarbures. De son côté, PDVSA se trouvait dans une situation compliquée, car une réorganisation interne très importante, décidée lors d'un congrès tenu en juillet 1997, était en cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 : face aux déficiences de l'organisation antérieure, l'administration de Luis Guisti s'était résolue à remodeler la compagnie nationale. On est donc passé de trois filiales (Maroven, Lagoven et Corpoven) à une organisation par lignes de négoce (exploration, production et raffinage). Ce changement a été extrêmement démobilisateur pour les employés qui avaient travaillé toute leur vie dans l'une de ces compagnies et s'étaient habitués à un style de gestion précis. C'est cette situation particulière que la nouvelle équipe chaviste a trouvée au début de l'année 1999.

En décembre 1999, l'Assemblée élue (ex-Congrès vénézuélien) a adopté une nouvelle Constitution, dite bolivarienne, qui mettait fin au pacte de Punto Fijo et marquait l'avènement d'une V<sup>e</sup> République. Elle a réaffirmé les fondements de la nationalisation des hydrocarbures, le contrôle des ressources pétrolières nationales et de la direction des opérations par PDVSA, sans pour autant remettre en question la politique d'ouverture. Au Venezuela, l'industrie pétrolière est au cœur de l'économie nationale : PDVSA est le plus grand employeur du pays, le pétrole représente les trois quarts des revenus d'exportation, la moitié des ressources fiscales et 33 % du PIB. Hugo Chávez avait bien conscience de la valeur stratégique de ce secteur : s'il voulait appliquer son ambitieux programme bolivarien, il devait contrôler PDVSA pour transformer une compagnie axée sur le seul profit en une machine fabriquant de la rente<sup>89</sup>.

Le gouvernement a d'abord renoué avec la discipline de l'OPEP, car la conjoncture des prix était à ce moment-là défavorable aux pays producteurs, en raison notamment de la crise asiatique qui avait fait plonger le prix du brut. Parallèlement, il a fixé les deux grandes lignes directrices

---

<sup>89</sup> D. R. Mares, *op. cit.*, p. 42.



de sa politique pétrolière : la première consistait à favoriser les activités à forte valeur ajoutée en développant une industrie de transformation des hydrocarbures sur le territoire national ; ce faisant, le gouvernement entendait reprendre en main la totalité de la chaîne pétrolière et rompre avec la politique antérieure qui consistait à se concentrer sur la production de brut<sup>90</sup> ; la seconde visait à promouvoir l'exploration, la production et la commercialisation du gaz naturel, peu développées malgré les très abondantes réserves du Venezuela.

Dans la nouvelle Constitution, toute une série d'articles ont redonné à l'État les prérogatives qu'il avait dans la loi de 1975. Deux mesures ont été particulièrement significatives : le rétablissement de l'article 127 de la Constitution de 1936, qui stipulait que les différends seraient résolus devant les tribunaux vénézuéliens, et l'annulation de l'article 123 de la Constitution de 1961, qui avait autorisé à nouveau les acteurs privés nationaux à investir dans les hydrocarbures<sup>91</sup>. Pourtant, parallèlement, la Constitution n'excluait pas la participation active des compagnies pétrolières privées. En 1999 (décret-loi organique sur le gaz), puis en 2001 (décret-loi organique sur les hydrocarbures), le gouvernement a promulgué un nouveau cadre juridique et réglementaire pour ces industries. Ces textes redéfinissaient le champ des activités proposées aux investisseurs privés et les conditions d'accès aux rentes pétrolières et gazières. Ils différenciaient deux catégories d'activités : celles réservées à l'État ou accessibles au privé sous condition ; celles totalement libres et ouvertes à la concurrence. Les premières concernaient les segments (le brut, même le brut extra lourd) où les marges bénéficiaires étaient les plus larges ; les secondes concernaient les segments (gaz naturel non associé au pétrole) où les marges bénéficiaires étaient les plus basses, les investissements trop élevés par rapport à la rentabilité escomptée et où PDVSA manquait d'expérience. Dans le cas du gaz non associé, les compagnies privées pouvaient avoir l'exclusivité (100 %) et compter sur un système fiscal (impôts sur le revenu et royalties) beaucoup plus faible que celui appliqué pour le brut. Cette ouverture s'appliquait à tous les niveaux de la chaîne gazière. Cependant, pour éviter la création de monopoles privés sur certains segments, le gouvernement a créé une structure de régulation spécifique pour le gaz : Enagas.

Pour le pétrole, la nouvelle loi de 2001 a abrogé les trois formes d'associations en vigueur durant les années 1990 et redéfini les conditions d'opération des tiers. Ces activités étaient désormais réservées à l'État mais accessibles aux opérateurs pétroliers privés. Ces derniers devaient les mener à bien avec PDVSA dans le cadre d'une association appelée « entreprises mixtes » à condition d'obtenir l'accord préalable du gouvernement et des membres de l'assemblée constitutive. PDVSA conservait au moins 50,1 % du capital social de ces entreprises, qui devaient par ailleurs être soumises au respect des traités internationaux souscrits par l'État vénézuélien. Il était prévu que l'application de la loi de 2001 serait immédiate pour PDVSA, mais ne serait effective pour les compagnies privées qu'après leur reconversion en entreprises mixtes, reconversion dont la décision était laissée au libre arbitre des opérateurs privés. On rétablissait ainsi la clause d'exigence minimale de contrôle par l'État annulée en 1993 dans la loi sur les pétroles lourds, tandis que la clause relative aux traités internationaux disparaissait.

---

<sup>90</sup> Entretien avec Eulogio del Pino, Caracas, septembre 2011.

<sup>91</sup> A. Benhassine, *op. cit.*, p. 219.

La nouvelle loi imposait également aux compagnies publiques et privées la présentation annuelle de leurs comptes de façon séparée selon les différentes phases du développement des blocs assignés.

La nouvelle réglementation des hydrocarbures, la réorganisation interne de PDVSA en lignes de négoce et surtout l'interventionnisme croissant de Chávez dans la gestion de l'entreprise et de l'industrie (notamment le fait qu'il nomme des directeurs généraux qui ont sa confiance, mais qui sont inexpérimentés) renvoient une image néfaste quant à la bonne marche d'une compagnie pétrolière. En 2001, le directeur général de PDVSA, le général Guaicaipuro Lameda, a critiqué ouvertement l'action du gouvernement Chávez : il est devenu le porte-parole des revendications des cadres de la holding, et cela lui a donné par la suite un certain poids politique. En février 2002, le président Chávez a nommé un nouveau directeur général de PDVSA et s'est évertué dès lors à choisir des personnes qui lui étaient obligées. La situation a rapidement pris une dimension politique nationale : de nombreuses manifestations de l'opposition contre le gouvernement et un putsch renversant (pour deux jours) le président en place ont été les événements les plus notables. Le 2 décembre 2002, les travailleurs pétroliers ont déclaré une grève illimitée et suspendu toute activité. La production s'est effondrée (de 3,3 mbj en novembre 2002 elle est passée à 700 000 bj en janvier 2003), provoquant des pertes estimées à 7,5 milliards de dollars. Le Président n'a cependant pas capitulé et a envoyé l'armée reprendre le contrôle de tous les sites de production et de raffinage. Après 69 jours de grève, les activités ont redémarré. Hugo Chávez avait gagné ce bras de fer. Cette crise aiguë a même renforcé sa détermination à contrôler tous les pans de l'industrie. En vertu du code du travail en vigueur, il a limogé pour absence injustifiée sur le lieu de travail 20 000 employés de PDVSA, soit la moitié du personnel, aussi bien cadres qu'ouvriers : la compagnie, exsangue, en a été affaiblie pendant de nombreuses années<sup>92</sup>.

A partir de février 2003, des changements majeurs sont intervenus dans l'organisation et le fonctionnement de la holding devenue la « *nueva PDVSA* ». Chávez a réuni la direction de la compagnie et celle du ministère du Pouvoir populaire pour l'Energie et les Mines (devenu ensuite le ministère du Pouvoir populaire pour l'Energie et le Pétrole) en une entité unique qu'il a confiée à Rafael Ramírez Carreño<sup>93</sup>. La structure interne de PDVSA a été également réorganisée : l'industrie du gaz dont le nouvel agencement était plus complexe<sup>94</sup> a été séparée de l'industrie pétrolière désormais divisée en zones géographiques (Occident, Orient et Sud). En fait, il semblerait que cette nouvelle structure, dont on pourrait se demander si elle ne reprenait pas les défauts organisationnels signalés lors du congrès de 1997 (doublement des coûts et économies d'échelle non respectées), n'a jamais réellement fonctionné.

---

<sup>92</sup> Entretien avec Carlos Figueredo, Caracas, septembre 2011.

<sup>93</sup> Ramírez était un compagnon de classe du frère de Chávez. Devenu ingénieur mécanicien, il milita au PPT (Partido Popular de los Trabajadores). Lors du coup d'Etat avorté d'avril 2002, il soutint fidèlement Chávez gagnant ainsi la confiance totale du chef de l'exécutif. D. R. Mares, *op. cit.*, p. 56.

<sup>94</sup> La nouvelle structure de l'industrie du gaz distingue le « gaz non associé » du gaz associé au pétrole ainsi que le *downstream* et l'*upstream*. L'*upstream* du gaz non associé peut être développé entièrement par les compagnies privées. L'*upstream* du gaz associé qui reste entre les mains de PDVSA a été répartie régionalement (PDVSA Occident ou PDVSA Orient et Sud). Enfin le segment du *downstream* et du gaz liquéfié (LNG, sigle en anglais de Gaz Naturel Liquéfié) est remis à PDVSA Gaz.

Les bonds du prix du pétrole ont conforté le Président dans ses décisions et l'ont encouragé à renforcer le rôle social, économique et diplomatique de PDVSA. Très vite, la compagnie nationale a absorbé différents secteurs étrangers au cœur du métier. De nouvelles filiales sont apparues, qui s'occupaient d'activités non pétrolières (PDVSA Agricole, PDVSA Industriel, PDVSA Gaz Communal, PDVSA Naval ou encore PDVAL pour l'alimentation), sans compter les nombreuses missions sociales qui affectaient lourdement son budget et ont énormément accru son personnel : au moment de la grève, elle comptait 20 000 employés, en 2010, elle en regroupait 99 867<sup>95</sup>. Cette expansion tous azimuts était la conséquence du nouveau plan de développement de l'entreprise et de l'industrie, le plan *Siembra Petrolera* (la semence du pétrole), d'août 2005. Celui-ci redessina les objectifs et les contours des actions de PDVSA : « Participer au processus de développement social et économique du pays », mais ces activités externes puisaient dans les fonds propres de l'entreprise, ce qui a obéré la maintenance des infrastructures pétrolières et réduit la production.

A partir de 2002, avec le troisième boom pétrolier, le gouvernement Chávez a pris conscience du nouveau rapport de force qui définissait la relation entre les compagnies nationales et les compagnies internationales. Lassé de voir ces dernières hésiter à appliquer la loi de 2001 et à migrer vers les compagnies mixtes, il a décidé « de leur tordre le bras ». La migration est devenue obligatoire, et non plus volontaire, et a établi de nouvelles bases, bien plus sévères pour les IOCs<sup>96</sup>. Un nouveau décret modifiant la loi de 2001 a accru la participation de PDVSA dans les compagnies mixtes, qui est passée à 60 % au lieu de 50,1 %. Le gouvernement a également modifié les royalties de la Ceinture de l'Orénoque qui sont passées de 16 % à 30 %. Ce processus s'est effectué grâce à la médiation de l'Asociación venezolana de los hidrocarburos (AVHI) qui regroupait une grande partie des compagnies pétrolières internationales. Les premières migrations se sont effectuées sans trop de problèmes : seules Exxon Mobil et Conoco Philips ont refusé ces nouveaux contrats et ont eu recours au tribunal arbitral de la Banque mondiale, le CIADI, pour demander la réparation des dommages subis<sup>97</sup>. Il est difficile aujourd'hui de faire un bilan de ces nouvelles entreprises mixtes : n'étant validées par aucune instance indépendante, les informations officielles sont peu fiables. Quant aux opérateurs internationaux, ils conservent jalousement leurs informations, craignant qu'une fuite n'entache leur relation avec le gouvernement. Il semblerait cependant que la nouvelle structure de ces associations entre PDVSA et les IOCs laisse peu de marge d'action aux opérateurs internationaux. Les compagnies étrangères font le gros dos, mais n'investissent guère. En fait, il est probable qu'elles attendent : la Ceinture de l'Orénoque est aujourd'hui le bassin le plus prometteur de la planète (plus de 276 milliards de barils de réserves de brut selon les estimations officielles) et tout porte à croire que Chávez, bien que gravement malade, n'a pas préparé sa succession...

---

<sup>95</sup> Rapport d'activités de PDVSA, 2010.

<sup>96</sup> Cela a constitué la première rupture avec la sécurité juridique. Entretien avec Luis Xavier Grisanti, Président de l'Asociación Venezolana de los Hidrocarburos (AVHI), Caracas, septembre 2011.

<sup>97</sup> Le CIADI (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, ICSID), institution créée en 1965, cherche à pourvoir les flux d'investissements internationaux d'une plus grande garantie juridique. Au moment où nous écrivons cet article, le CIADI ne s'est pas encore prononcé. La française TOTAL et l'italienne ENI ont également refusé de migrer en ce qui concerne les OSAs (Jusepín, pour TOTAL). Néanmoins, elles ont gardé profil bas et négocié avec le gouvernement qui les a dédommagées à un prix jugé acceptable.

Depuis 2008, se développent aussi d'autres accords. Chevron et Repsol ont formé des compagnies mixtes avec PDVSA, qui, de son côté, a mis sur pied des accords binationaux. Il s'agit de forger de nouvelles compagnies mixtes avec les sociétés nationales des pays amis (Russie, Chine, Vietnam, Portugal, etc.). La situation n'étant pas claire, aucune de ces compagnies n'a encore apporté sa part (les 40 % requis)... mais il semblerait que PDVSA traîne elle aussi les pieds. Il lui est en effet difficile, d'un côté, de financer ses nouvelles filiales et d'assurer sa participation majoritaire (au moins 60 %) dans les nouvelles compagnies mixtes ; de l'autre, d'alimenter financièrement ses missions sociales et de mener une politique diplomatique coûteuse (Petroamérica) avec ses voisins les plus pauvres. Même si le prix du baril demeure élevé, les moyens de PDVSA sont d'autant moins extensibles que pour la première fois la compagnie est endettée (30 % de son patrimoine). Les défis sont donc lourds et la nouvelle PDVSA – trop dispersée et peu rentable - n'est pas forcément bien armée pour les relever avec succès. Il est vrai qu'au lieu de réduire les coûts de l'entreprise, la stratégie de Chávez a consisté à jouer sur le prix du baril, en renforçant la politique de l'OPEP, dont il est aujourd'hui l'un des plus ardents protagonistes. Mais cette tactique a des limites.

Depuis 2005, Chávez a développé une diplomatie pétrolière extrêmement active. Il a créé Petroamérica, un programme d'intégration énergétique (pétrolière) de la région qui comprend les pays de l'Alternative bolivarienne. Il s'agissait au départ de contrer le projet américain d'inspiration néolibérale de la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA)<sup>98</sup>. Petroamérica se déploie en trois entités : Petrosur, Petrocaribe et Petroandina. Chacune offre des solutions adaptées aux nécessités de chaque zone et aux demandes particulières des pays membres. Ces accords de coopération (entre PDVSA et les compagnies nationales de ces pays) sont extrêmement variés, bien que concentrés sur la livraison de brut et de produits raffinés à des prix attractifs pour les pays membres (-25 %) avec en outre des facilités de paiement<sup>99</sup>. A partir de 2007-2008, ces initiatives, élargies, ont englobé d'autres pays, du Sud en général, tels que la Chine, l'Iran et le Qatar pour l'exploitation gazière ; le Nigeria pour l'exploitation pétrolière ainsi que l'Inde, la Russie et la Libye<sup>100</sup>. Diversifier les marchés permet au Venezuela de réduire sa dépendance face à un seul client<sup>101</sup>. Bien qu'il veuille continuer à exporter vers les Etats-Unis, le gouvernement Chávez désire également augmenter ses exportations vers la Chine, où il prévoit de livrer 1 mbj en l'an 2015<sup>102</sup>. En fin de compte, Chávez pense que cette multitude d'accords constitue un solide rempart contre les possibles tentatives de déstabilisation dont il pourrait faire l'objet.

---

<sup>98</sup> Dans la région, il convient de diminuer les effets négatifs du coût de l'énergie pour les pays pauvres en énergies fossiles dont la situation économique est fragile.

<sup>99</sup> Ces initiatives intègrent également la construction et l'exploitation conjointes de raffineries, la commercialisation du brut et des produits raffinés, du Gaz Propane, du bitume et des lubrifiants ainsi que le transport et la logistique, la pétrochimie, la mise en valeur et la production des combustibles écologiques.

<sup>100</sup> A. Benhassine, *op. cit.*, p. 354.

<sup>101</sup> En effet, plus de 80 % des exportations de brut étaient destinées à alimenter le marché des Etats-Unis.

<sup>102</sup> Entretien avec Eulogio del Pino, cité. Par ailleurs, les projets avec la Chine sont des plus ambitieux et se développent rapidement. En mars 2007, PDVSA et la China National Petroleum Corporation (CNPC) se sont entendues pour produire ensemble 400 000 bj dans l'Orénoque. En contrepartie, PDVSA devra investir dans trois raffineries en Chine. Elles ont également le projet commun de remodeler deux raffineries obsolètes à Cuba et d'en construire une troisième.

## Le nouveau nationalisme pétrolier : une mise en perspective

Il semblerait à première vue que l'industrie pétrolière en Amérique latine ait connu, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, un véritable chassé-croisé entre un Mexique gouverné par la droite qui veut ouvrir son industrie pétrolière et mettre son traditionnel et bien connu nationalisme énergétique en sourdine et un Venezuela qui, sous l'égide d'un caudillo pratiquant un populisme de gauche, a décidé de redresser une nationalisation bancaire depuis sa naissance en 1975.

Depuis l'arrivée au pouvoir du PAN, de nouvelles formes contractuelles ont vu le jour, au grand dam du groupe des nationalistes : d'abord, durant la gestion de Vicente Fox, avec les contrats de services multiples, octroyés à des compagnies étrangères (Repsol et Petrobras en particulier) explorant et développant les gisements de gaz naturel du Bassin de Burgos dans le Nord du pays ; ensuite, avec les « contrats intégraux », produits de la réforme de 2008, dont les trois premiers ont été attribués le 18 août 2011. Pour la presse internationale, il s'agit là d'une véritable rupture puisque le Mexique ouvre enfin son amont pétrolier aux opérateurs étrangers. A la fin du mois d'août 2011, Pemex a en outre acquis 4,9 % supplémentaires de son portefeuille d'actions de Repsol et s'est associée avec Sacyr, une compagnie de services espagnole, de façon à peser davantage dans l'orientation générale de la politique de cette compagnie (ensemble, Pemex et Sacyr cumulent désormais 29 % des actions). Il s'agit là d'une grande première, même si la décision a été prise sans que le Conseil d'administration de Pemex ni le Congrès aient été consultés. Les hauts fonctionnaires de Pemex ont expliqué qu'ils avaient décidé de suivre la voie de Petrobras (la compagnie brésilienne) et cherché à jouer un rôle à l'international. La prise de contrôle de Repsol – compagnie importante présente dans toute l'Amérique latine – apportera à Pemex technologie et savoir-faire. Ne pouvant lever les interdits constitutionnels aussi facilement qu'elle le voudrait, Pemex se fraye un chemin alternatif.

Par ailleurs, la réforme de 2008 a intégré certaines des recommandations formulées par l'OCDE sous le nom de « meilleures pratiques pour l'administration des compagnies publiques ». Elle a également pris modèle sur le Brésil et la Norvège en créant la CNH qui devrait permettre d'éviter que Pemex s'autorégule : disposition indispensable, non seulement pour donner confiance aux opérateurs étrangers, mais aussi pour simuler une logique de marché, même dans un environnement de monopole.

De son côté, le gouvernement vénézuélien a repris le contrôle de toute la chaîne des hydrocarbures (de l'exploration à la commercialisation), et PDVSA s'est vue attribuée une mission sociale qui dépasse largement ses fonctions pétrolières. Parallèlement, le Venezuela a réintégré sa place dominante à l'OPEP qu'il avait délaissée durant les années 1990. Pour la première fois de son histoire, il a également dérogé à une règle essentielle : ne jamais annuler unilatéralement un contrat pétrolier avec un tiers. Or la loi des hydrocarbures de 2001 (en ce qui concerne le pétrole), modifiée ensuite par décret en 2006, rompt avec ce principe : ni la loi du « *fifty-fifty* » ni la loi de réversion n'avaient conduit à une telle pratique. Pour la première fois également, PDVSA est endettée, même si sa dette peut paraître ridicule à bien des compagnies pétrolières. On ne peut oublier non plus que 50 % des employés de la compagnie sont nouveaux : la plupart d'entre eux n'ont aucune expertise pétrolière, ce sont seulement des hommes fidèles au président Chávez ou au directeur de PDVSA et du ministère



de l'Énergie et du Pétrole, Rafael Ramírez. Contre les us et coutumes, la politique a franchi les portes de l'entreprise... On pourrait même dire – sans exagérer - qu'elle a envahi entièrement la compagnie nationale.

A la suite de ces transformations, PDVSA a perdu son aura de compagnie modèle dans le monde de l'industrie pétrolière internationale. Les chiffres, bien que peu crédibles puisqu'ils ne sont pas validés par une entité indépendante, sont éloquentes. Si est vrai qu'avec la certification récente de la Ceinture de l'Orénoque le Venezuela détient désormais les réserves les plus élevées de la planète (276 milliards de barils), la production de brut fait plus que plafonner depuis dix ans : 2,9 mbj en 2010, selon les chiffres officiels<sup>103</sup> alors qu'elle atteignait 3,2 mbj en 1998. La production actuelle des compagnies mixtes est bien inférieure à celle des OSAs et des associations stratégiques à la fin des années 1990. Et les investissements des opérateurs étrangers sont au plus bas. L'industrie du gaz naturel n'a pas décollé malgré les divers plans échafaudés : le pays continue d'importer du gaz de Colombie alors qu'il détient les réserves les plus élevées – et de loin – de l'Amérique latine. L'extrême politisation du processus de prise de décision, le manque de personnel hautement qualifié, la grande dispersion de l'entreprise qui ne se focalise plus sur son « *core business* » et l'absence de réelle garantie juridique expliquent en grande partie ces résultats peu encourageants.

Mais que l'on ne s'y trompe pas, la réalité est plus complexe.

Pemex n'est pas devenue une compagnie pétrolière qui, libérée de ses multiples entraves, jouirait aujourd'hui d'une autonomie décisionnelle, budgétaire et gestionnaire, et optimiserait la rente pétrolière tout en préservant la sécurité énergétique (récupération des trois types de réserves-3p), la sécurité industrielle et le développement durable. Loin de là : le monopole d'État est bien en place et le ministère des Finances continue de diriger la compagnie nationale et de lui imposer – pour ses opérations – des critères financiers étrangers au bon fonctionnement d'une compagnie pétrolière. Enfin, l'article constitutionnel 27 reste inamovible : les dirigeants de Pemex doivent se contorsionner pour trouver des bifurcations et des chemins de traverse (toujours porteurs d'effets pervers) ouvrant aux investisseurs privés des segments qui leur restent légalement fermés (les « contrats intégraux » par exemple).

PDVSA, de son côté, reste une compagnie largement ouverte aux investissements étrangers, malgré les nouvelles restrictions imposées. En effet, le groupe qui entoure le président Chávez et Rafael Ramírez est bien plus modéré que ne le laisse supposer la radicalité de ses discours : il reconnaît que l'exploration et la production sont des activités dévoreuses de capitaux, qui, en outre, comportent de très hauts risques. Ils reconnaissent également leurs propres limites dans ce domaine : ils ne peuvent ni certifier ni développer seuls le brut extra lourd de la Ceinture de l'Orénoque, par exemple. Ce réalisme les amène à adopter un comportement beaucoup plus pragmatique qu'on ne s'y attendrait et à limiter largement le nationalisme affiché. Cela permet de comprendre par exemple pourquoi, au moment de la première génération des migrations, un organisme tel que l'AVHI – dans lequel on retrouve toutes les grandes compagnies pétrolières internationales – a pu jouer habilement et concilier les intérêts des représentants

---

<sup>103</sup> Bien moins si l'on en croit les données des observateurs étrangers. L'OPEP lui en attribue 2,7 tandis que BP ou Exxon lui en reconnaissent 2,3, tous producteurs confondus (PDVSA et les compagnies étrangères).



de la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) avec ceux des compagnies privées. Même si le gouvernement Chávez a vendu tout récemment la raffinerie de PDVSA Ruhr OEL (en Allemagne) à des compagnies russes, la majeure partie de sa capacité de raffinage se trouve toujours en dehors du pays (en particulier aux Etats-Unis). Le discours de Chávez au sujet des forces du mal (à savoir les Etats-Unis) a beau être virulent, le Venezuela a aujourd'hui dépassé le Mexique et est devenu, juste après le Canada, le deuxième fournisseur de brut des Américains.

## CONCLUSION

Ce long parcours qui nous a permis d'observer et de comparer deux compagnies pétrolières latino-américaines, depuis leur naissance jusqu'à aujourd'hui, offre de multiples leçons. Au départ, rien ne semblait distinguer l'industrie pétrolière du Mexique de celle du Venezuela. Les deux pays, qui recélaient d'importantes ressources en hydrocarbures, ont attiré à la même époque les compagnies internationales. De même, ils ont dû tous deux apprendre leur métier de propriétaire des ressources en terre, c'est-à-dire surveiller – sans les faire fuir pour autant – les opérateurs étrangers, afin qu'ils payent des taxes et des impôts correspondant à leur production et au coût de celle-ci, et qu'ils investissent dans la production future. Qu'est-ce qui peut expliquer que, par la suite, leurs chemins aient divergé de la sorte ? De multiples éléments liés au contexte national – histoire, régime politique, géographie, nature des ressources – semblent avoir joué un rôle important et induit des processus de nationalisation dissemblables.

Nous l'avons dit, la Révolution de 1910-1917 a été déterminante dans la naissance de l'industrie pétrolière mexicaine. Beaucoup d'auteurs (Adolfo Gilly notamment<sup>104</sup>) considèrent que la nationalisation du pétrole en 1938 a été l'acte ultime qui a parachevé la Révolution mexicaine. Implicitement, il y a eu identification entre la Révolution (comme processus d'édification de la nation mexicaine) et le pétrole. Cet événement explique plus que tout autre le radicalisme qui a présidé aux expropriations et la coupure quasi définitive avec les opérateurs étrangers.

Le Venezuela au contraire a cherché surtout à s'émanciper des régimes dictatoriaux et à instaurer une démocratie politique. Libre de toute pesanteur idéologique, ce pays aux confins des Andes et des Caraïbes, a pu faire preuve d'un grand pragmatisme. La proximité ou l'éloignement géographique vis-à-vis des Etats-Unis a été sans aucun doute un autre facteur important pour des pays qui accueillaient des compagnies pétrolières essentiellement américaines. Bien des historiens le rappellent : en matière de pétrole, les pressions que le puissant voisin du Nord a exercées sur le Mexique depuis la fin de la Révolution – pour défendre ses compagnies – ont nourri et exacerbé le radicalisme des régimes postrévolutionnaires, radicalisme qui était pour ces derniers la seule façon de survivre. Plus éloigné, le Venezuela a au contraire entretenu une relation d'autant plus cordiale avec les Etats-Unis (sauf tout récemment avec Chávez) qu'il était leur principal fournisseur en hydrocarbures depuis 1923. Le facteur géographique

---

<sup>104</sup> A. Gilly, 2001, p. 383.

explique également pourquoi le Mexique – contrairement au Venezuela - a toujours conservé son indépendance vis-à-vis de l'OPEP, et n'a pas voulu rejoindre l'Organisation malgré les nombreuses sollicitations dans ce sens de cette dernière. Cette décision – pour compréhensible qu'elle soit - a sans nul doute affaibli le Mexique à certains moments de son histoire.

La géologie est une autre donnée essentielle. Au Venezuela, la qualité et surtout la quantité des gisements du sous-sol expliquent et justifient en grande partie l'attitude fondamentalement pragmatique que PDVSA a adoptée et maintenue, même encore aujourd'hui avec le Président Chávez.

Rappelons pour finir l'importance de ce que les économistes, les sociologues et les politistes appellent la « *path dependency* » (la dépendance au sentier). Dans les cas qui nous intéressent ici, le processus de création de la compagnie nationale pétrolière a été fondamental et pèsera sur sa dynamique future.

Au Venezuela, la nationalisation n'a jamais chassé les opérateurs étrangers (article 5 de la Constitution) et PDVSA a continué de fonctionner selon la logique et la culture entrepreneuriales d'une compagnie privée. Pemex au contraire est née et a grandi loin des règles dictées par le fonctionnement des marchés internationaux du pétrole. Elle s'est repliée dans ce cocon, surprotégée par un Etat qui, par ailleurs, exerçait sur elle une pression en matière de rentabilité équivalente à la protection qu'il lui offrait. Ces *habitus* forgés dès les origines sont, comme chez un individu, extrêmement difficiles à modifier. PDVSA est une compagnie au profil international, qui possède le sens et le goût de la liberté (entendons ici de l'« autonomie organisationnelle et financière »). C'est pour cela même que le Président Chávez a dû licencier la moitié de son personnel pour parvenir à la contrôler. D'ailleurs beaucoup de ces employés sont prêts à revenir, dès que l'occasion s'en présentera : à la veille de l'élection présidentielle de décembre 2012, l'une des principales propositions de Mesa de la Unidad – qui regroupe tous les membres de l'opposition à Chávez – est de réintégrer le personnel qui a été renvoyé en janvier 2003<sup>105</sup>.

Pemex, elle, est craintive et ne s'est jamais émancipée. Bien des observateurs étrangers notent que les hauts fonctionnaires de la compagnie ont peur – contrairement à ce qu'ils disent – d'une ouverture qui dévoilerait leurs faiblesses en termes de management et de savoir-faire. D'ailleurs, et pour la même raison, les opérateurs étrangers émettent eux aussi des craintes quant à la possibilité de travailler conjointement avec la compagnie mexicaine.

Certes, il n'est pas question de verser dans un déterminisme simpliste, mais force est de constater que les trajectoires actuelles de Pemex et de PDVSA témoignent d'une réalité que l'on voudrait parfois moins contraignante : du passé on ne fait jamais table rase<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Entretiens avec des membres de Mesa de la Unidad, Caracas, septembre 2011.

<sup>106</sup> Je tiens à remercier de façon collective tous ceux qui, au Venezuela, m'ont reçue et m'ont accordé un peu de leur temps pour m'expliquer, de façon détaillée, le fonctionnement de l'industrie pétrolière de leur pays. De la même manière, que les hauts fonctionnaires de l'industrie pétrolière mexicaine, les représentants au Mexique des compagnies pétrolières étrangères et les nombreux observateurs (journalistes, consultants, industriels, universitaires, etc.) soient ici remerciés chaleureusement. Toute ma reconnaissance enfin à Juan-Carlos Domínguez, Alberto et Yolia Elizalde, Jacques Salètes et Emiliano Zepeda pour leur appui au cours de ce travail. Le soutien financier de CONACyT au Mexique a été essentiel pour développer la partie de la recherche concernant Pemex. Le CERI, pour sa part, a financé les deux missions effectuées au Venezuela.

## Références

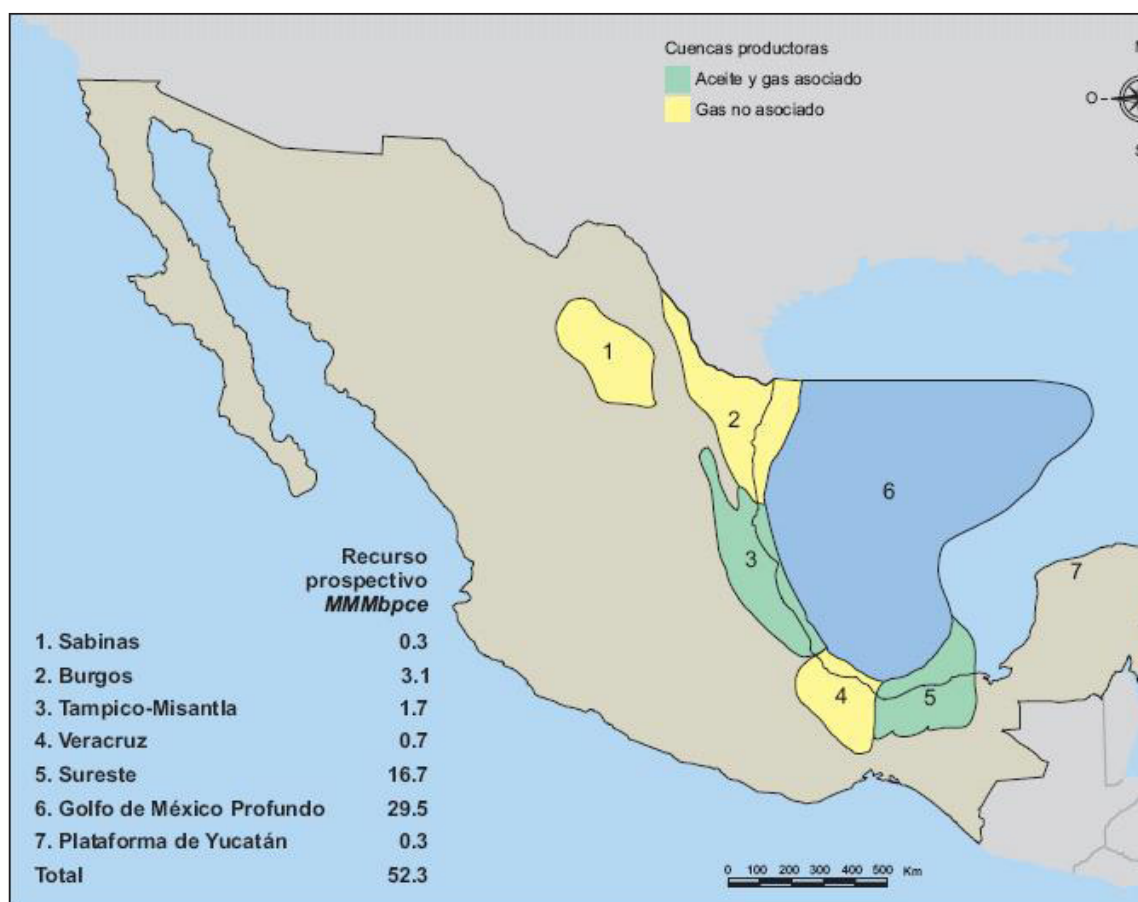
- Al-Shereidah M., « La dimension imaginaire en la nacionalización petrolera », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, numéro spécial sur la nationalisation pétrolière dirigé par L. E. Lander, vol. 12, n° 1, janvier-avril 2006, pp. 130-142.
- Baker G. & Associated, « Calderon Reforms Reexamined », Mexico Energy Intelligence (MEI), Energy Policy and Regulation Series, Report n° 740, 31 juillet 2008, <http://www.energia.com>
- Ballinas Valdés C., « Taming the Beast Within: The Mexican Energy Regulatory Commission », préparé pour l'étude *The Future of Oil in Mexico*, Study Papers, James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/University of Oxford, 2011.
- Benhassine A., « Gouvernance et régulation de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens : une analyse des relations Etat-sociétés pétrolières », thèse de doctorat ès sciences économiques, Université Pierre Mendès France-Grenoble II, décembre 2008, p. 307.
- Benhassine A., « El articulación de los dimensiones nationale, regionale y internacionale de la política petrolera bolivariana », in I. Rousseau (coord.), *América latina y petróleo : los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*, Mexico, Ed. Colmex, 2010, pp. 340-365.
- Boue J. C., *Venezuela: The Political Economy of Oil*, Oxford, Oxford University Press/OIES, 1993, p. 233.
- Chevalier J.-M., *Les grandes batailles de l'énergie : petit traité d'économie violente*, Paris, Gallimard/Folio actuel, 2004, p. 472.
- Comisión Nacional de Hidrocarburos, <http://www.cnh.gob.mx>
- Coronil F., « The Magical State: History and Illusion in the Appearance of Venezuelan Democracy », Notre Dame, University of Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 112, 1988, p. 78.
- Espinasa R., « L'apogée et l'effondrement de PDVSA, trente ans après la nationalisation », Problèmes d'Amérique latine, numéro double dirigé par D. Garibay et I. Rousseau, Les hydrocarbures in les Amériques : les nouvelles règles du jeu, Paris, Editions Choiseul, 57/58, été-automne 2005, pp. 67-91.
- Estrada J., « Présentation. Retos y responsabilidades que emanan del marco jurídico de la LCNH », Mexico, 2 février 2010.
- Falola T., Genova A., *The Politics of the Global Oil Industry. An Introduction*, Westport, Praeger Publishers, 2005, p. 262.
- Gilly A., *El cardenismo : una utopía mexicana*, Mexico, Ed. ERA, 2001, p. 383.
- Knight A., « The Politics of the Expropriation », in J. Brown, A. Knight (eds), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin, University of Texas Press, 1986, pp. 90-128.
- Lajous A., « Las comisiones reguladoras de energía y de petróleo », in F. de Rosenweig Mendialdua, J. A. Lozano Díez (coord.), *La reforma petrolera : el paso necesario*, Mexico, Ed. Porrúa, Universidad Panamericana, 2008, pp. 289-299.
- Lander L. E. (ed), *Reflexiones en torno a la nacionalización del petróleo*, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, numéro spécial, vol. 12, n° 1, janvier-avril 2006a, p. 104.
- Lander L. E., « Présentation. A treinta años de la nacionalización, el debate continúa », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, numéro spécial, vol. 12, n° 1, janvier-avril 2006b, pp. 103-107.
- Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Nueva Ley DOF, 28 novembre 2008.
- Ley de Petróleos Mexicanos, Nueva Ley DOF, 28 novembre 2008.
- Mares D. R., Altamirano N., « Venezuela's PDVSA and World Energy Markets: Corporate Strategies and Political Factors Determining its Behavior and Influence », James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/University of Oxford, 2007, p. 39.
- Mares D. R., « Oil Policy Reform in Resource Nationalist States: Lessons for Mexico », *The Future of Oil in Mexico*, Study Papers, James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/University of Oxford, 2011.
- Meyer L., *Las raíces del nacionalismo petrolero en México*, Mexico, Ed. Océano, 2009, rééd., p. 356.
- Meyer L., Morales I., *Petróleo y nación. La política petrolera en México (1900- 1987)*, Mexico, CFE, Ed. Colmex, SEMIP, Pemex, 1990, p. 253.

- Ministerio del Poder Popular de Energía y Petróleo, Informes, <http://www.menpet.gob.ve>
- Mora Contreras J., « El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela : origen y tradición legal », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 2, mai-août 2002, pp. 219-235.
- Morales I., Escalante C., Vargas R., *La formación de la política petrolera en México. 1970-1986*, Mexico, Ed. Programa de Energéticos/Colmex, 1988, p. 277.
- Mommer B., *La cuestión petrolera*, Caracas, Ediplus, 2008, p. 337.
- PDVSA, Informe de gestión anual. Varios años, <http://www.pdvsa.com>
- Pemex, *Marco jurídico básico*, Mexico, première édition 1988, p. 105.
- Pemex, *Anuarios estadísticos 2006, 2007, 2008, 2009, 2010*, <http://www.pemex.com>
- Pirela A., « Le Venezuela après la crise énergétique des années 1970 : quatre périodes dans l'histoire de PDVSA », *Problèmes d'Amérique latine*, numéro double dirigé par D. Garibay et I. Rousseau, *Les hydrocarbures dans les Amériques : les nouvelles règles du jeu*, Paris, Editions Choiseul, 57/58, été-automne 2005, pp. 93-115.
- Rousseau I., « A la recherche d'une meilleure gouvernance d'entreprise : Petróleos Mexicanos (Pemex) », *Les Etudes du CERI*, n° 136, 2007, p. 38.
- Rousseau I., « Renovación institucional en el sector de los hidrocarburos », in J. L. Calva (coord.), *Política energética. Agenda para el desarrollo*, vol. 8, Mexico, Ed. Porrúa, UNAM, Cámara de Diputados, 2007, pp. 30-50.
- Rojas F., « La reforma energética factible », Presentación, Cámara de Diputados, 6 mars 2008
- Rousseau I., « Pemex y la política petrolera », in J.-L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, Mexico, El Colegio de México, tome XIII, 2010, pp. 304-340.
- Rousseau I., « La organización institucional petrolera en México », in I. Rousseau (coord.), *América latina y petróleo. Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*, Mexico, Ed. Colmex, 2010, pp. 239-296.
- Sener, Informes, <http://www.sener.gob.mx>
- Silva Calderón A., « Trayectoria de la nacionalización petrolera », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, numéro spécial sur la nationalisation pétrolière dirigé par L. E. Lander, vol. 12, n° 1, janvier-avril 2006, pp. 109-123.
- Vega Navarro A. (de la). La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México, Mexico, PUE/UNAM, 1999, p. 377.
- Wood D., « The Administration of Decline: Mexico's Looming Oil Crisis », *Law and Business Review of the Americas*, vol. 17, 2010, pp. 864-886.

# **Annexes**

## Annexe I

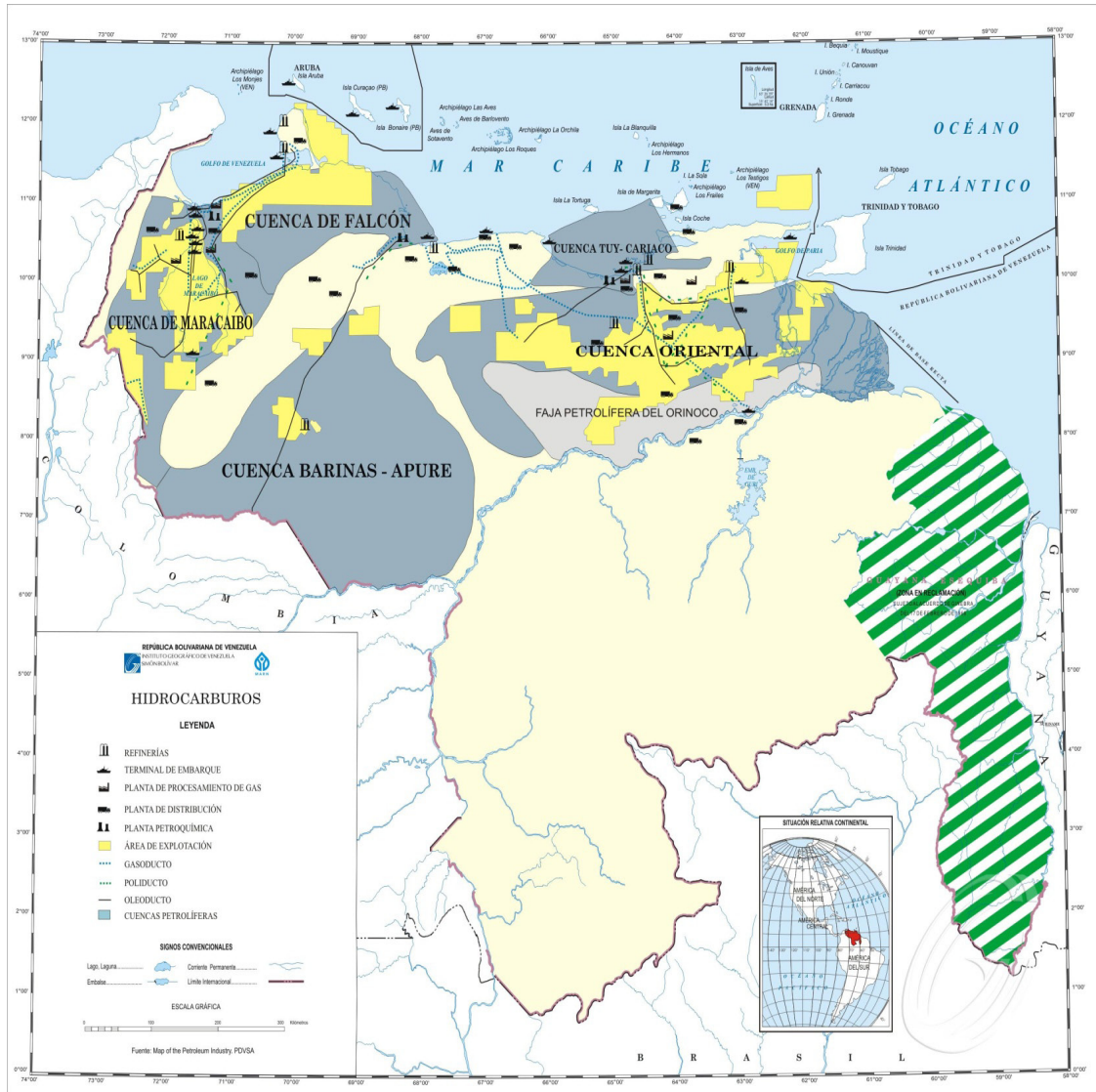
### Carte des zones pétrolières au Mexique



Source : R. Osorio Simpe, « Cuencas productoras », <http://www.petroblogger.com>

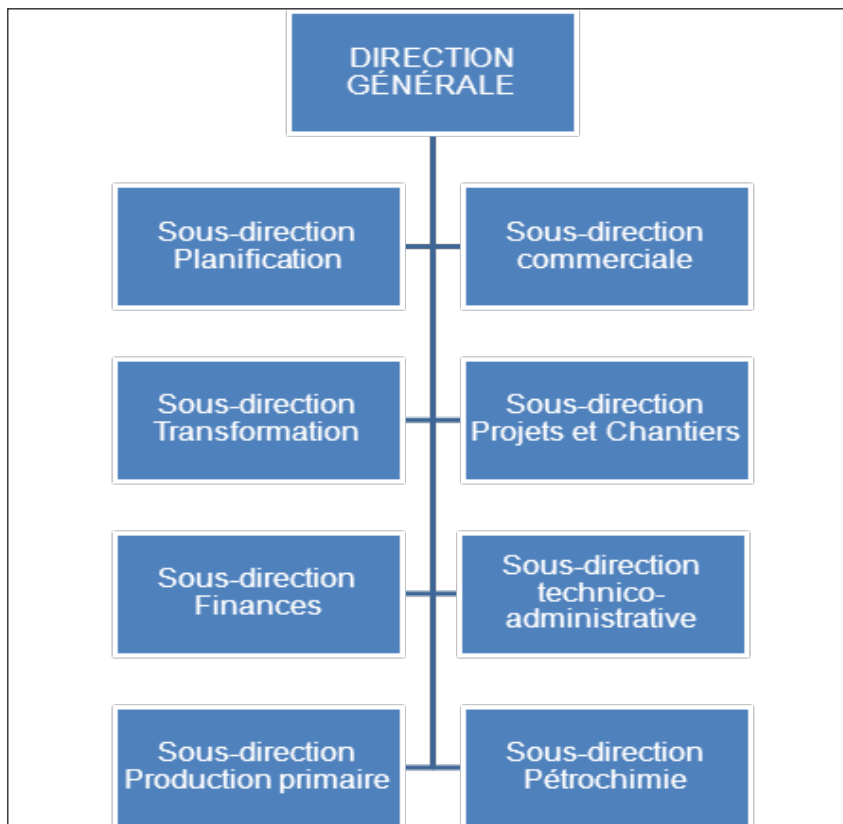


## Annexe II Carte des zones pétrolières au Venezuela

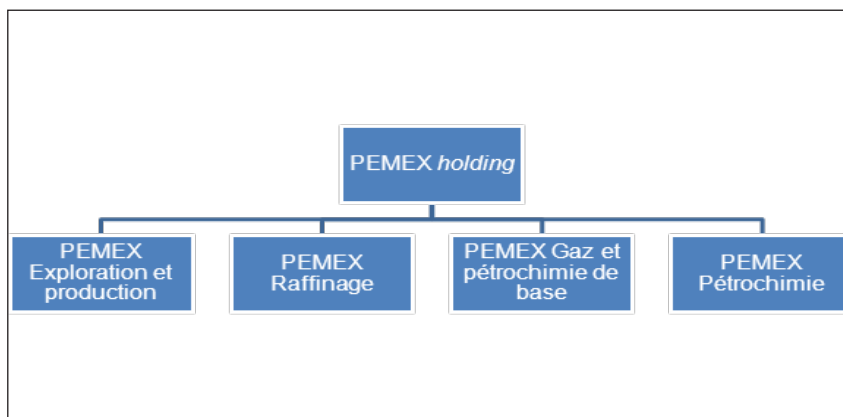


Source : [http://www.mipunto.com/venezuelavirtual/mapas/mapa\\_hidrocarburos.html](http://www.mipunto.com/venezuelavirtual/mapas/mapa_hidrocarburos.html)

**Annexe III**  
**Structure de PEMEX avant 1992**



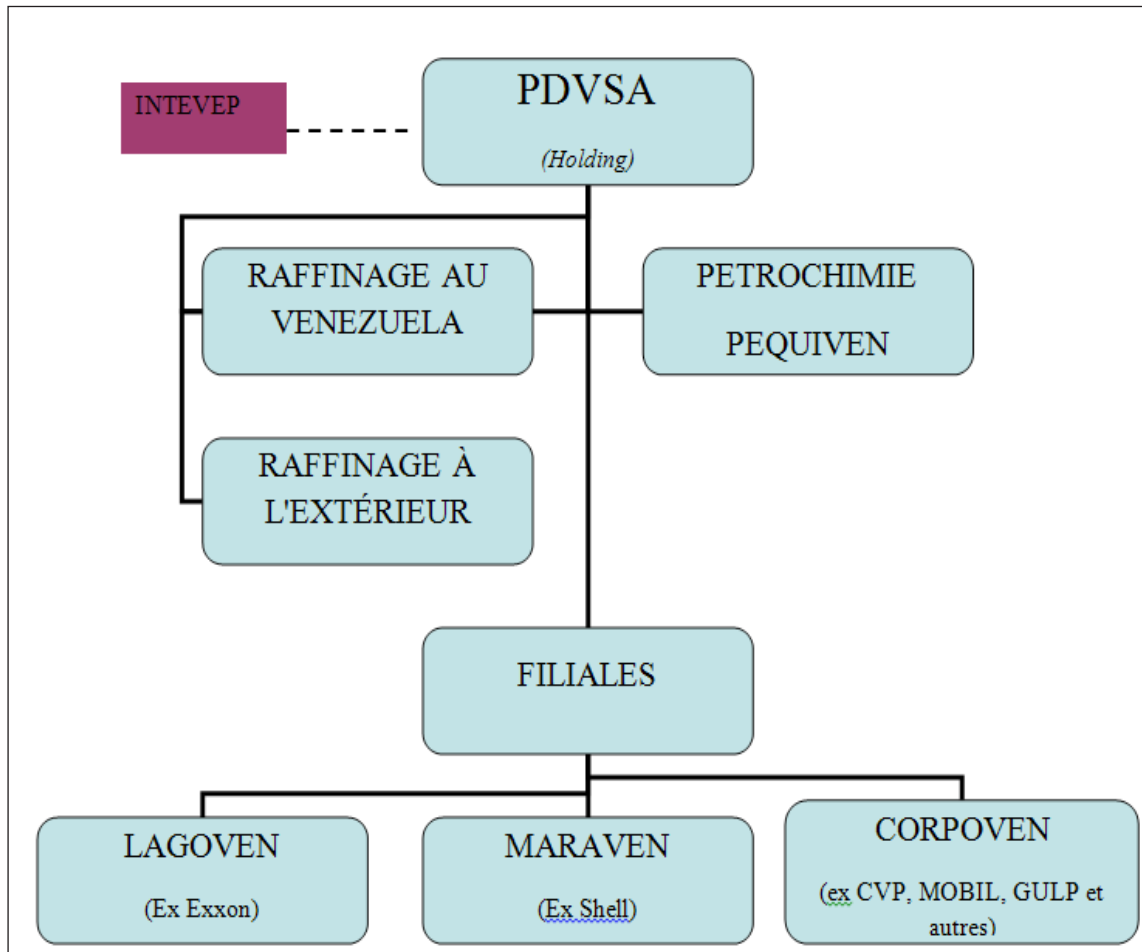
**Structure de PEMEX avec la réforme organisationnelle de 1992**



**Source** : Isabelle Rousseau, « A la recherche d'une meilleure gouvernance d'entreprise : Petroleos Mexicanos (Permex) », *Les Etudes du CERI*, n° 136, juillet 2007. Annexes, graphique 2, « Les structures organisationnelles de Pemex », p. 40.

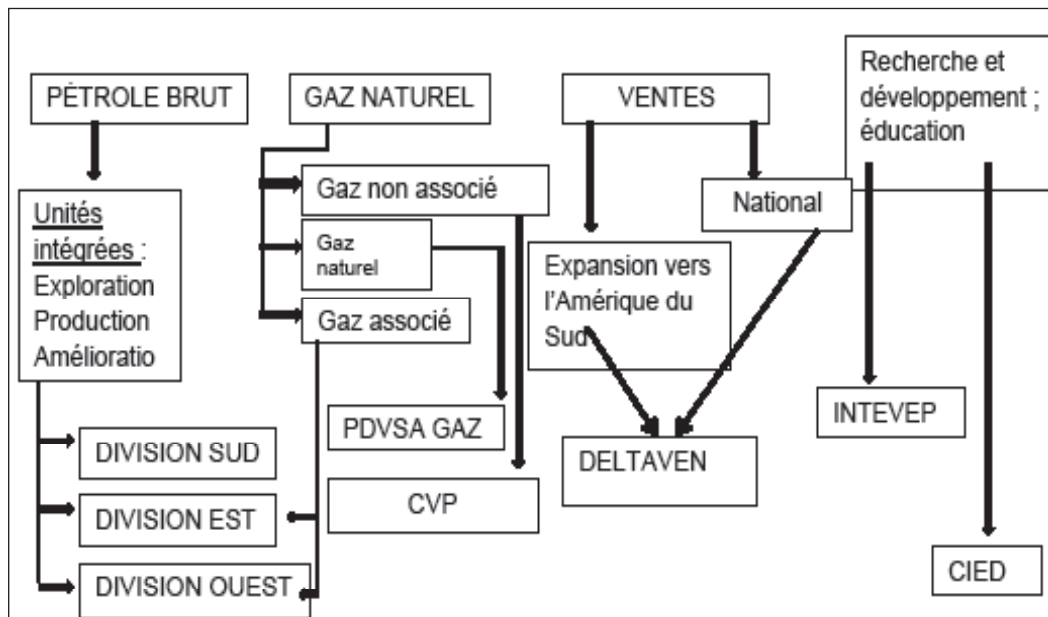
#### Annexe IV

#### Structure de PDVSA à la fin des années 1980



Source : Organigramme réalisé par l'auteur.

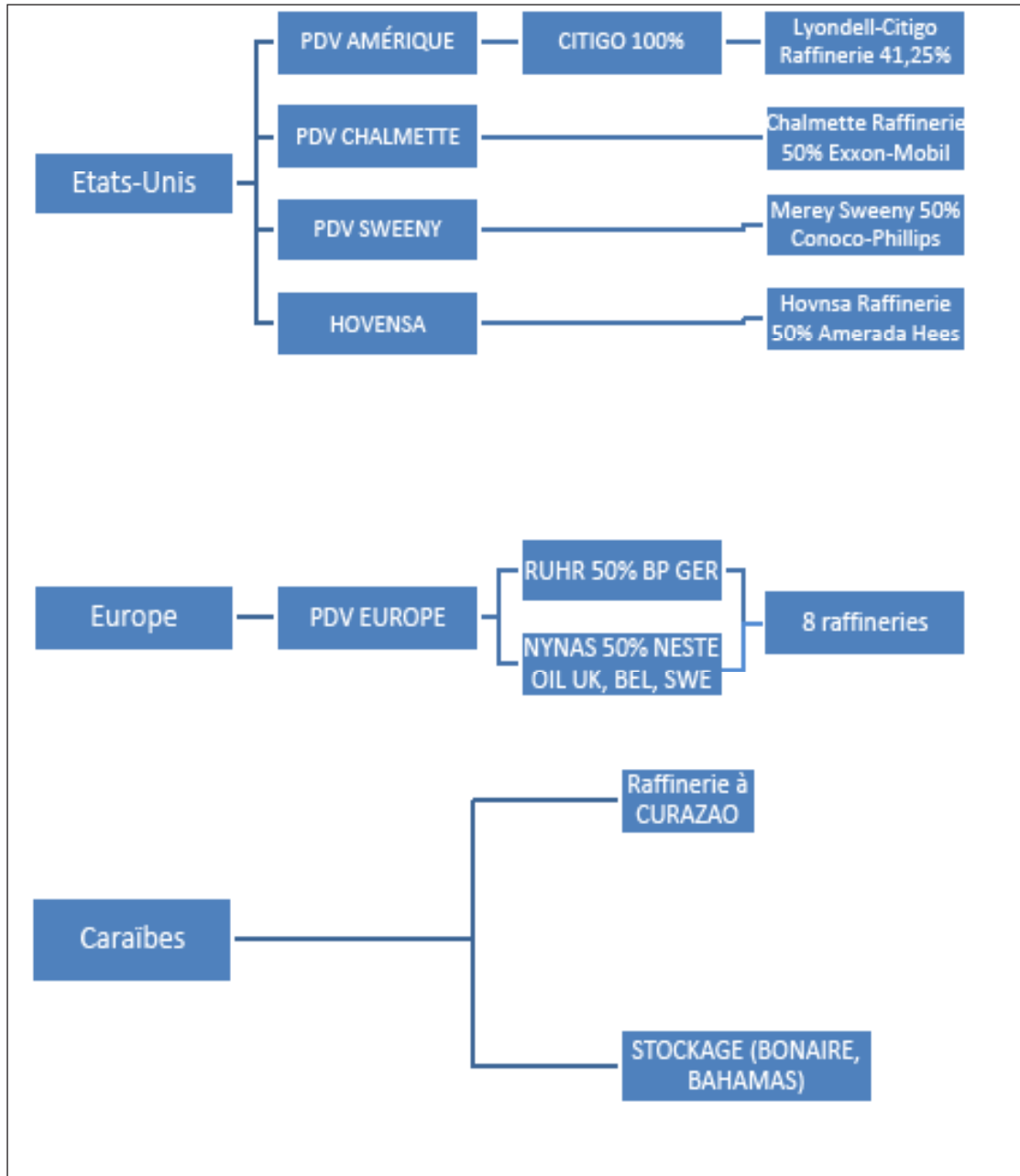
**Annexe V**  
**Structure de la Nouvelle PDVSA (2005)**



**Source :** Organigramme réalisé par l'auteur sur la base de celui de David Mares dans Mares D. R., Altamirano N., *Venezuela's PDVSA and World Energy Markets*, 2007, PDVSA Appendix, figure B1, « PDVSA In Venezuela », p. 95.

## Annexe VI

### Structure de la Nouvelle PDVSA à l'international (2005)



**Source** : Organigramme réalisé par l'auteur sur la base de celui de David Mares dans Mares D. R., Altamirano N., *Venezuela's PDVSA and World Energy Markets*, 2007, PDVSA Appendix, figure B2, « PDVSA Abroad », p. 95