

Article

« De la dépendance à l'association : la participation du Tiers-Monde à l'industrie pétrolière internationale »

Edith Penrose

Études internationales, vol. 2, n° 4, 1971, p. 515-528.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700139ar>

DOI: 10.7202/700139ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

DE LA DÉPENDANCE À L'ASSOCIATION : LA PARTICIPATION DU TIERS-MONDE À L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE INTERNATIONALE

par Edith PENROSE *

I - INTRODUCTION

Dans le monde entier, les pays sous-développés demandent, de façon de plus en plus pressante aux compagnies étrangères opérant sur leurs territoires, d'endosser le principe de la participation égale des intérêts locaux dans l'exploitation industrielle. Ils veulent une part dans la propriété des entreprises, non seulement pour en retirer des gains économiques et financiers mais surtout pour participer au contrôle des opérations et de la gestion. Certains pays refusent de nouveaux investissements étrangers à moins qu'ils ne soient associés à une entreprise locale, souvent, une compagnie d'État ; certains pays offrent des concessions ou des conditions spéciales à des compagnies existantes pour les inciter à négocier volontairement des accords d'association ; parfois, ils exercent diverses formes de pressions pour les y obliger. Dans certaines industries, les gouvernements ont préféré désaisir entièrement les compagnies étrangères mais n'hésitent pas non plus à avoir recours à des « nationalisations partielles » - l'acquisition par la force d'une partie des actions de la compagnie - pour réaliser une association, si fragile soit-elle. Par contre, bon nombre de compagnies internationales se sont rendu compte que l'association constituait la meilleure façon de garantir l'acceptation de leur présence, surtout dans les pays sous-développés ; aussi se sont-elle attachées à en établir des modalités.

Les principaux pays exportateurs de pétrole brut dans le monde ont demandé depuis longtemps à participer plus activement à la gestion de l'industrie pétrolière ; ils veulent détenir un pouvoir de contrôle accru sur les opérations des compagnies internationales dans leurs territoires. Ces demandes se sont faites si pressantes qu'on ne peut plus les ignorer et d'ici peu de temps, les compagnies auront à poser des choix ardu. Si elles admettent les gouvernements comme partenaires dans les

* *Professeur d'économie au School of Oriental and African Studies, University of London.*

principales concessions du Moyen-Orient pour établir les fondements d'une association permanente, elles auront à réexaminer entièrement leurs structures ainsi qu'à réorganiser leurs activités si ce type d'association doit, un jour, s'avérer efficace. Elles peuvent décider aussi d'abandonner tous leurs droits de propriété et se transformer en clients directs, c'est-à-dire acheter le pétrole brut aux entreprises gouvernementales, tout en offrant une assistance technique ou même financière pour assurer que la production ne vienne pas à manquer. Il existe une solution moyenne, à court terme, à savoir une entente d'association en attendant un abandon total de la propriété ; cet abandon ne surviendrait pas immédiatement mais se réaliserait certainement avant la fin des contrats de concession. Tous les nouveaux contrats de concession prévoient une forme ou une autre de participation gouvernementale mais les plus grosses concessions telles que *Kuwait Oil Company (KOC)*, *Iraq Petroleum Company (IPC)*, *Iranian Consortium* et *Aramco* en Arabie Saoudite, occasionnent de sérieux problèmes, comme nous allons le voir.

Cette étude se propose d'examiner les questions soulevées par l'exigence des gouvernements de participer à l'exploitation pétrolière, les solutions possibles et leur importance dans l'organisation ultérieure de l'industrie.

II - EXIGENCES DE PARTICIPATION DES GOUVERNEMENTS

A - Les premières demandes de participation

La participation locale à l'exploitation pétrolière devint l'objet explicite des négociations virulentes au Moyen-Orient à propos de la concession de pétrole irakien, dès 1923-1924. L'accord pétrolier entre la Grande-Bretagne et la France, signé à San Remo, le 24 avril 1920, stipulait à l'article 8 qu'une compagnie pétrolière devait s'implanter pour exploiter le pétrole de la Mésopotamie ; « le gouvernement local ou d'autres intérêts locaux, s'ils le désirent, auront droit à participer jusqu'à un maximum de 20% au capital-actions de la dite compagnie. Les Français contribueront à la moitié des premiers 10% de cette participation locale et la participation additionnelle sera fournie par chaque participant proportionnellement à sa part ¹ ». Aussi, quand les négociations débutèrent entre le gouvernement irakien et la *Turkish Petroleum Company* (la compagnie « privée » destinée à exploiter le pétrole de la Mésopotamie, par la suite renommée *Iraq Petroleum Company*), les Irakiens demandèrent à participer en vertu des accords de San Remo.

Les négociations se prolongèrent parce que la compagnie s'obstinait à prétendre que la participation irakienne entraînerait « la mise en pièces de toute la structure de la *Turkish Petroleum Company* ² ». Or, certains membres du cabinet irakien n'étaient pas du tout disposés à accorder une concession qui niât

¹ Accord pétrolier, Grande-Bretagne et France, le 24 avril 1920 (Grande-Bretagne, *Parliamentary Papers*, 1920, Divers, N° 11, cmd. 675, doc. 29). Publié aussi dans *Diplomacy in the Near and Middle East, A Documentary Record, 1914-1956*, vol. II, sous la direction de J. C. HUREWITZ (Van Nostrand).

² La Compagnie expliqua son refus du principe de participation en raison de son « Accord de Travail » avec les compagnies américaines dont les négociations pour participer à la com-

une participation équitable de leur pays. Le Haut Commissaire britannique en Irak recommanda au Gouvernement britannique d'exercer des pressions sur les Irakiens pour qu'ils accordent la concession ; il « suggéra, entre autres, que le message gouvernemental contienne une menace d'annulation des pourparlers financiers et défensifs qui devaient avoir lieu à cette époque, de même que l'abandon de la commission financière proposée à l'Irak et une allusion aux manquements de ce pays quant aux versements de la dette ottomane. Il reçut l'appui du roi Fayçal en cette matière et ce dernier offrit même de limoger son cabinet pour en choisir un autre qui soit favorable à l'octroi de la concession . . . ³ » Pourtant, un Comité du Cabinet britannique rejeta cet avis et pressa, au contraire, la compagnie de donner à l'Irak les actions dûment payées en supprimant, toutefois, les droits de vote qui les accompagnaient et en prescrivant une déduction des dividendes sur les redevances de l'Irak.

La Compagnie finit par céder sous la pression du gouvernement à la condition qu'il prenne des mesures pour garantir « l'accord de travail » avec les Américains. Cependant, avant même que la proposition ne parvienne aux Irakiens (la Compagnie retardant sans cesse l'échéance en dépit de l'accord avec le gouvernement britannique), le Conseil des Ministres irakien accepta les contrats de concession sans insister davantage sur la participation. Il est difficile de savoir à quoi tient le changement d'humeur des Irakiens, mais on sait qu'au même moment, les ministres de l'Éducation et de la Justice présentèrent leur démission ; il est possible que ces démissions aient permis au gouvernement irakien de renoncer à ses exigences antérieures. Le gouvernement finit par accepter la proposition de la Compagnie, comme quoi le gouvernement serait autorisé à acheter 20% des actions éventuellement lancées sur le marché par la suite ⁴. Il est inutile de préciser bien sûr que l'IPC, filiale entièrement aux mains d'une compagnie internationale, n'émit jamais d'autres actions par la suite, car, autrement, « toute la structure aurait été mise en pièces ⁵ ».

B - « Le cadavre sort du placard »

Bien que, de temps à autre, certaines personnes aient soulevé la question de la participation lors de critiques d'accords pétroliers, cette question, à toute fin

pagne ne laissaient plus de place à une participation irakienne. Les commentaires qui suivent sont largement tirés du chapitre 9 d'une thèse préparée à Edinbourg par C. DAVIES, « *British Foreign Policy and the Struggle for Middle Eastern Oil, 1919-1932* », qui se sert des sources maintenant disponibles dans les archives britanniques. Je remercie vivement M. Davies de m'avoir communiqué ces documents inédits.

³ DAVIES, *ibid.*

⁴ « Ces conditions ont fait l'objet de recommandations et de l'approbation du Gouvernement de Sa Majesté qui les considère dans le meilleur intérêt de l'Irak et les estime capables d'assurer une exploitation rapide et fructueuse des ressources pétrolières de ce pays. Ces accords favorisent nettement l'Irak quant aux redevances notamment . . . » ; Great Britain, Colonial Office, *Special Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Progress of Iraq during the Period 1920-1931*, HMSO, 1931, Colonial, N° 58.

⁵ Pour comprendre cet aspect, voir mon livre : *Large International Firm in Developing Countries : The International Petroleum Industry*, Allen & Unwin, 1968 ; surtout le chapitre 5.

pratique, disparut des débats au cours des trente années qui suivirent. Après la dépression des années trente et la Guerre mondiale, les principaux pays exportateurs de pétrole brut se préoccupèrent essentiellement d'améliorer les termes financiers de leurs concessions, de réduire et, finalement, d'éliminer les allocations de mise en marché, de substituer un partage des profits aux redevances pétrolières et, plus tard, de geler le « prix fiscal » utilisé lors de l'évaluation fiscale des exportations tout en tentant d'obtenir que les redevances constituent un coût pour les compagnies et non une partie de la part des profits des gouvernements. Les pays exportateurs ont connu de tels succès dans ces diverses tentatives qu'à l'heure actuelle, ils accaparent la part du lion des profits intégrés avant l'impôt des compagnies pétrolières internationales opérant dans l'hémisphère oriental.

En outre, les gouvernements sont parvenus à obtenir des compagnies la restitution de grands terrains faisant l'objet de concessions, mais non encore exploités. Ces secteurs, de même que les gisements sous-marins et d'autres zones ont permis aux gouvernements de prendre de nouvelles dispositions aussi bien avec les compagnies existantes qu'avec d'autres compagnies. Ils ont créé des compagnies pétrolières nationales ou encore ils ont passé des accords contractuels et des ententes d'association de toutes sortes avec des firmes étrangères pour l'exploitation des nouvelles zones de concession disponibles. Les Iraniens ont été les premiers à s'engager dans cette voie expropriant l'*Anglo-Iranian Oil Company* dès 1951. Ils ont ensuite créé la *National Iranian Oil Company*, à qui ils ont donné en 1957 le droit de s'associer avec des compagnies étrangères. Les autres pays ont attendu plus de dix ans avant de suivre cet exemple mais, de nos jours, presque tous les pays exportateurs d'importance possèdent leur propre compagnie pétrolière, le dernier en date étant l'Abu Dhabi qui prévoyait entreprendre la constitution de sa compagnie nationale dès cette année.

L'Irak et l'Algérie ont choisi la voie la plus directe vis-à-vis de leurs concessionnaires. Après la révolution de 1958 qui conduisit au renversement de la monarchie en Irak, le gouvernement ouvrit des négociations avec le groupe de la *Iraq Petroleum* (propriété conjointe de cinq compagnies internationales) pour obtenir une révision des accords de partage des profits, l'abandon de la majeure partie des terrains sous concessions (qui couvraient à l'origine tout le territoire irakien) qui n'étaient pas exploités, l'accès gratuit au gaz naturel et les 20% du fonds social de la compagnie tel que prévu par les accords de San Remo. Les négociations se détériorèrent, les compagnies n'étant pas plus disposées en 1960 qu'en 1920 à consentir une participation au fonds social et les Irakiens se refusant à tout compromis ou tout accord partiel, leurs réclamations constituant un ensemble indivisible. À la fin de 1961, les pourparlers furent interrompus et le gouvernement expropria plus de 99.5% des concessions de l'*IPC* en vertu de la Loi 80 de décembre 1961, ne laissant à la compagnie que le champ qu'elle exploitait à ce moment. Plus particulièrement, le gouvernement s'appropriâ le champ très riche de Rumaila Nord, au sud de l'Irak, que l'*IPC* avait découvert et développé partiellement ; ce champ était réputé contenir de très larges réserves. La clause 3 de la Loi 80 n'excluait pas la possibilité d'une entente qui permettrait de rendre à la compagnie quelques terrains pétroliers.

La Compagnie refusa de reconnaître à la Loi 80 quelque validité que ce soit et exigea un arbitrage international. Des négociations intermittentes se poursuivirent, mais l'impasse dura plusieurs années, aussi le taux de croissance des exportations pétrolières de l'Irak s'abaissa. En février 1964, l'Irak créa sa propre compagnie pétrolière nationale (*INOC*) avec la ferme intention de prendre une part active dans l'exploitation des ressources nationales. Entretemps, des changements politiques étaient survenus en Irak, accompagnés de changements dans les termes de concession dans les autres pays du Moyen-Orient. Le gouvernement et l'*IPC* tentèrent de parvenir à un accord quelconque parce que, de part et d'autre, ils enregistraient des pertes notoires.

En 1965, on aboutit à un projet d'accord destiné à assurer un règlement de tous les litiges antérieurs et à établir les fondements d'une coopération ultérieure entre les compagnies et le gouvernement. Les compagnies reconnaissaient la Loi 80 et acceptaient d'abandonner tous leurs territoires à l'exception des champs pétrolifères reconnus (dont Rumaila Nord), de hausser le niveau des exportations de façon substantielle, de payer \$56 millions pour régler les réclamations antérieures et – le plus important – de s'associer à l'*INOC* dans l'exploitation subséquente du pétrole. Tous les principaux propriétaires de l'*IPC*, à l'exception de la *Standard Oil Company* du New Jersey, acceptèrent le principe d'entreprises conjointes avec le gouvernement. Il s'agissait là d'une innovation profonde.

Mais cette entente ne devait pas se matérialiser. Le climat politique changea une fois de plus et l'accord mourut de sa belle mort. En 1967, la guerre avec Israël restreignit encore les possibilités d'entente et, en août 1967, le gouvernement passa une loi qui assignait à l'*INOC* presque tout le territoire irakien aux fins d'exploration et d'exploitation. Il s'agissait là d'une loi qui virtuellement « excluait toute concession » mais elle prévoyait néanmoins des entreprises conjointes avec les compagnies étrangères. Les propriétaires de l'*IPC* menacèrent de recours en justice toute compagnie qui entreprendrait l'exploitation de territoires sur lesquels elle estimait avoir juridiction. L'*ERAP*, une compagnie nationale française, ignora cette menace et passa un contrat avec le gouvernement irakien pour explorer et exploiter une partie des zones expropriées, à l'exception de Rumaila Nord. Les dispositions financières de cet accord étaient moins favorables que celles qu'avait proposées l'*IPC*, mais le gouvernement préféra un nouveau type d'accord (similaire à celui qu'avaient passé l'*ERAP* et l'Iran) avec un nouveau venu sur le territoire irakien.

L'Algérie a, également, nationalisé en partie ses concessions étrangères mais alors qu'à la fin, l'Irak a refusé de s'engager dans des entreprises conjointes avec l'*IPC*, l'Algérie a passé des lois pour en instituer. Nous n'avons pas à retracer ici (faute d'espace et parce que légèrement en dehors du sujet) l'historique des relations entre l'Algérie et les compagnies pétrolières, plus particulièrement les compagnies françaises, opérant sur son territoire. Comme tout le monde le sait, ces relations ont été orageuses et la *SONATRACH*, la compagnie nationale algérienne, a connu une longue série de querelles avec les compagnies françaises. Au début de 1971, ces querelles dégénérèrent en une crise profonde alors que l'Algérie insista sur une « association » en nationalisant 51% des compagnies françaises. La *Compagnie*

Française des Pétroles, une des principales compagnies impliquées, établit rapidement un boycottage du pétrole algérien ; cette quarantaine semble avoir été plus réussie que ce à quoi les Algériens s'attendaient et les relations devinrent extrêmement tendues. Dès le mois de juillet, cependant, on aboutit à un compromis ; la CFP obtint une compensation acceptable et les autres questions connurent un règlement rapide. La CFP acceptait la nationalisation partielle pour devenir ainsi la partenaire de la SONATRACH dans l'exploitation du pétrole algérien. En septembre, l'Algérie établit également des accords avec l'ELF/ERAP, l'autre groupe pétrolier français en Algérie. Il n'empêche que la France est fermement décidée à limiter sa dépendance à l'égard du pétrole algérien et de diversifier ses sources d'approvisionnement.

Ainsi, dans la décade qui a suivi la fondation de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, en 1960, les pays, les uns après les autres, mirent de l'avant, d'une façon ou d'une autre et à des degrés divers, la question de la participation. Il faut certes reconnaître cependant que jusqu'aux accords sur les prix à Téhéran et à Tripoli, à la fin 1970 et au début 1971, qui ont prodigieusement accru les revenus des pays exportateurs, les efforts les plus notoires et les plus soutenus se sont portés sur les aspects financiers des concessions. Mais depuis la conclusion de ces accords, les priorités ont changé. Les accords prévoient cinq ans de « stabilité fiscale » : aussi cette élimination de toute incitation à chercher un accroissement des revenus unitaires permet-elle une action concertée en faveur de la participation.

C - L'OPEP s'engage de façon décisive

Quoique l'OPEP ait endossé le principe de la participation dès sa XVI^e Conférence, en juin 1968, dans une « Déclaration générale des principes de la politique pétrolière des pays-membres » (Résolution XVI.90) et qu'un Comité ministériel ait vu le jour lors de la XXI^e Conférence pour étudier la question, il a fallu attendre la XXIV^e Conférence, en juillet 1970, pour que l'OPEP s'engage de façon décisive dans cette voie ; l'OPEP avait alors proposé que « les pays-membres prennent immédiatement des mesures visant à la mise en œuvre effective du principe de participation dans les concessions pétrolières actuelles » (Résolution XXIV.135). La Conférence établit un Comité ministériel composé des cinq principaux pays producteurs (la Libye et les quatre pays détenant les plus grosses concessions : l'Iran, le Koweït, l'Arabie Saoudite et l'Irak) et le chargea d'énoncer « les principes de base pour la réalisation d'une participation effective des pays-membres dans les concessions existantes ». Ce Comité a présenté un rapport lors d'une réunion extraordinaire de la Conférence en septembre 1971 qui établissait le cadre de négociations immédiates avec les compagnies pétrolières sur la question⁶. Les pays-membres avaient le droit d'entamer les négociations, « soit individuellement, soit en groupe », dans le but d'obtenir cette participation. On

⁶ La Conférence prévoyait également des pourparlers avec les compagnies sur la façon de maintenir la valeur réelle des revenus, menacés par la dévaluation *de fait* du dollar américain. Pour le texte et les commentaires des résolutions de la Conférence, voir *Middle East Economic Survey* (Beirut), vol. XIV, N° 48, 49, 50, 51 (24 septembre, 1^{er}, 8, 15 octobre 1971).

s'attend à ce que les pays du Golfe (Iran, Irak, Koweït, Abu Dhabi et Qatar) négocient collectivement en raison de leur approche plus conservatrice et pratique que celle de la Libye qui devrait entreprendre des négociations individuelles très prochainement et qui exige une participation immédiate de 51%. Les premiers résultats des négociations seront communiqués lors d'une réunion de la Conférence de l'OPEP en décembre 1971. L'OPEP n'a pas établi d'échéance quant aux accords finals mais a clairement laissé entendre que si les résultats préliminaires ne s'avéraient pas concluants, elle n'hésiterait pas à prendre des mesures en conséquence.

D - Justification juridique d'une pratique

Les pays de l'OPEP invoquent deux principes de justification juridique de leurs actions (ils estiment, en effet, qu'ils n'agissent qu'en vertu de « droits » conformes aux principes du droit international) : le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et le principe de l'évolution des circonstances. Le premier principe a fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (Résolution N° 1803 (XVII) du 14 décembre 1962) qui stipulait, entre autres que « le droit des peuples et des nations à la souveraineté permanente sur les richesses naturelles et les ressources de leurs pays doit s'exercer dans le sens de leur développement national . . . » Cette résolution reconnaissait la validité de mesures telles que la nationalisation ou l'expropriation au nom de l'intérêt national, de la sécurité ou du caractère indispensable des services publics, sujettes à compensation appropriée. Le principe de l'évolution des circonstances, principe bien établi sur le plan juridique, est invoqué au nom d'un changement tellement substantiel dans la situation politique et économique des pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient vis-à-vis des compagnies internationales depuis que les concessions ont été négociées, (alors que les pays impliqués dépendaient entièrement des pays industriels sur le plan politique ou qu'ils ne connaissaient rien des questions en cause) que la justice la plus élémentaire exige l'établissement de nouvelles formes d'association. Les circonstances ont tellement changé que les relations anciennes sont devenues injustes et inacceptables. À cela s'ajoutent les obligations qui s'imposent aux pays producteurs en raison du principe de souveraineté. Tous ces facteurs, estime-t-on, assurent le bien-fondé légal des demandes gouvernementales d'une participation dans toutes les concessions pétrolières.

En pratique, cependant, les implications juridiques internationales en ce qui concerne les concessions pétrolières, du principe de la souveraineté permanente comme du principe de l'évolution des circonstances, excluent à beaucoup d'égards toute possibilité d'harmonisation réelle. Plus précisément, le « droit » naissant en la matière, semble le résultat direct de la pratique (ce qui est loin d'être exceptionnel) ; mais dans ce cas-ci, les principes juridiques établis semblent devoir n'être que ceux auxquels on a fait appel pour défendre des actes posés et réussis pour des raisons toutes autres que leur légalité antérieure en droit international. En d'autres mots, l'acceptation juridique des principes adoptés en pratique ne résulte, en dernière analyse, que des pouvoirs relatifs de négociation des parties en présence.

On ne peut douter que depuis la fin des années cinquante, la balance des pouvoirs de négociation s'est fortement penchée du côté des gouvernements, au

détriment des compagnies. En général, les pays plus développés ne peuvent plus imposer leurs exigences par la force et les gouvernements, dont les habitants ont investi de l'argent à l'étranger, ne peuvent plus empêcher la nationalisation ou l'expropriation des avoirs à l'étranger en invoquant leur puissance matérielle ou physique. En outre, la position des gouvernements des pays producteurs s'est considérablement renforcée depuis l'évolution des conditions de l'offre et de la demande depuis la guerre avec Israël. La demande s'est élevée de façon vertigineuse alors qu'il est impossible à l'heure actuelle, aussi bien pour le monde industrialisé que pour le monde en voie d'industrialisation, de remplacer le pétrole du Moyen-Orient de façon significative soit par d'autres sources d'approvisionnements de pétrole soit par d'autres sources d'énergie.

Cela ne veut pas dire que les compagnies soient virtuellement sans pouvoir. Elles peuvent adopter diverses formes de sanctions économiques ou politiques qui haussent considérablement le coût d'une nationalisation pour un pays, au point de le rendre irréalisable. En outre, leur expertise, leur connaissance du marché et leurs capacités de financement ont encore une très grande valeur aux yeux des pays exportateurs. Enfin, si le gouvernement demande à participer à la gestion d'une compagnie étrangère, la nature même de cette demande implique un certain degré de coopération entre les deux parties. Il s'ensuit que les termes par lesquels le gouvernement acquiert une part de la propriété d'une compagnie, ne peuvent être au départ tellement défavorables que les partenaires étrangers éventuels refusent tout simplement de coopérer. Cet aspect du problème s'est révélé de façon évidente dans le conflit qui opposait la SONATRACH d'Algérie aux compagnies françaises.

III - PROBLÈMES PRATIQUES DE PARTICIPATION

Voyons maintenant quelques-uns des problèmes que soulève la participation pour les compagnies et les gouvernements impliqués.

A - La question fondamentale : le contrôle

Bien que les gouvernements espèrent retirer des avantages financiers substantiels de la participation alors que les compagnies craignent de perdre trop d'argent, les questions essentielles ne s'achoppent pas sur des problèmes financiers. Les gouvernements n'ont jamais caché leur désir d'obtenir une bonne part de contrôle sur l'exploitation de leur ressource naturelle essentielle. Ils n'ont jamais précisé ce qu'ils entendaient exactement par contrôle, mais c'est l'aspect de la question qui est étroitement relié à la notion de « souveraineté nationale » ; quoiqu'il en soit, les gouvernements y attachent une importance bien plus grande qu'à tout accroissement de revenus. Au contraire, pour les compagnies, la crainte de voir la participation gouvernementale entraîner une immixtion dans leurs pratiques de gestion constitue l'une des causes les plus importantes, sinon la plus importante, de leur opposition aux demandes des gouvernements. Le problème ne prend pas une importance considérable lorsqu'il s'agit de petites concessions dont l'apport pétrolier

est minime par rapport à l'ensemble de la production d'une compagnie, mais il s'aggrave dangereusement lorsqu'il s'agit des principales concessions de Koweït, en Irak, en Arabie Saoudite, en Iran et en Libye ; en effet, celles-ci ne fournissent pas seulement la plus grande partie du pétrole mondial, en dehors de l'Amérique du Nord et de l'Union soviétique, et virtuellement tout le pétrole européen, mais elles constituent en outre les principales sources d'approvisionnement pour les compagnies de l'hémisphère oriental. Les compagnies estiment que les principaux avantages de la possession de pétrole brut – par l'intégration verticale, « du puits à la station d'essence » – résident dans le contrôle exercé sur l'offre, dans la flexibilité accrue, dans les possibilités plus vastes de planification et, dernièrement, de coordination par ordinateur de toutes les opérations que ce contrôle leur donne. Pour bénéficier de tous ces avantages, il est essentiel d'empêcher, à n'importe quel stade de la production, l'entrée d'un *outsider* d'importance dont les objectifs diffèrent de ceux de la compagnie et qui peut concrétiser ces divergences dans la pratique.

Naturellement, le gouvernement associé à une filiale d'une compagnie pétrolière internationale s'intéresserait avant tout à la production de pétrole de cette filiale et aux revenus qui en dérivent. Si la filiale n'est qu'une faible source d'approvisionnement pour la compagnie, les opérations générales de la compagnie internationale ne seront guère affectées par des changements dans la quantité ou dans l'utilisation du pétrole produit par la filiale en raison de desiderata particuliers du gouvernement. Mais si la filiale est un gros fournisseur de la compagnie, le problème est tout différent. Une compagnie intégrée au niveau international, dérivant son pétrole de diverses sources, l'affectant principalement à ses propres raffineries dans plusieurs pays et en vendant un peu à d'autres, se doit d'adopter une politique très flexible quant au choix des sources d'approvisionnement, aux types de pétrole, à l'échelonnement de la production, etc. La planification et les opérations d'une compagnie risquent de fortes perturbations si elles sont soumises à des pressions de plusieurs gouvernements détenteurs de droits de propriété dans les sources principales d'approvisionnement ; en effet, les intérêts de chaque gouvernement peuvent non seulement diverger par rapport à ceux de la compagnie mais également entre eux. Il est certain que les compagnies pourraient réorganiser leurs activités et leurs structures de façon à accommoder les partenaires gouvernementaux et adopter diverses mesures destinées à réduire tous les inconvénients d'une situation nouvelle. Mais pourquoi le feraient-elles ? Que pourraient obtenir de plus les compagnies par une association qu'elles ne pourraient gagner plus aisément en devenant des acheteurs à long terme du pétrole de compagnies gouvernementales ?

B – Les problèmes des compagnies

Les propriétaires de concessions pétrolières n'ont reconnu que depuis fort peu de temps l'avantage primordial de la propriété unique quant à la flexibilité des opérations que nous avons mentionnée ci-dessus. Historiquement, les raisons essentielles qui poussaient les compagnies à acquérir leurs propres sources d'approvisionnement avaient trait au bas prix, à la sécurité de l'approvisionnement, au

contrôle monopolistique de l'offre et aux avantages fiscaux. La flexibilité des opérations n'apparaît comme critère qu'en raison de la complexité croissante et de l'extension des opérations internationales des compagnies, d'une part, et de l'importance de moins en moins grande des autres facteurs, d'autre part.

Les prix du pétrole brut sur les marchés mondiaux ont toujours été passablement plus élevés que les coûts de production ; il en résulte une nette préférence pour l'appropriation directe du pétrole au coût de production plutôt que pour l'achat du pétrole à des intermédiaires. Mais depuis assez longtemps maintenant, les gouvernements des compagnies productrices ont non seulement régulièrement augmenté l'impôt sur les profits attribués au pétrole brut mais sont aussi parvenus à faire attribuer, aux fins de taxation,⁷ une large part des profits intégrés au pétrole brut. Le « pétrole brut au coût », qui représente pour les compagnies le pétrole disponible au coût de production plus les taxes versées aux gouvernements des pays producteurs, n'est donc plus aussi essentiel qu'il ne l'était jadis. Il garde cependant une grande importance, surtout aux yeux des compagnies américaines, parce que ces compagnies peuvent déduire une allocation d'épuisement des ressources dans leurs déclarations fiscales aux États-Unis ; elles ne pourraient pas bénéficier de ces allocations si le même revenu taxable à l'étranger provenait d'une étape subséquente de la production. Ainsi les dispositions fiscales aux États-Unis, en subventionnant la production de pétrole brut par une allocation fiscale d'épuisement, incitent les compagnies américaines à maintenir leurs propriétés de terrains pétroliers à l'étranger. Même si une compagnie achetait le pétrole brut à un prix égal au coût de production (taxes versées au gouvernement du pays producteur incluses), elle sortirait perdante en raison de la perte de l'allocation fiscale d'épuisement accordée sur le revenu fictif attribué antérieurement à la production de pétrole brut. Tous ces avantages fiscaux, qui, de toute façon, ne reviennent pas à toutes les compagnies, perdent néanmoins leur importance à mesure que la part des profits obtenus par les gouvernements des pays producteurs s'accroît.

De même, la sécurité de l'approvisionnement n'est plus garantie par la seule propriété des concessions pétrolières, car le temps des canonnières est passé ; seuls les gouvernements des pays producteurs peuvent assurer la protection des oléoducs et des puits de pétrole ou empêcher les interruptions de distribution. Cette raison de conserver la propriété des concessions, si elle vaut encore quelque chose, n'a d'importance que dans la mesure où les compagnies pétrolières occidentales estiment que sans leur « occupation » des champs pétroliers du Moyen-Orient, les Russes y seraient ! Il est exact que si l'expertise, les investissements et l'assistance « occidentales » venaient à faire défaut, ou encore devenaient indésirables, on y retrouverait un rapide substitut en l'expertise et l'assistance « de l'Est ». Mais il s'agit là d'une toute autre question . . .

De même, encore, l'acquisition monopolistique de concessions sur de larges zones pour empêcher l'accès à la production de pétrole à des nouveau-venus, — il s'agissait jadis d'un moyen important de garder le contrôle sur le pétrole mondial, — ne peut plus servir d'argument. Il est vrai que la concentration du contrôle exercé par six ou sept grandes compagnies propriétaires de larges zones

⁷ Voir ci-dessous, p. 526 ss.

de concessions, permet encore une planification plus « ordonnée » de l'offre mondiale qu'il ne serait possible autrement. Mais quel que soit le degré de contrôle monopolistique que détiennent encore les grandes compagnies, il découle autant de leur position sur le marché que de leur situation de propriétaires de la plus grande partie de la production pétrolière de l'hémisphère oriental.

Si nous supposons que les compagnies n'auront pas à choisir entre le *statu quo* et la participation mais plutôt entre la participation et la nationalisation complète avec compensation, il reste à voir si la participation est préférable, à la lumière de la situation dans laquelle elles se trouveraient si les compagnies pétrolières nationales s'approprièrent la totalité des concessions pétrolières. Tout d'abord, il faut bien admettre que les compagnies internationales sont et demeureront les principaux consommateurs du pétrole brut du Moyen-Orient pour encore longtemps. Les gouvernements du Moyen-Orient le reconnaissent parfaitement. Il s'ensuit que si les compagnies se retirent, les relations subséquentes doivent au moins être identiques à celles entre un acheteur et un vendeur ; les compagnies, comme les gouvernements trouveront tout à leur avantage d'établir des contrats de vente à long terme où les compagnies tenteront d'obtenir une certaine forme de flexibilité des prix pour tenir compte des forces éventuelles de la concurrence, de nouvelles sources d'approvisionnement, etc. Simultanément, certains gouvernements aimeraient vraisemblablement s'assurer une assistance financière au début, lors de l'exploitation initiale de leur pétrole ; tous les gouvernements s'empresseraient de demander une assistance technique que les compagnies n'hésiteraient pas à accorder puisqu'il est toujours dans leur intérêt de s'assurer un approvisionnement constant de pétrole.

Il est évident que cette situation de dépendance mutuelle des compagnies et des pays producteurs laisseraient aux compagnies occidentales une bonne marge d'influence de même que de bonnes possibilités de ventes profitables d'exportation ; leur niveau de compétence technologique, leur connaissance du marché et leur équipement leur permettraient de conserver un avantage certain dans toute concurrence éventuelle entre les vendeurs. Les compagnies américaines perdraient leur allocation fiscale d'épuisement mais des arrangements contractuels laisseraient vraisemblablement aux compagnies une plus grande flexibilité quant aux sources d'approvisionnement de pétrole brut et aux quotas d'importation ; ces compagnies pourraient ainsi rechercher plus facilement les sources les moins coûteuses d'approvisionnement⁸. Enfin, les compagnies individuelles se sentiraient peut-être plus en sécurité concernant cet approvisionnement si elles parvenaient à une association étroite avec les gouvernements dans le domaine de la production.

⁸ La production actuelle des plus grosses concessions est généralement déterminée à partir de la planification conjointe des huit principales compagnies pétrolières qui les possèdent. Il semble inutile de préciser que les compagnies s'efforcent d'éviter de produire du pétrole qu'elles ne peuvent écouler, que ce soit au sein de leurs propres chaînes de consommation ou auprès de clients extérieurs. Si ce contrôle sur la production disparaissait, la production ne s'ajusterait plus si bien à la demande et la concurrence qui s'ensuivrait pourrait provoquer une chute des prix. Les pays de l'OPEP en sont bien conscients et prendraient toutes les mesures pour éviter cette situation mais il est très difficile d'établir un cartel des prix tant que quelques producteurs ont tout à gagner en accroissant leurs ventes.

C – Les profits des gouvernements

Pour leur part, les gouvernements ne s'attendent pas à perdre de l'argent en participant à la gestion des entreprises, quoique cela nous étonnerait que leurs économistes les plus objectifs pensent réellement que l'acquisition d'actions dans les opérations de production avec une compensation « juste » quelconque, constitue un investissement particulièrement profitable pour ces pays. Pour que l'investissement soit profitable financièrement, il faut que l'accroissement des revenus globaux d'un gouvernement après l'acquisition du capital-actions dépasse les gains que le gouvernement aurait accumulés à la suite d'une autre affectation des fonds utilisés pour l'acquisition de ce capital. Même les pays dont les revenus pétroliers excèdent largement le montant d'investissement productif qu'ils peuvent placer chez eux, peuvent toujours investir leurs avoirs dans d'autres pays sur le marché de l'investissement international. Il peut sembler étrange toutefois que quelqu'un puisse douter du caractère profitable de l'acquisition par les gouvernements d'une partie des profits de la production de pétrole brut en raison du niveau élevé de profits qu'on lui attribue, dont les gouvernements retirent maintenant environ 55% en impôts. Les 45% restant des profits par action semblent devoir constituer un assez joli rendement pour un investissement ! Ce raisonnement est trompeur en raison de la façon dont les « profits » sont calculés.

À l'heure actuelle, les profits sont calculés par rapport aux prix fiscaux agréés qu'on appelle « prix affichés » (ce sont ces prix qui ont fait l'objet d'une entente dernièrement). Ces prix n'ont aucun rapport avec les prix de vente réels du pétrole brut ou avec sa valeur imputée utilisée dans les opérations intégrées des compagnies ; ces prix sont établis par voie de négociation entre les compagnies et les gouvernements. Si le gouvernement s'associe à une compagnie, il aura droit à une partie du pétrole produit, proportionnelle à sa part dans la compagnie productrice. Si la part du gouvernement est évaluée aux prix fiscaux lors du calcul de sa part des profits de même que de ses revenus fiscaux, il est évident que le gouvernement a tout à gagner à acquérir une part du capital-actions. Un tel gain, cependant, ne représente pas à proprement parler une part des profits mais plutôt une taxe additionnelle imposée à la compagnie si le prix de référence fiscale est supérieur au prix auquel on parvient à écouler le pétrole⁹.

Il est probable que les compagnies soient appelées à écouler l'ensemble de la part gouvernementale de pétrole, pour un bon bout de temps, au moins ; elles ne seront visiblement pas disposées à offrir au gouvernement un prix supérieur à celui auquel elles peuvent vendre le pétrole. En d'autres mots, les compagnies n'accepteraient vraisemblablement pas un accord qui évaluerait le pétrole, aux fins de taxation et pour assurer un bénéfice commercial sur les actions gouvernementales, à un prix de beaucoup supérieur à ce que les forces du marché établiraient comme valeur commerciale. Les gouvernements ne peuvent pas s'attendre à réaliser un gain commercial supérieur à celui de ses associés dans la compagnie, d'autant plus que ce gain, une fois l'impôt déduit, ne peut être très élevé, sur la seule production de

⁹ J'ai écrit une série d'articles sur cet aspect de l'organisation de l'industrie pétrolière internationale ; on peut les retrouver dans *The Growth of Firms, Middle East Oil, and Other Essays* (London, Cass., 1971). On peut s'y référer pour tout éclaircissement.

pétrole brut (quoique les derniers accroissements de prix sur le marché des produits aient considérablement amélioré la situation).

À cause des profits artificiels attribués à la production de pétrole et de la croissance des impôts sur ces profits, il est probable que par la fiscalité, les gouvernements se soient accaparés la majeure partie de la rente et des profits supplémentaires à ce stade de l'industrie. Si la participation demeure un objectif réel, il faudra procéder à une réorganisation totale des méthodes de fixation des prix destinées au calcul des profits des filiales productrices de pétrole brut. Considérant le niveau de taxation, les compagnies demanderont nécessairement une méthode « réaliste » d'évaluation du pétrole brut.

La taxation des compagnies internationales s'est avérée très profitable pour les gouvernements des pays exportateurs de pétrole brut, sans qu'il ne leur en coûte rien et ces dernières années, les revenus fiscaux ont été protégés contre les fluctuations des prix du marché. Les prix fiscaux ont même connu une hausse alors que les prix du marché ont subi une baisse. Par contre, quant à savoir si la production de pétrole brut sera un investissement profitable, cela dépendra des relations ultérieures entre les coûts et les prix du marché pour les raisons énoncées ci-dessus. Il est possible, ainsi que plusieurs personnes le soutiennent, que les prix du pétrole brut augmentent à cause d'un accroissement élevé, inattendu, de la demande par rapport au taux de croissance possible de l'offre. S'il en est ainsi, les coûts marginaux s'accroîtront également à mesure que l'on s'efforcera d'accroître l'offre ; une rente élevée peut s'ensuivre pour les champs pétrolifères les plus prolifiques. Néanmoins, il existe déjà un écart notable entre les prix et les coûts, aussi le maintien des prix peut dépendre de la restriction plus ou moins efficace de la concurrence des compagnies et des gouvernements dans l'industrie.

Le maintien prolongé d'un cartel efficace des prix, alors que quelques producteurs ont tout à gagner par l'extension de leur production, s'avère notablement difficile. Les compagnies pétrolières internationales, même lorsqu'une poignée d'entre elles contrôlaient l'ensemble des exportations mondiales de pétrole, n'ont pu maintenir très longtemps les prix face aux pressions de la concurrence, après les réajustements dans l'industrie effectués juste après la guerre. Les pays producteurs tenteront certainement d'établir un cartel effectif mais son succès est douteux. On peut prétendre bien sûr que leurs revenus seraient plus sûrs s'ils maintenaient le système actuel et se contentaient d'augmenter les taxes des compagnies, les obligeant à hausser les prix tout comme elles l'ont fait après les accords fiscaux de Téhéran et de Tripoli. Nous sommes absolument persuadés qu'il est plus facile pour les gouvernements de s'entendre entre eux pour imposer un niveau de taxation égal aux compagnies que, pour celles-ci, de s'entendre et d'établir un niveau commun de prix du marché.

IV - CONCLUSION

Nous venons de voir les avantages et les désavantages dont les compagnies et les gouvernements devront tenir compte lors de leurs négociations sur la parti-

icipation. Il est bien entendu que chaque compagnie et chaque gouvernement aura son propre ordre de préférence quant à ces différentes considérations ; aussi serait-il étonnant qu'ils s'accordent sur la meilleure marche à suivre. Et pourtant, une solution commune est indispensable pour les grosses concessions, aussi les négociations seront-elles ardues. Pour les compagnies, se retirer complètement signifie la rupture des négociations tout comme le signifierait une déclaration unilatérale de nationalisation partielle par les gouvernements. Des accords d'association peuvent constituer une transition à la fois pour les compagnies pétrolières et les gouvernements jusqu'au moment où les compagnies devront renoncer à la propriété des grosses concessions. L'ancien système est en voie de s'éteindre et la participation peut constituer une des façons d'en créer un nouveau, car même une participation limitée exige des modifications profondes non seulement en termes de propriété et de contrôle mais aussi quant à la fixation des prix et des taxes. Nous doutons que le nouveau système soit beaucoup plus profitable pour les gouvernements si l'on tient compte d'autres possibilités d'allocations de leurs fonds. Par contre, si l'offre de pétrole se raréfie par rapport à la demande, les gouvernements propriétaires de nappes pétrolifères à haut rendement et à coûts faibles peuvent s'approprier une rente confortable alors que les systèmes actuels de taxation ne leur assureraient vraisemblablement pas de tels gains.

Mais comme nous l'avons expliqué plus haut, les gains financiers ne constituent pas la raison première des demandes de participation ; les gouvernements s'attendent à des gains plus élevés, certes, mais ils recherchent avant tout à affirmer leur souveraineté sur leurs ressources nationales. En tout état de cause, des changements profonds surviendront dans l'industrie pétrolière internationale, car quelles que soient les circonstances, les compagnies internationales, qu'elles coopèrent avec les pays exportateurs en tant qu'associés ou en tant que clients et conseillers, n'auront plus jamais les mêmes prérogatives dans la gestion de l'industrie pétrolière mondiale que les sept plus grosses compagnies ont eues depuis la guerre.

*(Traduit de l'anglais par
Ferry de KERCKHOVE, Université Laval).*