HAL
open science

Gouvernance et régulation de l'industrie des hydrocarbures venezueliens : une analyse des relations Etat-sociétés pétrolières

Achraf Benhassine

To cite this version:

Achraf Benhassine. Gouvernance et régulation de l'industrie des hydrocarbures venezueliens : une analyse des relations Etat-sociétés pétrolières. Economies et finances. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2008. Français. NNT : . tel-00363388

HAL Id: tel-00363388

https://theses.hal.science/tel-00363388

Submitted on 9 Mar 2009

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.

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE – GRENOBLE II
UFR ECONOMIE–STRATEGIES–ENTREPRISE

LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

GOUVERNANCE ET REGULATION DANS L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS : UNE ANALYSE DES RAPPORTS ETAT-SOCIETES PETROLIERES

Thèse pour l'obtention du Doctorat ès Sciences Economiques (Arrêté du 30 mars 1992)
présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2008 par

Achraf Amine BENHASSINE

Membres du jury :

Mme Isabelle Rousseau Chaigneau
El Colegio de Mexico, Professeur des Universités
Rapporteur

M. Jaime Marques Pereira
Université de Picardie Jules Verne, Professeur des Universités
Rapporteur

M. Bernard Gerbier
Université Pierre Mendès France, Professeur des Universités
Directeur de thèse

M. Patrick Criqui
Université Pierre Mendès France, Directeur de recherche au CNRS

M. Sadek Boussena
Ancien Ministre algérien de l'Energie, ancien Président de l'OPEP
Université Pierre Mendès France, Professeur associé

M. Franck Gaudichaud
Université Stendhal, Maitre de Conférences

Avertissement

L'université n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.

Remerciements

Comme le veut la tradition, je vais tenter de satisfaire au difficile exercice de la page des remerciements, peut-être la tâche la plus ardue de ces années de thèse. Non qu'exprimer ma gratitude envers les personnes en qui j'ai trouvé un soutien soit contre ma nature, bien au contraire. La difficulté tient plutôt dans le fait de n'oublier personne. C'est pourquoi, je remercie par avance ceux dont le nom n'apparaît pas dans cette page et qui m'ont aidé d'une manière ou d'une autre. Ils se reconnaîtront.

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à mon directeur de thèse, le Professeur Bernard Gerbier. Il a su me laisser la liberté nécessaire à l'accomplissement de mes travaux, tout en y gardant un œil critique et avisé.

Je remercie Monsieur Patrick Criqui, directeur du Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble, pour m'avoir accueilli et pour m'avoir permis de réaliser ma thèse dans les meilleures conditions. Je le remercie pour sa confiance, sa disponibilité et pour sa participation en tant que Président du jury de soutenance.

J'exprime ma profonde gratitude aux Professeurs Isabelle Rousseau Chaigneau du Colegio de Mexico et Jaime Marques Pereira de l'Université Jules Verne d'Amiens pour m'avoir fait l'honneur d'être les rapporteurs de ce travail. Je remercie vivement Monsieur Sadek Boussena pour l'intérêt qu'il a porté pour le sujet de la thèse et pour sa participation au jury de soutenance. Je remercie également Monsieur Franck Gaudichaud d'avoir accepté d'évaluer et de discuter mon travail de recherche. Le regard critique, juste et avisé que le jury a porté sur mon travail ne peut que m'encourager à être encore plus perspicace dans mes recherches.

S'il est vrai que *faire une thèse* est une échappée solitaire, elle se fait néanmoins au milieu de compagnons de fortune (ou d'infortune). On ne se rend pas toujours compte à quel point ils peuvent être importants dans le travail et dans la vie, jusqu'au jour où nos chemins se séparent. Je souhaite exprimer ma reconnaissance et ma gratitude aux membres de l'équipe Energie-Ressources-Environnement (ex-Institut d'Economie et de Politique de l'Energie) pour leur accueil, leur soutien et leur confiance durant toute la durée de ma thèse. Je pense particulièrement à Catherine Locatelli, Denise Cavard, Céline Rival et Silvana Mima qui ont toujours montré de l'intérêt pour mes travaux et répondu à mes sollicitations lorsque le besoin s'en faisait sentir. Merci aussi à Michel Damian, Philipe Menanteau, Catherine Morel, Danielle Revel, Eric Quetaud et Danièle Martin Alenda pour leur disponibilité et leur aide précieuse.

Je remercie mes camarades et amis thésards pour les moments inoubliables passés en leur compagnie à faire et à refaire le monde qui nous entoure (même si la seule révolution à laquelle nous avons réellement assisté est celle de la Terre autour du Soleil). Merci à Nicolas Simiand d'avoir partagé pendant toutes ces années le même bureau, les mêmes doutes, les mêmes désillusions parfois mais aussi et surtout le même aboutissement. Je remercie Julien Allaire pour sa bonne humeur contagieuse et ses vaines tentatives pour me mettre un petit vélo dans la tête. Merci à Natacha Angueletou pour son indéfectible amitié depuis le millénaire passé. Enfin, merci à tous les autres : Loretta Stankeviciute « la gentillesse incarnée », Pierre-Olivier Peytral «mai 1952 à mars 1953 », Sylvain Rossiaud «Blondin », Aboubakry Golock «le tendre colosse», Gregory Vanel « El Professor», Younes Aboutaib «le second meilleur couscous », Arnaud Buchs, Lamara Mouffok, Mahfoud Boudis, Alban Kitous, Romuald Morse et Sévrine Wozniak. Merci aussi à mon compatriote et ami René Arrus avec qui je partage la saveur du Mermez et le souvenir des palmeraies de Khanguet Sidi Nadji.

Mes plus sincères remerciements à mon ami, Mehdi Abbas, pour nos fréquentes discussions et pour son implication dans mes travaux. Sa manière bien à lui de pousser continuellement à la remise en question m'a été d'une aide précieuse. Cette thèse est un remerciement au soutien et à la confiance sans cesse renouvelée dont il a fait preuve en mon égard.

Je tiens aussi à remercier l'ensemble de mes enseignants. Merci au Professeur Rédouane Taouil pour la qualité de ses enseigenemnts et pour ce qu'il transmet à ses étudiants. Je remercie également Monsieur Pierre Berthaud pour avoir dirigé mon mémoire de recherche de DEA et pour m'avoir accompagné en début de thèse. Enfin, merci à Frédéric Zumer, Angel de La Vega Navarro et Jesus Mora-Contreras pour les encouragements et l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail.

Je remercie du fond du cœur mes amis mexicains pour leur amitié, pour leur sens du don de soi et du partage. Merci à Aaron, Marco, Luis et Paloma, Alejandro, Igor et Mavy, Paty et Stéphane, Rosemberg, Caty, Gerardo, Hector, Manuel et Lizbeth, Luciano, Tony, Tonyo Luis, Victor Hugo Uc, Salvadore, Ferni, Sarah, Jennifer et Laura. Merci également à Juan Pedro et à Claudia, Chafik, Slimane, Rym, Loubna, Hichem, Nazim, Linda, Sandrine, Stéphane, Dimitry, Salah Eddine et sans oublier mes amis d'enfance de la Coopemad Amine, Habib et Djamel. A ma chère et tendre tribu grenobloise qui a su transformer mes doutes en certitudes et rendre si douce cette fin de thèse. Je remercie très chaleureusement mes amis Zebeïda, Vincent, El Hadi et Younes,

Merci à mon ami Tewfik pour son indéfectible amitié depuis toujours, pour sa présence, pour sa confiance et son soutien fraternel. Mes remerciements les plus sincères à Abdou qui m'a conduit à la faculté d'économie sans me dire quand est-ce qu'il fallait la quitter. A mon ami et frère Amazigh, pour ce qu'il est et pour ce qu'il donne. Le voyage ne fait effectivement que commencer…

Je tiens à remercier tout spécialement Alejandra pour son irremplaçable et inconditionnel soutien. Durant toute la thèse, son aide, ses encouragements et sa certitude quant à l'aboutissement de ce travail m'ont permis de ne pas baisser les bras. Mille mercis et autant de gracias à toi.

A mes proches et amis Sabri, Nadji, Hadia, Djawad, Khaled et Eliesse, je vous remercie pour votre soutien et vos encouragements. Qu'il me soit permis de déroger au classicisme des remerciements en évoquant la mémoire de Si Fathallah, de Sidi Zine El Abidine et de Si Abdelaziz Benhassine qui m'ont appris à penser, à modérer et à tout remettre en cause.

Je n'aurai assez de mots pour exprimer toute ma gratitude et mes remerciements à mes parents, mon frère Wassim et à mes sœurs Soumeya et Nafissa. Depuis toujours, ils ont été présents pour écarter les doutes, soigner les blessures et partager les joies. Cette thèse leur est totalement dédiée.

A mes parents,
Abdelkarim et Anissa

Sommaire

CHAPITRE I. DE LA STRUCTURATION DE L'INDUSTRIE A LA NATIONALISATION DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1878-1975)

CHAPITRE II. L'INDUSTRIE PETROLIERE NATIONALISEE, DE LA CONSOLIDATION A L'EPUISEMENT DU MODELE STATO-CENTRE (1976-1989)

CHAPITRE III. DEREGLEMENTATION, DEREGULATION ET LIBERALISATION DE L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1989-1998)

CHAPITRE IV. REGULATION BOLIVARIENNE ET NOUVEAU NATIONALISME DANS L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1999-2008)

INTRODUCTION GENERALE

Le Venezuela dispose d'un des plus importants réservoirs d'hydrocarbures au monde, ce qui attise l'intérêt et la convoitise des compagnies pétrolières internationales et des Etats désirant assurer la sécurité de leurs approvisionnements énergétiques. En août 2008, les réserves prouvées sont estimées à 135 milliards de barils de pétroles conventionnels et à 255 milliards de barils avec les pétroles non conventionnels, soit potentiellement les plus importantes au monde avec près de 18 % des réserves mondiales. La production nationale est de 3.2 Mb/j dont 80% est destiné à l'approvisionnement des marchés internationaux. Les réserves gazières sont également très importantes puisque le pays se situe au huitième rang mondial avec près de 4200 milliards de m³ pour une production relativement faible de 160 millions de m³/j, destinée principalement à l'approvisionnement du marché domestique.

Mais, au-delà même de ces données techniques et géologiques, les hydrocarbures vénézuéliens occupent une place centrale dans le fonctionnement du système économique et dans l'orientation des décisions de politiques nationales. Les revenus pétroliers ont un pouvoir mobilisateur sur l'ensemble de l'économie nationale participant à hauteur de 34% dans la constitution du produit national brut. Grâce à la fiscalité pétrolière qui contribue à hauteur de 43% dans le budget public, le gouvernement dispose d'importants revenus financiers pour la réalisation de ses missions structurantes comme les programmes de développement économiques, industriels et sociaux destinés à l'amélioration des conditions de vie des populations (santé, infrastructures, d'éducation…). Les conditions de la répartition des revenus pétroliers occupent une place centrale au niveau des instances politiques et au niveau des structures sociales du pays. Les questions liées aux hydrocarbures interpellent l'ensemble de la population vénézuelienne notamment lorsqu'il s'agit du changement de législation et de fiscalité pétrolières, du maintien de la présence et du rôle du Venezuela au sein de l'OPEP, de l'orientation de la politique pétrolière, du climat de l'investissement et des rapports avec les

compagnies pétrolières étrangères, des relations de coopération ou de conflictualités avec les autres Etats et aussi du rôle et de la stratégie adoptée par la société pétrolière nationale PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Contrairement à la grande majorité des pays producteurs d'hydrocarbures, les gouvernements vénézueliens sont successivement faits et défaits en fonction de la politique pétrolière qu'ils mènent.

Ainsi, le pétrole est une ressource stratégique extrêmement convoitée qui est au centre de la coopération, des tensions et des conflits entre les Etats producteurs et les consommateurs, entre les propriétaires des gisements et les compagnies pétrolières et aussi entre les compagnies pétrolières et les consommateurs. La préoccupation de l'économiste politique est de rendre compte de l'imbrication des facteurs économiques et politiques dans la formation et dans l'évolution du prix du pétrole. Tout changement relatif à son prix ou à sa disponibilité engendre une redéfinition des comportements, des stratégies et des objectifs des principaux acteurs.

L'intérêt des économistes pour le pétrole s'est tout d'abord naturellement porté sur la question de la formation et de l'évolution de son prix. Les travaux précurseurs de Hotteling (1931) ont permis de montrer en ce sens que le pétrole ne pouvait pas être considéré comme une marchandise comparable aux biens manufacturés et que, par conséquent, son prix ne résultait pas de l'équilibre classique entre une fonction de demande et une fonction d'offre comme dans les industries où les rendements d'échelle sont variables. L'explication réside dans le fait que le pétrole est une ressource fossile épuisable et non reproductible.

En fait, dans l'industrie des hydrocarbures, les coûts liés à l'exploration et à l'exploitation des ressources en terre ne sont pas similaires partout, notamment à cause de la localisation de leurs gisements et des procédés de production utilisés. La différence de coûts s'explique tant par la structure géologique que par la nature des ressources qui y sont extraites. Les moyens financiers et techniques nécessaires à l'extraction des ressources en terre doivent être en mesure de répondre à la spécificité du sous-sol. Ainsi, plus la ressource pétrolière est difficile d'accès, plus le coût de production est élevé et, inversement, plus la ressource pétrolière est facile d'accès, moins le coût de production est élevé. Mais comme le note Hotteling (1931) dans sa théorie sur les ressources épuisables, le prix de la ressource n'est pas seulement lié à son coût de fabrication mais comporte aussi un coût d'opportunité lié à son épuisement et à sa non reproductibilité. Etant donné que les réserves forment un stock fini, l'*user cost* ou rente

de rareté rémunère *l'épuisabilité* ou la *non-renouvelabilité* de la ressource pétrolière, établissant ainsi un lien explicite entre, d'une part, son extraction et sa consommation et, d'autre part, son épuisement. A partir de là, l'auteur s'interroge sur le sentier d'évolution en longue période du prix d'une ressource épuisable. Les analyses de Hotteling ont fait l'objet de développement et d'enrichissements au cours des années soixante-dix mais aussi de critiques au cours des années quatre-vingt avec Galety (1984) et Adelman (1986), notamment parce que les tendances d'évolution des prix issues des travaux de l'auteur ne coïncidaient pas avec celles constatées au lendemain des chocs pétroliers ou que l'hypothèse selon laquelle les coûts étaient croissants n'était pas vérifiée.

De même, le prix de la ressource pétrolière n'est pas associé à une marge de profit classique liée à la fabrication de la ressource, c'est-à-dire à son extraction, comme c'est le cas pour les biens manufacturés. Le secteur pétrolier dégage d'importants revenus que l'on assimile à des profits extraordinaires plus communément appelés rentes pétrolières. Elles ne sont pas toutes spécifiques à l'industrie des hydrocarbures mais leur apparition contribue fortement à la valorisation du prix de la ressource. Ainsi, la rente foncière ou la rente différentielle de Ricardo est définie comme un avantage dont bénéficient certaines unités, au niveau de la production, relativement à d'autres unités dont la présence est pourtant indispensable à l'équilibre du marché (Percebois, 1989). Cet avantage provient du fait qu'à un moment donné, même sur un marché concurrentiel, les gisements ont des coûts (moyens et marginaux) différents ; ce qui fait que le gisement à coûts faibles dégage une rente par rapport au gisement à coûts élevés. La rente d'imperfection de marché ou rente de monopole est, comme son nom l'indique, fonction de la structure du marché et non pas de la spécificité de l'industrie des hydrocarbures ; elle disparaît complètement en concurrence parfaite et elle est à son maximum en monopole pur.

A partir de l'énoncé des différentes composantes organiques de coûts et de rentes, la détermination théorique de la structure de prix de la ressource pétrolière peut être représentée à un moment donné par l'équation suivante :

$$\mathbf{P = C + \mathit{y} + rm + rdi}$$

dans laquelle P est le prix d'équilibre de la ressource pétrolière sur un marché imparfait, C est le coût moyen correspondant au coût marginal de production du pétrole brut, *y* est la rente de

rareté, rm est la rente de monopole et rdi est la rente différentielle. On peut y associer également des rentes de situation et des rentes spécifiques liées à la technologie et aux brevets mais leur impact sur la formation du prix est relativement faible, voire nul. L'industrie des hydrocarbures a la caractéristique d'être la seule industrie où, comme le note Jacques Percebois, les coûts fixes sont plus importants à long terme que les coûts variables.

Si l'analyse de la structure du prix de la ressource pétrolière permet de comprendre les mécanismes de création ou d'apparition des rentes, elle permet également d'appréhender comment se fait à posteriori leur répartition entre les différents intervenants de l'industrie. L'intérêt de la répartition des rentes pétrolières est d'autant plus important qu'elles sont indissociablement liées à la structure, aux formes d'organisation et à la nature de la concurrence au sein de l'industrie des hydrocarbures. Puisque les conditions de la concurrence pure et parfaite ne sont pas réunies, l'affectation efficience des ressources ne suffit pas à elle seule pour expliquer les mécanismes de répartition des revenus issus des activités d'extraction. Il faut intégrer le fait que les propriétaires des gisements d'hydrocarbures ne sont pas forcément ceux qui prospectent et explorent le sous-sol. Par conséquent, la répartition des rentes pétrolières doit concerner les producteurs de pétrole mais aussi les propriétaires des terres où se situent les gisements.

Les producteurs considèrent que la part des revenus qui leur revient doit couvrir la totalité des dépenses engagées (aussi bien en cas de découvertes et de mise en exploitation qu'en cas de recherches infructueuses) et couvrir une prime de risque justifiée par le fait que les activités d'exploration et de production sont plus risquées que les autres activités industrielles. Le taux de profit sur les découvertes exploitées doit alors être forcément supérieur à ce qu'il est dans les secteurs d'activités moins capitalistiques. Cependant, les producteurs sont aussi en concurrence entre eux quand il s'agit de vendre leur production sur le marché. Etant donné que la rente de monopole évolue en fonction de la structure de l'industrie et que la rente de rareté ne doit pas augmenter de manière inconsidérée afin de ne pas pénaliser les consommateurs, l'accroissement de leur taux de profit ne pourra se faire qu'au détriment de l'appropriation d'une partie ou de la totalité des rentes différentielles. Ils considèrent que la qualité des gisements appartient, au moins partiellement, à son inventeur c'est-à-dire que sans leur prise de risque, ceux-ci n'auraient été ni découverts, ni exploités. La problématique posée est celle de la légitimité de l'appropriation de la rente différentielle par des acteurs autres que les propriétaires fonciers.

Pour les propriétaires terriens, surtout quand ce sont des Etats[1], il n'y a pas de légitimité à ce que les producteurs s'octroient une part de la rente différentielle qui leur revient. Les intérêts du propriétaire des ressources en terre et des producteurs sont clairement opposés pour ce qui concerne la détermination du montant et de l'appropriation de la rente différentielle. La part des rentes qui revient à l'un et à l'autre dépend des rapports de forces existants. La question de la souveraineté nationale sur les ressources pétrolières prend alors tout son sens.

Pierre-Noël Giraud (1989) souligne d'ailleurs que ce n'est pas simplement sur le partage de rentes différentielles, c'est sur l'existence même des rentes et sur leur niveau que va jouer directement le nombre des acteurs et les formes de concurrence (parfaite, monopole, oligopole), c'est-à-dire les structures de marché. Pour Jean-Pierre Angelier (1976), dont les premiers travaux de recherches se réfèrent à la pensée de François Perroux, ce sont les rapports entre les agents dominants et les agents dominés de l'industrie des hydrocarbures qui déterminent les mécanismes de création-appropriation de la rente pétrolière, traduisant des situations d'inégalités dans lesquels sont placés les différents agents de l'industrie pétrolière internationale[2]. Pour Antoine Ayoub (1976), les rapports entre les agents informés et non informés permettent aux détenteurs de l'information, c'est-à-dire de la connaissance et du savoir, de révéler et de disposer des rentes pétrolières. En contrôlant à la fois les volumes et les coûts de production, ils agissent directement sur la fixation du prix de la ressource et sur la régulation de l'industrie pétrolière. Ainsi, lorsque les droits de propriétés ne sont pas clairement définis ou partialement distribués, les conditions du partage des rentes se font en faveur des intérêts d'une catégorie spécifique ou d'un groupe particulier d'agent. La redistribution des revenus issus des activités pétrolières détermine le comportement des acteurs, c'est-à-dire les relations qu'entretiennent les propriétaires des réserves, les producteurs et les consommateurs de la ressource.

Les travaux précurseurs de Paul Frankel (1948) présentent la structure de l'industrie pétrolière internationale à travers une analyse de l'évolution de la localisation et de l'importance respective des centres de production et de consommation. D'autres auteurs comme Michel

[1] Tous les Etats au monde sont propriétaires des ressources présentes dans le sous-sol, à l'exception notable des Etats-Unis dont le propriétaire terrien est aussi le propriétaire du sous-sol.

[2] Ces inégalités apparaissent sous la forme de coûts différents, mais aussi et de façon indissociable, sous la forme de quantités différentes. C'est par l'évolution liée de ces deux variables, coûts et quantités, que l'auteur analyse la création-appropriation de la rente pétrolière et ce qui en découle, à savoir l'évolution des rapports entre agents dominants et agents dominés.

Laudrain (1958) et Jean Masseron (1968) partageront la même méthode d'analyse en faisant référence à un modèle d'équilibre de l'offre et de la demande pétrolière mais sans toutefois prendre en considération la nature des agents évoluant à l'intérieur des sphères de production et de consommation. Face à l'évolution des structures de l'industrie pétrolière internationale et des nouveaux rapports qui se dessinent en son sein, H.J. Frank (1967) et Taki Rifai (1974) introduisent les logiques de puissance pour expliquer le développement de l'industrie pétrolière des pays en développement alors que Hartshorn (1962), Tanzer (1969) et Mikdashi (1966, 1976.b) se réfèrent au concept des rapports de forces pour rendre compte du processus d'interaction entre les gouvernements et les compagnies pétrolières internationales. Dans la même lignée, Edith Penrose (1959, 1968) et Peter Odell (1968) ou encore Maurice Bye (1968) adoptent une approche relative à la transnationalisation des firmes pétrolières en développant les concepts similaires de grandes firmes internationales et de grande unité interterritoriale. Même si leur but est d'expliquer l'impact et l'influence des compagnies pétrolières sur la structure de l'industrie, ces auteurs manquent de définir le rôle des Etats producteurs et des Etats consommateurs.

Au lendemain des premières nationalisations des hydrocarbures, de nombreux travaux intégreront les différents intervenants qui structurent l'industrie pétrolière internationale comme les Etats producteurs, les consommateurs et les sociétés nationales. Les travaux de Morice Adelman (1972, 1996) et de Robert Anderson (1984) pour ne citer qu'eux apportent des éclaircissements sur les fondamentaux du marché pétrolier. Nous pouvons également citer Jean-Marie Chevalier (1973) qui traite des enjeux internationaux liés à l'appropriation du surprofit pétrolier ou Jacques Percebois (1989) qui analyse les stratégies des principaux acteurs de la scène pétrolière internationale sous l'angle des rapports entre les Etats et les grandes sociétés énergétiques. En adoptant une approche historique, Jacques Percebois (1989) permet une compréhension des principaux enjeux du marché pétrolier international et des évènements de la scène pétrolière internationale. Le lien entre les logiques de marché et de puissance devient de plus en plus récurent dans les écrits des politistes. Emmi Brossard (1983) identifie les rapports de puissance dans le développement de l'industrie pétrolière alors que Robert O. Keohane (1984) fait référence au concept de régime pétrolier. Les travaux de Peter Odell (1986) traitent des rapports entre le politique et les structures du marché, tout comme Hans Jacob Bull-Berg (1987) qui analyse le rôle des Etats-Unis dans la régulation pétrolière mondiale. Les développements de Julien Baddour (1992) puis de Pierre Noël (2002) permettent d'intégrer à la fois les dimensions politique et économique pour rendre compte de

la dynamique du marché pétrolier international, notamment pour justifier de la nécessité de déréglementer et de libéraliser les industries pétrolières des pays producteurs.

Parmi les auteurs que nous avons cités précédemment, nombreux ont étudié l'évolution des industries pétrolières des pays producteurs afin d'en mesurer les performances tant au plan national qu'international. En adoptant des schémas propres à l'économie industrielle, ils analysent leurs structures, leurs comportements et leurs performances en se basant sur des indicateurs technico-économiques tels que le niveau des réserves, la capacité de production et d'exportation, les procédés technologiques employés mais aussi le volume des recettes accumulées, le niveau d'imposition et le niveau des investissements. Les différents travaux mettent en avant la capacité des sociétés pétrolières publiques à se substituer aux compagnies pétrolières étrangères, autrement dit à répondre efficacement à la demande des marchés internationaux. Nonobstant leur intérêt pour la compréhension des enjeux sectoriels, ces travaux n'abordent pas explicitement les rapports à l'intérieur des industries pétrolières nationales entre le propriétaire institutionnel des réserves qu'est le gouvernement et le producteur des ressources qu'est la société pétrolière nationale, le second étant alors la simple émanation technique du premier.

Au regard des analyses et des approches technico-économiques, les travaux de Noreng (1980, 2002) présentent un intérêt certain pour la compréhension des rapports entre les acteurs pétroliers que sont les propriétaires des gisements, les producteurs (privés et publics) et les consommateurs (nationaux et étrangers). En étudiant leur comportement au sein des industries pétrolières nationales et la manière dont ils agissent face aux contraintes que l'environnement leur impose, l'auteur montre que les rôles et les attributs de chacun ne sont ni figés, ni statiques. Au contraire, la réalité des industries pétrolières des pays producteurs est plus complexe dans la mesure où les rapports sont dynamiques, complémentaires et conflictuels entre les intérêts publics/privés mais aussi à l'intérieur même des intérêts publics.

En effet, la complémentarité est fondée sur l'exécution des tâches pratiques, techniques et commerciales par la société pétrolière nationale qui paraissent difficiles à organiser par une structure administrative autonome. Cette société pétrolière nationale a pour mission de collecter les rentes pour le gouvernement qui, en contrepartie, lui assure une position préférentielle, voire une situation de monopole, pour le développement de ses activités nationales. Mais si la création des rentes révèle des relations de complémentarités, leur

répartition engendre a posteriori des rapports de conflictualités. Les discordes liées au partage des revenus pétroliers concernent autant l'Etat propriétaire et les compagnies privées que l'Etat actionnaire et son entreprise publique. Pour les autorités publiques, la part qui leur revient doit leur permettre de mener les missions structurantes qui sont les leurs au sein du système productif national. L'importance stratégique que revêtent les rentes justifie selon elles toutes les formes d'ingérence dans le développement, dans l'organisation et dans le fonctionnement de l'industrie pétrolière nationale. Pour les sociétés pétrolières nationales, la part qui leur revient doit leur permettre de disposer prioritairement d'une capacité d'autofinancement suffisante pour entretenir leurs installations productives et réaliser les investissements pétroliers nécessaires. Les objectifs de profit et de rentabilité deviennent prioritaires dans la mesure où ils déterminent le niveau des rentes et non l'inverse.

Deux logiques s'opposent au sein même de la sphère publique, la logique rentière de l'Etat qui consiste à privilégier l'apparition des rentes avant les profits et la logique capitaliste de la société nationale qui privilégie l'apparition des profits avant les considérations de rentes. La confrontation de ces deux conceptions fait apparaître des rapports de forces qui nécessitent la mobilisation des moyens et des ressources de chacun pour imposer la volonté de l'un à l'autre ou du moins empêcher l'autre de le faire. Tout changement relatif aux conditions d'accès à la ressource pétrolière, aux mécanismes de création des rentes et d'apparition des profits peut ouvrir ou fermer des options stratégiques pour le gouvernement, pour les entreprises productrices d'hydrocarbures privées et publiques mais aussi pour l'ensemble des acteurs de l'économie nationale.

Ainsi, dans le cadre de notre sujet de thèse, *Gouvernance et régulation dans l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens : une analyse de l'évolution des rapports entre l'Etat et les sociétés pétrolières*, nous abordons explicitement les dimensions de pouvoir et de logique de marché. Nous nous interrogeons sur la manière dont les rapports de forces s'établissent entre le gouvernement et les compagnies pétrolières internationales mais aussi avec sa propre société pétrolière nationale. Comment deviennent-ils la norme ? Comment influencent-ils les changements de la nature et de la structure de l'industrie ? Comment s'inversent-ils ?

L'analyse de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela nous permet de retrouver les problématiques liées aux rapports de complémentarités et de conflictualités entre les intérêts publics et privés mais aussi entre les différentes logiques qui s'affrontent au sein même de la

sphère publique. L'Etat vénézuelien est au centre de notre analyse et toutes ses décisions et ses orientations ne sont que l'expression de ses propres choix. Cependant, en adoptant une vision évolutionniste, nous relevons plusieurs contradictions relatives à sa nature et à son rôle au sein même de l'industrie. En effet, comment se fait-il qu'en tant que propriétaire institutionnel des réserves, l'Etat ne puisse pas contrôler l'accès aux gisements ? Tant bien même qu'il le fasse, comment se fait-il qu'il ne puisse pas accéder aux mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières ? Tant bien même qu'il le fasse, comment se fait-il qu'il ne puisse pas assumer pleinement son rôle de régulateur des activités pétrolières domestiques et enfin qu'il ne puisse pas atteindre ses objectifs de redistribution des rentes pétrolières ?

En fait, l'Etat vénézuélien est un acteur influencé et influençable aussi bien par des groupes de pressions internes que par des contraintes externes. Les compagnies pétrolières internationales se sont illustrées par des ingérences fréquentes dans la formulation des lois et dans l'orientation des décisions politiques afin de faire prévaloir leurs propres intérêts. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a progressivement acquis un rôle et une dimension politique au sein de l'industrie, ne permettant plus à son actionnaire unique qu'est l'Etat de faire la moindre intervention marginale dans le secteur pétrolier. Pourtant, l'histoire de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela montre aussi que les décisions et les réformes adoptées par les gouvernements successifs ont, à bien des égards, préfigurés de transformations structurelles au niveau de l'industrie pétrolière internationale, notamment pour ce qui concerne les rapports entre les pays producteurs et les compagnies pétrolières internationales.

La question pour nous est de savoir comment les mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières influent sur la structure de l'industrie pétrolière vénézuelienne, sur les comportements, les stratégies et les objectifs de ses acteurs ? Nous cherchons à montrer le processus par lequel les rapports de forces se construisent, se transforment et se déplacent au sein de l'industrie vénézuelienne, ainsi que leurs conséquences sur la gouvernance, la régulation et les performances pétrolières nationales.

Nous avons besoin d'un cadre analytique qui nous permette d'aborder les relations de puissance et de logique de marché. En adoptant une approche en terme d'économie politique, nous pourrons identifier et interpréter les comportements des différents acteurs qui peuvent

paraître irrationnel du point de vue économique et qui sont aisément justifiables du point de vue de la science politique. Leur attitude au sein de l'industrie pétrolière vénézuelienne trouvera ainsi une justification autre que celles que l'hypothèse de la rationalité économique standard et que l'équilibre entre une courbe d'offre et une courbe de demande fourniront. Le recours à l'économie politique n'exclue évidement pas l'utilisation des concepts et des apports de l'économie de l'énergie, de l'économie internationale et de l'économie industrielle. Au contraire, ils nous permettront de mieux rendre compte des rapports de forces et de leurs impacts sur l'évolution de l'industrie des hydrocarbures.

Ainsi, au-delà d'une nouvelle interprétation des faits marquants qui ont structuré le développement de l'industrie pétrolière au Venezuela, l'objectif de notre thèse est de proposer une démarche d'identification du processus dynamique par lequel le déplacement des rapports de forces s'effectue entre ses différentes parties prenantes. L'établissement de représentations schématiques sur l'état des rapports de forces nous permettra de rendre compte des transformations et des changements opérés au niveau de la régulation et de la gouvernance des activités pétrolières vénézueliennes.

Le développement de notre thèse sur la structuration des rapports de forces entre l'Etat et les sociétés pétrolières au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens se fera en quatre chapitres. Le premier chapitre analyse les conditions de création et d'appropriation des rentes pétrolières dans un cadre de réglementation de plus en plus contraignant pour les compagnies étrangères présentes sur le sol vénézuelien. Nous montrerons comment l'Etat impose progressivement sa présence et son influence au sein de l'industrie des hydrocarbures améliorant sa part, relative et absolue, dans le partage des rentes pétrolières. Nous montrerons que les problèmes entre les intérêts privés et publics enclenchent le processus de nationalisation qui aboutira à une inversion des rapports de forces et à de profonds changements dans le mode de régulation et dans le type de gouvernance des activités pétrolières vénézueliennes.

Le deuxième chapitre analyse la période de la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens. Les actifs mobiliers et immobiliers présents sur le territoire national, les droits de propriétés, les prérogatives et les rentes pétrolières sont intégralement transférés vers l'Etat vénézuelien et sa société pétrolière nationale, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.. Nous montrerons que les problématiques liées au contrôle des mécanismes de création et d'appropriation des rentes ne

sont pas résolues dans la mesure elles créent des tensions et des conflits entre le propriétaire de la ressource et son exploitant unique. Nous expliciterons les conséquences inhérentes au conflit entre la demande du propriétaire pour les rentes et la quête des dirigeants de la société nationale pour d'avantage d'autonomies opérationnelle et financière.

Le troisième chapitre analyse la politique d'Apertura Petrolera qui consacre la déréglementation, la dérégulation et la libéralisation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens. Nous montrerons que l'accroissement de la concurrence et le retrait de l'Etat de la régulation pétrolière domestique ne conduisent pas aux résultats escomptés par les tenants de la libéralisation. Nous expliciterons comment PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a progressivement acquis un rôle politique qui ne permet plus à l'Etat de faire la moindre intervention dans le secteur des hydrocarbures, ni au niveau de l'accès aux gisements, ni au niveau de la détermination des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières.

Enfin, le quatrième chapitre analyse la politique pétrolière bolivarienne initiée depuis 1999 par le Président Hugo Chavez. Face aux excès du libéralisme de la politique d'Apertura Petrolera, les nouveaux dirigeants politiques vénézueliens mettent en œuvre un processus de re-étatisation qui consiste à redonner à l'Etat l'initiative du développement de l'industrie des hydrocarbures. Nous montrerons que la reconquête du contrôle des mécanismes de création et d'appropriation des rentes se fait autant à l'intérieur de l'industrie des hydrocarbures que dans la sphère publique, autant avec les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qu'avec ceux des compagnies pétrolières internationales. Dans sa confrontation avec les tenants du libéralisme pétrolier, la politique pétrolière bolivarienne repose à la fois sur une conception nationaliste du développement des activités pétrolières domestique et sur une nouvelle conception anti-mondialiste de la politique pétrolière étrangère.

CHAPITRE I.

DE LA STRUCTURATION DE L'INDUSTRIE A LA NATIONALISATION DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1878-1975)

Avec l'avènement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela au début du XX° siècle, les compagnies pétrolières états-uniennes et européennes évoluent dans un environnement d'exploitation proche de leur idéal de marché. L'accès à la ressource leur est libre sans que le propriétaire institutionnel des réserves en terre ne puisse leur imposer la moindre contrainte. La détermination des mécanismes de création et d'appropriation est de leur ressort exclusif, les plaçant ainsi au centre de la régulation pétrolière domestique. Près de soixante ans après, la situation est complètement inversée puisque l'Etat vénézuelien considère être en mesure d'assurer, seul et pour son propre compte, le développement des réserves d'hydrocarbures nationales

Afin de déterminer les différentes étapes du processus de nationalisation, nous montrerons dans une première section comment l'Etat impose progressivement sa présence au sein des mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières pour ensuite, comme nous le verrons dans une seconde section, entreprendre un rapport de forces avec les concessionnaires étrangers et prendre seul le contrôle de la régulation pétrolière domestique.

SECTION I. Structuration et développement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela

Dans cette première section, nous montrerons comment l'Etat vénézuélien impose progressivement sa présence au sein des mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières. Alors que les conditions d'exploitation des ressources d'hydrocarbures sont extrêmement favorables aux intérêts des concessionnaires pétroliers et des consommateurs internationaux (paragraphe 1), les gouvernements vénézueliens vont œuvrer à l'amélioration de leur part, relative et absolue, dans le partage des rentes pétrolières (paragraphe 2).

§ 1. Industrialisation des activités pétrolières au Venezuela sous le régime des concessions.

Dans ce premier paragraphe, nous analyserons l'avènement de l'industrialisation des activités pétrolières sur le sol vénézuélien. Nous montrerons le processus par lequel apparaissent les rentes pétrolières et selon quelles modalités de partage elles sont redistribuées au sein de l'industrie. La maîtrise des mécanismes de création et de distribution des rentes par les concessionnaires pétroliers leur confère une position centrale dans la régulation des activités pétrolières domestiques.

a. Premières activités d'exploration au Venezuela

Malgré l'avènement de l'industrie pétrolière aux Etats-Unis à la moitié du XIX° siècle, au Venezuela comme quasiment partout ailleurs dans le monde, le pétrole n'est pas encore la ressource fossile la plus demandée par les consommateurs qui lui préfèrent largement le charbon, mieux adapté à la satisfaction de leurs besoins domestiques et industriels. L'emploi du pétrole est relativement restreint et limité puisqu'il sert essentiellement à des usages bien spécifiques comme l'éclairage des lampes à huiles et, dans une moindre mesure, au chauffage des pièces d'habitation. Le charbon quant à lui constitue la ressource fossile la plus demandée à cause de ses propriétés multiples qui lui permettent d'être utilisé pour des usages

domestiques comme la cuisine et le chauffage, pour le transport des personnes et des marchandises ainsi pour l'approvisionnement en énergie des grands ensembles industriels[3].

Il faut attendre 1878, soit près de vingt années après la mise en exploitation des gisements du Texas, pour que la prospection du sous-sol vénézuelien révèle les premiers gisements d'hydrocarbures du pays (Martinez, 1989 ; Salazar-Carillo & West, 2004). Les travaux de Mc Beth (1983) sur l'avènement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela permettent de mieux cerner les motivations qui ont conduit une catégorie particulière de la population, en l'occurrence les grands propriétaires fonciers, à développer sur leurs propres terres des activités qui n'ont en apparence aucun lien avec leur métier de base[4]. Pour l'auteur, les premiers exploitants sont des grands propriétaires fonciers (les latifundistes) qui explorent le sous-sol de leur propriété afin d'en extraire les quantités de pétrole nécessaires au fonctionnement de leur exploitation agricole. Dès lors que leurs besoins de consommation sont comblés, les quantités de brut restantes sont alors commercialisées. Cependant, il est à noter qu'à la différence des producteurs texans qui consacrent l'essentiel de leurs ressources à la mise en valeur des gisements et à la commercialisation du pétrole, les producteurs vénézueliens sont tout d'abord des propriétaires terriens qui complètent à la marge leurs revenus agricoles en procédant à la commercialisation des faibles quantités de pétrole restantes[5].

Jusqu'au début du XX° siècle, l'activité pétrolière au Venezuela est très peu développée ne suscitant qu'un intérêt relatif de la part des exploitants de la ressource mais aussi des autorités publiques du pays. Alors que la législation étasunienne octroie les droits de propriété du sous-sol au propriétaire de la terre, au Venezuela comme partout ailleurs, seul l'Etat dispose des droits de propriété sur le sous-sol. Cependant, celui-ci ne cherche pas à user des prérogatives

[3] Pour plus d'approfondissements sur la structuration des industries des hydrocarbures, l'ouvrage de Paul H. Franckel, (1946) constitue la référence en la matière. Voir également à ce propos Angelier (1990), Dalemont & Carrie (1995), Chevalier (1973 ; 2004), Faucheux & Noël (1995), Percebois (1989).

[4] En complément des travaux de Mc Beth (1983), nous pouvons citer ceux de Frédérique Langue (1999a, 1999b) qui analyse l'évolution des institutions dans le développement économique du Venezuela. Elle montre que la structure sociale installée par les latifundios imprégnera longuement les rapports sociaux et politiques au Venezuela, notamment en ce qui concerne la résistance des populations d'origine hispanique contre toute forme de métissage avec les populations d'origine indigènes.

[5] Cette comparaison avec les producteurs de pétrole présents sur le sol des Etats-Unis explique en partie les raisons de la taille de ceux-ci qui est relativement modeste étant donné les faibles moyens techniques dont ils disposent et le peu de capacités financières qu'ils consacrent à la prospection des ressources en terre. Chacun des exploitants évolue dans le cadre d'une entreprise privée, le plus souvent familiale, assumant seule les risques liés aux activités de prospection, c'est-à-dire explorer le sous-sol sans pour autant avoir la certitude d'y découvrir des gisements rentables.

qui sont les siennes étant donné les faibles volumes extraits et commercialisés sur le marché national par les producteurs vénézueliens. L'Etat vénézuelien ne manifeste pas un intérêt particulier pour le développement des activités pétrolières sur son territoire national[6]. Jonathan Brown (1985) affirme à ce propos qu'étant donné les faibles quantités de brut qui sont effectivement commercialisées sur le territoire national, l'Etat vénézuélien ne peut en escompter une source durable et viable de revenus fiscaux. Fernando Coronil (1988) pour sa part souligne que celles-ci ne sont d'ailleurs assujetties à aucun cadre fiscal, légal et réglementaire spécifique au développement des ressources d'hydrocarbures. Comme dans beaucoup d'autres pays, l'Etat vénézuelien ne fait que très peu de différence de nature entre les activités agricoles et les activités minières et n'en fait guère entre l'exploitation des mines de charbon et l'exploration des gisements d'hydrocarbures. Pour l'ensemble de ces raisons, les relations entre l'Etat et les propriétaires fonciers vénézueliens ne constituent pas une source de tension entre eux. Le propriétaire institutionnel des réserves en terre ne considère pas les ressources pétrolières comme des sources stables de financements publics. Par conséquent, celui-ci octroie aisément de longues et larges concessions aux latifundistes et aux entreprises privées désirant prospecter le sous-sol vénézuelien sans pour autant leur imposer de quelconques contraintes légales ou fiscales.

Au terme d'une période de plus de 35 années d'exploration et de production, les activités pétrolières au Venezuela ne s'inscrivent toujours pas dans une dynamique de croissance satisfaisante pour les quelques exploitants de la ressource, tant du point de vue de l'évolution du nombre de puits en exploitation que du point de vue des niveaux de production. Les travaux menés en ce sens par Salazar-Carillo et West (2004) sur l'impact des activités pétrolières sur le développement économique du Venezuela au début du XX° siècle montrent que les capacités déployées en terme d'investissement productif, financier et humain se sont certes accrues durant ces années mais n'ont pas permis d'atteindre des résultats et des performances comparables à ceux des producteurs texans. Les prospecteurs vénézueliens n'ont en fin de compte réussi à révéler que des gisements coûteux et à faible rentabilité.

[6] Cette indifférence s'explique par la faible consommation de cette ressource fossile qui génère des revenus et des profits relativement modestes par rapport aux autres activités industrielles.

b. Industrialisation des activités d'extraction au Venezuela

Au cours des premières années du XX° siècle, un évènement majeur va avoir des conséquences profondes et irréversibles pour le développement des activités pétrolières, aussi bien aux Etats-Unis que dans le reste du monde. En effet, à la suite de l'adoption en 1911 de la loi antitrust par le Congrès américain, la STANDARD OIL est démantelée en une trentaine de compagnies pétrolières dont un certain nombre d'entre elles est contraint de développer ses activités en dehors du territoire des Etats-Unis (Percebois, 1989 ; Chevalier, 2004). En prospectant de nouvelles zones de production et en mettant au jour de nouveaux gisements, les grands groupes pétroliers contribuent fortement à l'insertion internationale de pays ou de régions peu ou pas exploitées jusque-là[7]. Dès lors se crée le phénomène de l'internationalisation des activités industrielles liées aux hydrocarbures devenant l'acte fondateur de l'industrie pétrolière internationale. Un grand nombre d'auteurs et d'historiens ont étudié les tenants et les aboutissants de l'internationalisation des compagnies pétrolières étasuniennes. Parmi eux, nous retenons les travaux de Morris Adelman (1970) pour qui le savoir-faire, les techniques de prospection et de production ainsi que les moyens financiers des compagnies pétrolières vont leur permettre d'explorer et de mettre en production de nombreux gisements dont les réserves prouvées s'avèrent être plus importantes que celles exploitées jusque-là dans leur région d'origine que sont les Etats-Unis ou l'Europe.

Peter Odell (1968) analyse l'impact des industries pétrolières sur le développement des pays d'Amérique Latine et montre à ce propos que c'est précisément dans le cadre du processus d'internationalisation des compagnies pétrolières que les premiers gisements à dimension industrielle sont mis au jour au Mexique tout d'abord, puis quelques années plus tard au Venezuela. La découverte en 1914 par ROYAL DUTCH SHELL du gisement Zumaque I dans le champ de Mene Grande au large du lac de Maracaibo permet autant à la compagnie anglo-néerlandaise d'accroître substantiellement le volume de ses réserves prouvées et sa capacité de production d'hydrocarbures qu'au Venezuela de devenir, du jour au lendemain, une des région au monde les plus prometteuses en terme de ressources pétrolières. La découverte du gisement de Mene Grande marque sans nul doute l'acte de naissance officiel de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela.

[7] L'exploitation d'importants gisements au Mexique puis au Venezuela permet à ces pays d'inscrire leur économie dans la structure des échanges économiques internationaux, mais surtout d'être une des composantes de l'industrie pétrolière internationale.

Avec la mise en production en 1917 de ce gisement, les activités liées aux ressources d'hydrocarbures entrent dans une phase résolument industrielle (Tugwell, 1975 ; Mc Beth, 1983 ; Sid Ahmed, 1980 ; Mendoza-Potella, 1985). Les propriétaires fonciers ne sont pas en mesure de rivaliser avec les compagnies pétrolières internationales qui affluent massivement sur le territoire national. Celles-ci sont attirées autant par le potentiel des réserves présent dans le sous-sol vénézuelien que par l'absence de cadre légal et réglementaire relatif à leur installation et au développement de leurs activités. Ainsi, en l'espace de quelques années seulement, le secteur pétrolier devient une composante majeure du système productif vénézuelien (Mommer, 2002), surpassant même les autres secteurs d'activités traditionnels notamment en terme de capitalisation et d'investissement (Boué 1993, Mommer 2002, Salazar-Carillo & West 2004).

Face à l'ampleur du phénomène d'attractivité du sous-sol vénézuélien, le gouvernement dirigé par Juan Vicente Gomez (1908-1935) décide d'intervenir en légiférant pour la première fois dans le domaine des hydrocarbures. L'Etat ne peut laisser se développer à son insu les soubassements d'une industrie sur l'évolution de laquelle il n'aurait que peu ou pas d'emprise[8]. Pour Mc Beth (1983), la difficulté est d'autant plus élevée pour les dirigeants politiques vénézuéliens qu'ils n'ont jamais manifesté le moindre intérêt pour le développement d'une telle industrie sur leur territoire national et qu'ils n'ont pas ou peu, comme le note Manzano (2003), de références de législations pétrolières étrangères sur lesquelles ils pourraient se baser pour bâtir la leur.

c. Premières lois consacrées à l'exploitation des ressources fossiles

Pour le gouvernement de Juan Vicente Gomez, l'absence de réglementation spécifique aux hydrocarbures, notamment autour de l'installation des compagnies pétrolières étrangères sur le territoire national, risque d'engendrer un développement anarchique de l'industrie. L'objectif est alors de pouvoir à la fois contrôler davantage l'accès à la ressource en terre tout en s'appropriant une part relative des revenus générés par l'industrie. Pour ce faire, l'Etat

[8] Mendoza-Potella (1985) propose une lecture historique de la politique pétrolière vénézuelienne. L'auteur explique comment les autorités publiques ont progressivement pris conscience de la nécessité d'instaurer un cadre légal et réglementaire pour réguler les activités de production des compagnies pétrolières présentes sur le sol vénézuelien. L'ouvrage de Mc Beth (1983) constitue une référence de premier ordre dans la mesure où l'auteur analyse l'avènement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela sous l'angle des relations de proximité entre le régime du Président Juan Vicente Gomez et les compagnies pétrolières internationales présentes dans le pays.

vénézuelien adopte en 1920 une première loi consacrée à l'exploitation des ressources fossiles en déterminant principalement les conditions légales, fiscales et contractuelles requises pour tous les investisseurs étrangers désirant accéder aux ressources fossiles présentes dans le sous-sol du pays (Mommer ; 2002). Cependant, celle-ci ne fait pas de distinctions notables entre les hydrocarbures, le charbon et les autres minéraux combustibles (Martinez 1989, Mommer 2001, Salazar-Carrillo & West 2004). De même, son élaboration ne relève pas des compétences et des prérogatives d'un Ministère des Mines ou de l'Energie, mais de celui du Plan en charge de l'Infrastructure et de l'Industrie.

En fait, *la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles minéraux* de 1920 stipule que l'exploitation du sous-sol ne pourra se faire que si le candidat à la concession pétrolière obtient, préalablement et indissociablement, l'accord du gouvernement et l'approbation du vote de la majorité des membres du Congrès vénézuelien (Mommer, 2002). L'établissement d'une telle procédure d'approbation permet au gouvernement Gomez d'affirmer clairement la propriété de l'Etat sur les ressources en terre. Du moment que les contraintes institutionnelles et légales sont levées, plus rien ne s'oppose formellement à l'établissement d'un cadre contractuel dans lequel sont définis les droits et les obligations de chacun des cocontractants, autrement dit les relations entre le propriétaire institutionnel des réserves en terre qu'est l'Etat vénézuelien et l'exploitant privé de la concession pétrolière octroyée qu'est la compagnie étrangère (Mendoza-Potella, 1985 ; Mora-Contreras, 2002).

Le concessionnaire dispose ainsi d'un droit de propriété exclusif d'une durée de 30 années sur la concession octroyée par le gouvernement, ce qui l'autorise à explorer le sous-sol et à exploiter les ressources d'hydrocarbures en cas de découverte de gisements (Mora-Contreras, 2002). L'Etat propriétaire perçoit, quant à lui, en contrepartie financière à la cession du droit de propriété sur la concession, une redevance annuelle d'un montant nominal fixe par tonne prélevée représentant un taux de royaltie (r) de 15% de la valeur marchande des quantités (P) de pétrole vendues[9]. A cela s'ajoute un impôt sur le revenu généré par les activités des concessionnaires (IslR) correspondant à la somme d'une rente de rareté (rm) et d'une rente différentielle (rd). Ainsi, le cadre fiscal vénézuélien ($T_{(1920)}$) appliqué au capital pétrolier étranger est défini par l'équation suivante:

[9] Bernard Mommer (2001) analyse sur le long terme l'évolution de la structure du régime fiscal pétrolier vénézuelien. Le travail de l'auteur sera d'autant plus intéressant pour nous par la suite que, hormis la dimension historique, celui-ci compare ce régime à ceux du Royaume-Uni et des Etats-Unis (plus précisément l'Alaska), les régions les plus libérales en terme d'extraction des hydrocarbures.

$$T_{(1920)} = R + IslR$$

$$\text{avec} \quad R = P.\,r \quad \text{et} \quad IslR = rm + rd$$

La promulgation de la loi relative à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures et des autres combustibles minéraux n'obtient pas, pour le moins que l'on puisse dire, un satisfecit de la part des dirigeants des compagnies pétrolières étrangères (Mc Beth, 1983 ; Brown, 1985 ; Mendoz-Pottella, 1985). Ceux-ci considèrent que les procédures de validation et de mise en application des contrats constituent des obstacles qui ne sont pas insurmontables en l'état mais qui sont assez contraignants pour atténuer le flux de leurs investissements futurs au Venezuela. En fait, comme le note Mc Beth (1983), leurs désapprobations se manifestent davantage sur les obligations fiscales que la nouvelle loi leur impose, c'est-à-dire sur les mécanismes de répartition des revenus pétroliers entre l'Etat vénézuelien et eux-mêmes.

Les compagnies pétrolières étrangères présentes au Venezuela considèrent que les barrières à l'entrée de l'industrie sont beaucoup trop élevées puisque le cadre fiscal auquel leurs activités sont assujetties est plus contraignant que celui en vigueur dans les autres zones d'exploration situées hors du pays[10]. Les déclarations faites à ce moment là par les tenants de la contestation que sont les dirigeants de la ROYAL DUTCH SHELL sont sans équivoque puisque ceux-ci affirment que sans un abaissement du niveau d'imposition, leur politique d'investissement s'orientera inévitablement et durablement vers d'autres pays dont les gouvernements pratiquent une politique fiscale moins contraignante pour les activités de prospection et de production d'hydrocarbures (Mc Beth, 1983 ; Brown, 1985 ; Mommer, 2002). Loring Allen (1977) comme Jonathan Brown (1985) notent que les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères réclament tout simplement l'abrogation de *la loi sur les hydrocarbures et les combustibles minéraux* de 1920 et son remplacement par une nouvelle loi à laquelle ils participeraient aussi bien à la conception qu'à la rédaction. Celle-ci devra être évidemment plus adaptée à l'encadrement et au développement de leurs activités sur le sol vénézuélien que ne l'a été la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles de 1920.

[10] Dans son ouvrage « Recherche et production de pétrole et de gaz : réserves, coûts et contrats », Denis Babusiaux (2002) analyse la périodes des concessions au Venezuela sous l'angle légal et fiscal. Il montre comment les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères ont fortement incité les dirigeants vénézueliens à reconsidérer le cadre pétrolier de 1920. En cas de non modifications substantielles, ils quitteraient le Venezuela pour s'établir dans d'autres contrées moins contraignantes légalement et fiscalement.

Les fortes pressions exercées par les compagnies pétrolières étrangères conduisent le gouvernement Gomez à formuler une nouvelle *loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles minéraux*. Mc Beth (1983) note que, par rapport à celle de 1920, la loi du 9 juin 1922 introduit des réformes significatives sur le statut légal et fiscal des concessionnaires pétroliers présents au Venezuela. Ainsi, si la loi de 1922 rallonge le temps maximum d'exploitation le faisant passer de 30 à 40 années, celle-ci réduit surtout la charge fiscale du concessionnaire en procédant à une redéfinition de la structure du partage des rentes (Mc Beth, 1983 ; Brown, 1985 ; Manzano, 2003).

En effet, pour ce qui concerne la rente de rareté, la loi de 1920 avait établi un impôt d'exploration de 0.75 bolivar par hectare pour la production des hydrocarbures et pour l'extraction du charbon. Cette loi stipulait que si le concessionnaire ne produisait que des hydrocarbures, le montant de l'imposition était alors de 0.5 bolivar par hectare et s'il n'extrayait que du charbon, le montant était alors de 0.25 bolivar par hectare. La loi de 1922 réduit le montant de l'impôt d'exploration en le faisant passer de 0.75 à 0.10 bolivar par hectare, sans distinction aucune sur la nature des minéraux exploités (Martinez, 1989 ; Salazar-Carrillo & West, 2004). Par conséquent, le montant de la rente de rareté est fortement abaissé, ce qui avantage évidement les consommateurs au niveau du prix et les conforte dans l'impression qu'ils ont que la ressource en terre est disponible dans des quantités quasiment illimitées[11].

De même, pour ce qui concerne la rente différentielle que le locataire doit acquitter auprès du propriétaire de la terre, la loi de 1920 fixait le loyer à 7 bolivars par hectare et par an pour la production des hydrocarbures et pour l'extraction du charbon. Si le concessionnaire ne produisait que des hydrocarbures, le loyer était alors de 5 bolivars par hectare et par an et s'il n'extrayait de sa concession que du charbon, le loyer était alors de 2 bolivars par hectare et par an. La loi de 1922 fixe un loyer évolutif pour les concessions d'hydrocarbures correspondant à un prix de 2 bolivars par hectare et par an durant les 3 premières années d'exploitation, puis de 4 bolivars par hectare et par an pour les 27 années suivantes et 5 bolivars par hectare et par an pour les 10 années restantes (Martinez, 1989 ; Salazar-Carrillo

[11] Les travaux de Hotelling (1931) remettent en question cette impression, signifiant pour la première fois que les réserves d'hydrocarbures ne sont pas illimitées et qu'après avoir atteint un pic de production, les gisements deviennent de moins en moins productifs.

& West, 2004). Ainsi, avec la loi de 1922, la rente différentielle diminue considérablement par rapport à ce qu'elle avait pu être auparavant, ce qui profite en premier lieu aux compagnies pétrolières qui, aussi contradictoire que cela puisse paraître, s'en approprient une part relative.

Enfin pour encourager davantage l'afflux des investissements dans l'industrie pétrolière au Venezuela, le taux de royaltie qui correspondait alors à 15% de la valeur marchande et qui devait revenir à l'Etat est abaissé à un niveau de 10%. Ainsi, les changements opérés dans le cadre de la nouvelle *loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles minéraux* conduisent à la formulation d'un nouveau cadre fiscal ($T_{(1922)}$) appliqué au capital pétrolier transnational. Celui-ci est défini par l'équation suivante:

$$\mathbf{T_{(1922)} = R' + IslR'}$$

$$\mathbf{avec \quad R' < R \quad et \quad IslR' < IslR}$$

Autre mesure inscrite dans le cadre de la nouvelle *loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles minéraux* de 1922, l'Etat vénézuelien concède également aux concessionnaires étrangers un autre avantage fiscal en leur permettant la déductibilité de 50% du montant total de leurs impôts au titre du remboursement des installations pétrolières importées (Mc Beth, 1983 ; Mommer, 2001). En procédant de la sorte, le Président Vicente Gomez accepte de lever les faibles et éphémères barrières à l'entrée de l'industrie des hydrocarbures considérées comme trop contraignantes par les dirigeants des compagnies pétrolières internationales.

d. Structuration de l'industrie des hydrocarbures et Pétrolisation des finances publiques

L'industrialisation des activités relatives à l'exploitation des ressources hydrocarbures n'est pas sans conséquences sur la transformation de la structure économique, politique et sociale du Venezuela. Depuis la promulgation de la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles de 1922, le volume des investissements pétroliers étrangers n'a cessé de croître d'année en année se traduisant autant par une augmentation du nombre des forages que par un accroissement du volume des réserves prouvées et de la capacité d'extraction (Mendoza-

Pottella 1985, Manzano 2003). Au cours des deux premières décennies, l'exploitation pétrolière croit de manière exponentielle passant de 18 248 tonnes, en 1917, à plus de 15 millions de tonnes en 1928 et à plus de 20 millions de tonnes en 1935. A partir de 1930, le Venezuela devient même le deuxième producteur avec 10 % de la production mondiale et le premier exportateur de pétrole au monde devant le Mexique.

Si l'augmentation de la production pétrolière nationale permet au Venezuela d'insérer son économie dans les flux des échanges commerciaux internationaux, au niveau domestique, celle-ci engendre une redéfinition de la structure des finances publiques du pays. Nous pouvons le voir dans le tableau 1 qui suit, entre 1917 et 1935, les revenus fiscaux provenant des activités des concessionnaires pétroliers occupent une proportion de plus en plus importante dans la structure des revenus publics vénézueliens. Pour Terry Lynn Karl (1997) qui analyse l'impact du développement de l'industrie des hydrocarbures sur la formulation des politiques publiques vénézueliennes, le budget de l'Etat est de plus en plus dépendant des revenus transférés par les compagnies pétrolières étrangères. L'auteur évoque à ce propos un processus de pétrolisation des finances publiques de l'Etat vénézuelien qu'il qualifie d'instantané et irréversible[12].

Tableau 1 : Principaux indicateurs fiscaux vénézueliens entre 1917-1935 (en millions de bolivars)

	1917	1922	1925	1929	1932	1935
Revenus gouvernementaux	64	81	148	256	175	206
Revenus publics issus du secteur pétrolier	0	8	21	51	45	59
Part du pétrole dans la structure les revenus gouvernementaux	0,0%	9,9%	14,2%	19,9%	25,7%	28,6%
Dépenses gouvernementales	55	76	139	209	160	191
Dépenses à caractère économique et social (DES)	…	29	60	107	81	89
Part des DES dans la structure des dépenses gouvernementales	…	38,2%	43,2%	51,2%	48,2%	46,6%

Source : Salazar Carrillo & West (2004)

L'augmentation des rythmes de production à prix constant s'accompagne naturellement d'un accroissement similaire des revenus pétroliers qui sont au centre de mécanismes de

[12] Pour plus d'approfondissements sur la pétrolisation des finances publiques de l'Etat vénézuelien, voir l'ouvrage de Fernando Coronil (1997). L'auteur analyse les liens entre la monnaie et le développement économique du Venezuela au cours de la première moitie du XX siècle. Il montre tout le processus allant de la genèse à la consolidation des maux du syndrome hollandais.

redistribution prédéfinis par la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles de 1922. comme le montre le tableau 1, la part des revenus provenant des activités des compagnies pétrolières étrangères ne se fait ressentir qu'à partir de l'adoption de la loi de 1922. Entre 1917 et 1921, les revenus fiscaux pétroliers sont compris entre 0 et 3 % des revenus totaux de l'Etat. En 1922, la proportion augmente de manière significative dans la mesure où elle représente prés de 10% des revenus de l'Etat, soit 8 millions de bolivars. De 1925 à 1935, cette proportion ne va cesser de croître pour représenter près du tiers du budget de l'Etat en 1935, soit 59 millions de bolivars sur un total de 206 millions (Salazar Carrillo & West, 2004).

Ainsi, avec les revenus engrangés, une nouvelle définition de la structure socio-économique se met en place au Venezuela. Les travaux de Mc Beth (1983) mettent en lumière les transformations causées par l'enrichissement de l'Etat. Au cours de cette période, l'ordre rural est bouleversé avec un exode massif vers les villes, le processus d'urbanisation est relancé permettant un désenclavement de certaines régions, la classe des industriels entre dans une phase d'enrichissement accéléré et, pour la première fois, comme partout ailleurs dans les pays de plus en plus industrialisés, la classe ouvrière fait son apparition avec l'énonciation de revendications et de réformes à caractère social[13].

Cependant, si l'augmentation des recettes fiscales alimente l'activité bancaire, les projets d'urbanisation, et le développement de l'industrie, celle-ci reste toutefois insuffisante pour permettre à l'Etat de concrétiser l'ensemble des projets nécessaires au développement économique et social du pays. En effet, entre 1922 et 1935, les revenus publics issus du secteur pétrolier augmentent dans des proportions relativement importantes passant durant cette période de 8 à 59 millions de bolivars, soit respectivement une part de 9.9 % et 26.6 % dans la structure des revenus publics. Au même moment, les dépenses à caractère économique et social ne cessent de croître passant respectivement de 29 à 89 millions de bolivars (38,2% et 46.6% des dépenses totales) avec un pic en 1929 de l'ordre de 107 millions de bolivars, soit 51.2% de l'ensemble des dépenses publiques. Celles-ci sont bien plus élevées que le montant des revenus publics issus des activités pétrolières.

[13] Dans son ouvrage « Venezuela : Century of Change », Judith Ewell (1984) analyse les contours de la société vénézuelienne et de ses rapports avec la classe dirigeante. Elle montre comment la classe des travailleurs a réussi à manifester ses revendications sociales alors même que le régime de Juan Vicente Gomez n'était pas disposé à les laisser faire.

Nous constatons également que si les revenus pétroliers constituent une part non négligeable du budget de l'Etat, ceux-ci n'évoluent pas dans les mêmes proportions que les niveaux de production, et donc dans les mêmes proportions que les revenus engendrés par les compagnies pétrolières étrangères (Brown, 1985 ; Salazar-Carillo & West 2004). Bien au contraire, alors que les recettes fiscales pétrolières connaissent une évolution constante, les profits réalisés au même moment par les concessionnaires pétroliers évoluent dans des proportions au moins similaires à ceux de la production pétrolière domestique (Eckes & Zeiler, 2003). En fait, l'industrie des hydrocarbures au Venezuela prend quasi-instantanément la forme et les caractéristiques d'un oligopole dans lequel 3 concessionnaires pétroliers que sont STANDARD OIL OF JERSEY (50%), ROYAL DUTCH SHELL (35%) et GULF (14%), produisent près de 99% de la production de pétrole du pays[14]. Pour Carlos Mendoza-Pottella (1985), plus ceux-ci produisent et commercialisent leur production d'hydrocarbures, plus les recettes et les profits qu'ils engendrent sur le territoire vénézuélien sont importants[15]. Par conséquent, les revenus des compagnies pétrolières étrangères sont directement liés à leur capacité d'extraction et d'exportation, alors que les recettes fiscales de l'Etat vénézuelien le sont résolument moins, voire pas du tout.

Prenant acte du différentiel de revenu avec les concessionnaires présents sur son territoire, le gouvernement de Juan Vicente Gomez n'a pas été en mesure d'en modifier la structure de répartition établie depuis 1922 (Mc Beth, 1983 ; Mommer, 2002). Deux raisons à cela : tout d'abord le changement de cadre légal et fiscal est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que le rapport de forces au sein de l'industrie pétrolière n'est pas en sa faveur et, ensuite, la passivité de la classe dirigeante à une quelconque réforme en ce sens qui s'explique notamment par les liens étroits et ambiguës que certains parmi elle ont noué avec les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères (Mc Beth, 1983 ; Coronil, 1988 ; Manzano 2003).

Loring Allen (1977) résume parfaitement la situation qui prévaut au cours de cette période en écrivant que « *la dépendance majeure et quasi-immédiate vis-à-vis du pétrole était manifeste*

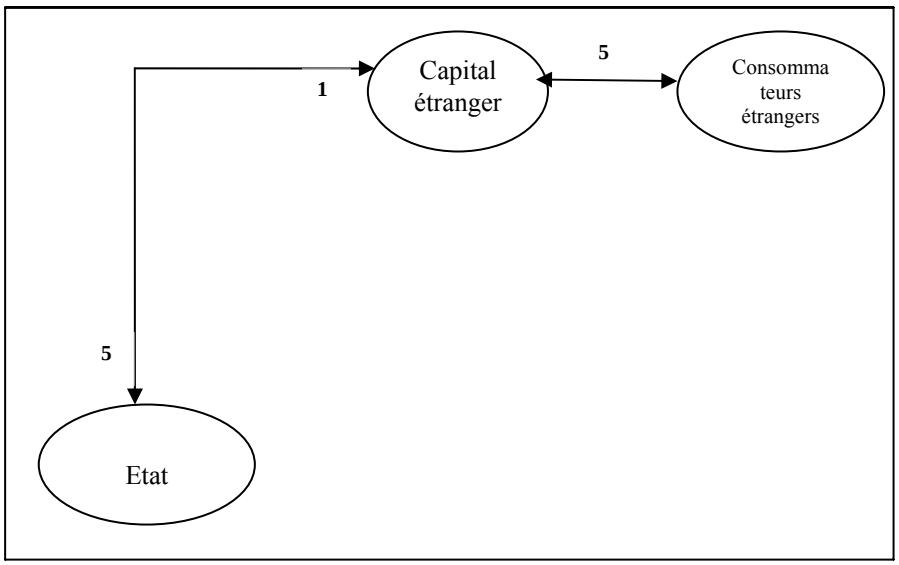
[14] Pour plus de détails sur la présence de ROYAL DUTCH SHELL et de GULF au Venezuela pendant les années 1920/30, voir l'analyse faite par Michael Fulda (1979) sur leurs relations avec l'Etat vénézuelien.

[15] La quasi-totalité des quantités de pétrole extraites des gisements vénézuéliens est destinée à l'approvisionnement des marchés de consommation étrangers, et notamment en premier lieu, celui des Etats-Unis. Grâce à l'afflux des compagnies pétrolières étrangères, le Venezuela devient un acteur majeur de la scène pétrolière régionale et internationale en produisant plus que le Mexique, mais encore moins que les Etats-Unis qui occupent la rang de premier producteur pétrolier mondial.

non seulement à travers les statistiques des échanges et de la production mais aussi au niveau du processus de décision. Le gouvernement n'avait d'autre pouvoir que celui de l'octroi des concessions. Les décisions concernant quand et où explorer, les routes à construire, les puits à forer, les rythmes d'extraction et d'exportation, les taux d'investissements, les politiques de main-d'œuvre et bien d'autres étaient exclusivement du ressort de l'étranger. Les compagnies ne consultaient ni même n'informaient le gouvernement. Elles rédigeaient les législations pétrolières et défaisaient les ministères. La souveraineté de l'Etat Vénézuelien eu égard au pétrole n'était que technique ».

La figure 1 ci-dessous décrit une représentation statique du système pétrolier au sein duquel se construit, par l'intermédiaire d'un processus dynamique, des relations de puissance plus ou moins fortes entre les différents intervenants de l'industrie. L'intensité des rapports de forces qui en résulte détermine le mode de régulation des activités pétrolières domestiques, c'est-à-dire les conditions d'accès à la ressource, les mécanismes de création et de distribution des revenus pétroliers et la formulation de la politique pétrolière du Venezuela. Ainsi, plus l'intensité du rapport de forces est élevée (de 1 pour *très faible* à 5 pour *très forte*), plus l'acteur dominant impose ses choix, ses préférences de structure et ses orientations stratégiques à l'acteur dominé.

<u>Figure 1 :</u> Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1935



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

En 1935, à la veille d'un changement de régime politique, les concessionnaires pétroliers se positionnent clairement comme les acteurs centraux de la régulation pétrolière domestique. Au sein de l'industrie, leur influence est telle que ceux-ci sont très rapidement en mesure de contrôler l'accès à la ressource, de définir les mécanismes de création et de distribution des revenus issus de l'exploitation des gisements en terre et de formuler, avec les consommateurs étrangers de la ressource, la politique pétrolière vénézuelienne. Autrement dit, les concessionnaires pétroliers disposent d'un pouvoir de pression extrêmement fort (de l'ordre de 5) sur le gouvernement vénézuélien qui en retour n'est pas capable pour le moment de le contrecarrer étant donné que le sien est très faible (de l'ordre de 1).

En effet, comme nous l'avons montré tout au long de ce paragraphe, les concessionnaires étrangers disposent de conditions d'exploitation proche de leur idéal de non allocation de la ressource naturelle, c'est-à-dire un environnement dans lequel les concessions sont très étendues, les contrats sont de longue durée et les modalités de renouvellement sont facilitées. Au Venezuela comme dans l'ensemble des pays producteurs d'hydrocarbures, ils produisent des quantités de pétrole toujours plus importantes à des coûts marginaux de production qui

sont décroissants (Adelman, 1970). Les profits générés par les activités d'extraction leur permettent de disposer d'une part de plus en plus croissante (en valeur relative et absolue) de la rente pétrolière.

Pour les consommateurs étrangers, la situation qui prévaut en 1935 à l'intérieur du système pétrolier vénézuelien est également des plus avantageuses pour leurs intérêts. En l'absence de toute consommation domestique, ceux-ci bénéficient de la quasi-totalité de la production vénézuelienne leur assurant un approvisionnement sécurisé. Ils disposent d'une ressource énergétique abondante et à faible coût en contrepartie d'une protection institutionnelle (en l'occurrence diplomatique et juridique) qu'ils octroient, par les biais de leurs gouvernements respectifs, aux compagnies pétrolières transnationales. Une alliance d'intérêts réciproques se crée permettant à l'un de bénéficier du soutien indéfectible de l'autre, notamment pour ce qui concerne la sécurisation des investissements à l'étranger pour les compagnies pétrolières et l'approvisionnement régulier et à bas coût pour les consommateurs de la ressource. Ainsi, pour les concessionnaires étrangers, l'objectif est de minimiser la rente foncière et les royalties destinés au propriétaire de la ressource naturelle tout en approvisionnant régulièrement les marchés de consommation avec du pétrole à bas prix. Le capital pétrolier transnational se constitue comme le représentant des intérêts des consommateurs étrangers et joue, comme l'affirme Bernard Mommer (1994,2002), un rôle d'agent de rétention de la rente foncière.

En fait, comme nous avons pu le voir jusque là, tout est mis en œuvre afin de réduire au maximum les prérogatives de l'Etat propriétaire qui pourrait entraver la production d'hydrocarbures et l'approvisionnement à bas prix de son économie nationale. L'Etat vénézuelien, propriétaire des gisements en terre, ne dispose quant à lui que de très faibles marges de manœuvres pour interférer dans les choix que lui impose l'alliance d'intérêt réciproque qui lie les concessionnaires pétroliers et les consommateurs internationaux, notamment lorsqu'il s'agit de participer au développement et à la régulation de l'industrie des hydrocarbures présente sur son propre territoire national. Son influence est d'ailleurs très faible à l'intérieur du système pétrolier étant donné qu'il ne contrôle effectivement ni l'accès à la ressource ni les mécanismes de création et de distribution des rentes.

Ainsi, à ce stade de l'évolution de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela, il y a une négation du rôle de propriétaire institutionnel des gisements en terre pour l'Etat

vénézuelien. Celui-ci ne peut escompter une amélioration de sa situation au sein du système pétrolier domestique qu'en affirmant davantage son intérêt pour le développement des activités liées à l'exploitation de la ressource sur son territoire. Pour ce faire, comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant, il doit procéder à des réformes structurelles notamment pour ce qui concerne les cadres légal, fiscal et institutionnel relatifs aux activités des concessionnaires pétroliers présents sur son territoire national.

§ 2. De la prise de conscience étatique pour la ressource pétrolière au renforcement de la présence des concessionnaires pétroliers

Dans ce second paragraphe, nous analyserons comment l'Etat vénézuélien prend conscience de l'inégalité dans le partage des rentes pétrolières. Nous montrerons que malgré les réformes initiées en matières d'hydrocarbures par les gouvernements vénézueliens successifs, l'Etat ne dispose toujours pas d'un contrôle sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières et n'exerce par conséquent aucune influence significative sur la régulation des activités pétrolières sur son territoire national.

a. Manifestations d'intérêt de l'Etat vénézuelien pour la ressource pétrolière

Avec la disparition en 1935 du Président Juan Vicente Gomez, une nouvelle génération de dirigeants politiques succède à celle qui dirigea le pays pendant plus d'un quart de siècle. Face aux maux du syndrome hollandais[16] et à la pétrolisation des finances publiques, le nouveau gouvernement post-Gomez décide d'initier au plus vite des réformes structurelles visant à rattraper le retard accumulé par le pays en terme de développement économique (Mc Beth, 1983 ; Martinez, 1988 ; Manzno, 2003). Pour ce faire, il opte pour une réforme de la fiscalité dans l'ensemble des secteurs d'activité du système productif avec d'une part des abattements dans les secteurs industriels et agricoles afin de les redynamiser et d'autre part des hausses d'imposition dans le secteur des hydrocarbures qui génère, comme nous l'avons

[16] Par « syndrome hollandais », on entend plus généralement un mode de développement économique où de fortes exportations de ressources entraînent une contraction rapide dans les autres secteurs de l'économie. L'abondance de ressources naturelles peut nuire au reste de l'économie dans la mesure où se produit une réallocation des facteurs de production, à une appréciation de la monnaie qui nuit à la compétitivité des autres exportateurs des perte de retombées dans la mesure où le secteur des ressources naturelles présente relativement peu d'externalités positives pour le reste de l'économie.

montré dans le paragraphe précédent, des revenus plus conséquents que dans l'ensemble des autres secteurs d'activités.

Ainsi, pour la première fois depuis l'avènement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela, une révision du cadre fiscal pétrolier est clairement envisagée par les autorités publiques. L'objectif des nouveaux dirigeants politiques vénézueliens est de modifier la structure et les mécanismes de distribution des revenus pétroliers afin que ceux-ci augmentent la part relative et absolue de l'Etat dans le partage des revenus issus de l'exploitation des ressources présentes dans son sous-sol. Comme l'écrit Bernard Mommer (2002), il est important pour le gouvernement vénézuelien d'instaurer les bases d'un nouvel environnement légal et institutionnel dans lequel la souveraineté étatique sur les ressources en terre serait davantage affirmée (notamment en matière de politique fiscale) et l'efficacité productive (notamment du point de vue des rendements de production) serait davantage prise en considération par les opérateurs pétroliers étrangers.

Si les décideurs politiques vénézueliens adoptent une attitude plus volontariste en matière de politique économique et de régulation des activités pétrolières domestiques que leurs prédécesseurs, c'est qu'à ce moment précis la conjoncture internationale le leur permet[17]. En effet, ceux-ci profitent d'un contexte pétrolier régional particulièrement instable, avec notamment l'exacerbation des tensions entre d'une part le gouvernement et les syndicats pétroliers mexicains et d'autre part les compagnies pétrolières étasuniennes présentes au Mexique[18], pour tenter d'atténuer quelque peu l'intensité du rapport de forces avec les concessionnaires pétroliers étrangers. En septembre 1935, ils procèdent à la modification de la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles minéraux de 1922 en augmentant unilatéralement les redevances minimales sur chaque baril de brut produit[19] correspondant à une hausse relative de 2 bolivars par baril de pétrole. Les dirigeants des compagnies

[17] Jean-Jacques Berreby (1974) analyse dans son ouvrage « le pétrole dans la stratégie mondiale » le changement d'attitude de certain des dirigeants politiques des pays où sont situées les réserves d'hydrocarbures exploitées par les compagnies pétrolières internationales. En prenant l'exemple du Mexique mais aussi du Venezuela, l'auteur montre que les dirigeants politiques de ces pays n'ont de cesse de réclamer une meilleure valorisation des ressources pétrolières.

[18] Voir la thèse de Doctorat de Angel De La Vega-Navarro sur l'évolution du complexe pétrolier mexicain (1998). L'auteur analyse les dynamiques de la composante pétrolière dans le développement de l'économie mexicaine. De même, l'ouvrage de Meyer & Morales (1990) donne une grille de lecture intéressante sur l'évolution des structures de l'industrie des hydrocarbures mexicains, notamment du point de vue des relations entre l'industrie pétrolière et l'identité mexicaine.

[19] Comme nous pouvons le constater à la lecture des tableaux 1 et 2, l'augmentation des redevances se traduit par une hausse des revenus de l'Etat passant de 204 millions de bolivars en 1935 à 254 millions de bolivars en en 1936.

pétrolières internationales, qui ne veulent pas d'une transposition des revendications sociales mexicaines et de ses conséquences sclérosantes pour le développement à venir de leurs activités sur le sol vénézuelien, acceptent malgré tout de les appliquer (Mommer, 2002 ; Manzano, 2003). De plus la hausse des redevances peut être facilement répercutée dans le prix de vente sans que les consommateurs n'en ressentent l'effet.

Quelques mois plus tard, comme le relate Manzano (2003), d'autres modifications au cadre légal sont apportées par Nestor Luis Pérez, alors ministre du plan en charge de l'industrie des hydrocarbures du gouvernement Lopez Contreras (1936-1941). Diverses mesures sont alors adoptées et insérées au sein d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles minéraux promulguée le 5 août 1936 (Martinez, 1989 ; Salazar-Carrillo & West, 2004). La nouvelle loi intègre les dispositions fiscales de 1935 quant à une meilleure participation dans les bénéfices issus de l'exploitation du pétrole et introduit également des changements légaux importants pour le développement futur des activités des concessionnaires pétroliers étrangers. Ceux-ci doivent mettre en œuvre l'ensemble des moyens techniques et financiers visant à améliorer les conditions de travail des employés de l'industrie pétrolière au Venezuela, c'est-à-dire ne pas mettre en danger la vie et la santé des ouvriers opérant sur leurs sites de production, les indemniser en cas d'accident du travail et surtout se conformer à la nouvelle législation du travail promulguée au même moment par le gouvernement Lopez Contreras.

L'aspect le plus important de la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles de 1936 est, comme le soulignent Juan Carlos Boué (1993) et Bernard Mommer (2002), la « vénézuélisation » des effectifs de l'industrie pétrolière. Cette mesure, n'ayant pas d'équivalant dans d'autres pays producteurs d'hydrocarbures, contraint les concessionnaires pétroliers étrangers à employer 90% d'ouvriers, 50% d'employés techniques et 75% d'employés de bureaux de nationalité vénézuelienne. Ils doivent consacrer une partie de leurs revenus d'exploitation à la formation du capital humain vénézuelien et l'intégrer par la suite dans leurs propres structures. En procédant de la sorte, le gouvernement contraint les compagnies pétrolières étrangères à former une élite pétrolière vénézuelienne qui, le moment venu, pourra être en mesure de servir les intérêts nationaux[20].

[20] Elle au pour effet, comme nous le verrons par la suite, d'engendrer une élite pétrolière vénézuelienne capable de gérer et de développer de manière autonome l'ensemble des activités allant de l'extraction à la commercialisation de la ressource pétrolière.

Enfin, une autre mesure qui n'est pas inscrite explicitement dans la loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles de 1936 mais qui traduit une manifestation d'intérêt de l'Etat vénézuélien pour une participation plus active dans la régulation des activités de l'industrie des hydrocarbures est celle de l'arbitrage lors de conflits avec les concessionnaires étrangers présents sur le territoire national. En inscrivant dans la Constitution de 1936 (l'article 127) que tout conflit d'ordre commercial doit être impérativement traité par les instances judiciaires vénézueliennes, le gouvernement Lopez Contreras contraint l'ensemble des investisseurs étrangers, et parmi eux les compagnies pétrolières, à se conformer pour la première fois à l'arbitrage national d'un pays producteur d'hydrocarbures et non pas à l'arbitrage international rendu par les tribunaux de leur pays d'origine.

b. Accroissement de la production et dépendance accrue pour la ressource pétrolière

L'enclenchement de la seconde Guerre Mondiale a pour conséquence inattendue le développement accru des capacités de production de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela qui entre dans une phase dynamique de forte croissance aussi bien du point de vue de l'investissement dans les activités d'exploration et de production que du point de vue des recettes engrangées (Yergin, 1991 ; Chevalier, 1973,2004 ; Engdahl, 2007). Dans son ouvrage, Franklin Tugwell (1975) montre que l'accroissement de la demande de brut au niveau mondial, justifié par les besoins croissants des industries civiles et militaires des Etats en conflits et par les contractions conjoncturelles de l'offre pétrolière régionale[21], incite les concessionnaires pétroliers à extraire davantage de pétrole vénézuelien grâce au développement de capacités de production additives. Par conséquent, comme le soulignent Salazar-Carrillo et West (2004), les revenus générés augmentent de manière substantielle durant toute cette période, aussi bien pour les compagnies pétrolières étrangères qui engrangent des profits substantiels que pour l'Etat propriétaire des gisements qui accroît le volume de ses revenus publics.

Entre 1936 et 1945, la hausse conjointe des quantités produites et des prix des hydrocarbures a pour effet de quintupler le volume des revenus pétroliers destiné à l'Etat vénézuelien et à

[21] Au même moment, la production pétrolière mexicaine est sous embargo étasunien depuis que le président Cardenas a proclamé en 1938 la nationalisation des hydrocarbures. De ce fait, le déficit d'offre de brut mexicain doit être pallié par les quantités de pétrole extraites des gisements vénézueliens.

doubler sa proportion dans la structure totale des revenus publics. En effet, le volume des taxes pétrolières qui est de 64 millions de bolivars en 1936, soit 25.2% du total des revenus fiscaux de l'Etat vénézuélien, représente en 1941 un volume de 168 millions de bolivars, c'est-à-dire 41% du total des revenus publics (Salazar-Carrillo & West, 2004). Ceux-ci vont même quasiment tripler au cours de cette période pour correspondre à un volume de 734 millions de bolivars en 1945. Ainsi pour la première fois depuis que le pétrole est une composante majeure de la structure des finances de l'Etat, plus de la moitié des revenus publics, soit 50.3 % correspondant à un montant de 369 millions de bolivars, provient directement de la taxation des activités des concessionnaires pétroliers.

Tableau 2 : Principaux indicateurs fiscaux vénézueliens entre 1936-1945 (en millions de bolivars)

	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Revenus gouvernementaux	254	329	368	389	371	402	340	375	599	734
Revenus publics issus du secteur pétrolier	64	99	153	118	107	168	108	161	290	369
Part du pétrole dans la structure des revenus gouvernementaux	25.2%	30.1%	41.6%	30.3%	28.8%	41.7%	31.8%	42.9%	48.4%	50.3%
Dépenses gouvernementales	281	329	370	415	410	378	352	395	480	652
Dépenses à caractère économique et social	150	254	227	251	253	224	201	216	285	411
Part des dépenses à caractère économique et social dans la structure des dépenses gouvernementales	53.4%	62.0%	61.4%	60.5%	61.7%	59.3%	57.1%	56.8%	59.4%	63%

Source : Salazar Carrillo & West (2004)

De manière similaire et comme conséquence à la hausse constante des revenus publics, les dépenses gouvernementales ne cessent de croître durant la période 1936-1945. Comme nous pouvons le lire dans le tableau 2, celles-ci passent d'un volume de 281 millions de bolivars en 1936 à 652 millions de bolivars en 1945, soit une multiplication par 2.32 des budgets destinés à la poursuite des politiques publiques. Les dépenses à caractère économique et social

occupent une part importante dans la structure des dépenses totales du gouvernement vénézuelien puisqu'elles passent de 53.4 à 63 % entre 1936 et 1945.

En analysant l'évolution des indicateurs fiscaux du gouvernement vénézuelien, nous identifions deux phases distinctes au cours de la période étudiée : la première phase, entre 1936 et 1940, correspond à une situation de déficit budgétaire et la seconde phase, entre 1941 et 1945, correspond à une situation d'équilibre puis d'excédent budgétaire[22].

Entre 1936 et 1940, l'augmentation des volumes de production s'accompagne naturellement pour l'Etat vénézuélien d'une hausse de ses revenus pétroliers. Au cours de ces années, les dépenses gouvernementales, et notamment les dépenses à caractère économique et social augmentent considérablement passant respectivement d'un volume de 150 à 227 millions de bolivars (Salazar-Carrillo & West, 2004). Les dépenses publiques sont d'ailleurs toujours plus importantes que les revenus issus des mécanismes d'imposition puisque ceux-ci ne permettent d'ailleurs pas de financer l'ensemble des dépenses à caractère économique et social puisque celles-ci y contribuent pour moins de la moitié.

A partir de 1941, l'équilibre budgétaire est maintenu avec des dépenses gouvernementales inférieures aux recettes publiques. Cependant celui-ci est en fait relativement instable. Pour le gouvernement dirigé par Medina Angarita [1941-1945], la situation budgétaire est d'autant plus difficile à maîtriser que les recettes fiscales sont largement insuffisantes pour mener les programmes de développement et les politiques publiques. Les réalisations annoncées par les pouvoirs publics en terme de développement économique, d'infrastructures, de santé et d'éducation nécessitent des engagements financiers qu'ils ne disposent pas malgré le quintuplement des revenus issus des activités pétrolières des concessionnaires étrangers.

Dés lors, le recours à des sources de financement autres que celles relatives à l'impôt est nécessaire. Dans un premier temps, les réserves de change du pays permettent de transférer des crédits additionnels aux Ministères et institutions nationales afin qu'ils puissent poursuivre le financement de leurs dépenses courantes (Karl 1997, Quijada 2004). Cependant, comme le note Terry Lynn Karl (1997) qui a analysé l'évolution des politiques publiques

[22] Ricadro Villasmil Bond (2005) propose une lecture intéressante sur les liens de proximité entre les décisions de production pétrolière et les décisions de dépenses publiques au Venezuela. Il montre que dés 1936, les dirigeants politiques en charge de la politique économique lient l'évolution de la production pétrolière sur le niveau des dépenses publiques.

vénézuéliennes, cette solution de substitution n'est en fait tenable que dans la mesure où subsistent des réserves de change en devises suffisantes auprès de la Banque Centrale du Venezuela. Or celles-ci ne le sont résolument pas. Leur faible niveau se réduit au fur et à mesure que les prélèvements deviennent tout aussi systématiques qu'importants.

Par conséquent, le gouvernement vénézuelien ne dispose plus d'autres choix que de recourir à l'emprunt auprès de tiers, c'est-à-dire auprès de structures gouvernementales et des banques étrangères ou auprès des détenteurs d'une épargne privée au Venezuela. Or, dans le contexte précis de la Seconde Guerre Mondiale, le recours à l'emprunt international est tout aussi rare que cher, ce qui le rend quasiment inaccessible. Pour ce qui concerne l'épargne privée, celle-ci n'est en fait disponible qu'auprès des compagnies étrangères présentes sur le territoire national et plus particulièrement, comme le signalent Terry Lynn Karl (1997) et Alejandro Quijada (2004), auprès de celles en charge de l'exploration des gisements et de la commercialisation des d'hydrocarbures vénézueliens.

c. Les réformes pétrolières de 1943 et 1945

Le prolongement dans le temps de cette situation préoccupe les dirigeants politiques et a pour effet d'éveiller en eux une prise de conscience étatique et un intérêt de plus en plus manifeste pour les ressources financières générées par les activités pétrolières. En ce sens, malgré les mesures et les lois adoptées depuis 1935, le taux de croissance des revenus pétroliers destinés à l'Etat vénézuélien reste bien en deçà du taux de croissance de la production pétrolière au Venezuela, et donc implicitement des recettes accumulées par les compagnies pétrolières étrangères (Quijada, 2004).

En fait, la problématique relative au partage des rentes entre le propriétaire des ressources et les exploitants des gisements explique le différentiel de revenus entre eux. Pour l'Etat vénézuelien, s'il apparaît légitime que les entreprises revendiquent un profit moyen sur les capitaux directement investis sur son propre territoire, il est plus contestable pour lui que ces entreprises revendiquent une part de la rente différentielle (Mora-Contreras, 2002). Les rentes différentielles qui sont issues des qualités des gisements forment une richesse nationale[23]. Le

[23] Leur réticence quant au fait que les concessionnaires s'approprient une part relative de la rente différentielle s'explique notamment par le fait que celle-ci servirait en pratique à l'exploration d'autres gisements situés au-delà du territoire national. Par conséquent et au travers de la rente issue de ses propres gisements, l'Etat

fait que les revenus et les profits générés par les activités pétrolières soient répartis de manière impartiale montre que les concessionnaires s'octroient une part relative importante de la rente différentielle. Pour les dirigeants politiques vénézuéliens, il devient évident que les mécanismes de création et de redistribution des revenus pétroliers sont moins en faveur de leurs intérêts qu'ils ne le sont pour les compagnies pétrolières établies au Venezuela.

A partir de là, le gouvernent Medina Angarita initie d'importantes réformes pétrolières visant à donner plus de poids et de prérogatives à l'Etat propriétaire au sein de l'industrie pétrolière domestique (Mora-Contreras, 1999). La loi sur les hydrocarbures et les autres combustibles de 1936, tout comme les précédentes lois, s'avère être relativement peu efficace. Pour Bernard Mommer (1994,2002), le rapport de forces en faveur des concessionnaires n'a jamais été amoindri, bien au contraire, il se renforce au fur et à mesure que l'Etat vénézuelien accroît sa dépendance et son endettement auprès d'eux.

Dans un premier temps, le gouvernement vénézuelien dirigé par Medina Angerita procède en 1943 à la promulgation d'une une nouvelle loi qui, contrairement aux lois précédentes, est consacrée exclusivement aux hydrocarbures et non plus à l'ensemble des ressources fossiles. Elle doit permettre d'accroître de manière significative le niveau des taxes pétrolières en même temps qu'elle institue un nouvel impôt sur le revenu des compagnies pétrolières étrangères (Mommer, 2001, 2002). La part des revenus issus des activités pétrolières ($T_{(1943)}$) revenant au propriétaire institutionnel des ressources en terre est, comme le montre l'équation suivante, la somme de deux composantes intrinsèques que sont la royaltie (R) et l'impôt sur le revenu (IsIR).

$$\mathbf{T_{(1943)} = R + IslR}$$

Chacune des composantes intrinsèques est alors déterminée par la conjonction entre un taux d'imposition spécifique et les paramètres de prix et/ou de quantités de brut produits par les concessionnaires pétroliers étrangers présents sur le sol vénézuelien. Ainsi, pour ce qui est du royaltie, la loi sur les hydrocarbures de 1943 le détermine comme le produit entre le taux de base de royaltie fixé à 1/6 et la valeur de la production totale.

---

propriétaire alimenterait les mécanismes qui le mettent directement en concurrence avec les autres Etats propriétaires. L'Etat est d'autant plus fondé à adopter cette attitude que, s'il attend le moment où il pourra faire exploiter le gisement par une entreprise publique nationale, il s'appropriera alors effectivement la totalité de la rente différentielle.

$$R = P.r$$

avec R = Royalties ; P = Valeur de la production totale ; r = taux de royaltie

Il en est de même pour le paiement de l'impôt sur le revenu (ou sur la rente) puisque celui-ci correspond à la valeur de la production totale à laquelle les coûts de production et le royaltie ont été soustraits. Le taux d'imposition sur la rente est défini par la loi sur le revenu qui le fixe à 12% comme le stipule la loi sur les hydrocarbures de 1943[24] .

$$IslR = t*(P-C-R)$$

avec IslR = Impôt sur la Rente ; t = taux d'imposition sur la rente ;
P = valeur de la production totale ; C = coûts de production ; R = Royalties

La manifestation d'intérêt étatique est d'autant plus grande que pour renforcer le cadre fiscal de la loi sur les hydrocarbures de 1943, le gouvernement Medina-Angarita décide de créer un Ministère spécifique pour la gestion des activités liées au pétrole et aux mines dont le rôle est d'être principalement l'interlocuteur privilégié des concessionnaires pétroliers (Mora-Contreras, 1999 ; Manzano 2003).

Dans un second temps, pour consolider le cadre légal et fiscal en vigueur depuis 1943, le gouvernement vénézuélien dirigé par Romulo Betancourt amende la loi sur les hydrocarbures en instaurant en 1945 le principe *fifty-fifty* (50-50%) pour tous les contrats de concessions[25]. Le fondement de ce principe, en rupture totale avec ce qui se fait dans les autres pays possédant des réserves de pétrole, est de garantir une répartition plus juste et plus égalitaire des profits pétroliers réalisés au sein de l'industrie vénézuelienne entre d'une part le capital pétrolier transnational et d'autre part l'Etat propriétaire des ressources en terre (Tugwell, 1975 ; Loring, 1977 ; Mommer, 2002). Le gouvernement vénézuelien espère augmenter sa part relative et sa part absolue dans le partage des revenus générés par l'industrie pétrolière et faire face avec davantage d'aisance à ses propres dépenses publiques.

[24] La loi sur les hydrocarbures de 1943 le fixe à 12% avant qu'il n'atteigne, comme nous allons le voir dans la section suivante, le taux de 30% à la faveur des réformes pétroliers de 1958.
[25] Régime 50-50 (1945), *El régimen 50-50 en matiera petrolera*

En fait, les effets escomptés des réformes pétrolières de 1943 et de 1945 se font très rapidement ressentir. Comme nous pouvons le constater à la lecture du tableau 2, les comptes publics de l'Etat vénézuelien se trouvent dans une situation qui n'a plus rien à voir avec celle des années 1936-1940 puisqu'à partir de 1943, ceux-ci sont excédentaires. Entre 1943 et 1945, les revenus publics ont plus que doublé passant respectivement de 375 à 734 millions de bolivars. Il en est de même pour les revenus pétroliers qui sont passés de 161 millions de bolivars en 1943 à 369 millions de bolivars en 1945. Les dépenses gouvernementales suivent une évolution similaire puisqu'en 1945, elles font un bond considérable représentant 411 millions de bolivars (63 % des dépenses totales), soit une hausse de 144 % par rapport à l'année précédente. Notons que contrairement à la période 1936-1941, les dépenses gouvernementales sont en deçà des revenus publics permettant ainsi au gouvernement vénézuelien de disposer d'une réserve de change en devises afin de financer d'autres projets de développement.

Cependant si l'ensemble de ces mesures légales et fiscales marquent une avancée considérable dans le processus d'affirmation de l'Etat en tant que propriétaire institutionnel des ressources pétrolières nationales, il n'en demeure pas moins que les prérogatives de celui-ci restent encore fortement limitées au sein de l'industrie. L'application du principe 50-50 dépend uniquement de la bonne volonté des concessionnaires de le mettre en œuvre puisque les modalités portant sur l'efficacité de son application dépendent exclusivement des informations exactes qu'elles veulent bien communiquer au Ministère du Pétrole et des Mines, c'est-à-dire les données qui concernent aussi bien leurs niveaux de production et d'exportation que les valeurs réelles de leur structure de coûts et de prix. Rien n'empêche les concessionnaires pétroliers de communiquer au gouvernement des informations erronées, notamment lorsque celles-ci lui permettent de reverser moins d'impôts. De plus, comme l'écrit Juan Carlos Boué (1993), aucune sanction ou mesure contraignante n'est associée à la loi en cas de non-respect du principe 50-50[26].

[26] *Ibid.*

d. Les limites du principe fifty-fifty

En analysant le processus du développement des activités des compagnies pétrolières étasuniennes au Venezuela, Miguel Tinker Salas (2005) montre que ce sont elles mêmes qui déterminent les volumes de production, les prix de cession et les coûts de production sur lesquels elles seront par la suite imposées fiscalement. Au niveau des coûts de production C, les compagnies pétrolières étrangères sont les seules à explorer et à produire du pétrole brut au Venezuela et, par conséquent, à détenir l'information exacte concernant les niveaux des réserves, les volumes de production et les coûts de production. Pour ce qui concerne le prix P, la situation est plus compliquée dans la mesure où le système d'intégration verticale et des prix internes (que les compagnies pétrolières transnationales ont construit dès les années 1920[27]) domine tellement les structures de marché qu'il est pratiquement impossible de remonter la filière depuis les prix des sous-produits à la consommation finale jusqu'aux prix du pétrole brut à la tête du puits (Percebois, 1989 ; Chevalier, 1973, 2004).

En fait, étant donné qu'elles sont les seules à détenir les informations sur P et C, les compagnies pétrolières présentes dans les pays producteurs d'hydrocarbures (Moyen-Orient, Venezuela…) fixent elles-mêmes le montant de l'impôt qu'elles jugent devoir ou vouloir s'acquitter auprès du propriétaire des réserves sans que celui-ci ne puisse, sous aucune forme que ce soit, contrôler l'exactitude et la véracité de leurs déclarations fiscales (Adelman, 1970). L'enjeu étant pour elle est préserver une maîtrise absolue des mécanismes de création et de redistribution des rentes générées par les activités pétrolières.

Selon Bernard Mommer (2001) et Miguel Tinker Salas (2005), les concessionnaires disposent de moyens efficaces pour agir à la baisse sur le montant du royaltie et sur le montant de l'impôt sur la rente. En effet, pour ce qui est du royaltie, il suffit que les dirigeants des compagnies pétrolières déclarent des niveaux de production inférieurs aux quantités de brut effectivement extraites et exportées pour que le montant de l'imposition soit proportionnellement révisé à la baisse. Il en est même pour l'impôt sur la rente puisque les concessionnaires pétroliers n'ont qu'à surestimer leurs coûts d'opération tout en minimisant le prix de cession (notamment au niveau des prix de transferts internes) afin que le montant de l'imposition sur le revenu de leurs activités soit le plus bas possible.

[27] A ce propos voir Brown (1985), Yergin (1991), Martin (1992), Engdahl (2007).

On se retrouve clairement dans une situation d'asymétrie d'information entre le propriétaire des gisements en terre et les concessionnaires pétroliers. Dans le cas où deux partenaires sont impliqués dans la production, il est évident que le partage de la totalité des rentes (rentes de rareté, de monopole et différentielles) est influencé par la connaissance que chacun d'eux a de la valeur réelle des paramètres de Prix et de Coût. Néanmoins, à cette période précise de l'évolution des structures de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela, l'Etat ne participe pas à la production, ni directement ni indirectement, et n'a aucune possibilité de connaître la valeur réelle des paramètres P et C. La force de marchandage ou le rapport de forces du partenaire « ignorant » comme le qualifie Antoine Ayoub (1976) ou « dominé » comme le définit Jean-Pierre Angelier (1976) qu'est en l'Etat vénézuélien s'affaiblit beaucoup dans la mesure où prédomine une situation dans laquelle le partenaire « informé » ou « dominant » qu'est le capital transnational impose unilatéralement les conditions de création mais aussi les termes de redistribution des rentes pétrolières.

Ainsi, malgré la loi sur les hydrocarbures de 1943 et les amendements de 1945, les concessionnaires entretiennent toujours une incertitude sur la valeur de ces paramètres intrinsèques tout en renforçant l'asymétrie d'information[28] dans le sens de la préservation de leurs propres intérêts et de ceux des consommateurs de la ressource. Tant que le gouvernement vénézuelien continue à accepter les prix, les coûts d'opération et les volumes de production déclarés comme base au paiement des impôts, celui-ci ne pourra pas disposer de ressources financières plus importantes (Adelman ; 1970, Mommer, 1994 ; Mora-Contreras, 2003). Par conséquent, le rapport de forces ne peut que se maintenir au profit des concessionnaires pétroliers étrangers dont l'exactitude des déclarations fiscales ne peut être vérifiée par les instances publiques. A partir de là, ils exercent un contrôle indirect sur une proportion croissante des revenus publics vénézueliens, ce qui consolide davantage leur pouvoir de pression sur les orientations et les décisions du gouvernement en matière évidement pétrolière mais aussi, plus largement, en matière de fiscalité et de politiques économiques et sociales[29].

[28] Tout contrat de partage des revenus ou des rentes entre Etats et opérateurs doit trouver une solution à un problème d'incertitude partagée, portant sur le prix ainsi que le volume et la qualité exacts de la ressource pétrolière existant dans le gisement et une solutions à un problème d'asymétrie d'information : la compagnie est cependant a priori mieux informée des quantités et qualités prévisibles que l'Etat, car c'est elle qui a fait l'exploration.

[29] Dans son ouvrage, « Oil poltics : A modern history of petroleum », Francisco Parra analyse le comportement des concessionnaires pétroliers étrangers présents au Venezuela au moment où la loi sur les hydrocarbures de

Les concessionnaires étrangers se prémunissent des changements structurels qu'auraient dû apporter l'application concrète de la loi sur les hydrocarbures de 1943 et ses amendements de 1945 (Boué, 1993 ; Mommer, 2002), notamment en terme de redistribution des revenus issus de leurs activités d'extraction et de commercialisation des ressources pétrolières. L'analyse de l'évolution des principaux indicateurs de l'industrie des hydrocarbures durant la période 1946-1957 montre que le développement de leurs activités n'a pas été altéré par les réformes initiées par les gouvernements vénézueliens successifs[30]. Au contraire, comme le montre le tableau 3, les principaux indicateurs de performances de l'industrie, que sont les niveaux de production, les volumes d'investissement et la valeur des exportations, s'inscrivent toujours dans une même tendance de forte croissance.

Tableau 3 : Principaux indicateurs de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela entre 1946-1957

	1946	1948	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Production de pétrole brut (en Mb/j)	0.8	1.1	1.35	1.5	1.7	1.8	1.9	2.0	2.3	2.5
Taxes pétrolières (millions de bolivars)	943	1939	2796	3235	3385	3616	4022	4469	6087	7283
Investissements Pétroliers (millions de Bolivars)	843	1598	664	789	1051	1007	1135	1086	1352	1822
Exportations pétrolières (millions de dollars)	485	1069	1124	1297	1984	1428	1564	1791	2086	2570
Proportion des exportations pétrolières par rapport aux exportations totales du Venezuela (%)	94.5%	97.0%	97.3%	94.7%	95.7%	95.3%	94.9%	94.7%	94.3%	93.4%

Source : Salazar Carrillo & West (2004)

Faisant fi des réformes fiscales initiés par les gouvernements vénézuéliens successifs, les concessionnaires pétroliers continuent à extraire davantage de pétrole de leurs gisements avec un rythme de production en hausse de 13.6% en moyenne par an durant la période 1946-1957

1943 est promulgué. L'auteur montre que le principe de partage 50/50 n'a pas constitué de contrainte dans le développement des activités des concessionnaires puisqu'ils l'ont tout simplement détournés. L'auteur montre également que le rapport de forces reste très favorable aux intérêts pétroliers privés.

[30] Romulo Betancourt prend le pouvoir en 1945 à la faveur d'un coup d'Etat. Pendant sa première période de présidence, dite de trienio, celui-ci entreprend des réformes dans l'ensemble des secteurs d'activité. Il sera renversé en 1948 et contraint à l'exil par une junte militaire dirigée par Perez Jimenez qui sera élu Président de la République en 1952. Entre 1948 et 1958, une dictature militaire prend la direction du pays et tente d'instaurer un projet de société basé sur un nouvel idéal national.

(Quijada, 2004 ; Salazar-Carillo & West, 2004). Les volumes de productions qui étaient de 500 000 b/j déclarés en 1943 passent à 2.5 Mb/j déclarés en 1957, soit un quintuplement des volumes produits entre ces deux dates. Par conséquent et consubstantiellement à l'accroissement d'activité, leur contribution au budget de l'Etat vénézuélien augmente dans des proportions qui sont plus importantes que celles des niveaux de production déclarée puisque, pour la même période 1950-1957, l'augmentation moyenne annuelle est de 14.8% (Balayora, 1974). Comme l'écrit Jonathan Brown (1985), au début des années 1950, les conditions sont des plus favorables aussi bien pour le développement de nouvelles capacités de production que pour l'écoulement des quantités de brut. La conjonction des deux phénomènes structurels majeurs que sont la chute de la production pétrolière mexicaine[31] et l'accroissement de la demande pétrolière mondiale qui croit à un rythme soutenu de 6% par an permet à l'industrie pétrolière du Venezuela de consolider sa première place d'exportateur de brut.

L'augmentation de la production n'aurait pas été aussi importante si l'investissement dans le secteur des hydrocarbures n'avait pas été aussi soutenu par les concessionnaires pétroliers. Alors que le brut vénézuelien était traité principalement dans les Antilles néerlandaises, ESSO et SHELL décident de développer conjointement les premières capacités de raffinages du pays en construisant le complexe de Paraguanä situé dans le Golfe du Venezuela (Parra, 2004 ; Randall, 2005). Sa réalisation explique le quasi doublement des volumes d'investissement pétroliers effectués entre 1946 et 1948 puisque les capitaux investis passent respectivement de 843 à 1598 millions de bolivars[32]. Après une période de relative accalmie, l'octroi de nouvelles concessions en 1956 et 1957 par le gouvernement de Pérez Jiménez (1949-1957) incite les concessionnaires à développer davantage leurs activités en procédant à des investissements considérables dans l'exploration et la production de nouveaux gisements. Les dépenses engagées sont relativement conséquentes puisqu'elles passent de 928 millions de bolivars en 1955 à 1822 millions de bolivars en 1957, soit une hausse de plus de 96% en deux années seulement.

[31] La chute de la production mexicaine s'explique par la nationalisation des hydrocarbures en 1938 et par l'embargo imposé par les compagnies pétrolières américaines sur le pétrole mexicain. Voir la thèse Doctorat de Angel de La Vega Navarro (1998)

[32] Avec la construction du complexe de Paraguanà, l'effectif employé dans l'industrie des hydrocarbures au Venezuela représente un volume de 55 000 employés et ouvriers en 1948. Cependant, avec sa mise en activité, les effectifs diminuent faisant ainsi passer leur nombre à 45 000, soit une diminution de l'ordre de 20% par rapport à 1948 (Marchand 1971, Espinasa, 2005).

Ainsi, par leur forte présence sur le territoire vénézuelien, les concessionnaires pétroliers consolident les structures d'une industrie des hydrocarbures qui acquiert une position centrale sur la scène pétrolière internationale[33]. Malgré les différentes réformes initiées par les gouvernements successifs, ils se positionnent toujours au centre de la régulation pétrolière domestique contrôlant l'accès à la ressource, déterminant les mécanismes de création et de distribution des revenus issus de leurs activités et formulant, avec les consommateurs de la ressource, la politique pétrolière nationale.

Depuis l'avènement de l'industrie sur son territoire, l'Etat vénézuelien a tenté d'affirmer sa présence sans pour autant assumer le rôle qui est le sien, c'est-à-dire celui de propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures. Celui-ci a progressivement manifesté son intérêt pour la ressource en terre mais en restant toujours l'acteur dominé du système pétrolier domestique. Même si la part absolue des revenus pétroliers s'est accrue[34] dans la structure des revenus publics, en terme relatif, la participation de l'Etat dans le partage des profits pétroliers n'est pas plus élevée qu'elle ne l'était auparavant[35]. L'Etat ne contrôle toujours pas de manière efficace et effective l'accès à la ressource et la distribution des revenus pétroliers ; même si celui-ci est davantage impliqué dans le développement et la régulation de l'industrie, ses marges de manœuvres restent très limitées puisque aucune mesure de contrôle et de sanction n'est imposée aux compagnies pétrolières internationales. L'Etat est de plus en plus dépendant de l'activité des compagnies pétrolières internationales qui disposent de moyens de pression très efficaces sur les décisions et les orientations des politiques économiques et sociales du Venezuela.

Ainsi, comme nous avons pu le voir tout au long de cette première section, au cours des quatre décennies durant lesquelles s'est structurée l'industrie pétrolière au Venezuela, le système pétrolier vénézuelien s'est construit sur un mode de régulation basé sur l'accomplissement d'intérêts réciproques et quasi-exclusifs entre le capital pétrolier transnational et les consommateurs étrangers. L'Etat propriétaire est quant à lui relativement

[33] A la fin des années cinquante, le Venezuela devient le second détenteur des plus grandes réserves, le second producteur et le premier exportateur mondial de brut. Le Venezuela conserve la première place d'exportateur de brut au monde jusqu'en 1971, date à laquelle les exportations de l'Arabie Saoudite deviennent plus importantes que les siennes.

[34] De ce fait, en 1943, la participation du pétrole dans le revenu de l'Etat s'accroît à hauteur de 42.9% et atteint une proportion de 60% en 1948 (Salarzar-Cariillo & West, 2004).

[35] La hausse du taux de royaltie et l'établissement d'une taxe sur les revenus augmentent le volume des recettes fiscales de l'Etat qui demeure néanmoins peu important en comparaison avec l'accroissement des revenus et des profits réalisés au même moment par les concessionnaires pétroliers internationaux.

absent de la régulation pétrolière domestique notamment du fait qu'il dispose peu ou pas de prérogatives sur la manière dont sont exploitées ses ressources pétrolières. Les différentes réformes légales et fiscales initiées en 1936, 1943 et 1945 ont été nécessaires pour affirmer son existence en tant que propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures mais elles n'ont pas été suffisantes pour inverser le rapport de forces avec les compagnies pétrolières étrangères et les consommateurs internationaux.

Afin de résorber la situation d'incertitude et d'asymétrie d'information, une des issues possibles qui s'offre au gouvernement vénézuélien pour intervenir plus efficacement dans la régulation pétrolière domestique est de découvrir les valeurs réelles de P et C. Pour ce faire, l'Etat vénézuelien doit être en mesure de contrôler et de sanctionner les activités des concessionnaires pétroliers présents sur son territoire. Dans la section II, nous montrerons comment l'Etat vénézuelien impose tout aussi progressivement que résolument ses préférences de structures au reste des acteurs de l'industrie des hydrocarbures. Nous montrerons comment l'Etat propriétaire met en place le processus qui lui permettra de disposer d'un contrôle direct sur les réserves et sur la production d'hydrocarbure du pays.

SECTION II. De la contestation du régime des concessions à la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens

Dans cette seconde section, l'Etat vénézuelien poursuit la réalisation d'objectifs constituant chacun une étape en vue de l'accaparation des rentes pétrolières et de son contrôle sur le développement de l'industrie : tout d'abord consolider son contrôle sur les activités pétrolières nationales, ensuite isoler le Capital étranger en réduisant ses marges de manœuvres au sein de l'industrie pétrolière vénézuelienne (paragraphe 1) et enfin substituer totalement le Capital étranger par le Capital national public (paragraphe 2).

§ 1. Consolidation des prérogatives étatiques au sein de l'industrie des hydrocarbures

Par une attitude de en plus processive, les gouvernements vénézueliens initient des réformes légales et fiscales afin d'imposer des procédures de contrôle sur l'ensemble des activités des compagnies pétrolières étrangères. L'objectif est d'accroître le volume des revenus publics tout en renforçant leurs prérogatives étatiques au sein des structures de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela. Pour ce faire, nous montrerons comment la transformation du régime concurrentiel par des modifications du cadre légal et institutionnel permet à l'Etat vénézuelien de jouer un rôle de plus en plus important dans le processus de création mais aussi dans les mécanismes de redistribution des rentes pétrolières.

a. Des réformes pétrolières de 1958 à la création de l'OPEP

En décembre 1958, soit après dix années d'absence de la scène politique, Romulo Betancourt est élu à la Présidence de la République vénézuelienne[36]. Durant son mandat [1959-1964], il n'aura de cesse d'adopter une attitude plus processive que celles de ces prédécesseurs en impliquant davantage les institutions publiques dans l'encadrement et le développement des

[36] La junte militaire vénézuelienne au pouvoir depuis 1948 est chassée suite à une révolte populaire qui a lieu en janvier 1958. La transition vers la normalité politique se fait par la constitution d'une alliance gouvernementale en charge de la préparation des élections. Celles-ci ont lieu assez rapidement et permettent la mise en place d'un nouveau gouvernement issu du parti Accion Democratica. Pour plus d'approfondissement sur l'action politique de Romulo Betancourt, voir l'ouvrage de Judith Ewell (1984) qui analyse l'avènement de la démocratie au Venezuela à travers le capitalisme d'Etat. Par une approche plus critique, Frédérique Langue (1998) s'interroge sur la portée réelle de l'action politique de Romulo Betancourt et ses conséquences sociales et économiques.

activités de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela (Boué 1993, Balzar-Guanipa 2002). Ainsi, sous l'impulsion de Juan Pablo Perez Alfonso alors Ministre du Pétrole et des Mines, les priorités du gouvernement Betancourt sont clairement affirmées puisqu'elles visent à accroître le volume de la rente foncière revenant au propriétaire des réserves en terre et, ce qui n'était pas une priorité jusque là, à accéder aux informations relatives aux coûts, aux prix et aux procédures d'exploitation des compagnies pétrolières présentes sur le territoire national (Boué, 1993).

Au lendemain de son élection et avant qu'il ne soit officiellement installé dans ses nouvelles fonctions, R.Betancourt fait adopter par le gouvernement de transition un ensemble de réformes allant bien au-delà de la simple redéfinition des modalités légales et fiscales liées au partage des revenus pétroliers (Mora-Contreras, 1999 ; Mommer 2002). Les mesures prises ne font pas l'objet d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures mais d'un décret exécutif qui transforme le cadre légal en vigueur depuis 1945. La révision des accords de concessions octroyées précédemment et l'atténuation de l'asymétrie d'information avec les compagnies pétrolières étrangères constituent les principaux axes des réformes pétrolières de décembre 1958.

Avec la promulgation du décret exécutif 476 du 19 décembre 1958[37], le gouvernement vénézuelien redéfinit les termes contractuels relatifs au renouvellement à mi-période des concessions octroyées en 1943 ; la question de leur reconduction ne sera posée qu'au moment de leur échéance à terme (Martinez, 1989). En adoptant une mesure qui n'implique plus une reconduction quasi-tacite des concessions à mi-période, le gouvernement affirme explicitement le rôle mais aussi les prérogatives de l'Etat vénézuelien en tant que propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures. Plus celui-ci retarde le moment où il décidera de renouveler ou pas les concessions octroyées, plus il augmentera son pouvoir de pression sur les orientations et le comportement des concessionnaires pétroliers présents sur le territoire national.

La tendance baissière des prix internationaux du pétrole de la fin des années cinquante incite le gouvernement vénézuelien à redéfinir les termes du partage des revenus pétroliers. En promulguant le décret 476[38], le gouvernement de transition procède au remplacement du

[37] Renouvellement des Concessions (1958)
[38] *Ibid.*

système de partage des profits 50-50[39] par un nouveau système de partage qu'est le *profit sharing arrangement*. La répartition des profits générés par les activités production de l'industrie pétrolière ne se fera plus sur la seule base des déclarations des concessionnaires pétroliers mais sur la base d'une concertation prenant en compte les estimations du propriétaire de la ressource. Pour Bernard Mommer (2002), le nouveau mode de partage des revenus accroît la part relative et absolue de l'Etat dans le partage des profits pétroliers. Le *profit sharing arrangement* modifie les niveaux de taxation de la loi sur le revenu de 1943 en faisant passer le taux d'imposition sur le revenu des concessionnaires pétroliers de 26% à 46%. De plus, en combinant cette hausse avec le versement des royalties, l'augmentation des revenus publics issus de l'industrie des hydrocarbures passe de 50 à 65% du montant total des profits déclarés par les compagnies pétrolières.

L'accroissement des revenus publics ne pourra en fait se faire que si les institutions publiques en charge de la gestion des réserves d'hydrocarbures sont en mesure de contrôler plus efficacement les déclarations des compagnies pétrolières étrangères. A la fin du mois de décembre 1958, le gouvernement promulgue « *la loi sur l'exercice de l'ingénierie et des professions similaires* » qui l'autorise à observer plus étroitement l'activité du capital pétrolier transnational en lui imposant notamment des nomes et des procédures de contrôle pour les programmes de travaux en cours et pour les investissements additionnels[40]. L'objectif de cette réforme est de surveiller les opérations des concessionnaires pétroliers, notamment la manière dont ceux-ci entretiennent et explorent les gisements d'hydrocarbures[41]. Cependant, il est à noter que le contrôle sur les prix de cession, sur les coûts d'opération et sur les niveaux de production de pétrole ne sont toujours pas de son ressort. Le gouvernement vénézuelien continue à être fortement tributaire du système de prix, des informations et des déclarations fournies par les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères (Tugwell, 1975 ; Sid Ahmed, 1980).

[39] Régime 50-50 (1945), *El régimen 50-50 en matiera petrolera*

[40] Les compagnies pétrolières n'acceptent pas les changements intervenus et défient le gouvernement en le menaçant de quitter le pays. Le Président de la compagnie pétrolière Créole est même expulsé du territoire vénézuelien pour avoir ouvertement critiqué les décisions du nouveau gouvernement en matière de réforme pétrolière

[41] En agissant de la sorte, le gouvernement vénézuelien cherche à éviter que le taux de récupération ne soit trop faible, ce qui réduit la durée de production du gisement et les volumes récupérables. En effet, si les compagnies pétrolières étrangères n'investissement suffisamment pas dans l'entretien des gisements, ceux-ci auront tendance à s'épuiser assez rapidement.

Ainsi, malgré ses limites, les réformes pétrolières mises en œuvre en décembre 1958 sont plus favorables aux intérêts du propriétaire institutionnel des réserves en terre que ne l'étaient les lois de 1936, de 1938, de 1943 et les amendements de 1945. Pour Bernard Mommer (2002), elles placent l'Etat à l'intérieur du système pétrolier domestique en raffermissant ses prérogatives d'acteur et en renforçant ses procédures de contrôle sur les activités extractives du capital pétrolier transnational. Jesus Mora-Contreras (1999) affirme pour sa part que l'adoption de réformes et de mesures volontaristes s'inscrit dans un processus de rupture avec la position des gouvernements vénézueliens précédents, mais aussi avec celle des autres gouvernements des pays disposant d'importantes réserves de pétrole. En effet, la refondation des termes du partage des revenus pétroliers dans un pays aux réserves d'hydrocarbures aussi importantes que celles du Venezuela n'est pas sans conséquence sur l'évolution des structures de l'industrie pétrolière internationale.

Pour le gouvernement Betancourt, il est nécessaire d'insuffler une dynamique de changement qui ne se fasse pas seulement au niveau de son propre territoire national mais qui, comme le sous-entend Bernard Mommer (1994), se propage également à l'ensemble des pays possédant d'importantes réserves d'hydrocarbures. En agissant autrement, le gouvernement vénézuélien risque de voir avorter le processus de réformes engagé en décembre 1958. Au mieux, il subira le même sort que le gouvernement Cardenas vingt ans auparavant lorsque celui-ci décida de nationaliser les hydrocarbures mexicains[42] ou au pire il connaîtra le sort plus tragique que connut Mossadegh en 1953 lorsqu'il tenta de nationaliser les hydrocarbures iraniens. Ainsi pour le Ministre vénézuelien des Hydrocarbures et des Mines, Juan Pablo Perez Alfonso, en coopérant et en mutualisant leurs connaissances avec d'autres gouvernements rencontrant des problèmes et des difficultés similaires en terme de participation à la régulation pétrolière domestique, leur action n'en sera que plus résolue au niveau de leurs relations et de leurs rapports de forces asymétriques avec le compagnies pétrolières internationales.

Quelques mois plus tard, le 16 avril 1959, les nations arabes se réunissent au Caire pour la première conférence sur le pétrole. A cette occasion, la signature du *Gentlemen's Agreement* du Caire propulse pour la première fois les gouvernements des pays producteurs arabes, mais aussi des pays invités comme l'Iran et le Venezuela, au devant de la scène pétrolière internationale (Percebois, 1989 ; Yergin, 1991 ; Mommer, 2002 ; Engdahl, 2007). Ceux-ci se

[42] Voir à ce propos l'ouvrage de Meyer & Morales (1990) sur les transformations de l'industrie pétrolière mexicaine au cours du XX siècle

présentent et s'affirment comme les seuls propriétaires institutionnels des réserves d'hydrocarbures présentes dans le sous-sol de leur pays. Luis Vallenilla (1975) et Bernard Mommer (1994, 2002) insistent sur la dynamique qui a été engagée à ce moment puisque, au terme de la rencontre informelle du Caire, les représentants des pays participants décident de créer dans les plus brefs délais, leur propre société pétrolière publique et de mettre en place une structure de coopération interétatique pour le traitement des questions pétrolières nationales[43].

Dans le prolongement de la réunion du Caire est créé en 1960 à Bagdad l'Organisation des Pays Exportateurs de pétrole (OPEP) dont le Venezuela est un des membres fondateurs[44]. Le renforcement de la coopération entre producteurs permet progressivement aux pays membres d'unifier leurs législations et leurs politiques fiscales (Vallenilla, 1975 ; Mabro, 1998). Dès sa création, l'organisation se préoccupe du problème de la baisse structurelle des prix[45] de la ressource fossile et tente de mettre en place un système fiscal commun à l'ensemble de ses membres[46]. Pour Mikdashi (1976), l'objectif à terme pour les pays membres de l'OPEP est d'imposer un contrôle de plus en plus effectif, jusqu'à devenir absolu, sur l'exploitation de leurs ressources, pré condition de toute détermination souveraine du prix de ces dernières. Le Ministre vénézuélien des Hydrocarbures et des Mines, Perez Alfonso, évoque même l'idée d'instaurer une politique de programmation commune fondée sur une estimation précise de la demande résiduelle de pétrole de chacun de ses membres (Tugwell, 1975 ; Mommer, 2002). Pour son instigateur, l'objectif est de stabiliser les prix tout en régulant la production domestique des pays membres, seul moyen selon lui d'éviter les baisses de prix de leur

[43] Le ministre des Hydrocarbures et des Mines vénézuélien Perez Alfonso et son homologue saoudien Al Tariki sont les principaux instigateurs du rapprochement des pays producteurs d'hydrocarbures. Pour plus de détails, voir Hartshom (1962) qui propose une analyse des raisons ayant conduit à la réunion du Caire ainsi que ses conséquences immédiates sur la structure des échanges internationaux .

[44] A l'origine cinq pays étaient membres. Il s'agit de l'Arabie Saoudite, de l'Irak, de l'Iran, du Koweït et du Venezuela. Ils seront progressivement rejoins par d'autres pays comme le Qatar (1961), l'Indonésie (1962), la Libye (1962), l'Algérie (1969), les Emirats Arabes Unis (1971), le Nigeria (1971), l'Equateur (1973, se retire en 1992 et revient en 2007), le Gabon (1975, se retire en 1996) et l'Angola (2006).

[45]La situation devient d'autant plus préoccupante pour le gouvernement Betancourt que celui-ci constate que ses recettes pétrolières diminuent alors même qu'il a relevé les taux d'imposition liés au partage des profits issus des activités pétrolières. En effet, à la fin des années 50, l'offre croît plus vite que la demande et l'entrée des Indépendants se fait de plus en plus sentir auprès des Majors qui ne sont plus en mesure de contrôler les prix sur le marché international. Les prix vont avoir tendance à baisser parallèlement aux coûts. Cette baisse des prix est synonyme de baisse des recettes pour les compagnies pétrolières, mais également pour les Etats propriétaires des réserves d'hydrocarbures.

[46] Le plus important pour les pays producteurs à ce moment là est d'éviter toute forme de concurrence entre eux. Les producteurs coopèrent au niveau régional afin d'améliorer les termes mêmes des concessions. Ceci se traduit par l'adjonction aux contrats des « best termes clauses » selon lesquelles si un pays obtenait des compagnies des conditions meilleurs, ces dernières devaient également bénéficier aux pays voisins.

ressource naturelle. En effet, en se basant sur les niveaux des réserves, la taille de la population, la capacité de production du pays, la part de marché de chaque pays devrait normalement se maintenir. Néanmoins, comme l'affirme Robert Mabro (1998), l'hétérogénéité et les disparités entre les industries et les économies des pays membres empêchent que soit mis au point une telle formule qui aurait affecté les pondérations appropriées à chacun des déterminants d'une production satisfaisante pour chaque pays.

Consubstantiellement à la structuration du cadre de consultation et de coopération entre les pays producteurs de pétrole, Juan Pablo Perez Alfonso œuvre dans le sens d'une résorption progressive du déficit informationnel inhérent aux relations asymétriques entre le propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures et le capital pétrolier transnational. Tout en contrôlant et en sanctionnant plus efficacement les activités productives et commerciales des compagnies pétrolières étrangères présentes sur leur territoire, les Etats membres de l'OPEP, en premier lieu le Venezuela, décident d'établir des compagnies pétrolières nationales pour l'exploration, l'extraction, le transport, le raffinage et la commercialisation des hydrocarbures (Mikdashi, 1976 ; Al-Chalabi, 1980 ; Mabro, 1998).

b. De la création de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO ...

Une participation plus active au développement de leur industrie des hydrocarbures conduit les pays producteurs de pétrole à se doter d'un outil plus professionnel qu'une simple administration chargée jusque là de l'enregistrement des informations techniques transmises par les compagnies exploitant leurs ressources en terre. Le fait de disposer d'une entreprise pétrolière publique dépendant exclusivement du ministère des hydrocarbures et des mines, leur permettra de mieux contrôler l'activité des concessionnaires pétroliers et par conséquent, de mieux apprécier leurs déclarations fiscales.

Ainsi, conformément aux directives du *Gentlemen's Agreement* et aux recommandations de l'OPEP, le gouvernement Betancourt décide le 27 décembre 1960 de créer l'entreprise publique CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO. La nouvelle entreprise pétrolière vénézuelienne a pour mission principale de collecter les rentes au profit de l'Etat propriétaire. Originellement cette mission était impartie aux services du Ministère des Hydrocarbures et des Mines qui, par manque de moyens techniques et humains, ne pouvaient pas disposer des données intrinsèques nécessaires à la détermination de la part relative de l'Etat dans le partage

des revenus pétroliers. Pour ce faire, ceux-ci étaient contraints d'accepter les informations transmises par les concessionnaires pétroliers comme base unique au calcul de la rente. Pour remédier à cette situation d'asymétrie information, le gouvernement affecte au niveau de chaque gisement un représentant de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO chargé de comptabiliser en son nom les volumes de production qui y sont extraites. De cette manière, l'Etat contrôle plus étroitement l'activité de production des compagnies pétrolières et apprécie mieux la véracité de leurs déclarations fiscales. Dés lors, CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO assume un rôle de fenêtre d'observation sur les activités de celles-ci tout en bénéficiant de leur savoir-faire et de leur expérience spécifiques.

Pour le Venezuela comme pour les autres pays producteurs de pétrole, en insérant du capital pétrolier national et public au sein même des structures des systèmes pétroliers nationaux, le propriétaire institutionnel des réserves en terre se dote d'un important outil de contrôle et d'observation sur les activités des concessionnaires pétroliers[47]. Pour Bernard Mommer (1994,2002), le gouvernement vénézuelien et son entreprise pétrolière nationale accèdent aux informations relatives aux coûts de production réels et aux quantités de bruts effectivement produites mais aussi aux moyens et procédés d'exploitation des gisements.

En effet, CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO a également pour mission de développer, seule ou dans le cadre d'accords d'association avec les compagnies pétrolières étrangères, toutes les zones pétrolières nouvellement découvertes (Manzano, 2003). La mise en exploitation de nouveaux gisements par cette dernière aurait pu menacer le développement des acticités de production des concessionnaires pétroliers si tel avait été la volonté politique du gouvernement Betancourt. Cependant, il apparaît assez vite que tel n'est pas le cas puisque dés sa création, les activités de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO sont très restreintes au niveau national ; l'Etat lui octroie une superficie d'exploration de 140 000 hectares qui n'évoluera guère au cours des années[48]. A cela s'ajoute les moyens relativement

[47] Au départ, les sociétés pétrolières nationales servent essentiellement d'instrument de contrôle de l'activité des compagnies pétrolières étrangères. Le paiement de la redevance par les compagnies étrangères opérant sur leurs territoires constitue, alors, le principal voire l'unique lien entre l'Etat et ses richesses pétrolières.

[48] CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO ne bénéficie, au vu de l'exploration et du développement des activités pétrolières, que de superficies abandonnées par les compagnies privées lorsqu'en 1963 le gouvernement décrète que les compagnies pétrolières étrangères doivent abandonner le contrôle du tiers de leur marché domestique à CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO et cela dès 1968. Ceci explique qu'au moment de la nationalisation, celle-ci ne représente que 4% de la production pétrolière du Venezuela et 13% de la main-d'œuvre totale de cette industrie.

modestes dont elle dispose en termes de capitaux financiers, d'infrastructures, de procédés de production et de capital cognitif.

Malgré les réformes opérées par le gouvernement Betancourt, les barrières à l'entrée de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela restent toujours très élevées. Les revendications quant à un partage plus équitable des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles et la décision de créer une entreprise pétrolière publique ont pour effet d'effriter, sans pour autant remettre en cause, l'ordre préétabli par les concessionnaires pétroliers (Odell, 1968 ; Philip, 1997). Dés lors, comme le soulignent Juan Carlos Boué (1993) et Bernard Mommer (2002), l'ensemble des réformes adoptées entre 1958 et 1960 constituent des mesures nécessaires mais non encore suffisantes pour que le gouvernement vénézuelien puisse prétendre à inverser les rapports de forces au sein du système pétrolier vénézuelien.

c. … à la consolidation du rôle de l'Etat au sein de l'industrie pétrolière

En adoptant en 1961 une nouvelle Constitution Nationale, le gouvernement Betancourt apporte de profonds changements aux conditions d'accessibilité aux ressources d'hydrocarbures présentes dans le sous-sol vénézuelien. Il décide de ne plus renouveler les concessions qui sont octroyées aux compagnies pétrolières étrangères, rendant ainsi caduc l'article de loi signifiant leur reconduction tacite tel qu'il était inscrit dans la Loi sur les hydrocarbures de 1943 (Martinez, 1989 ; Salazar-Carillo & West, 2004). Les gisements exploités devront lui être restitués intégralement au moment de l'échéance des concessions, c'est-à-dire au terme de 40 années d'exploitation correspondant aux années 1983 et 1984. En ne procédant plus au renouvellement des concessions octroyées en 1943, le gouvernement Betancourt réaffirme clairement les prérogatives qui sont les siennes en matière d'accès aux ressources d'hydrocarbures. De même, il révèle implicitement qu'un processus ayant pour aboutissement la nationalisation des hydrocarbures est en œuvre, déterminant d'une part une date approximative de la proclamation de la nationalisation des gisements d'hydrocarbures et désignant d'autre part CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO comme futur et unique exploitant de l'industrie pétrolière domestique (Boué, 1993 ; Mommer, 2002).

Après avoir restreint l'accès à la ressource en terre, le gouvernement Betancourt procède à la mise en place de mécanismes de contrôle relatifs au développement des activités des compagnies pétrolières étrangères présentes sur le sol vénézuelien. Conforment aux décisions

de la seconde conférence de l'OPEP[49], le gouvernement Betancourt avait décidé en 1961 d'instaurer un contrôle sur les prix du pétrole exporté. Au Venezuela comme dans d'autres pays producteurs, les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères sous-estimaient largement la valeur et la quantité de la production réellement exportée ou considéraient que les quantités de pétrole destinées aux raffineries appartenant à leur compagnie mère n'étaient pas des exportations de pétrole. En adoptant un tel comportement, ceux-là agissaient directement à la baisse sur le montant de l'impôt qu'ils devaient verser à l'Etat propriétaire. Cependant, comme aucune sanction n'était associée au contrôle sur les prix du pétrole exporté, les concessionnaires continuent à masquer une partie substantielle de leurs exportations vénézueliennes.

En instaurant en 1962 la Commission pour la Conservation et la Commercialisation des Hydrocarbures, l'Etat se dote pour la première fois d'un organisme public en charge de contrôler les déclarations et le comportement des concessionnaires pétroliers (Balayora, 1974). Sa mission consiste à surveiller leurs activités de production en vérifiant, entre autres, que les volumes de bruts extraits du sous-sol soient conformes aux quantités déclarées. En cas de non respect des volumes déclarés, la Commission dispose d'un pouvoir de sanction sur les compagnies pétrolières étrangères. Elle est en droit, au nom du propriétaire institutionnel des réserves pétrolières, d'exiger de leur part le paiement d'une compensation si elles produisent plus qu'elles ne le déclarent ou si elles octroient, par l'intermédiaire des prix de transfert vers leurs raffineries, des rabais internes dépassant le seuil des 10% du prix de vente du brut (Boué, 1993 ; Mommer, 2001).

Dans la même optique et en complément à la directive de 1961 sur le contrôle des prix du pétrole exporté, le gouvernement Léoni (1964-1968) impose en 1966 une pénalité sous forme de taxe aux compagnies pétrolières étrangères qui affichent des prix d'exportation artificiels, c'est-à-dire des prix situés en deçà du prix réel. Comme le note Jacques Percebois (1989), l'objectif d'un telle mesure est d'asseoir les recettes fiscales sur la valeur réelle (ou sur le prix intrinsèque) de la ressource et non sur les prix du marché dont la manipulation par les dirigeants des compagnies est fort aisée. Son application se traduit concrètement par une hausse du volume des recettes pétrolières à partir de 1967 s'expliquant en grande partie par la

[49] La seconde conférence de l'OPEP a eu lieu le 21 janvier 1961 à Caracas. Elle insiste sur le fait que les Etats membres de l'Organisation doivent manifester davantage leur existence et leur présence dans le développement des activités pétrolières sur leur propre territoire national.Voir à ce propos Al-Chalabi (1980) et Si Ahmed (1980).

capitulation des compagnies étrangères qui ont été contraintes de rembourser les arriérés dus à la prise en compte pour le calcul de l'impôt d'un prix du pétrole supérieur au prix déclaré (Balayora, 1974).

Le comportement processif de l'Etat vénézuelien s'exprime également en matière de fiscalité puisque la loi sur les hydrocarbures de 1967[50] intègre les réformes de 1958 et clarifie le statut fiscal des concessionnaires pétroliers (Martinez, 1989 ; Mommer, 2001 ; Salazar-Carillo, 2004). En effet, ceux-là ne sont plus assujettis au même taux d'imposition sur le revenu appliqué à l'ensemble des activités industrielles. Avec la nouvelle loi[51], les contribuables sont dorénavant répartis en trois catégories distinctes : les personnes privées, les entreprises non productrices d'hydrocarbures et les entreprises productrices d'hydrocarbures. Ces dernières sont soumises, comparativement aux deux autres, à un taux d'imposition sur le revenu de l'ordre de 67,7% au lieu de 30% (Mommer, 2001).

L'année suivante, à la demande du gouvernement Léoni, l'Assemblée Nationale introduit de nouvelles dispositions fiscales dans la loi sur les hydrocarbures de 1967[52] en fixant notamment les prix de référence sur la base de la consultation réciproque entre l'Etat et les concessionnaires étrangers (Martinez, 1989). L'impôt sur le revenu n'est plus calculé sur la base des prix affichés[53] par les compagnies pétrolières qui pouvaient en sous-estimer la valeur afin de payer moins d'impôts, mais sur la base d'un prix issu de mécanismes de consultation réciproque et continue entre le propriétaire institutionnel des réserves et les opérateurs pétroliers (Martinez, 1989 ; Mommer 2001,2002 ; Salazar-Carirllo, 2004).

L'organisation des pays exportateurs de pétrole joue un rôle de plus en plus important dans le processus de réformes engagé depuis le début des années soixante par les pays producteurs de pétrole. En effet, celle-ci pose progressivement les soubassements d'un cadre systémique au sein duquel l'Etat producteur serait davantage impliqué dans la gestion et la régulation des activités pétrolières nationales (Adelman, 1972 ; Mabro, 1998). La résolution XVI-90[54] de

[50] Loi sur les hydrocarbures (1967), *Ley de los Hidrovarburos*
[51] *Ibid.*
[52] *Ibid.*
[53] Il faut attendre 1971 pour que le gouvernement vénézuelien y mette un terme et assure seul le contrôle de l'opération de fixation des prix.
[54] La résolution recommande aux membres de l'organisation de mettre en œuvre les moyens et les procédés qui leur permettront de s'engager plus encore dans la gestion et la régulation des activités pétrolières nationales. Pour cela les Etats membres devront entreprendre directement l'exploitation et le développement des ressources d'hydrocarbures, obtenir une participation plus équitable dans les concessions existantes, réduire les superficies

1968 circonscrit les contours institutionnels et structurels à ce qu'adviendront les industries pétrolières de ses membres lorsque ceux-ci auront décrété la nationalisation de leurs hydrocarbures (Mommer, 1994 ; Mabro, 1998). L'optimisation de la rente foncière devient un choix de second rang pour les membres de l'Organisation qui poursuivent désormais un objectif beaucoup plus ambitieux que la maximisation de la valeur de la ressource naturelle. L'Etat propriétaire ne se contente plus de percevoir la rente associée à l'exploitation de la terre, mais cherche à accroître davantage ses revenus en captant une partie des rentes et des profits issus de l'extraction et de la commercialisation des ressources naturelles nationales et réalisés par les compagnies pétrolières internationales (Antill & Arnott, 2002).

Dans cette optique, l'Assemblée Nationale autorise en 1970 le Ministère des Hydrocarbures et des Mines à fixer par décret un impôt sur les exportations correspondant au paiement d'une rente internationale destinée explicitement à l'usage des consommateurs étrangers de la ressource qui, ne disposant pas de réserves d'hydrocarbures dans le sous-sol national, en paient la rareté (Mommer, 2001). Par conséquent, la structure des revenus issus des activités pétrolières ($T_{(1970)}$) en est modifiée puisque une nouvelle composante y est associée comme nous pouvons le voir dans l'équation suivante :

$$\mathbf{T_{(1970)} = R + IslR + IslE}$$

$$\mathbf{IslE = te*Pe}$$

avec IslE = Impôt sur les exportations ; te = taxe d'exportation ; Pe = production exportée

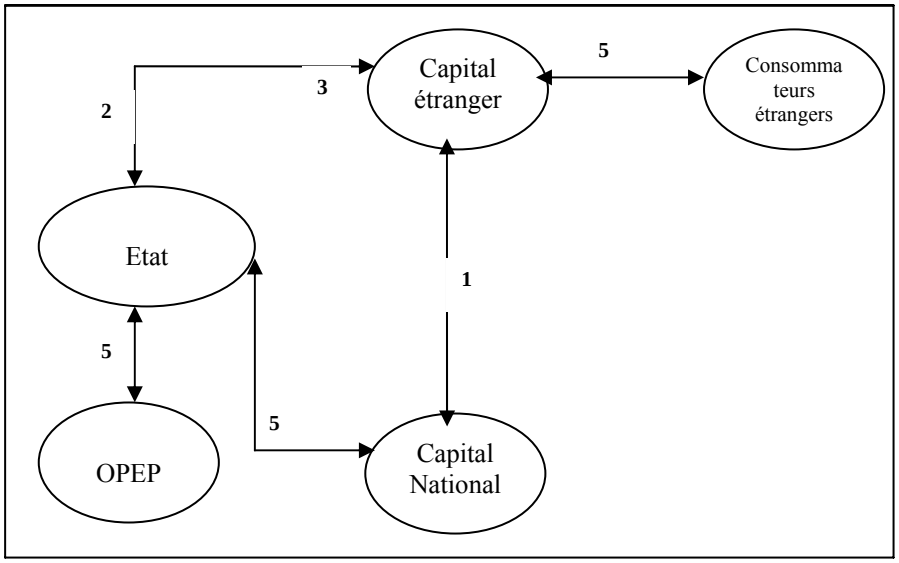
Ainsi, les réformes initiées dans le secteur pétrolier à la fin des années cinquante et tout au long des années soixante ont permis à l'Etat vénézuelien de disposer de davantage d'informations relatives aux prix, aux coûts de production et aux volumes de production des concessionnaires pétroliers. La structure des rapports de forces au sein du système pétrolier s'est transformée dans la mesure où l'Etat devient progressivement un acteur de plus en plus informé, consolidant ainsi le rôle et les prérogatives qui sont les siennes en tant que propriétaire institutionnel des réserves en terre.

---

d'exploitation, établir des règles adaptées pour les opérateurs pétroliers et déterminer les prix de références postés (Sid Ahmed, 1980).

La figure 2 ci-dessous montre qu'entre 1958 et 1970, le rapport de forces au sein de l'industrie s'est progressivement atténué au profit du propriétaire institutionnel des réserves en terre. L'influence de plus en plus grandissante de l'OPEP[55] et l'insertion de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO dans les structures du système pétrolier vénézuelien ont entraîné une modification des contours institutionnels relatifs au développement des activités pétrolières domestiques. De même, les réformes adoptées au cours de cette période ont enclenché une redéfinition de la structure et de l'intensité des rapports de forces originellement établis par les concessionnaires pétroliers.

Figure 2 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1970



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

Si les réformes adoptées par les gouvernements Betancourt et Léoni n'ont pas créé les conditions d'un espace concurrentiel entre les deux composantes du capital pétrolier que sont le capital national public et le capital pétrolier transnational, elles ont néanmoins permis d'augmenter en terme relatif et absolu le volume des rentes destinées au propriétaire institutionnel des réserves. Par conséquent, l'affermissement des revenus publics s'explique

[55] L'ouvrage de Fadhil Al Chalabi (1980) apporte une analyse intéressante sur le processus de consolidation des structures décisionnelles de l'OPEP, notamment au cours de la période précédent la vague de nationalisation des années soixante-dix.

davantage par un contrôle accru des activités des compagnies pétrolières étrangères que par le transfert des revenus et des profits issus des activités productives et commerciales de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO[56].

La présence du capital pétrolier national permet à l'Etat vénézuelien de contrôler et de sanctionner les activités des compagnies pétrolières transnationales présentes sur son territoire, ce qui lui confère davantage de pouvoir au sein de l'industrie pétrolière domestique. Par rapport à la situation qui prévalait à la fin des années cinquante, celui-ci n'est plus un acteur passif, mais un acteur de plus en plus actif et incontournable dans le processus de développement de l'industrie des hydrocarbures. Le non renouvellement des concessions lui permet de contrôler seul l'accès à la ressource pétrolière et les procédures de consultations réciproques avec les concessionnaires pétroliers, lui permettant alors d'agir directement la détermination des mécanismes de partage des revenus pétroliers. Pour Juan Carlos Boué (1993) et Bernard Mommer (2001), l'Etat vénézuelien ressort renforcé dans ses relations avec les autres acteurs de l'industrie, notamment parce qu'il impose ses choix aussi bien en termes d'organisation et de régulation des activités pétrolières domestiques qu'en termes de formulation de politique pétrolière.

Si les réformes initiées à partir de 1958 ont effectivement renforcé la présence de l'Etat à l'intérieur de l'industrie, elles ont également eu pour conséquences d'atténuer l'influence que pouvait avoir les concessionnaires étrangers au sein du système pétrolier domestique. La politique volontariste et le ton résolument processif des gouvernements vénézueliens les ont contraints à se soumettre aux dynamiques de changement impulsées aussi bien par les courants nationalistes vénézueliens que par les membres de l'OPEP (Al-Chalabi, 1980). N'étant plus à l'initiative du processus de développement de l'industrie des hydrocarbures, ceux-ci s'interrogent de plus en plus sur leur politique d'investissement et sur la poursuite de leurs activités au Venezuela. En effet, durant cette période, la part de leurs profits devient de moins en moins importante[57] en termes relatifs même si elle augmente en volume (Mora-

[56] L'insertion du capital national public n'a pas pour objet à ce moment là de réorganiser la structure productive de l'industrie pétrolière au Venezuela, d'autant plus que sa participation en tant que producteur est relativement marginale dans la production pétrolière nationale. En effet, celui-ci dispose de moyens relativement limités (tant du point de vue des capacités humaines, financières que cognitives) qui ne lui permettent pas de s'imposer comme un rival potentiel vis-à-vis des compagnies pétrolières transnationales installées depuis prés d'un demi-siècle sur le territoire vénézuelien.

[57] La diminution des prix postés a pour conséquence de réorienter les investissements pétroliers vers les régions où les coûts d'extraction sont les moins élevés. C'est dans ce sens que les concessionnaires ont réduit très fortement leurs investissements au Venezuela tout en continuant à produire des quantités toujours plus

Contreras, 1999). L'accroissement des niveaux de production sans réinvestissement dans l'entretien des gisements conduit forcément à une hausse significative du résultat net des compagnies pétrolières étrangères établies au Venezuela.

Malgré les nombreuses réformes menées depuis 1958, les compagnies pétrolières internationales continuent à entretenir des liens étroits avec les consommateurs internationaux sans que ceux-ci ne se soient altérés malgré les nombreux changements survenus au sein de l'industrie. Pour Mommer (2002), ceci s'explique par le fait que les consommateurs étrangers bénéficient toujours d'un approvisionnement en brut sécurisé et à bas prix. Les niveaux de production CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO étant très faibles et les exportations inexistantes, seuls les concessionnaires pétroliers étrangers sont en mesure d'approvisionner les consommateurs pétroliers internationaux. Pour les consommateurs étrangers, les réformes menées par le gouvernement vénézuélien ne modifient en rien ce qui reste essentiel pour eux, c'est-à-dire un approvisionnement sécurisé et à bas prix. Même l'instauration en 1970 de la taxe sur les exportations n'a pas eu d'impact dans la mesure où celle-ci a été instaurée afin de limiter la baisse des prix internationaux du pétrole du début des années soixante-dix.

Pour que l'Etat vénézuelien puisse accéder à l'ensemble des rentes de l'industrie, il doit obtenir davantage que les informations relatives à P et à C. Comme nous le verrons dans le paragraphe suivant, il doit consolider son contrôle sur l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en se positionnant au centre de ses mécanismes de régulation.

§ 2. Epuisement du régime des concessions et aboutissement du processus de nationalisation des hydrocarbures

Dans ce second paragraphe, nous analyserons le basculement du mode de régulation et la changement de type de gouvernance de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens. Nous montrerons comment l'Etat vénézuelien prend le contrôle des mécanismes de création et de distribution des rentes, ce qui lui confère un contrôle absolu sur la régulation de l'industrie des hydrocarbures.

---

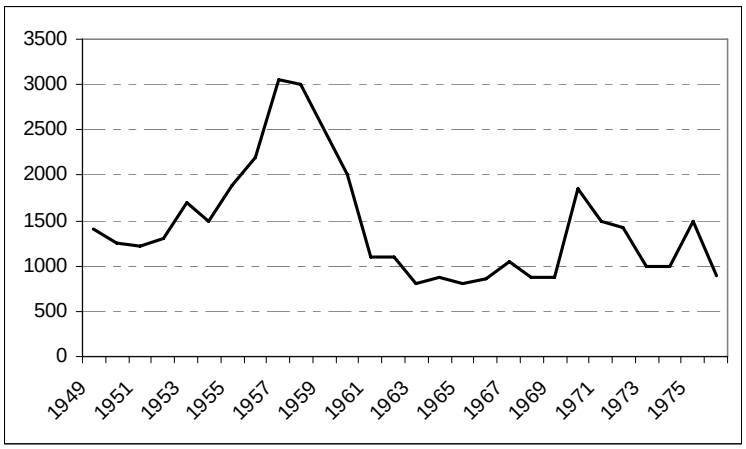
importante. En 1970, la production atteint un pic historique de l'ordre de 3,7 Mb/j. A partir de cette date, la découverte de nouveaux gisements se fait de plus en plus rare et la production commence à décliner.

a. Prise de contrôle étatique de l'industrie pétrolière

En réaction à l'accroissement de volontarisme que l'Etat propriétaire manifeste pour le développement et la régulation des activités pétrolières domestiques, les concessionnaires étrangers décident de réduire drastiquement le volume de leurs investissements au Venezuela (Mommer, 2002 ; Espinasa, 2005). Ils considèrent en effet que la pression fiscale soutenue, les options politiques nationalistes des gouvernements successifs et la fin annoncée des concessions pour 1983-1984 sont autant de facteurs contraignants qui ne les incitent plus à poursuivre le développement structurel de leurs activités d'exploration et de production dans ce pays, qui malgré tout, possède des réserves d'hydrocarbures parmi les plus importantes au monde (Coronel, 1983 ; Antill & Arnott 2002).

Dans son ouvrage *Global Oil and Nation State*, Bernard Mommer (2002) analyse le comportement des concessionnaires qui se détournent progressivement des champs pétroliers vénézueliens en démantelant peu à peu leurs infrastructures de production pour les transférer vers de nouvelles zones d'exploration et de production situées hors du territoire national. Leur redéploiement se fait de préférence pour les pays non membres de l'OPEP dont les conditions d'accueil et les perspectives de rentabilité leurs paraissent nettement plus attrayantes que celles qui leurs sont offertes à ce moment là au Venezuela. Pour l'auteur, leur stratégie devient de plus en plus claire dans la mesure où elle consiste à exploiter au maximum les gisements sous concessions en effectuant des investissements minimums. Moins les concessionnaires consacrent de capitaux financiers à l'entretien des infrastructures pétrolières existantes, plus leur résultat net augmente. En effet, comme nous pouvons le voir dans le graphique 1 qui suit, les investissements dans le secteur pétrolier vénézuélien ne font que décroître d'année en année depuis que le gouvernement Betancourt a officiellement annoncé que les concessions ne seront pas renouvelées.

<u>Graphique 1 :</u> Evolution des investissements dans le secteur pétrolier au Venezuela entre 1949 et 1977 (en millions de dollars U.S.)



<u>Source :</u> Salazar Carrillo & West (2004)

Juan Carlos Boué (1993) montre que les conséquences structurelles du changement de comportement des concessionnaires pétroliers se font rapidement ressentir dés 1959-1971 puisqu'elles se traduisent autant par une réduction de leurs effectifs de moitié (passant de 55 000 à 22 000) que par un effondrement irrémédiable de la production nationale d'hydrocarbure à partir de 1970, qui avait atteint à ce moment là son plus haut niveau historique.

Le gouvernement Caldera n'adopte pas une position attentiste face aux compagnies pétrolières étrangères dont la stratégie de désinvestissement de plus en plus prononcée remet forcement en cause les mécanismes de création des rentes pétrolières. La conjonction du phénomène de surproduction et le non renouvellement des capacités de production a pour conséquence de réduire inévitablement la durée d'exploitation des gisements d'hydrocarbures (Adelman, 1970), et donc de tarir précocement la principale source de revenus du gouvernement vénézuelien.

Cependant, même si un tel comportement va à l'encontre des intérêts du propriétaire des ressources en terre, il n'est pas contestable légalement dans la mesure où l'article 80 de la loi sur les hydrocarbures traitant de la rétrocession des concessions octroyées n'aborde pas les questions relatives aux actifs immobiliers. En effet, si l'article 80 stipule que la majeure partie des aires sous concessions devra revenir au propriétaire institutionnel des réserves, sans que celui-ci ne soit redevable de compensations ou d'indemnisations pour le préjudice subi par les concessionnaires il n'aborde pas les questions relatives aux conditions de restitution des

concessions, autrement dit rien ne garantit que les biens, les installations et les équipements corporels ou incorporels soient rétrocédés en l'état, c'est-à-dire en condition optimale de fonctionnement et d'exploitation (Martinez, 1989 ; Mommer, 1994).

Face au phénomène de désinvestissement massif que connaît l'industrie des hydrocarbures au Venezuela, les autorités publiques n'ont d'autres choix que d'augmenter leur contrôle sur les activités des concessionnaires pétroliers, l'objectif étant pour elles de les contraindre à abandonner leur politique de retrait du territoire vénézuelien (Boué, 1993 ; Mommer, 2002). Pour ce faire, le gouvernement Caldera réglemente ses profits et promulgue en 1970 un décret selon lequel il fixera dorénavant seul les prix de référence, rendant ainsi désuet le système de consultation établi en 1967 (Boué, 1993 ; Mommer, 2002). En agissant de la sorte, il escompte surtout préserver les mécanismes de création des rentes pétrolières en incitant les compagnies pétrolières à ré-investir davantage dans leurs capacités de production. Cependant, la fixation unilatérale des prix de références et la réglementation des profits ne sont pas des mesures incitatives à l'investissement mais bien au contraire, elles les confortent dans leur attitude qui consiste à ne plus dépenser precisement le moindre dollar au Venezuela.

Afin d'éviter que cette situation perdure plus longuement et entraîne son incapacité à assumer efficacement le développement des activités liées aux hydrocarbures, le gouvernement promulgue la loi de réversion en juillet 1971 qui constitue une étape fondamentale dans l'affirmation de l'Etat vénézuelien en tant qu'acteur majeur de l'industrie (Martinez, 1989). La loi de réversion de 1971 s'applique à l'ensemble des biens corporels et incorporels qui sont sous le régime de la concession et qui sont directement liés aux activités d'exploration, d'exploitation, de raffinage et de transport des hydrocarbures. Avec son application, il sera désormais impossible que les biens sujets à réversion soient détruits, démantelés, modifiés ou transférés des concessions ou affectés à l'usage d'autres fonctions sans l'autorisation préalable du Ministère de l'Energie et des Mines. Les concessionnaires devront également constituer un fond de garantie dont les apports seront déposés à la Banque Centrale Vénézuelienne (Mommer, 1994, 2002). Pour l'administration fiscale, les fonds déposés doivent correspondre à un volume de 10% des coûts annuels de la dépréciation des actifs sujets à réversion. En procédant de la sorte, le gouvernement ne contrôle plus seulement la production et les prix, mais également la gestion et le renouvellement des actifs spécifiques des concessionnaires pétroliers étrangers.

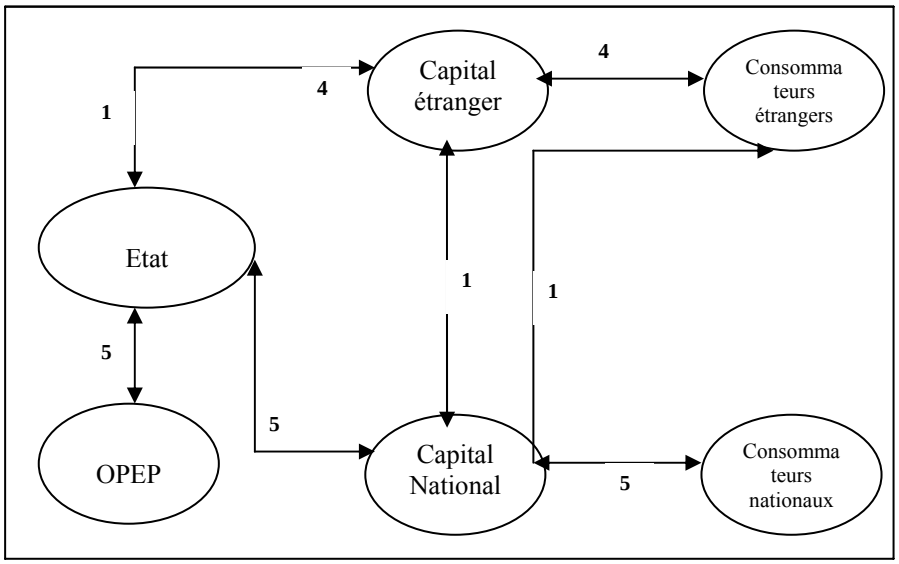
Avec la même détermination, le gouvernement Caldera promulgue en décembre 1971 le décret 832 sur l'obligation de soumission des programmes d'activité des concessionnaires étrangers à l'approbation du Ministère de l'Energie et des Mines (Coronel, 1983 ; Martinez, 1989 ; Mommer, 2002), lui conférant ainsi un contrôle sans précédant sur les activités de l'industrie pétrolière nationale (Coronel, 1983). L'Etat vénézuelien dispose à présent des moyens légaux et institutionnels lui permettant de contrôler les quantités de pétrole extraites des gisements ainsi que les volumes destinés à l'approvisionnement des marchés intérieurs et étrangers. Il détient également un contrôle absolu sur les prix, notamment pour ce qui concerne l'approvisionnement du marché domestique. Dés lors, les concessionnaires pétroliers ne sont plus en mesure de s'opposer aux décisions et aux orientations du propriétaire institutionnel des réserves en terre. Comme l'affirme Coronel (1983), l'industrie pétrolière vénézuelienne est à partir de 1972 sous le contrôle effectif de l'Etat vénézuelien qui s'installe pour la première fois au centre de la régulation pétrolière domestique.

Plus aucune entrave ne fait obstacle à présent à l'Etat vénézuelien qui contrôle l'ensemble des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières. L'année suivante, et après avoir signé une loi signifiant la souveraineté de la nation sur les ressources gazières, R.Caldera instaure en 1972 le principe de *convenance nationale* (Coronel, 1983 ; Martinez, 1989). Les concessionnaires étrangers devront dorénavant vendre aux coûts de production les quantités de gaz requises pour l'approvisionnement du marché domestique. La rente foncière gazière disparaît complètement pour les consommateurs domestiques qui deviennent pour la première fois une composante majeure et influente du système pétrolier vénézuelien.

Dés lors que le contrôle étatique est effectif, la tendance de désinvestissement ne s'inverse pas pour autant puisque les compagnies pétrolières internationales accentuent leur politique de retrait du territoire vénézuelien. L'Etat prend alors l'initiative de renforcer les prérogatives du capital pétrolier public tout en isolant celles du capital pétrolier transnational. En juin 1973, CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO se voit accorder le monopole de la production destinée à l'approvisionnement du marché domestique ainsi que le transport par voie maritime de la production pétrolière nationale. Il en est de même quelques mois plus tard lorsque la loi qui réserve à l'Etat l'exploitation du marché interne des produits pétroliers est promulguée (Coronel, 1983 ; Martinez, 1989 ; Mommer, 2002).

Ainsi, deux manifestations, l'une n'étant pas exclusive de l'autre, caractérisent les transformations que traverse le système pétrolier vénézuelien au cours des années 1970-1973. La première consiste en une inversion des rapports de forces préexistants entre les différents acteurs pétroliers au Venezuela et la seconde consiste en une distorsion du lien préétabli entre les compagnies pétrolières étrangères et les consommateurs internationaux. Cela a pour conséquence d'accroître autant les prérogatives étatiques que de restreindre le champ des activités productives et commerciales des compagnies pétrolières internationales. Ces évolutions ont pour effet, comme le montre la figure 3 suivante, de modifier la structure du système dans lequel évoluent les différents intervenants pétroliers au Venezuela :

Figure 3 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1973



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

Le propriétaire institutionnel des réserves se place désormais au centre de la régulation des activités pétrolières domestiques. Depuis les premières réformes entreprises dans le secteur des hydrocarbures, l'Etat a considérablement augmenté ses revenus et ses recettes fiscales[58] tout en acquérant une expérience et une maîtrise dans le domaine pétrolier (Preure, 1992 ;

[58] Selon Salazar-Carillo & West (2004), la recette fiscale passe de 1.4 milliards de dollars en 1970 (10% du produit intérieur brut) à prés de 9 milliards de dollars (soit 40% du produit intérieur brut).

Gonzalez, 2000). La part des recettes fiscales pétrolières dans l'ensemble des recettes de l'Etat vénézuelien a connu une tendance haussière au point de représenter, à la veille de la nationalisation des hydrocarbures, prés des deux tiers de ces dernières (Bourguinion, 1985 ; Haussmann & Marquez, 1986). Cette proportion est même un peu plus élevée si l'on y ajoute le produit de la taxe sur les devises pétrolières[59].

Le capital pétrolier transnational est de plus en plus isolé au sein du système pétrolier domestique malgré une participation importante dans la production nationale. Ses liens avec les consommateurs internationaux sont plus distendus qu'auparavant étant donné qu'il ne contrôle plus la composante prix. Le capital pétrolier public accroît ses prérogatives en tant que producteur en établissant des liens avec les consommateurs internationaux par un approvisionnement modeste des marchés étrangers et surtout avec les consommateurs domestiques en les approvisionnant à des prix exempts du paiement de la rente foncière.

Alors que la nationalisation des hydrocarbures est proclamée dans la plupart des pays producteurs de pétrole, seul le Venezuela ne l'a pas encore fait. Au début de l'année 1974, le gouvernement dirigé par le nouveau Président Carlos Andres Pérez (1974-1978) accroît davantage l'emprise du propriétaire institutionnel des réserves sur les activités pétrolières nationales en fixant unilatéralement aussi bien le prix du brut produit au Venezuela que les niveaux de production (Mommer 1994). Il s'octroie un contrôle quasi-total sur les activités pétrolières domestiques, rendant inévitable une nationalisation prochaine des hydrocarbures vénézueliens.

b. La loi organique sur les hydrocarbures de 1975 ou l'aboutissement du processus de nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens

Le propriétaire institutionnel des réserves qu'est l'Etat vénézuelien considère qu'il est désormais en mesure d'organiser, seul et pour son propre compte, le développement d'une industrie pétrolière sur son territoire national. Pour ce faire, en 1974, à l'initiative du Président Perez, un comité présidentiel associant l'ensemble des partis politiques et des composantes de la société civile vénézuelienne est chargé d'élaborer un projet de loi de nationalisation visant

[59] C'est un système par lequel les compagnies pétrolières cèdent à l'office des changes, les devises qu'elles entendent convertir en bolivars. L'existence de taux de changes multiples permet l'achat de ces devises à un cours avantageux pour l'Etat. Le produit de la taxe sur les devises pétrolières s'éleva en moyenne à 150 millions de bolivars par an durant la période considérée.

à instaurer la structure institutionnelle et organisationnelle de l'industrie pétrolière nationalisée (Coronil, 1988 ; Mommer, 1994). Un consensus politique se crée autour de la nationalisation, y compris au sein de la fédération du patronat (Fedcamara), des cadres et des employés de l'industrie pétrolière[60]. Fernando Coronil (1988) montre que l'ensemble des acteurs économiques vénézueliens ne s'y opposent pas étant donnée qu'ils n'ont, jusque là, peu ou pas bénéficié des externalités positives relatives au partage de la rente pétrolière.

De ce fait et conformément aux recommandations du comité présidentiel, la nationalisation est promulguée le 29 août 1975[61]. La loi organique sur les hydrocarbures permet à l'Etat d'affirmer la souveraineté de la nation vénézuélienne sur les ressources pétrolières nationales (articles 1 et 2), de maximiser ses revenus en privilégiant les exportations de la production pétrolière nationale et l'établissement de relations directes avec les consommateurs internationaux (articles 3, 4 et 5) et enfin d'élaborer les contours d'un industrie nationalisée (articles 6, 7 et 8)[62]. Le 01 janvier 1976, le gouvernement Perez prend alors le contrôle de la production nationale, avec l'objectif principal d'augmenter substantiellement les niveaux de production qui ne sont plus de 2.4 Mb/j en 1976 contre 3.7 Mb/j en 1970. Les compagnies pétrolières étrangères qui pour certaines sont présentes depuis 1917-1920, sont désormais exclues du système pétrolier domestique tout en étant dédommagées pour le préjudice qu'elles subissent en laissant sur place leurs actifs spécifiques (Boué, 1993 ; Mommer, 2002).

Les deux premiers articles de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 placent incontestablement l'Etat au centre de la régulation des activités productives et commerciales de l'industrie pétrolière vénézuelienne, en lui attribuant notamment un contrôle absolu sur la fonctions d'offre de brut vénézuelien. L'article 1[63] stipule que « *l'Etat est en charge de l'industrie et du commerce des hydrocarbures* » lui conférant de facto la direction du monopole sur les activités amont et aval. Le gouvernement vénézuélien n'est plus seulement le propriétaire institutionnel des ressources pétrolières, mais également celui qui détermine les

[60] Jusqu'à la nationalisation des hydrocarbures en 1976, deux générations de vénézuéliens ont été employées par l'industrie pétrolière. A une première génération de personnel peu qualifié ont succédé des managers, des ingénieurs et des techniciens formés dans les universités nationales et étrangères. De fait, au début des années 1970, les compagnies pétrolières présentes dans le pays sont très majoritairement dirigées et encadrées par des vénézueliens et non par des ressortissants étrangers.
[61] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*
[62] *Ibid.*
[63] *Ibid*

orientations de la politique pétrolière nationale. L'article 2[64] consolide les prérogatives de l'Etat en lui conférant « *le contrôle sur les exportations de pétrole* ». La détermination des quantités de pétrole exportées vers les marchés de consommation lui permet d'affirmer sa souveraineté sur la ressource pétrolière, pas seulement au niveau des réserves en terre et sur les volumes produits mais également sur les quantités exportées. Par conséquent, l'Etat vénézuelien exerce au niveau des structures de l'industrie pétrolière internationale une emprise absolue sur l'évolution de sa propre composante d'offre de brut.

Avec la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens, le gouvernement ne poursuit plus l'objectif de maximisation de la valeur de la ressource naturelle mais celui de la maximisation des revenus issus de sa commercialisation. Les revenus de l'Etat ne proviennent plus de la rente foncière et de l'imposition des compagnies pétrolières internationales mais davantage des recettes liées à la commercialisation de la ressource pétrolière. Le marché d'exportation constitue alors le marché de valorisation de la ressource naturelle puisque, contrairement au marché intérieur, les volumes négociés y sont très importants et les transactions s'y font en monnaies internationales. L'article 3[65] de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 stipule à cet effet que « *la priorité est donnée à l'exportation de la production pétrolière* » et donne une orientation précise à la formulation d'une politique pétrolière qui vise à maximiser les recettes publiques grâce à un accroissement des revenus issus des exportations d'hydrocarbures. Le même article de loi définit que la conduite de celle-ci doit être « *en accord avec les besoins du développement national* »[66]. Le gouvernement vénézuelien détermine alors ce que sera son offre de brut destinée à l'approvisionnement des marchés pétroliers internationaux en fonction de l'évolution de ce que seront les besoins financiers nécessaires à la conduite de ses politiques économique et sociale. Autrement dit, plus l'Etat aura besoin de capitaux financiers pour entretenir ses fonctions régaliennes, plus il exportera des quantités de pétrole vers les marchés de consommation (Boué, 1993 ; Domingo & Fargier & Mora & Rojas & Tonella, 1995 ; Mommer, 2002).

Dès lors que les priorités étatiques sont clairement explicitées dans les 3 premiers articles, il devient nécessaire de renforcer le cadre institutionnel en mettant en œuvre les moyens légaux qui lui permettront de les réaliser. Dans cette optique, les articles 4 et 5 de la loi organique sur

[64] *Ibid*
[65] *Ibid*
[66] *Ibid*

les hydrocarbures[67] consolident le rôle régulateur de l'Etat et éliminent les formes d'entraves qui pourraient biaiser les mécanismes de création et de distribution des rentes, c'est-à-dire ceux qui conduisent à la maximisation des revenus pétroliers.

Pour ce faire, l'article 4[68] impose l'établissement de liens directs entre le propriétaire institutionnel des réserves et les consommateurs de la ressource, que ceux-ci soient vénézuéliens ou autres. Les concessionnaires pétroliers étrangers agissent, par leur seule présence au sein du système pétrolier domestique, sur les conditions d'apparition et de répartition des revenus générés par les activités pétrolières. Leur remplacement par une entité nationale et publique permet à l'Etat de récupérer l'ensemble des revenus inhérents aux activités extractives. Ainsi, la promulgation de l'article 4 et son application conduit d'une part à une distorsion de la relation privilégiée qui liait jusque là les compagnies pétrolières internationales et les consommateurs internationaux et établit d'autre part une relation plus étroite entre ceux-ci et le propriétaire (qui est dorénavant aussi le producteur) des ressources nationales d'hydrocarbures.

L'article le plus débattu au sein des instances législatives vénézueliennes est l'article 5 de la loi organique sur les hydrocarbures[69]. Il consacre explicitement la nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens en bannissant la participation du capital privé dans le développement des activités pétrolières nationales. Son exclusion n'est pas pour autant définitive dans la mesure où des conditions exceptionnelles peuvent autoriser son retour comme lorsque la pérennité des activités pétrolières nationales est menacée par des difficultés structurelles telles qu'un manque de moyens techniques ou de savoir-faire spécifiques. Néanmoins, si l'article 5 permet à une des composantes de l'entité privée, en l'occurrence le capital étranger, de réintégrer éventuellement les structures de l'industrie pétrolière vénézuelienne, il n'en demeure pas moins que sa composante domestique, c'est-à-dire le capital national et privé, en est toujours exclu.

Les articles 6, 7 et 8 de la loi organique de 1975[70] consacrent l'installation des structures organisationnelles qui permettront à l'Etat vénézuélien d'atteindre les objectifs escomptés, autrement dit l'établissement de structures administratives avec des missions, des

[67] *Ibid*
[68] *Ibid*
[69] *Ibid*
[70] *Ibid*

organisations et des systèmes en charge de la gestion et du développement de l'ensemble des activités de l'industrie pétrolière nationalisée.

L'article 6[71] de la loi organique sur les hydrocarbure stipule que l'exécutif vénézuélien doit créer des entreprises nécessaires à la régulation et au développement efficient de toutes les activités relatives à l'exploration, l'exploitation, le raffinage et la commercialisation des hydrocarbures, assignant à l'une d'entre elles la coordination, la supervision et le contrôle des activités entreprises par le reste des compagnies. Dans son ouvrage, *The Political Economy of Oil in Venezuela*, Juan Carlos Boué (1992) découpe la structure organisationnelle de l'industrie pétrolière nationalisée en une structure hiérarchique à trois niveaux. Le premier niveau décrit par l'auteur est celui de l'Etat vénézuélien représenté par le Ministère de l'Energie et des Mines. Il constitue l'organe le plus élevé dans la prise des décisions conduisant à la mise en place d'une politique pétrolière nationale. Le second niveau est la holding PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dont la fonction est d'être la compagnie mère de l'industrie pétrolière vénézuélienne nationalisée et dont le rôle est de planifier, superviser et contrôler l'activité de ses filiales. Elle dispose d'une position de monopole dans les activités amont et aval de l'industrie. La holding pétrolière est en charge aussi bien de la formulation de programmes visant à l'aboutissement des objectifs énoncés par son autorité de tutelle, c'est-à-dire le Ministère de l'Energie et des Mines, que de la supervision et du contrôle de la réalisation des objectifs par ses propres opérateurs pétroliers. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., dont le personnel est relativement restreint. Elle a pour fonction principale de coordonner la production et de centraliser la planification et les investissements pétroliers sur l'ensemble du territoire national. Enfin, le troisième niveau est celui des différents opérateurs du groupe constitué par la suite en filiales et dont la charge est d'exécuter précisément les plans et les programmes de l'industrie pétrolière.

En fait, le gouvernement Perez considère qu'il n'est pas nécessaire dans un premier temps de rompre avec les structures organisationnelles et fonctionnelles héritées de la période précédente. Le processus historique qui a conduit à la substitution du capital pétrolier transnational par du capital pétrolier national et public n'a pas eu pour aboutissement une réorganisation ou une restructuration à posteriori des installations pétrolières domestiques même si celles-ci ont appartenu précédemment aux ex-concessionnaires présents sur le sol

[71] *Ibid.*

vénézuélien. Conformément à l'article 6 de la loi organique sur les hydrocarbures[72], le gouvernement nationalise tous les concessionnaires pétroliers sans pour autant procéder à leur unification ou à leur fusion au sein d'une entreprise unique. Juan Carlos Boué (1993) montre que les 14 opérateurs pétroliers nationaux ne se différencient des ex-concessionnaires que par des évolutions marginales qui ne remettent en cause ni leur identité et ni leurs spécificités respectives. Le changement de nom et le remplacement des dirigeants étrangers par leurs subordonnés vénézueliens n'ont pas eu d'impact sur les opérateurs pétroliers nationaux qui continuent à inscrire leurs activités dans le prolongement de celles des entreprises existantes jusqu'en 1975. L'auteur considère que l'adoption des mêmes modes de fonctionnement et d'organisation, la préservation des mêmes superficies d'exploitation, des mêmes capacités et des mêmes volumes de production font qu'il n'y a pas de ruptures ni dans le fonctionnement, ni dans l'organisation de l'industrie pétrolière du Venezuela.

Les compagnies pétrolières internationales présentes au Venezuela et CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO deviennent des opérateurs pétroliers nationaux évoluant indépendamment les uns des autres tout en étant réunis au sein d'une seule et même structure monopolistique qu'est la holding PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.[73]. Ramon Espinasa (2005) affirme que la holding pétrolière se présente comme la résultante ou la mosaïque des identités propres de chacune des entités qui la composent. Son statut juridique est celui d'une société anonyme, et les opérateurs pétroliers nationaux sont régis dans leurs actes par des normes de droit privé et évoluent, du point de vue décisionnel, opérationnel et fonctionnel, comme n'importe quelle entreprise privée (Boué, 1993 ; Espinasa, 2005). Pour Bernard Mommer (2002), PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est également, et peut être avant tout, une entreprise publique dont le capital social appartient à l'actionnaire unique est l'Etat vénézuelien.

Les modalités de transfert vers les opérateurs pétroliers nationaux (article7[74]) et le statut des employés (article 8[75]) forment les contours institutionnels et structurels du Capital national public au sein d'une industrie des hydrocarbures vénézuélienne dorénavant nationalisée. Si la

[72] *Ibid*
[73] Le capital pétrolier national issu de la promulgation de la loi organique de 1975 est différent de celui qui a accompagné le processus de nationalisation. Petroleos de Venezuela S.A. ne s'inscrit pas dans le continuum de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO mais intègre celui-ci, comme l'ensemble des ex-concessionnaires, à l'intérieur de ses propres structures en tant qu'opérateur pétrolier.
[74] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*
[75] *Ibid*

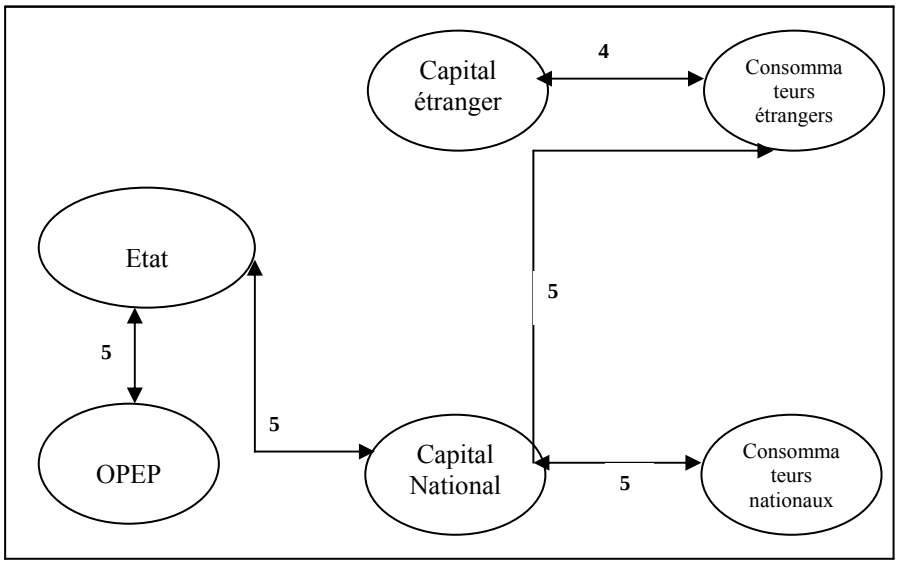
transformation du cadre légal et institutionnel confère au capital pétrolier vénézuélien un caractère public et national, il n'en demeure pas moins que sa structure et son fonctionnement ne diffèrent guère de ceux des compagnies pétrolières étrangères (Espinasa, 2005). Le principal changement structurel s'opère au niveau de la direction générale de chaque opérateur pétrolier avec le remplacement des dirigeants étrangers par leurs collaborateurs vénézuéliens (Mommer 1994). Ces derniers ont effectué l'essentiel de leur formation et de leur carrière dans les compagnies pétrolières internationales. Ils en ont conservé les mêmes comportements, les mêmes objectifs de profits et la même culture d'entreprise (Mommer 1994, 2002).

Pour Ramon Espinasa (2005), la nationalisation des hydrocarbures au Venezuela s'est réalisée quasiment sans traumatisme. L'auteur invoque trois raisons principales : tout d'abord l'absence de volonté d'unification immédiate, ensuite que la direction des effectifs par des vénézueliens avec une intégration significative au tissu social et productif et enfin, la capacité du gouvernement à maintenir une relation relativement pacifique avec les compagnies internationales, avec lesquelles des accords d'assistance technique sont signés pour faciliter la transition.

Cependant, comme nous avons pu le montrer tout au long de cette section, même si la nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens n'est pas le fait d'un acte fondateur mais davantage l'aboutissement d'un processus évolutif et lent, il n'en demeure pas moins que le propriétaire institutionnel des réserves a difficilement pu imposer sa présence puis son contrôle au sein des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières. Les réformes pétrolières initiées à partir de 1958 marquent l'avènement d'un processus irréversible menant, au travers de la résorption progressive des différentes formes d'asymétrie entre le propriétaire institutionnel des réserves pétrolières et les concessionnaires pétroliers et de la transformation des rapports de forces à l'intérieur de l'industrie, à l'affaiblissement puis à l'extinction du régime des concessions au Venezuela.

L'adoption par le Congrès vénézuelien de la loi organique sur les hydrocarbures[76], ou loi sur la réversion et la commercialisation des hydrocarbures par l'Etat[77], consacre explicitement l'épuisement d'un mode de régulation et de gouvernance privé basé sur les intérêts exclusifs et réciproques des compagnies transnationales et des consommateurs internationaux. De même, elle procède à son remplacement par un mode de régulation et de gouvernance public statocentré basé sur les intérêts du propriétaire des réserves pétrolières grâce notamment à la maximisation de la valeur de la ressource en terre. La figure 4 suivante illustre les transformations survenues au moment de la nationalisation au sein du système pétrolier vénézuelien :

Figure 4 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1976



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

[76] La loi organique est une loi qui précise les conditions d'application de la Constitution. Elle a une autorité supérieure aux lois ordinaires, ce qui signifie que le législateur, lorsqu'il vote une loi ordinaire, doit respecter aussi bien les prescriptions de la Constitution que celles des lois organiques. Du fait de sa portée, elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue de l'Assemblée nationale. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le conseil constitutionnel de leur conformité à la constitution.

[77] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*

Avec la nationalisation des hydrocarbures, les compagnies pétrolières étrangères ne font plus partie du système pétrolier vénézuélien. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. s'est substituée à elles en approvisionnant directement les consommateurs, nationaux et internationaux. L'Etat vénézuelien se place désormais seul au centre de la régulation de l'industrie pétrolière domestique. Il n'est plus seulement le propriétaire institutionnel des réserves pétrolières mais également l'actionnaire unique de l'industrie. Il s'approprie non plus une part relative de la rente différentielle, mais la totalité de celle-ci. En se situant au niveau de l'industrie pétrolière internationale, l'Etat assume pour la première fois son rôle de propriétaire institutionnel des ressources pétrolières dans la mesure où les revenus issus de l'exploitation des terres lui reviennent en totalité. De même, en devenant le propriétaire des actifs immobiliers ayant appartenu aux ex-concessionnaires[78], l'Etat vénézuelien devient de facto l'actionnaire unique de l'industrie pétrolière nationale. Par conséquent, l'Etat-actionnaire hérite des mêmes prérogatives, mais aussi des mêmes contraintes, que celles qui étaient imparties aux actionnaires des compagnies pétrolières transnationales présentes au Venezuela, c'est-à-dire l'accession aux rentes spécifiques et aux dividendes générés par les activités de production et de commercialisation de la ressource mais aussi la prise en charge des dépenses liées au fonctionnement et à l'entretien des structures de production.

La question est de savoir à présent si le changement de mode de régulation et de type de gouvernance permettra à l'industrie pétrolière nationalisée d'être compétitive au niveau des structures de l'industrie pétrolière internationale. Autrement dit, comme nous allons le montrer dans le chapitre qui suit, est-ce que la holding pétrolière est en mesure de se substituer totalement aux concessionnaires pétroliers et à être aussi compétitive que les sociétés pétrolières nationales d'autres pays producteurs d'hydrocarbures et les compagnies pétroliers internationales ? Est-ce que l'Etat vénézuelien arrive à concilier sa position de propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures et sa position d'actionnaire unique de l'industrie ? Peut-il à la fois prétendre à l'accroissement des rentes pétrolières et à la maximisation des profits ?

[78] C'est-à-dire de l'ensemble des installations nécessaires à l'exploration, à l'exploitation, au transport, à la transformation et à la commercialisation des pétroles vénézueliens.

CHAPITRE II.

L'INDUSTRIE PETROLIERE NATIONALISEE, DE LA CONSOLIDATION A L'EPUISEMENT DU MODELE STATO-CENTRE (1976-1989)

Après plus d'un demi-siècle, le régime des concessions est remplacé par un nouveau régime stato-centré disposant d'un mode de régulation spécifique et d'une structure de gouvernance propre aux activités de l'industrie pétrolière nationalisée. La promulgation de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 constitue l'acte fondateur de l'industrie pétrolière vénézuelienne puisque, avec la nationalisation des actifs mobiliers et immobiliers présents sur le territoire national, les droits de propriétés, les prérogatives, les rentes pétrolières et les revenus potentiels des ex-concessionnaires pétroliers sont intégralement transférés vers l'Etat vénézuelien et sa société pétrolière nationale, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Nous montrerons dans une première section que les problématiques liées au contrôle des mécanismes de création et d'appropriation des rentes ne sont pas résolues dans la mesure elles créent des tensions et des conflits entre le propriétaire de la ressource et son exploitant unique. Dans une seconde section, nous étudierons les conséquences inhérentes au conflit entre la demande du propriétaire pour les rentes et la quête des dirigeants de la société nationale pour d'avantage d'autonomies opérationnelle et financière.

SECTION I. Structuration et gouvernance de l'industrie pétrolière nationalisée

Le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 assigne des rôles et des missions aux acteurs de l'industrie des hydrocarbures nationalisée que sont PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et l'Etat vénézuélien. Ainsi, consubstantiellement deux logiques de fonctionnement caractérisent l'accomplissement des missions originelles de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. : une logique de profit qui correspond à la réalisation de sa fonction opérationnelle ou pétrolière et une logique de non profit qui correspond à la réalisation de sa fonction nationale ou publique. Du fait même de la nationalisation des hydrocarbures, l'Etat vénézuelien est à la fois le propriétaire institutionnel des réserves en terre et l'actionnaire unique de l'industrie. Cette double détermination lui octroie des droits mais aussi des devoirs. Pour ce faire, dans le premier paragraphe, nous étudierons la structuration de l'industrie pétrolière nationalisée à travers son mode de fonctionnement et d'organisation. Dans le second paragraphe, nous aborderons la problématique de la gouvernance de l'industrie pétrolière vénézuelienne, c'est-à-dire de la nature des relations de complémentarité mais aussi de conflits entre l'Etat et sa holding pétrolière.

§ 1. Fonctionnement et développement de l'industrie pétrolière nationalisée

La nationalisation des hydrocarbures consolide la dimension rentière de l'Etat vénézuelien qui par la promulgation de la loi organique de 1975, se place au centre des mécanismes de création et de redistribution des rentes pétrolières. L'appropriation des revenus générés essentiellement par les exportations d'hydrocarbures lui confère, en termes relatif et absolu, un accès à des ressources financières plus importantes que celles accumulées précédemment sous le régime des concessions. Elles lui permettront de mener avec aisance les missions structurantes qui sont les siennes au sein du système productif national, notamment en termes de développement économique, de politique sociale et d'infrastructures. Cependant, aussi contradictoire que cela puisse paraître, la nationalisation des hydrocarbures confère implicitement à l'Etat vénézuelien une novelle dimension liée à une logique capitaliste qui n'avait pas eu à s'exprimer jusque-là. Du fait même de son nouveau rôle

d'actionnaire unique, il doit dorénavant intégrer les déterminants intrinsèques à la compétitivité de toute industrie, comme les notions de rentabilité et de profits.

Afin de préserver les mécanismes de création des rentes et assurer le renouvellement des réserves et des installations pétrolières, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. doit prouver sa capacité à se substituer aux concessionnaires étrangers dans chacun des maillons de la chaîne pétrolière. Comme toutes les entreprises, elle poursuit une logique de profit qui est directement liée à son champ d'activité, c'est-à-dire à la réalisation d'une fonction opérationnelle ou pétrolière qui implique de sa part une forme de gestion spécifique et un savoir-faire particulier pour l'exploration et la production d'hydrocarbures (Boussena, 1994). L'objectif étant pour ses dirigeants de maîtriser les conditions de l'offre domestique mais aussi les aléas de la demande des marchés internationaux en brut vénézuelien. Autrement dit, en consolidant la position concurrentielle de sa propre entreprise publique par rapport aux autres compagnies pétrolières, l'Etat actionnaire accumulera davantage de rentes et de dividendes.

Cependant, quelques semaines seulement après la création de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., les premières difficultés apparaissent au sein même de l'industrie pétrolière nationalisée. La holding pétrolière vénézuelienne est confrontée à des déficiences de nature organisationnelle, fonctionnelle et financière qui empêchent ses propres opérateurs pétroliers nationaux d'inscrire leurs activités productives et commerciales dans le prolongement de celles qui étaient précédemment imparties aux concessionnaires (Mommer, 1994). En juillet 1976, les dirigeants des 5 plus importants opérateurs pétroliers nationaux que sont MARAVEN (ex SHELL DE VENEZUELA), LAGOVEN (ex CREOLE), MENEVEN (ex MENE GRANDE), DELTAVEN (ex TEXACO) et LLANOVEN (ex MOBIL) interpellent alors leur ministre de tutelle en la personne du ministre de l'Energie et des Mines. Ils lui font un rapport exhaustif sur l'état des installations pétrolières et sur les principaux indicateurs du secteur pétrolier nationalisé. Ils recensent les déficiences apparues avec la nationalisation des hydrocarbures et émettent des propositions concrètes afin de résoudre les problèmes que rencontre l'industrie pétrolière nationalisée (Coronel, 1983 ; Boué, 1993 ; Mommer, 2002).

a. Une industrie pétrolière nationalisée relativement mature

Pour les dirigeants des 5 plus importants opérateurs pétroliers nationaux, l'industrie pétrolière nationalisée réunit l'ensemble des caractéristiques d'une industrie en fin de cycle. Son état de maturité avancé s'explique par le comportement adopté au cours des années soixante par les concessionnaires pétroliers étrangers qui, à partir du moment où le gouvernement Betancourt décrète le non renouvellement à échéance des concessions octroyées en 1944, décident de ne plus investir dans l'entretien et le renouvellement des capacités de production existantes. De ce fait, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. hérite au moment même de sa création d'un secteur relativement mature du point de vue de ses fondamentaux pétroliers qui sont à des niveaux historiquement bas mais aussi du point de vue de l'état de ses installations pétrolières qui sont obsolètes, inadaptées voire même, pour certaines, inexistantes (Mommer, 1994, 2002).

A ce propos, Georges Philip (1997, 2008) et Arnoldo Pirela (2005) montrent précisément que la politique de désinvestissement des années soixante et soixante-dix est à l'origine du déclin accéléré des gisements pétroliers en exploitation et à la fermeture d'un grand nombre d'entre eux. La réduction substantielle des budgets consacrés aux campagnes de prospection n'a pas permis d'accroître le niveau des réserves pétrolières prouvées. Les nouvelles découvertes de pétrole permettent juste de compenser les quantités extraites expliquant la stagnation du volume des réserves pétrolières prouvées autour de 19 milliards de barils durant ces années (CEPET, 1989). Si le volume des réserves n'augmente pas, la production d'hydrocarbures croît fortement jusqu'en 1970 où un pic historique de 3,708 Mb/j est atteint à ce moment là. En effet, en produisant plus tout en investissant moins, les concessionnaires pétroliers augmentent leur résultat net et donc leurs profits. Mais la surexploitation des gisements n'est pas sans conséquence sur les niveaux de production qui deviennent graduellement de moins en moins importants. Comme le montre le rapport annuel du CEPET (1989), après avoir atteint son pic historique, la production pétrolière nationale entre dans une phase de décroissance rapide correspondant à une diminution des volumes de production de l'ordre de -7.87% en moyenne par an. Par rapport à l'année de référence 1970, la production a chuté de l'ordre de 43% pour atteindre le seuil de 2,1 Mbj en 1976[79]. Le ratio Réserves/Production se situe aux alentours de 25 années, soit l'espérance de production la plus faible jamais atteinte depuis l'avènement de l'industrie pétrolière au Venezuela.

[79] Indissociablement, les exportations d'hydrocarbures ont suivi la même tendance d'évolution en volume que la production avec néanmoins un impact modéré en valeur du fait de l'effet prix.

Durant la période 1959-1975, la politique de désinvestissement s'est également traduite par une obsolescence volontaire des outils et des procédés de production. Les concessionnaires étrangers n'ont plus entretenu les installations pétrolières étant donné qu'elles reviendraient à terme au futur propriétaire de l'industrie, en l'occurrence l'Etat vénézuelien, et vont progressivement se délabrer jusqu'à ne plus fonctionner sans que leur remplacement ne soit à aucun moment envisagé. Faisant fi également des évolutions technologiques considérées comme trop coûteuses, les concessionnaires continuent à produire avec des techniques et des procédés d'exploitation qui, pour les plus récents, datent de la fin des années cinquante. Ils font encore moins attention à la structure géologique des gisements, ce qui conduira quelques années plus tard à la fermeture prématurée de nombreux puits.

Parallèlement au délabrement des infrastructures pétrolières, des pans entiers de l'industrie n'ont pas été développés sous le régime des concessions. Jesus Mora-Contreras et Ramon Espinasa (1994) montrent que la structure de raffinage par exemple est peu développée sur le sol vénézuelien étant donné que la transformation des quantités de pétroles extraites se faisait dans les raffineries appartenant aux compagnies mères des ex-concessionnaires pétroliers et non pas au Venezuela. Les faibles capacités de raffinages existantes sur le territoire national ne sont d'ailleurs que peu ou pas adaptées au traitement des pétroles lourds et extra lourds qui sont majoritairement présents dans le sous-sol du pays (Mora-Contreras & Espinasa 1994, Salazar-Carrillo & West 2004). Il en est de même pour le transport des quantités de brut qui nécessitent une infrastructure adaptée pour leur transfert vers les marchés d'exportation, pour le développement des gisements gaziers qui sont inexploités et pour le secteur de la pétrochimie qui est quasiment inexistant.

b. Les déficiences organisationnelles et fonctionnelles de l'industrie pétrolière nationalisée

Les dirigeants des 5 plus importants opérateurs pétroliers nationaux recensent les problèmes imputables à la mutation des concessionnaires en opérateurs pétroliers nationaux. Ils mettent en exergue leur regroupement au sein d'une seule et même structure monopolistique ainsi que les conséquences probables sur la compétitivité de l'industrie nationalisée. Même si Espinasa (2005) affirme que la nationalisation des hydrocarbures s'est faite sans aucun traumatisme, il en ressort néanmoins des déficiences organisationnelles et fonctionnelles inhérentes au

changement de mode de régulation et au transfert de droits propriété au sein même de l'industrie.

Comparativement aux autres pays producteurs de pétrole, la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens n'avait pas pour vocation de provoquer des ruptures majeures au niveau des structures organisationnelles et fonctionnelles de l'industrie. Les mécanismes de création de rentes avaient été établies sous le régime des concessions et devaient par conséquent perdurer après la proclamation de la nationalisation des hydrocarbures. Il ne devait pas y avoir de ruptures dans le fonctionnement et l'organisation de la production. Seuls des changements ont été apportés au type de direction, au type de propriété et à l'orientation stratégique de l'industrie pétrolière. Ainsi, les concessionnaires pétroliers sont tout simplement devenus des opérateurs pétroliers nationaux évoluant dans les mêmes périmètres d'exploitation et de manière relativement autonome les uns par rapport aux autres (Boué, 1993 ; Philip, 1997, 2008). Comme le présente le tableau 4 ci-dessous, chacun d'eux préserve la même aire d'exploitation et les mêmes niveaux de production que par le passé. Juan Carlos Boué (1993) montre à ce propos que les effectifs, les méthodes et procédés de production, les structures organisationnelles et les principes de fonctionnement ont été préservés tels quels au niveau de chaque concessionnaire devenu, par le biais de la nationalisation, opérateur pétrolier national.

Tableau 4 : Poids relatif des opérateurs pétroliers nationaux au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

Concessionnaires (31-12-1975)	Compagnie Mère	Opérateurs pétroliers (01-01-1976)	Aire De Concession	Pourcentage de Production
Amoco Venezuela	Amoco	Amoven	13,291	0,96
Charter Venezuela	Charter Venezuela	Palmaven	17,297	0,33
Chevron Venezuela	Chevron	Boscanven	192,399	1,34
Coro	Texaco	Deltaven	138,042	…
Creole	Exxon	Lagoven	1,433,827	44,43
Mene grande	Gulf,Exxon,Shell	Meneven	1,467,151	6,02
Mobil de Venezuela	Mobil	Llanoven	355,958	3,16
Phillips	Phillips	Roqueven	97,476	0,9
Sinclair Venezuela	Arco	Bariven	96,571	…
Talon	Kirby	Taloven	148,673	0,1
Texas	Texaco	Deltaven	271,579	2,09
Texaco Maracaibo	Texaco	Deltaven	7,776	1,63
Venezuela Sun	Sun	Palmaven	49,42	2,36
CVP	Etat vénézuelien	CVP	2,914,144	2,2
Mito Juan	Mito Juan	Vistaven	85,458	0,09
Petrolera Las Mercedes	Texaco-Ultramar	Gariven	220,436	…
Shell de Venezuela	Royal Dutch / Shell	Maraven	730,625	26,66
Autres *			…	1,96

* Ashland, Kerr McGee, Monsanto, Murphy, Pacific Petroleum, Petrofina, Tenneco, Union Oil

Source : A partir des données de Tugwell (1975), CEPET (1989), Boué (1993)

La nationalisation des hydrocarbures aurait pu, comme dans l'ensemble des pays producteurs de pétrole, entraîner une redéfinition profonde du cadre légal et du régime fiscal appliqués aux activités pétrolières nationales. Or il apparaît que ni l'un et ni l'autre n'en ont fait l'objet. Le cadre juridique relatif aux activités des opérateurs pétroliers nationaux ne relève pas du cadre spécifique des sociétés publiques, mais du droit des sociétés privés. De manière similaire, le gouvernement Perez ne modifie pas la fiscalité appliquée aux activités pétrolières. Que la production nationale soit destinée à l'approvisionnement des marchés internationaux ou du marché domestique, la holding pétrolière vénézuelienne est assujettie sur la même base d'imposition que l'ont été les concessionnaires pétroliers, c'est-à-dire au paiement de la royaltie, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les exportations.

Le maintien des spécificités intrinsèques des concessionnaires pétroliers au sein d'un nouvel environnement institutionnel exacerbe les problèmes de gouvernance à l'intérieur de la holding pétrolière, notamment quand les différences entre les opérateurs pétroliers nationaux sont des facteurs limitants. L'avantage compétitif escompté originellement grâce à la préservation des mêmes modes de fonctionnement et d'organisation devient un handicap majeur pour la réalisation de la fonction opérationnelle de la holding pétrolière. Pour Juan Carlos Boué (1993), les opérateurs pétroliers ne forment pas des entités homogènes. Leurs superficies d'exploitation, leurs réserves d'hydrocarbures exploitées, leurs productions et leurs revenus générés ne sont pas du même ordre de grandeur. Les différences sont beaucoup trop importantes pour que le poids relatif de chacun d'eux soit le même au sein de la holding. Rejoignant les analyses de l'auteur, Mommer (1994,2002) montre que l'effectif employé varie selon la taille et le poids de l'opérateur pétrolier qui dispose de sa propre grille salariale. La différenciation de traitement favorise l'aléa moral des travailleurs de la holding pétrolière qui n'ont pas le sentiment d'appartenir au même groupe industriel étant donné que l'implication de chacun pour la réalisation de la même opération n'est pas motivée par la même rémunération salariale (Boué, 1993 ; Mommer, 1994). L'exécution des mêmes tâches par plusieurs employés appartenant à des opérateurs différents constitue également un surcoût financier qui est non négligeable pour les comptes de la holding pétrolière.

En prenant en compte les trajectoires et les spécificités historiques de chaque opérateur, les différences deviennent plus apparentes notamment dans le style de management et dans la gestion des effectifs. Pour ce qui est des modes d'opérations et de maintenance, ceux-ci ne sont pas les mêmes parce que chacun d'eux dispose des techniques et du savoir faire spécifique hérité du concessionnaire pétrolier dont il est issu rendant davantage plus compliquée la compatibilité des procédés techniques. De même, l'expertise technique, les manipulations du matériel et l'évaluation des résultats ne sont pas basés sur des critères de comparaison identiques et comparables.

Enfin, pour ce qui concerne les choix financiers et les budgets de fonctionnement, chaque opérateur détermine librement son propre programme d'investissement en fonction des objectifs à atteindre en matière de production. Aucune procédure de consultation, d'échange d'informations ou de mutualisation des projets d'investissement n'est instaurée afin de permettre la réalisation d'importantes économies d'échelle et de réduction des coûts. Alors que l'industrie pétrolière vénézuelienne doit forcément renouveler ses infrastructures

pétrolières qui sont obsolètes ou matures[80], l'absence manifeste de stratégie commune génère des surcoûts opératoires, des surinvestissements et des surcapacités de production[81] (Preure, 1992 ; Philip, 1997, 2008).

c. Homogénéisation et rationalisation des structures

Pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, les structures, les organisations et les modes de fonctionnements antérieurs à la nationalisation des hydrocarbures doivent être démantelés et remplacés par un nouveau cadre fonctionnel et organisationnel compatible au mode de régulation stato-centré (Mommer, 1994 ; Philip, 1997, 2008). Avec l'aval de leur autorité de tutelle, ils initient un processus de restructuration permettrant l'homogénéisation du régime du personnel, des choix financiers, des modes d'opération de maintenance et des critères de manipulation du matériel. L'objectif étant alors l'intégration des structures productives au sein de la holding pétrolière.

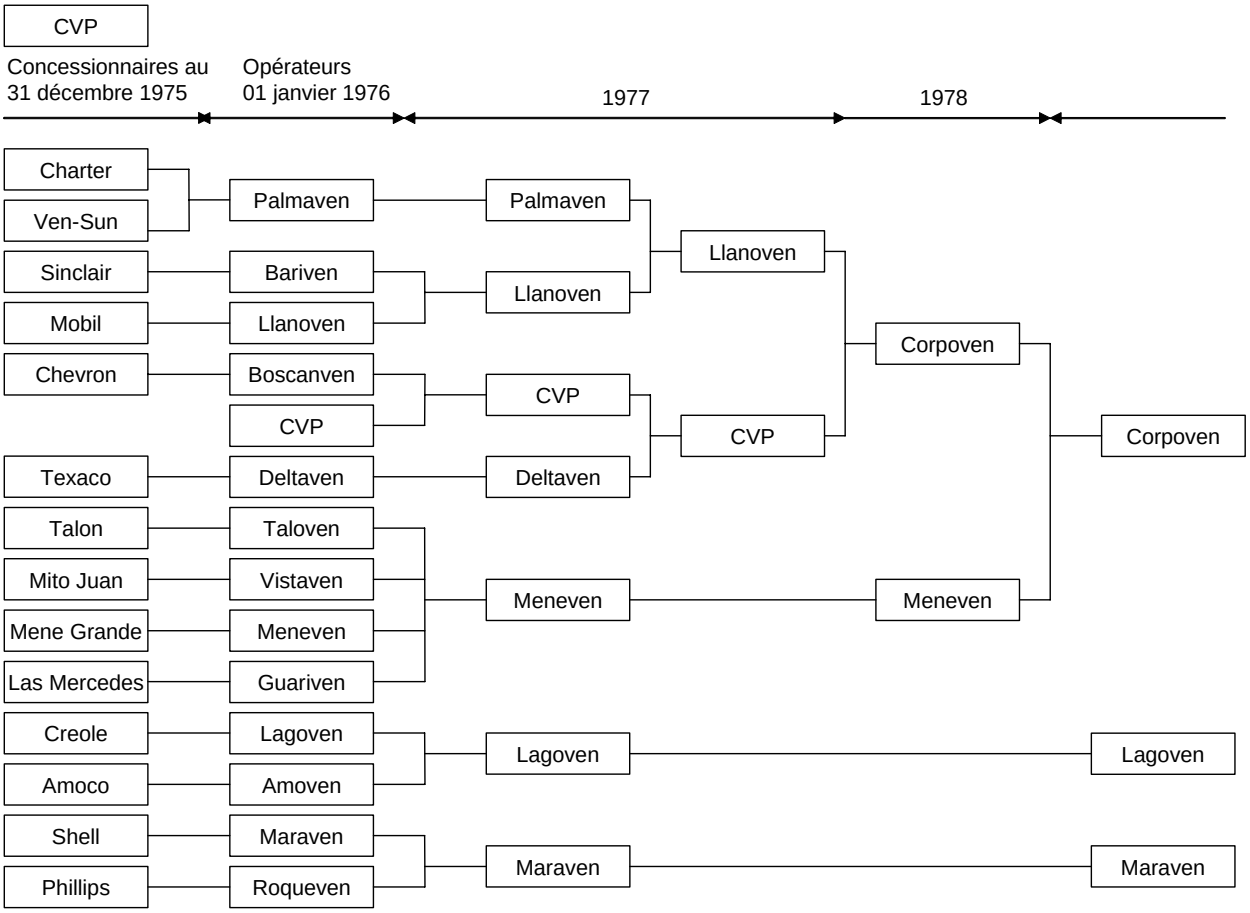
Inscrivant ses activités dans une dynamique de consolidation, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. procède à l'établissement d'un protocole d'intégration verticale lui permettant de consolider autant ses activités amont et aval qu'à améliorer son positionnement concurrentiel sur la scène pétrolière internationale. En réduisant le nombre de ses opérateurs pétroliers nationaux et en instaurant un protocole d'intégration (Boué, 1993), la holding pétrolière renforce ses prérogatives d'*entreprise mère* de l'industrie pétrolière vénézuélienne et accroît son contrôle sur les opérateurs pétroliers nationaux. Comme le montre la figure 5 suivante, leur nombre passe progressivement de 14 à 7 puis à 5 et 4 entités distinctes permettant d'atténuer les disparités et les différences de nature constatées au moment de leur nationalisation. En 1979, les opérateurs pétroliers nationaux sont regroupés autour de trois structures verticalement intégrées, chacune produisant approximativement 800 000 b/j (CORPOVEN, MAROVEN et LAGOVEN). La rationalisation de la structure de la holding pétrolière ne relève pas d'une cessation d'activité d'une partie des opérateurs pétroliers mais davantage de leur intégration dans des ensembles plus cohérents et plus homogènes. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décide parallèlement de réduire la dépendance

[80] L'obsolescence des infrastructures pétrolières s'expliquent en grande partie par la politique de désinvestissent initiée par les concessionnaires pétroliers au cours des années soixante et soixante-dix et par le degré de maturité avancé des gisements d'hydrocarbures.

[81] La principale difficulté pour les dirigeants de la holding pétrolière consiste à insérer des modes d'organisation, de fonctionnement et de production différents à l'intérieur d'un secteur qui n'est plus enclin à l'ouverture externe vis-à-vis du capital pétrolier étranger et à la concurrence interne vis-à-vis du capital pétrolier privé.

technologique qui est la sienne envers les compagnies pétrolières internationales en créant le centre de Recherche et Développement INTENVEP. Sa mission est alors de former des effectifs spécialisés dans l'extraction et la transformation des hydrocarbures extra lourds, c'est-à-dire pour les pétroles qui constituent l'essentiel des réserves de pétrole du pays (Boué, 1993 ; Mommer, 2002).

Figure 5 : Evolution de la structure interne de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.



Source : Boué (1993)

Avec la filialisation de ses opérateurs pétroliers nationaux, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. octroie à chacune d'elles une autonomie relative dans la gestion et le développement de leurs activités tout en établissant avec elles des relations captives qui les contraignent à davantage de rigueur et d'efficacité (Preure, 1992 ; Philip, 1997, 2008). Chacune d'elles est tenue par un cahier des charges et de l'accomplissement d'objectifs en terme de production, d'investissements et de rentabilité. Pour Bernard Mommer (2002), l'objectif est d'insuffler à l'intérieur même de la holding pétrolière des mécanismes et des comportements

concurrentiels afin d'inciter les différentes filiales à plus de productivité et de compétitivité. Ainsi, aussi contradictoire que cela puisse paraître au sein même d'une industrie pétrolière monopolistique, la compétitivité devient un impératif de premier ordre. Pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., elle constitue un indicateur probant d'évaluation de ses performances internes et externes (Boué, 1993 ; Mommer, 1994,2002). La confrontation de ses résultats et de ses performances avec celles des sociétés pétrolières nationales et des compagnies pétrolières internationales lui permet d'évaluer autant les aboutissants ex-post du processus de nationalisation que son degré d'insertion au sein des structures de l'industrie pétrolière mondiale. CORPOVEN, MAROVEN et LAGOVEN ont pour mission d'être aussi productives que ne l'étaient les concessionnaires étrangers et être davantage compétitives que ne le sont l'ensemble de leurs concurrents internationaux.

d. Politique d'investissements et stratégie de consolidation

En proclamant la nationalisation des hydrocarbures, l'Etat vénézuelien devient, en plus d'être propriétaire institutionnel des réserves, l'actionnaire unique de l'industrie pétrolière nationalisée. Cette nouvelle responsabilité lui octroie des droits comme, par exemple l'accaparation des rentes pétrolières et dividendes mais lui incombe également des devoirs comme, par exemple, le financement des projets d'investissements. Cependant, les droits sont plus aisément assimilés par le gouvernement que ses devoirs vis-à-vis de l'industrie pétrolière nationalisée. Comme le souligne Juan Carlos Boué (1993), il ne prend pas conscience dans les premiers temps de ses responsabilités d'actionnaire unique puisqu'il alloue à la holding pétrolière un budget annuel quasiment équivalant à la somme des budgets de fonctionnement de chacun des ex-concessionnaires. Durant les 2 premières années de la nationalisation des hydrocarbures, le montant des investissements pétroliers est du même ordre de grandeur que ceux qui prévalaient avant 1976, c'est-à-dire comparables à ceux de la période de désinvestissement[82] des concessionnaires étrangers.

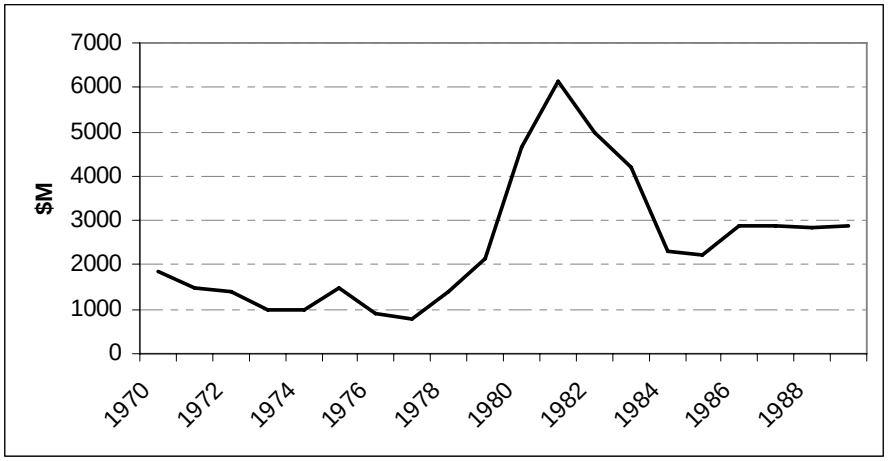
Pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la priorité est le renouvellement des installations pétrolières nationales afin de renverser la tendance déclinante des principaux indicateurs pétroliers nationaux. Par la modernisation des procédés d'exploration et de

[82] En 1973 et 1974, malgré l'évidence d'une nationalisation imminente, les ex-concessionnaires pétroliers ont tout de même investi respectivement chaque année 1 000 millions de dollars dans l'industrie pétrolière. L'année de la nationalisation des hydrocarbures, le montant de l'investissement pétrolier n'est plus que de 900 millions de dollars et de 820 millions de dollars pour 1977 (Salazar-Carrillo & West, 2004).

production, les filiales disposeront des moyens qui leur permettront d'atteindre les objectifs énoncés par la politique pétrolière nationale (Salazar-Carrillo & West, 2004). Plus elles seront compétitives nationalement, plus les revenus de l'Etat augmenteront. L'inverse étant également vrai, le gouvernement prend conscience que s'il n'assume pas son rôle d'actionnaire de l'industrie pétrolière nationalisée, il ne pourra pas accéder aux rentes pétrolières qui constituent les revenus indispensables à la conduite de ses politiques de développement économiques et sociales (Boué, 1993). Dés lors, il octroie les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'un programme d'investissement colossal destiné au renouvellement et à la modernisation des installations pétrolières nationales.

Ainsi, le gouvernement Perez octroie en 1977 un budget équivalant à 20 milliards de dollars US destiné spécifiquement aux investissements pétroliers nationaux (Martinez, 1989, 2000). L'augmentation substantielle du budget de la holding pétrolière ne se fait néanmoins ressentir que 18 mois après que le gouvernement ait décidé de soutenir le programme d'investissement quinquennal. Comme nous pouvons le voir dans le graphique 2, les investissements dans le secteur pétrolier augmentent substantiellement à partir de 1977.

Graphique 2 : Evolution des investissements dans le secteur pétrolier au Venezuela entre 1971 et 1989 (en millions de dollars U.S.)



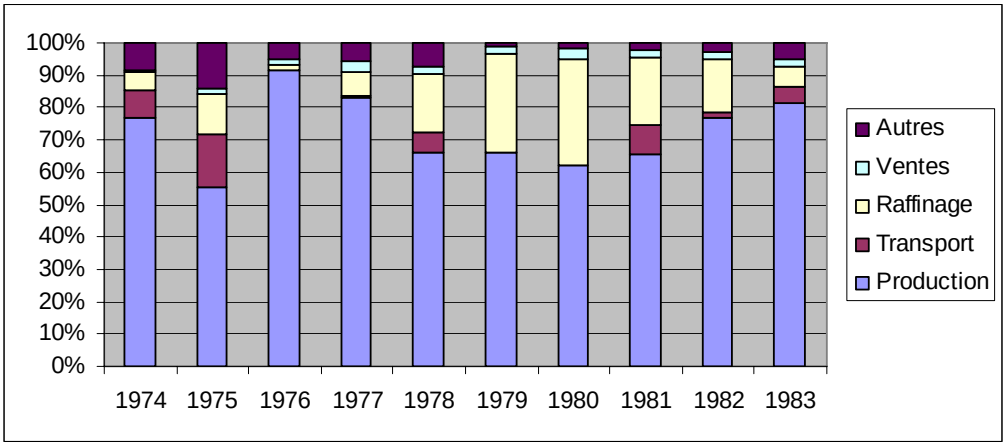
Source : PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1990), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

En 1979, le montant annuel de l'investissement pétrolier est de 2 150 millions de dollars. En 1980, il augmente de 216 % par rapport à l'année précédente pour correspondre à un montant de 4 650 millions de dollars et atteint même en 1981, un volume de 6 150 millions de bolivars, soit une hausse de 683 % par rapport à 1976 (CEPET, 1989). L'accroissement des

prix internationaux du pétrole de 1979 à 1982 permet de financer la totalité des dépenses d'investissement (Salazar-Carrillo & West, 2004).

PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se fixe alors comme objectif d'accroître le volume des réserves prouvées, d'enrayer la baisse de la production, de moderniser les infrastructures existantes, d'adapter le parc du raffinage national et d'installer des circuits de commercialisation propres (Mommer, 1994 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994). Comme nous pouvons le voir dans graphique 3 ci-dessous, l'analyse de la distribution des investissements pétroliers de la période allant de la proclamation de la nationalisation des hydrocarbures à 1983, montre que la proportion des dépenses liées aux activités du secteur amont constitue l'essentiel des dépenses pétrolières nationales. Elles concernent essentiellement les activités de production, c'est-à-dire les activités d'exploration et d'exploitation. Ensuite viennent dans une proportion beaucoup moins importante, les dépenses liées au secteur aval, c'est-à-dire aux activités relatives au raffinage, au transport et à la vente des hydrocarbures et enfin, les dépenses liées au fonctionnement interne de la holding pétrolière.

Graphique 3 : Proportion des dépenses d'investissement de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. par type d'activité entre 1974 et 1983



Source : PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1984), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

Pour ce qui concerne les investissements liés aux activités de production, c'est-à-dire à l'ensemble des activités allant de la prospection à l'extraction des barils de pétrole, ils représentaient en 1975 moins de 54.6% des investissements pétroliers au Venezuela. Avec la nationalisation, ce taux est passé en 1976 à 91.3% mettant ainsi en exergue une volonté forte de la part des opérateurs pétroliers nationaux de renverser la tendance déclinante de la

production pétrolière nationale. Néanmoins, cette même proportion ne va cesser de décroître dans la structure des dépenses totales puisqu'elles va atteindre un premier seuil de 62% en 1980 avant de se situer à nouveau aux alentours de 76.9% en 1982. Du point de vue des montants investis, ceux-ci vont au contraire suivre une tendance inverse puisqu'ils ne vont cesser de croître jusqu'en 1983 à l'exception de l'année 1978, pour représenter cette année-là un volume de 61 984 millions de bolivars, soit une hausse de 60% par rapport à 1976 (CEPET 1989, PETROELOS DE VENEZUELA S.A., 1984).

Ensuite, comme l'écrivent Jesus Mora-Contreras et Ramon Espinasa (1994), l'Etat vénézuélien affiche sa priorité à investir de plus en plus dans la modernisation et dans le remplacement du parc de raffinage devenu obsolète et non conforme aux qualités de bruts extraits des gisements vénézueliens. La structure de production des raffineries était conçue de manière à traiter prioritairement des bruts légers et produire des fuels résiduels, ce qui ne correspondait ni au type de réserves de pétrole en majorité lourds, ni à la croissance de la demande domestique. Alors qu'en 1976, comme le montre les donnée du CEPET (1989), l'investissement pétrolier destiné aux activités de raffinage ne représente que 2.1% du total des investissements totaux pour un volume de 844 millions de bolivars, celui-ci ne va cesser d'augmenter aussi bien en termes relatifs qu'en termes absolus pour représenter en 1977, une proportion de 7.3% en 1977, de 18.1% en 1978, 30,7% en 1979 et 32.6% en 1980 correspondant respectivement à des volumes de 3 277, 7 782, 20 561 et 29 285 millions de bolivars. A partir de 1981 aussi bien la part relative que les montants alloués aux activités de raffinage diminuent considérablement pour ne représenter en 1983 qu'un pourcentage de 6.3% du total soit 4780 millions de bolivars.

Pour ce qui concerne les activités de transport, la distribution des investissements pétroliers n'est ni uniforme ni constante dans la mesure où les dépenses effectuées se font selon les besoins et les nécessités du moment. En 1979 et en 1980, il n'y a pas d'investissement dans ce domaine alors qu'en 1978 et en 1981, respectivement 6.1% et 9.3% des dépenses totales en matière pétrolière lui étaient destinés. Par contre, les dépenses liées à la commercialisation des hydrocarbures sont quant à elles relativement constantes puisqu'elle occupent une part moyenne autour de 2.6% dans les dépenses totales. Enfin les autres investissements pétroliers qui regroupent l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la holding pétrolière et de ses filiales évoluent selon les années entre 2.5 et 7.4 % des dépenses totales. Elles concernent essentiellement le recours progressif et soutenu aux entreprises parapétrolières vénézueliennes

et cela afin d'augmenter les retombées des activités de l'industrie pétrolière nationale sur le reste de l'activité économique nationale (CEPET 1989, Terry Lynn 1997).

Ainsi, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, est une firme pétrolière avec des propriétés comparables à celles des compagnies pétrolières internationales. Tout comme elles, la holding vénézuelienne réalise des opérations nécessitant des apports en capitaux, poursuit une logique de rentabilité lui permettant d'accéder potentiellement à de larges revenus et s'inscrit dans un processus de consolidation et d'expansion de ses activités. Par ses résultats et ses performances, la holding pétrolière doit montrer la capacité qui est la sienne à se substituer aux concessionnaires pétroliers étrangers, aussi bien dans la pérennisation des activités de production que dans l'approvisionnement des marchés internationaux en pétrole brut et en produits pétroliers (Boué, 1993 ; Mommer, 2002). Pourtant, comme nous le verrons dans le paragraphe suivant, du fait même de la structure et de la nature de son actionnariat, elle est également, et peut être avant toute autre chose, une entreprise nationale publique avec des particularités communes aux autres structures publiques.

§ 2. Convergences d'intérêts et divergences d'objectifs au sein de l'industrie pétrolière nationalisée

Dans une perspective dynamique, les dysfonctionnements liés à la gouvernance de l'industrie pétrolière nationalisée sont plus ou moins apparents et d'intensité variable. Les relations plus ou moins conflictuelles entre l'Etat et sa holding pétrolière sont en effet latents lorsque les prix du pétrole sont élevés et que leur évolution suit une tendance haussière, ce qui permet à l'industrie de générer d'importants revenus. La mise en application de la politique pétrolière nationale ne pose alors pas de problème dans la mesure où elle permet à ses acteurs de poursuivre leurs objectifs de rente et de maximisation des profits. Cependant, lorsque les prix internationaux du pétrole suivent une tendance baissière, les revenus pétroliers diminuent rendant ainsi plus complexe leur redistribution entre les différents acteurs de l'industrie.

a. Déterminants de la gouvernance de l'industrie pétrolière nationalisée

Avec l'appropriation de l'ensemble des rentes générées par l'industrie des hydrocarbures, l'Etat vénézuelien renforce sa présence, son rôle et ses prérogatives à l'intérieur du processus national d'accumulation du capital. La tendance haussière des prix internationaux du pétrole

entre 1976 et 1982 lui permet d'accumuler d'importants revenus nécessaires à la réalisation de sa fonction structurante au sein même du système productif national (Haussmann & Marquez, 1986 ; Balazar-Guanipa, 2002).

Profitant de la conjoncture favorable des prix internationaux du pétrole qui sont relativement hauts, le gouvernement Perez élabore en 1976 une politique industrielle volontariste qui, sous la forme du projet *Gran Venezuela*, constitue un ambitieux programme national de modernisation et de développement économique, industriel et social. Pour les autorités publiques, en encourageant la production dans les secteurs hors hydrocarbures, en paticulier dans l'industrie lourde, le système productif national ne dépendra plus exclusivement des seuls revenus issus de l'exploitation des ressources pétrolières. Comme le souligne Sadek Boussena (1994) à propos des économies des Etats producteurs d'hydrocarbures, les rentes pétrolières doivent être transformées en une capacité de production reproductible afin d'accroître le niveau d'industrialisation du pays. De même, le gouvernement s'engage dans la réalisation de grands travaux et d'ouvrages d'œuvre comme ceux relatifs à l'aménagement du territoire et à la modernisation des infrastructures publiques, et promeut des programmes sociaux visant à réduire les disparités nationales en terme d'accès aux services de santé, d'éducation, de service public...

L'ampleur des programmes initiés dans le cadre du projet *Gran Venezuela* pose explicitement le problème de leur financement à moyen et long termes. Malgré l'accroissement des revenus pétroliers, le gouvernement vénézuelien ne consacre pas plus du tiers de ses dépenses publiques (32.6%) à la réalisation de ces nouveaux projets de développements nationaux. Hormis les revenus versés au titre de l'impôt, il a recours à des sources de financement externes qui proviennent majoritairement de l'emprunt international mais aussi des fonds propres des grandes entreprises publiques comme INDUSTTRIA VENEZOLANA DEL PETROQUIMICA (IVP), INDUSTRIA VENEZOLANA DE SIDERURGICO (SIDOR), FERROMINERA, INTERALUMINIA et bien évidement PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (Karl, 1997 ; Buxton 2001).

Ainsi, à la différence des compagnies pétrolières internationales qui n'assument qu'une fonction pétrolière, la nationalisation des hydrocarbures assigne à la holding pétrolière l'accomplissement d'une fonction *nationale* qui ne relève pas d'une logique de profit (Noreng, 2002). Pour Sadek Boussena (1994), elle consiste en la réalisation de missions

externes n'ayant pas de liens explicites ou implicites avec son métier de base. Selon les priorités des programmes de développements nationaux, elle consacre une proportion variable de ses revenus non déterminée préalablement au financement de projets relatifs à la politique de l'emploi et de la formation, de l'aménagement du territoire et du développement de la sous-traitance nationale[83]. De la sorte, la holding pétrolière vénézuelienne s'engage, comme l'ensemble des sociétés pétrolières nationales des pays exportateurs d'hydrocarbures, à mener des missions de service public et à soutenir financièrement les orientations économiques et les choix politiques de son gouvernement (Boué, 1993 ; Mommer, 2002).

Les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. n'ont en fait pas d'autres choix que d'accomplir la fonction nationale qui leur est assignée même si elle empiète sur la réalisation de leur fonction opérationnelle. Leurs marges de manœuvres en tant que managers de l'industrie pétrolière nationalisée sont biaisées dès la création de la holding pétrolière dans la mesure où elles sont fortement encadrées par l'Etat-actionnaire qui est présent à tous les niveaux de décisions. L'imbrication de ce dernier dans la structure de la compagnie pétrolière nationale se traduit par une perte relative d'autonomie de ses dirigeants, notamment pour ce qui a trait à la gestion administrative, financière et à la conduite des opérations pétrolières. A l'issu du Conseil des Ministres, le Président de la République nomme le Président de la holding pétrolière pour une durée d'exercice de deux années non renouvelables (Boué, 1993 ; Mommer, 2002). Celui-ci, généralement issu des cadres de l'industrie pétrolière, a la charge de faire appliquer la politique pétrolière édictée par son autorité de tutelle qu'est le Ministre de l'Energie et des Mines (Boué, 1993 ; Mommer, 2002). En cas de désaccord majeur, il est remplacé par un autre cadre subalterne plus conciliant. La représentation du conseil d'administration de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est un autre exemple qui illustre la présence de l'Etat dans les mécanismes de décision. En son sein ne siège que le Président du Conseil, en la personne du représentant de l'Etat actionnaire qu'est le Ministre de l'Energie et des Mines. Il y exerce par sa position, un pouvoir de contrôle prépondérant dans la détermination des orientations stratégiques, de la politique d'investissement, du niveau de production, de la politique de recrutement, des salaires, de la formation des effectifs et de la gestion courante de la holding pétrolière.

[83] Le développement de la sous-traitance nationale se fait en privilégiant les entreprises vénézueliennes par rapport aux firmes étrangères.

Pour Blank (1984), les dirigeants de la holding pétrolière sont contraints de s'adapter aux choix et aux règles tacites du gouvernement, ce qui les obligent à changer constamment leurs orientations stratégiques qui ne sont pas toujours bien définies et dont les objectifs recherchés sont souvent aléatoires. La présence de l'Etat actionnaire au plus haut niveau de décision limite les responsabilités des dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui ne peuvent pas assumer pleinement leur rôle de manager de l'industrie pétrolière nationalisée. La poursuite des missions externes constitue une contrainte financière qui affecte aussi bien le budget de fonctionnement que la politique d'investissement de la holding pétrolière. Par conséquent, sa position de monopole au sein de l'industrie pétrolière nationalisée complique autant ses responsabilités que l'évaluation de ses performances.

Noreng (2002) analyse précisément cette dichotomie spécifique aux industries pétrolières nationales en montrant que les dirigeants de la compagnie d'Etat sont divisés entre l'action politique qui détermine essentiellement leur capacité de survie et le maintien d'une liberté de manœuvre et l'action au niveau pétrolier qui concerne des solutions pratiques pour des problèmes propres à l'industrie. Autrement dit, ils sont contraints de mener, bon gré mal gré, les missions assignées dans le cadre de leur fonction nationale tout en préservant une relative autonomie décisionnelle dans la poursuite de leur fonction opérationnelle. L'objectif pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est de permettre autant la maximisation des profits que l'accroissement des rentes. La question est alors pour eux de savoir dans quel ordonnancement il faut placer ces objectifs.

Ainsi, durant les cinq années qui ont suivi la proclamation de la nationalisation des hydrocarbures, les relations entre l'Etat actionnaire et les managers de la holding pétrolières n'ont pas engendré de conflits ou de distorsions majeures. Avec des prix du pétrole relativement élevés, les revenus d'exportation permettent au gouvernement vénézuelien de mener sa politique de développement national et à la holding pétrolière de disposer de revenus suffisants pour consolider son programme d'investissement, accroître le développement de ses activités amont et aval et assumer les missions de sa fonction nationale. Cependant, l'absence de manifestations conflictuelles entre l'actionnaire et les managers ne signifie pas pour autant que les problèmes de gouvernance soient résolus. Au contraire, ils sont latents tant que les revenus pétroliers permettent à l'un et à l'autre d'atteindre leurs objectifs respectifs et deviennent patents lorsque la diminution des revenus pétroliers, et donc des recettes fiscales, les contraint à réviser à la baisse leur politique d'investissement. Dans ces conditions, les

positions de l'un et de l'autre s'affirment au-delà même des contours de l'industrie des hydrocarbures mettant en concurrence les objectifs de maximisation des profits de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et l'appropriation des rentes de l'Etat vénézuelien.

b. Problèmes de Gouvernance au sein de l'industrie pétrolière nationalisée

A partir de 1980-1981, la conjoncture pétrolière internationale s'inverse au profit de nouveaux Etats producteurs, des compagnies pétrolières internationales et des consommateurs internationaux (Percebois, 1989 ; Chevalier, 2004 ; De Lestrange & Paillard & Zelenko, 2005). Par leurs comportements et leurs positions au sein des marchés pétroliers internationaux, ceux-ci agissent directement sur l'évolution des principaux fondamentaux pétroliers provoquant un excédent d'offre, une baisse de la demande provenant des pays OPEP et une diminution des prix du pétrole qui s'inscrivent structurellement dans une tendance baissière[84]. Le retournement de conjoncture entraîne de profonds changements au niveau des mécanismes de distribution des rentes pétrolières de pays comme le Venezuela dont les montants sont relativement moins importants qu'au moment de la nationalisation des hydrocarbures. Pour le gouvernement vénézuelien, la situation économique et financière est des plus préoccupantes étant donné que ses revenus lui permettent de moins en moins d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses créanciers nationaux et étrangers[85]. La crise de la dette externe, la crise monétaire et les besoins de financement mettent le Venezuela, comme un grand nombre de pays producteurs de pétrole, dans une situation de quasi-cessation de paiement. Pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la baisse des recettes pétrolières implique une redéfinition de sa politique d'investissement puisque celle-ci ne dispose plus des montants initialement escomptés.

[84] Le redéploiement des sociétés pétrolières internationales vers de nouvelles zones de production, l'excédent d'offre des pays non membres de l'OPEP et la baisse relative de la consommation des pays consommateurs constituent un ensemble de facteurs à l'origine du retournement de la conjoncture pétrolière internationale du début des années 1980. Celle-ci était jusque là favorable aux intérêts des Etats producteurs et à leur société pétrolière nationale qui engrangeaient de substantiels revenus. Pour plus d'approfondissement, voir l'ouvrage de Ahrari (1986). L'auteur expose les raisons structurelles qui ont conduit à l'affaiblissement progressif de l'OPEP au cours des années 80, dont l'aboutissement est le contre-choc pétrolier de 1986.

[85] Au regard de la structure productive vénézuelienne, le volume des recettes accumulées par l'activité pétrolière dépasse les capacités d'absorption de l'économie nationale vénézuelienne.A cela il faut ajouter la mise en place d'une politique de développement qui repose sur la construction du *Gran Venezuela* dont le financement s'est fait par le crédit international et sur la base d'une anticipation de prix élevés. La résultante de cette situation a été un surplus de revenus qui va avoir des conséquences néfastes autant pour l'économie vénézuélienne que pour son industrie pétrolière nationale. Les conséquences de ce surplus associé aux pouvoirs spéciaux du Président conduiront à une mauvaise gestion des deniers publics et à leur mauvaise répartition, aux effets du syndrome hollandais, à une absence de contrôle sur les finances publiques de la part du Congrès et à l'absence d'un secteur privé.

Ainsi, dans ce contexte de crise et de chute des prix internationaux du pétrole, les problèmes de gouvernance deviennent de plus en plus patents au sein même de l'industrie pétrolière nationalisée. La raréfaction des ressources financières fait que les relations entre l'actionnaire unique et les dirigeants de la holding pétrolière deviennent de plus en plus conflictuelles, notamment sur les questions de redistribution des rentes pétrolières. Les problèmes de gouvernance apparaissent alors davantage comme des problèmes d'agence entre le principal qu'est l'Etat actionnaire unique et les agents que sont les dirigeants de la holding pétrolière.

Par sa position au centre des mécanismes de distribution des rentes pétrolières, le gouvernement vénézuelien est contraint de procéder à une hiérarchisation de ses objectifs et de ses préférences de structures. Il aurait pu privilégier l'option qui consisterait à réviser à la baisse le montant des dépenses publiques tout en maintenant le programme d'investissement de la holding pétrolière. L'Etat vénézuelien choisirait ainsi d'assurer le développement de son industrie des hydrocarbures, génératrice en 1981 de 88% de ces revenus d'exportation et 23.6% de son produit intérieur brut, au lieu de maintenir une politique volontariste dont les effets sur l'économie vénézuelienne ne se sont toujours pas fait ressentir (Bourguinion, 1985 ; Haussmann & Marquez, 1986). Il assumerait clairement son rôle d'actionnaire de l'industrie pétrolière nationale en privilégiant son développement et son expansion, en donnant la priorité aux profits au lieu de la rente. Pour les dirigeants de la holding pétrolière, dans une perspective de moyen et long termes, cette option est celle qui préserverait le mieux leurs intérêts et aussi ceux de leur actionnaire unique. Cependant, l'adoption d'un tel choix aurait à court terme des répercussions négatives sur l'économie et la population vénézuéliennes. Les priorités des responsables politiques, membres du gouvernement ou du Congrès, sont davantage liées à des considérations d'ordres électifs, politiques, économiques et sociaux qu'aux difficultés intrinsèques de l'industrie pétrolière nationale (Coronel, 1983 ; Hellinger, 2000). Pour ce faire, le gouvernement dirigé par Herrera Campins [1979-1984] décide de préserver les mêmes niveaux des dépenses publiques et de poursuivre les missions structurantes qui sont celles de l'Etat. La participation financière de la holding pétrolière doit être par conséquent plus importante même si elle se fait au détriment d'une proportion non négligeable des ressources initialement destinées à la réalisation de sa fonction opérationnelle et de son programme d'investissement.

En fait, la nature du gouvernement est de donner à court terme la priorité à la consolidation de la rente pétrolière et ensuite à l'apparition des profits. Pour les dirigeants de la holding, au contraire, l'objectif est de donner la priorité aux profits avant toute considération de rente puisque l'expansion est vue comme le moyen de consolider à plus long terme leur position d'acteur au sein de l'industrie pétrolière nationale et internationale. Comme le note Bernard Blank (1984), l'Etat vénézuélien impose sans grande difficulté ses préférences aux dirigeants de la holding pétrolière qui ne peuvent pas faire autrement que de s'y soumettre. Il décide de mettre davantage à contribution sa société pétrolière nationale afin de remédier aux problèmes de financements que connaît l'économie nationale.

Ainsi, en 1982 et 1983, deux actes fondateurs vont priver PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. de sa relative autonomie financière, l'empêchant de conduire une stratégie de développement cohérente sur le territoire national et de gérer de manière indépendante ses budgets d'investissements et ses comptes d'opérations (Boué, 1993 ; Mommer, 1994,2002). Le premier acte fondateur a lieu en 1982 quand le gouvernement Campins instaure un système de contrôle de changes qui ne permet plus à la compagnie nationale d'accéder directement aux recettes en devises de ses exportations. Elles doivent être dorénavant versées dans les seuls comptes de la Banque Centrale du Venezuela et ne peuvent être utilisées qu'après un arbitrage des autorités publiques en matière de dépenses en devises. Les dirigeants de la holding pétrolière sont alors contraints de rapatrier l'ensemble des dépôts en devises appartenant à leur entreprise et qui sont détenus dans les banques étrangères, essentiellement étasuniennes. Près de 18 milliards de dollars sont ainsi transférés vers la Banque Centrale du Venezuela afin de soutenir officiellement le bolivar, menacé à ce moment là d'une forte dévaluation (Blank, 1984 ; Palma, 1985). Au terme de l'opération de transfert de devises, le résultat s'avère être mitigé et controversé. D'un point de vue strictement monétaire, l'opération est un échec puisque le 18 février 1983, le bolivar perd près de 60% de sa valeur[86] réduisant dans les mêmes proportions, la valeur de l'épargne de la holding vénézuélienne auprès de la Banque Centrale du Venezuela (Buxton, 2001). Néanmoins d'un point de vue politique, l'opération constitue une réussite pour le gouvernement qui accroît son contrôle sur les ressources financières de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et dispose à présent d'un accès privilégié à l'ensemble de son épargne. Dans la mesure où la crise financière est loin d'être conjoncturelle (Bourguinion, 1985 ; Palma, 1985 ; Haussmann & Marquez, 1986), l'adoption d'une telle

[86] En réponse à une baisse des prix du pétrole sur le marché international et à une fuite massive de devises, menaçant de laisser le pays sans réserves, la monnaie, le *bolivar*, est dévaluée.

procédure limite considérablement la marge d'action de la holding pétrolière notamment dans sa gestion quotidienne et dans son programme de développement[87]. Le second acte fondateur à lieu la même année quand, comme le note Mommer (2002), le gouvernement contraint une nouvelle fois la holding pétrolière à acquérir pour un montant de près de 5 milliards de dollars des bons du Trésor et à s'acquitter de ses impôts par anticipation pour l'exercice à venir. Le but étant d'atténuer l'impact négatif de la dévaluation du bolivar de 1983 et de faire face aux créances internationales les plus pressantes, notamment par l'intermédiaire de la création et l'émission de la dette flottante (Palma, 1985 ; Buxton, 2001).

En plus de sa fonction nationale, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est également utilisée en tant qu'instrument du Trésor public, d'endettement et de soutien à la balance des paiements, de la politique étrangère et de coopération avec d'autres Etats[88]. En plus de ce que pouvait être précédemment CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO, la holding pétrolière devient un instrument d'ajustement et de régulation des agrégats économiques et financiers nationaux, une plate-forme de soutènement à la promotion des programmes de développement et d'industrialisation du pays et aussi un vecteur de stabilité et de cohésion sociale (Mommer, 1994).

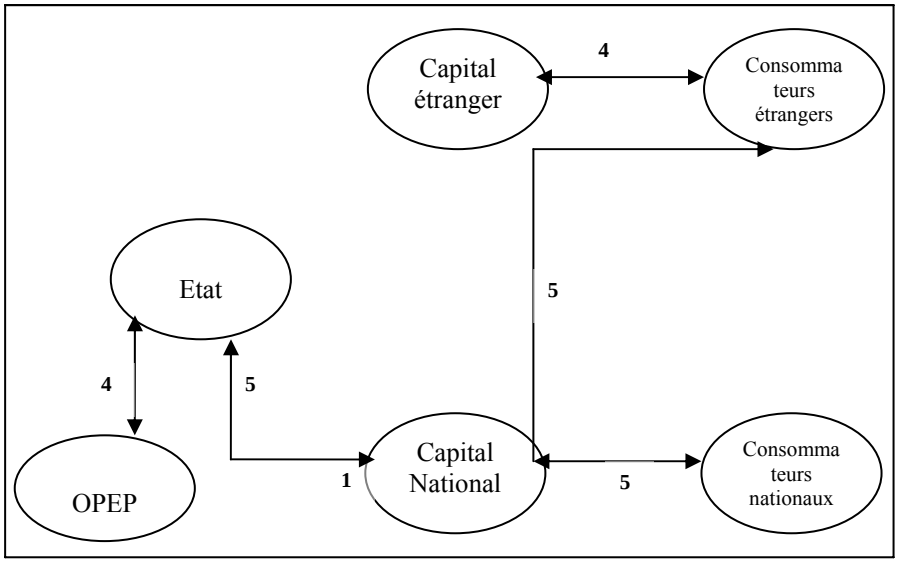
L'application de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 révèle donc que les responsabilités et les domaines de compétences de chacun des acteurs, qu'il soit actionnaire ou manager, empiètent sur celui de l'autre rendant tout aussi ambiguë que compliquée la structure de gouvernance de l'industrie pétrolière nationalisée (Mommer, 2002). Comme nous pouvons le voir dans la figure 6 suivante, l'Etat dispose d'un fort pouvoir de pression sur les décisions de la holding pétrolière sans que celle-ci ne puisse, en apparence, les contrecarrer. Le gouvernement intervient dans les domaines de compétences propres à la holding pétrolière et pour lesquels il ne dispose ni du savoir-faire nécessaire, ni des informations techniques requises à cet effet. La holding pétrolière acquiert malgré elle un rôle économique et social de

[87] A terme, elle nuit même à sa crédibilité vis-à-vis de ses créanciers potentiels puisque ceux-ci, comme nous le verrons plus loin, auront tendance à confondre son risque d'endettement avec celui du pays et inversement.

[88] En 1980, le Pacte de San José permet aux pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes (à l'exception de Cuba qui est sous embargo étasunien) de bénéficier de conditions financières très favorables pour l'approvisionnement en pétrole provenant du Venezuela et du Mexique. Les deux pays producteurs s'engagent à leur livrer prés de 160 000 b/j de pétrole à un prix en deçà de 20-30 % par rapport au prix du marché international. Nous reviendrons sur la politique pétrolière étrangère du Venezuela dans le dernier chapitre. Pour plus de d'informations sur les tenants et les aboutissants du Pacte de San José, voir les chapitres qui y sont consacrés dans les ouvrages de Georges Grayson (1988) sur les liens entre l'industrie des hydrocarbures et la politique étrangère mexicaine et dans l'ouvrage de Sydney Weintraud (1990) qui étudie la manière dont le Mexique cherche à s'émanciper de sa relation quasi-exclusive vis-à-vis des Etats-Unis.

plus en plus important dans la mesure où ses missions nationales sont tout aussi nombreuses que nécessaires au développement économique et à la stabilité sociale du pays (Boué, 1993 ; Mommer, 2002).

Figure 6 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1982



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

L'interférence du politique dans l'économique, l'incompatibilité des objectifs et la volonté de contrôler les recettes d'hydrocarbures sont donc des éléments qui exacerbent les problèmes de gouvernance à l'intérieur du secteur pétrolier nationalisé et qui, par conséquent, rendent beaucoup moins visibles les délimitations des responsabilités de ses intervenants. La conjonction de ces facteurs constitue un handicap majeur qui accentue encore plus les difficultés de la holding pétrolière (au niveau de la productivité et de la compétitivité de ses activités à l'échelle nationale), notamment parce que l'Etat n'apporte pas de compensations financières directes ou indirectes aux coûts engendrées par ses interventions au sein de l'industrie.

c. Des résultats contrastés pour la holding pétrolière

Une évaluation ex-post du processus de consolidation des activités pétrolières de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A révèle des résultats contrastés. Ceux-ci sont probants pour ce qui est du renouvellement des réserves pétrolières nationales et de l'augmentation de la capacité et de la transformation de la structure de raffinage, mais le sont résolument moins pour ce qui est des quantités de pétrole extrait des gisements, des volumes d'exportation, des recettes liées à l'approvisionnement du marché domestique et de l'évolution de la structure des coûts opératoires.

Alors que certains gisements pétroliers étaient en voie d'extinction, les nouvelles techniques de prospection et les nouveaux procédés d'évaluation associés aux innovations du raffinage et de la pétrochimie, ont permis de transformer des champs marginaux en d'importantes réserves de pétrole (Boué, 1993 ; Mommer, 2002). Les réserves de pétrole s'élèvent en 1982 à 25 milliards de barils, soit une hausse de 31% par rapport à 1976, situant le ratio R/P autour de 39 années de production. Cependant, les niveaux de production ne suivent pas une tendance similaire. La production pétrolière nationale n'a jusque là pas réussi à atteindre les seuils de production qui prévalaient à la veille de la nationalisation des hydrocarbures poursuivant inexorablement sa tendance déclinante (Vallenilla, 1998 ; Karl, 1997). En effet, durant la période allant de 1975 à 1980, le taux moyen de croissance de la production pétrolière est de -5.88% par an. Il en est de même pour la période allant de 1980 à 1985 puisque la production continue à décroître au rythme annuel de 5.86% par an. Alors qu'en 1979, MARAVEN, CORPOVEN et LAGOVEN produisent conjointement 2,356 Mb/j, leur production n'est plus que de 1,791 Mb/j en 1983 (CEPET, 1989 ; Salazar-Carrillo, 2004). Les raisons expliquant cette évolution sont aussi bien de nature géologique, technique que politique. L'accès de plus en plus complexe aux gisements, les techniques et les procédés d'extraction non adaptés et une limitation volontaire des quantités de pétrole exportés décidée par les membres de l'OPEP auront pour effet d'accélérer jusqu'en 1986-1987 le processus de décroissance de la production pétrolière nationale (Mabro, 1998).

L'évolution des niveaux de production ne coïncide pas non plus avec celle des capacités de production. Durant la période 1976-1982, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a investi des ressources financières importantes dans la modernisation et le renouvellement des capacités de production permettant à ses filiales de produire potentiellement près de 2.5 Mb/j. Le

potentiel des capacités de production ne correspond néanmoins pas aux quantités de pétrole effectivement produites. Les accords ratifiés par le Venezuela au sein de l'OPEP (Sid Ahmed, 1980 ; Mabro, 1998) pour réduire la production (afin d'enrayer la chute des prix internationaux) conduisent à une baisse continue de ses niveaux jusqu'en 1985. Du coup, celle-ci dispose de capacités de production qui ne sont pas utilisées et qui constituent pour elle, un surcoût considérable.

Une double contrainte de coût s'impose aux différentes composantes de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A : celle de ne pas atteindre un coût marginal de production qui soit supérieur à celui des ex-concessionnaires pétroliers et celle de ne pas excéder le coût moyen de production des autres compagnies pétrolières internationales. On constate que les coûts de production unitaires sont en fait en constante hausse et qu'ils ont plus que triplé entre 1976 et 1983. En 1976, la production était de 2,4 Mb/j pour un coût de production global de 700 millions de dollars, correspondant à un coût de production unitaire de 0,9 $/b de pétrole produit. En 1983, la production est de 1,9 Mb/j et le coût de production global est de 2 297 millions de dollars, soit un coût de production de 3,4 $/b (CEPET, 1989 ; Salazar-Carrillo, 2004).

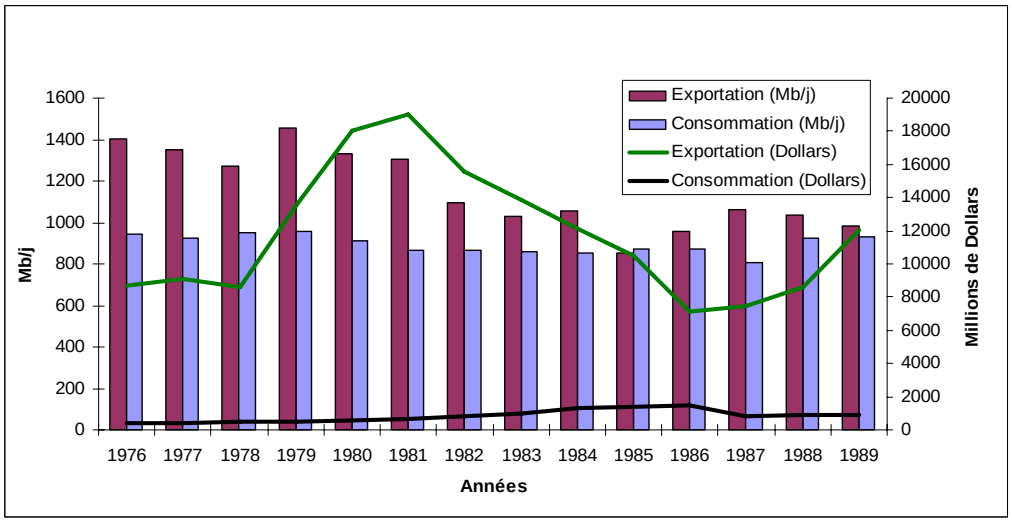
Pour ce qui est du traitement des bruts vénézueliens, les investissements opérés par la holding pétrolière ont permis aux groupes de raffinage d'adapter leurs installations au traitement de bruts de plus en plus lourds. Les raffineries vénézueliennes ont acquis une souplesse importante en traitant des quantités de brut lourd dans des volumes deux fois plus importants que par le passé. Comme le rappellent Jesus Mora-Contreras et Ramon Espinasa (1994), le traitement de 100 unités de pétrole lourd en 1975 permettait de produire 20 unités d'essence et de naphta, 20 unités de distillat moyen et 60 unités de produits lourds. En 1982, la structure de raffinage a considérablement évoluée puisque le traitement de 100 unités de pétrole lourd permet dorénavant de produire 30 unités de produits légers, 30 unités de distillats moyens et 40 unités de produits lourds. Tout comme pour les capacités de production, les capacités de raffinage sont également excédentaires. Les filiales de la holding pétrolière ont investi massivement dans les installations de raffinage soit en les modernisant, soit en les construisant. Elles ont ainsi logiquement mis en place des capacités de raffinage qui permettent de traiter des volumes de production conformes aux capacités de production (Boué, 1993 ; Mommer 1994,2002). Or, la tendance de la production n'a pas suivi celle des capacités de production et de raffinage. Entre 1976 et 1981, la holding pétrolière utilise à 67%

ses capacités de production, atteignant le seuil de 60% en 1981 avant de remonter à 70% en 1983. Parallèlement, les coûts de raffinage ne cessent de croître puisque ils quadruplent entre 1976 et 1983 pour passer de 0.7 à 2.5 $/b de pétrole raffiné (CEPET, 1989 ; Salazar-Carrillo, 2004).

Pour ce qui est de l'approvisionnement des marchés internationaux, la baisse de la demande externe réduit le volume des quantités de bruts exportés alors que les prix internationaux du pétrole sont en baisse. Comme l'écrit Terry Lynn Karl (1997), le surplus de l'offre de pétrole sur les marchés internationaux, associé à la limitation de la production des membres de l'OPEP réduit également le volume des quantités de brut vénézuelien destiné à l'exportation. Ainsi, dans le cas d'un pays producteur de pétrole comme le Venezuela, c'est la capacité du pays à approvisionner ou pas les marchés internationaux ou le besoin de ressources financières ou pas qui déterminent les volumes de production à un moment donné.

Le marché domestique occupe une place importante du point de vue de son approvisionnement en quantité de pétrole mais beaucoup moins en terme de revenus générés. Comme le montre graphique 4 suivant, la production en volume destinée à la consommation domestique est relativement constante étant donné la saturation des besoins nationaux en pétrole. Elle occupe une proportion croissante étant donné que la production nationale est en baisse et que les niveaux d'exportation suivent une tendance similaire.

<u>Graphique 4 :</u> Evolution comparée des exportations et de la consommation domestique de bruts vénézuéliens entre 1976 et 1989 (en Mb/j et en dollar)



<u>Source :</u> PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.(1977-1990), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

Comme nous pouvons le constater sur la figure ci-dessus, les revenus engrangés par le marché domestique sont extrêmement faibles par rapport aux revenus provenant des exportations de brut, de fait même que les prix intérieurs sont très bas par rapport aux prix internationaux. Parce que le gouvernement vénézuelien maintient une structure de prix différencié pour la cessation des mêmes produits pétroliers, que le marché intérieur n'offre guère de perspectives de rentabilité satisfaisantes d'autant plus qu'il constitue le second marché de valorisation du pétrole vénézuelien après le marché d'exportation. Ainsi, comme le soulignent Pedro Palma (1985) et Bernard Mommer (2002), les pertes constatées sur le marché intérieur sont en partie compensées par les profits réalisés à l'exportation, mais elles constituent bien une perte nette de bénéfice pour la holding pétrolière. Comme le note Mommer (2002), le marché domestique devient le second marché de valorisation des pétroles vénézueliens après le marché étasunien mais sur une base de prix de cession inférieure au prix international.

Ainsi, pour Juan Carlos Boué (1993), il devient pour la holding pétrolière de plus en plus difficile de produire du pétrole au Venezuela et cela d'autant plus que les marges bénéficiaires sont en nette diminution. Le monopole de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. sur le marché intérieur s'avère être finalement un handicap tant les perspectives de profits et de croissance sont limitées par la structure géologique du sous-sol et par l'interventionnisme de plus en plus manifeste de l'Etat actionnaire. La conjonction de ces facteurs explique en grande partie les résultats de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui sont relativement moins élevés que les

années précédentes puisque son revenu net pour l'année 1983 (1 774 millions de dollars) est même inférieur à celui de 1977 (1 819 millions de dollars).

Dans ce contexte, quelles alternatives s'offrent alors aux dirigeants de la holding pétrolière pour préserver la structure productive de leur industrie et recouvrir, si ce n'est que partiellement, leur autonomie opérationnelle et financière ? Comme nous allons le montrer dans la section suivante, face à cette situation de blocage, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne restent pas des sujets passifs face au contrôle de leur gouvernement mais des agents indépendants qui cherchent activement à acquérir plus d'autonomie vis-à-vis de leur gouvernement propriétaire. Leur volonté d'indépendance s'explique par la nature même des dirigeants de la holding pétrolière qui sont issus des entreprises concessionnaires et dont les méthodes de pensées et de travail sont très similaires à celles des dirigeants de l'industrie pétrolière privée. Dans ce processus, la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. tend à s'aligner sur les objectifs et les opérations du secteur privé que sont l'expansion, les parts de marché et le développement technologique, des opérations intensives en capital, aux larges profits potentiels et à sa tendance à l'intégration verticale et aux joint-ventures afin de réduire les risques. Pour ce faire, la compagnie pétrolière nationale s'efforce d'obtenir davantage d'autonomie vis-à-vis de son gouvernement propriétaire en mettant en place des plans stratégiques qui impliquent comme buts l'investissement et le financement dans l'ordre de devenir ou d'être maître de son cash flow.

SECTION II. L'industrie pétrolière à l'épreuve de l'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Le problème que nous soulevons dans cette seconde section est celui de l'émancipation du capital pétrolier national au travers du retournement de l'agent contre son principal. Pour ce faire, nous explicitons dans le premier paragraphe la manière dont le capital pétrolier national s'affranchit des contraintes nationales et comment il initie une stratégie d'expansion afin de recouvrir son autonomie financière et opérationnelle vis-à-vis de son actionnaire unique qu'est le propriétaire institutionnel des réserves pétrolières nationales. Dans le second paragraphe, nous étudions les conséquences liées à l'émancipation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. aussi bien sur la structure du système pétrolier domestique que sur l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens.

§ 1. L'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ou la reconquête d'une autonomie opérationnelle à l'étranger

Alors que la production de brut vénézuelien continue inexorablement à décroître, les dirigeants de la holding pétrolière sont confrontés en 1982-1983 à des choix de développement dont les décisions détermineront, à posteriori, les orientations stratégiques de leur entreprise et le devenir de l'industrie pétrolière vénézuelienne (Philip, 1997, 2008 ; Karl, 1997 ; Vallenilla, 1998). Les questions qu'ils se posent concernent essentiellement le rôle et les prérogatives qui sont les leurs au sein de l'industrie nationalisée : comment initier des programmes d'investissements pérennes quand les comptes opérationnels et financiers de la holding sont relativement mauvais et que ceux-ci se confondent, de surcroît, avec le budget public du propriétaire institutionnel des réserves pétrolières ? quelle utilité pour les profits générés par les activités de production lorsque l'Etat vénézuélien s'en approprie une proportion plus importante que celle fixée initialement dans le cadre de la loi sur le revenu ? comment recouvrir davantage d'autonomie dans la conduite des activités de leur métier de base ? Les interrogations soulevées par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. trouvent des éléments de réponse dans l'adoption d'une nouvelle stratégie d'entreprise, dite d'internationalisation, qui consiste à développer une partie de leurs activités hors du territoire national.

Pour Juan Carlos Boué (2004) l'internationalisation est le nom donné " *…to a long term strategic investment program implemented by the Venezuelan oil company, PDVSA* " et de spécifier que celle-ci ne concerne qu'une partie des activités du groupe dans la mesure où… "*the programme seeks to integrate vertically, through the direct ownership of assets, oil exploration and production activities in Venezuela with refining, distribution, storage and retail marketing activities in certain countries which are among the most important consumers of petroleum in the world*". Sa mise en œuvre doit permettre à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. d'accroître ses capacités de raffinage en pétrole lourd, d'assurer des débouchés dans les usines pétrochimiques et d'élargir les réseaux de distributions des produits raffinés, c'est-à-dire l'ensemble des activités dans lesquelles la holding est effectivement peu ou pas présente.

De leur coté, Jesus Mora-Contreras et Ramon Espinasa (1994) considèrent que le programme d'internationalisation constitue un cheminement logique dans le développement naturel de l'entreprise publique puisque celle-ci, après s'être consolidée nationalement, s'engage à présent dans un mouvement d'expansion de ses activités au-delà de ses frontières nationales. Leur propos ne sont d'ailleurs pas très éloignés des déclarations des dirigeants de la holding pétrolière qui, à ce moment-là, n'invoquent pas de manière explicite les difficultés qu'ils rencontrent sur le territoire national pour justifier l'opportunité d'une telle orientation stratégique. Tout en réaffirmant la dimension publique et nationale de leur entreprise, l'internationalisation constitue pour eux une étape naturelle dans le développement et dans l'expansion de leurs activités industrielles. L'internationalisation est ainsi décrite comme n'étant rien d'autre qu'une association de capitaux financiers entre la holding vénézuélienne et des firmes étrangères réunies à l'intérieur de joint-ventures. De fait elle augmenterait ses parts de marché et acquérait un *how know* dont elle ne dispose pas dans le traitement des pétroles lourds et des pétroles non conventionnels.

L'étroitesse du marché domestique n'explique cependant pas à elle seule la réorientation stratégique du groupe pétrolier public. Pour Juan Carlos Boué (1998), l'*internationalisation* est incontestablement une réaction ou une réplique au contrôle des changes que le gouvernement vénézuelien a imposé en 1982 pour faire face à l'inflation galopante que connaît le pays à ce moment-là. Ne souhaitant dorénavant plus détenir des actifs liquides au niveau du territoire national et ne pouvant pas non plus les déposer auprès des institutions bancaires étrangères, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident d'exporter

les profits à l'étranger par l'intermédiaire de l'acquisition d'actifs. De plus, cela leur confèrera une autonomie de gestion leur permettant de décider librement de la stratégie du groupe, loin de l'accomplissement des missions nationales, des demandes fiscales du gouvernement et de l'ingérence du Congrès. L'objectif des dirigeants a toujours été de s'affranchir des contraintes que le cadre légal et institutionnel issu de la nationalisation des hydrocarbures impose à la holding. Ces derniers considèrent qu'il ne faut plus que l'Etat actionnaire puisse s'approprier de manière aussi discrétionnaire les ressources financières qui sont en fait les leurs puisque ce sont eux qui les ont générés. Pour Mommer (2002), la stratégie d'internationalisation de la holding pétrolière permettrait à ses dirigeants de créer leur propre firme tout en acquérant, en dehors du Venezuela, l'autonomie opérationnelle et financière dont elle ne dispose pas au niveau national.

Ainsi, la question que nous nous posons est celle de savoir si l'internationalisation de la holding pétrolière est déterminée prioritairement par des motivations économiques, c'est-à-dire liées à un processus d'intégration du groupe aux structures de l'industrie pétrolière internationale, ou plutôt par des considérations politiques qui visent à plus d'autonomie, relative, voire même absolue, vis-à-vis des structures publiques et des représentants de leur actionnaire unique qu'est l'Etat vénézuelien ? Evidemment, l'une n'étant pas exclusive de l'autre, l'intérêt pour nous est de montrer comment l'une des deux dimensions prend progressivement le dessus sur l'autre et les implications que cela a pour la structure de l'industrie pétrolière domestique.

a. Implémentation de l'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Ainsi le 21 avril 1983, la première phase du programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. débute avec la signature d'un accord d'association[89] d'une durée de 20 années avec l'allemand VEBA OEL, filiale du groupe VEBA A.G (Boué, 1993, 2002, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994). Il s'agit alors de créer une entreprise mixte, la RUHR OEL, au

[89] Depuis sa création en 1975, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. avait comme projet de s'insérer dans l'aval des différents marchés des pays consommateurs. En 1980, la holding vénézuélienne avait entrepris des négociations informelles simultanément avec VEBA OEL et Elf Aquitaine en vue d'établir des associations de joint-ventures qui lui ouvrirait les portes du raffinage et de la distribution de ses produits pétroliers dans les pays consommateurs. Néanmoins, rien de concret en France, les coûts de construction d'une nouvelle raffinerie étant trop élevées (600 millions de dollars) et aussi parce que les prix du fuel étant fixes et contrôlés par l'Etat. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. n'était pas intéressés par la construction d'une nouvelle raffinerie et cela d'autant plus que les prix domestiques étaient régulés. L'offre de VEBA OEL qui opérait dans un marché ouvert était une option bien plus attractive pour la holding vénézuélienne.

capital souscrit à part égale entre les deux associés[90]. La joint-venture constituée devient propriétaire du complexe que VEBA OEL possède à Gelsenkirchen, soit deux raffineries de conversion profonde traitant du pétrole lourd et extra lourd, avec une capacité de raffinage de 100 000 b/j pour la première et de 110 000 b/j pour la seconde. Le complexe dispose en plus d'usines pétrochimiques connexes situées à Munchlunster (Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

L'accord conclu donne le droit aux associés d'utiliser les installations du complexe pétrolier à hauteur de leur participation respective dans l'association, c'est-à-dire que chacun a le droit de disposer de la moitié. Comme le montre les différents travaux de Juan Carlos Boué (1993, 2002, 2004) sur la stratégie d'internationalisation du groupe public vénézuelien, les deux partenaires cherchent par l'intermédiaire de RUHR OEL à consolider leurs complémentarités et à développer des synergies communes. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se charge d'approvisionner les deux raffineries du groupe par un approvisionnement constant de brut selon une fréquence régulière de 35 000 tonnes de pétrole par jour. En échange, VEBA OEL se charge de commercialiser, directement ou par l'intermédiaire de ses associés que sont ARAL, RAAB KARCHER et AVIATION FUEL SERVICES, les produits ainsi raffinés grâce aux réseaux de distribution qu'elle détient sur le marché allemand. Enfin, l'accord d'association stipule que VEBA OEL doit également partager son savoir-faire et sa technologie pour les métiers du raffinage[91] avec INTENVEP, la filiale recherche et développement de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (Boué, 1993, 2002, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

Cependant, si l'accord conclu est garanti par le cadre juridique du pays dans lequel se trouve le complexe pétrolier et par les juridictions arbitrales internationales, il manque néanmoins de légitimité au niveau des instances institutionnelles et légales vénézueliennes. La loi organique sur les hydrocarbures de 1975 n'autorise les associations avec le capital étranger que dans le cadre des exceptions énoncées par l'article 5 de la dite loi. Dés lors, il est primordial pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A d'obtenir à la fois l'approbation des représentants de l'organe exécutif et de membres de l'organe législatif pour que le contrat de joint-venture

[90] La contribution financière de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A à l'association est relativement modeste puisqu'elle s'élève à 63 millions de dollars.

[91] VEBA OEL dispose à cette époque d'un important apport technologique et des installations pour le transport et le raffinage des bruts lourds. Cela constitue un avantage manifeste pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Le procédé Lurgi qui transforme le pétrole lourd ou le charbon en un distillé léger avait été développé avec succès lors de la seconde guerre mondiale. VEBA OEL a amélioré cette conversion technologique et a développé le Veba Combi Cracking qui a été considéré à ce moment là comme l'une des méthodes les plus avancées dans la transformation de ce type de brut très abondant au Venezuela.

avec VEBA OEL soit officiellement reconnu par les autorités et les instances publiques nationales.

Pour Fernando Coronil (1988) qui consacre l'essentiel de ses recherches aux mécanismes de décisions au sein des institutions vénézueliennes, l'accord de l'exécutif n'a pas été difficile à obtenir par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. En effet, comme le rappelle également Mommer (2002), le Ministre de l'Energie et des Mines ne voyait pas d'objections majeures au développement des activités aval à l'étranger, d'autant plus qu'elles permettraient de palier les difficultés structurelles de l'industrie pétrolière domestique. L'argument déterminant ayant fait basculer la balance a été que la sécurité des débouchés pour les pétroles lourds et extra lourds vénézueliens et leur traitement dans des raffineries situées dans les marchés de consommation contribueraient à la stabilisation des revenus fiscaux provenant des activités pétrolières nationales. De fait, pour le Président Herrera Campins, il n'y a pas d'inconvénient à la conclusion de l'accord avec VEBA OEL étant donné que celui-ci n'est pas en opposition, du moins pas en apparence, avec les intérêts nationaux. Comme le rappellent Juan Carlos Boué (1993) et Bernard Mommer (2002), pour les dirigeants de la holding pétrolière, la prolifération de tels contrats confèrerait au gouvernement vénézuelien la stabilité de revenus nécessaire à la réalisation de la fonction structurante qui est la sienne au sein du système productif national.

Pour John D. Martz (1992), l'approbation du Congrès vénézuelien est plus complexe à obtenir et pour cause, elle est l'aboutissement de discussions et de débats internes sanctionnés par le vote des parlementaires. Du résultat de la procédure de votation dépendra l'acceptation ou le rejet du contrat de joint-venture entre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et VEBA OEL. Si une majorité des parlementaires considèrent que les termes contractuels de l'accord sont conformes aux lois vénézueliennes, à l'esprit des institutions et aux intérêts de l'industrie et de la nation, rien ne s'oppose à ce qu'ils le reconnaissent légalement comme tel. Dans le cas contraire, la joint-venture constituée n'a aucune forme d'existence juridique et donc aucune raison de subsister en l'état.

Or, comme le notent Martz (1992), Mommer (1994) et Kornblith (1996), le Congrès vénézuelien se caractérise par une absence manifeste de consensus sur les questions pétrolières nationales. Au-delà des sensibilités et des divisions propres aux partis politiques, les positions des parlementaires ne sont pas tranchées et s'opposent même à l'intérieur de leur

propre camp pour ce qui concerne l'état de l'industrie, les priorités en termes d'investissement et l'orientation de la politique pétrolière nationale (Martz, 1992 ; Mommer, 1994). Carlos Luis Villalobos-Bernal (2002) montre que si certains adhèrent naturellement à la stratégie de développement international de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, d'autres au contraire y sont clairement opposés. Sur la forme, des voix discordantes au sein du Congrès s'insurgent contre la politique du fait accompli qui consiste à conclure préalablement un accord d'association avec un partenaire étranger, en l'occurrence VEBA OEL, puis d'en informer l'actionnaire unique qu'est l'Etat vénézuelien[92]. Par ce procédé, ils accusent les dirigeants de la holding pétrolière de vouloir outrepasser leurs prérogatives en ne tenant plus compte ni de la loi constituante, ni de la loi organique sur les hydrocarbures et encore moins de l'avis des représentants élus, en d'autres termes, de ne pas assumer leur rôle d'agent de l'industrie pétrolière nationalisée. De même, sur le fond de l'accord, des inquiétudes et des interrogations apparaissent sur l'éventualité d'un transfert de certains pouvoirs de décision au-delà des frontières nationales et sur la question du règlement des différends (tribunaux vénézueliens ou étrangers). L'établissement d'association de joint-ventures apparaît comme une formule qui rencontre certes l'approbation de certains membres du Congrès mais aussi, selon Martz (1992), l'opposition de ceux qui sont les plus attachés aux principes de la nationalisation des hydrocarbures[93].

Pour Carlos Luis Villalobos-Bernal (2002), les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne restent pas passifs au risque d'enlisement des débats parlementaires. La remise en cause probable des termes de l'accord contractuel avec VEBA OEL les incite à intervenir de manière active dans l'espace politique vénézuélien. Grâce aux relations tissées au fil du temps avec les représentants des différentes structures gouvernementales, fédérales et locales, ceux-ci bâtissent autour d'eux et de leur projet d'entreprise une coalition d'alliés politiques leur permettant autant d'acquérir de l'influence et du pouvoir au sein des instances décisionnelles nationales que d'anticiper les changements de comportement du gouvernement actionnaire.

[92] Les dirigeants de la holding pétrolière vénézuelienne initient, avec le contrat VEBA OEL, un procédé d'opération qui deviendra récurrent tant celui-ci leur permettra de s'affranchir des contraintes nationales et de mener de manière autonome leur stratégie d'entreprise.

[93] Les débats au sein du Congrès s'articulaient autour de thèmes ayant trait à l'identité et au rôle des acteurs pétroliers nationaux. Comment l'exécutif dispose-t-il de la ressource naturelle ? A-t-il une autonomie pour cela ? Quelle est la responsabilité du législateur dans la conduite de la politique pétrolière nationale? Comment mesurer sa responsabilité et son influence sur celle-ci? Est-ce que les responsables de l'industrie pétrolière sont maîtrisables ? Qu'en est-il des associations de l'industrie avec des partenaires étrangers ? N'y a-t-il pas un danger latent sous cette forme d'association pouvant remettre en cause les acquis de la nationalisation des hydrocarbures ? Pour plus d'approfondissements sur les interrogations soulevées par l'internationalisation de la holding pétrolière vénézuelienne, voir Falola & Ann (2005).

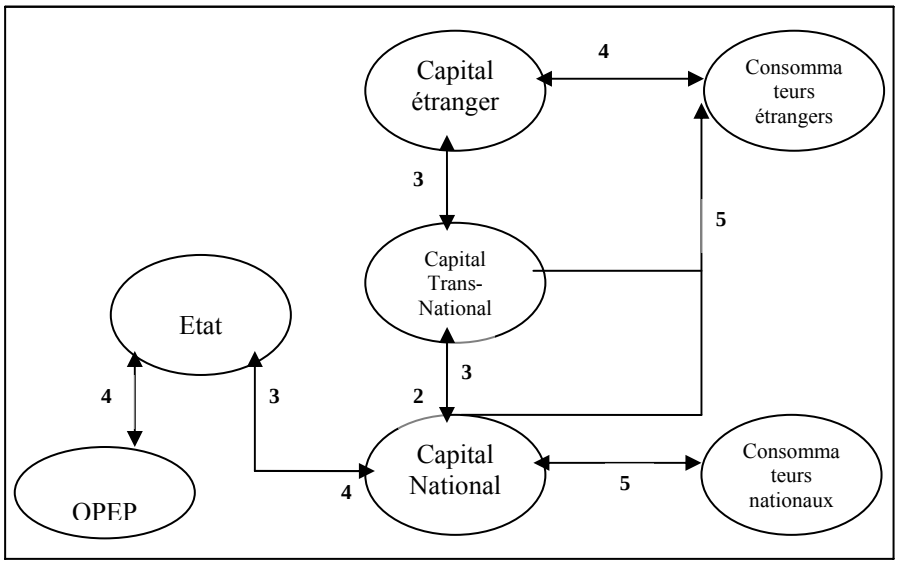
Ainsi, si l'on transpose à l'exemple vénézuelien aux analyses de Noreng (2002) sur l'évolution et les dimensions des sociétés pétrolières nationales, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. joue un jeu concurrentiel interactif et double avec ses concurrents sur le marché international (les compagnies pétrolières internationales et les sociétés pétrolières nationales des producteurs et consommateurs) mais aussi dans l'arène politique avec ses rivaux internes et les pouvoirs gouvernementaux. La politique devient alors un second environnement aussi important que le marché et dans lequel la holding pétrolière vénézuelienne doit également concourir.

Sans que des réponses ne fussent apportées aux interrogations suscitées par les parlementaires réfractaires à l'accord d'association, les derniers obstacles institutionnels et légaux ont été levés sous la pression exercée par les dirigeants de la holding pétrolière sur les décideurs publics vénézueliens. Carlos Luis Villalobos-Bernal (2002) montre qu'un arrangement politique a été en fin de compte conclu entre les deux principaux partis du Congrès (Accion Democratica et COPEI) pour ne pas procéder à la votation et éviter de la sorte qu'une crise institutionnelle se rajoute aux difficultés économiques et financières que traversent le pays. Par conséquent, comme le souligne Julia Buxton (2001), il n'y pas eu de vote d'approbation du Congrès signifiant une validation définitive de l'accord d'association, mais il n'y a pas eu non plus un vote de rejet puisque la majorité des parlementaires n'a pas usé de son droit de veto pour faire obstacle à la joint-venture entre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A et VEBA OEL (Boué, 1933, 2004).

La figure 7 qui suit illustre les changements opérés au sein du système pétrolier vénézuelien au moment où PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. adopte une politique dite d'internationalisation. Les changements se font principalement au niveau du cadre systémique avec la création d'une entité nouvelle qui regroupe l'ensemble des filiales de la holding pétrolière situées en dehors du Venezuela. Il se crée dés lors une dichotomie au sein du Capital pétrolier national puisque, deux entités interdépendantes réunies au sein de la même holding, évoluent dans des dimensions et des environnements différents : la composante nationale du capital pétrolier vénézuelien évolue dans le cadre strict de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 et dépend exclusivement de la juridiction vénézuélienne alors que la composante transnationale du capital pétrolier vénézuelien qui est constituée de l'ensemble des filiales de la holding située en dehors du Venezuela évolue dans le cadre des législations et des juridictions des pays hôtes. Ce dernier, contrairement au premier, est autorisé à établir

des associations avec le capital pétrolier étranger dans des activités bien spécifiques qui concernent le secteur aval et entretient par conséquent des relations, directes ou indirectes, avec les consommateurs finaux.

Figure 7 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1983



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

En fait, avec la politique du fait accompli de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. l'Etat vénézuélien n'avait pas d'autre alternative que d'accepter la constitution de la joint-venture[94]. Le rapport de forces a alors profité aux dirigeants de la holding pétrolière qui ont pu imposer pour la première fois leur propre stratégie de développement. Par rapport à la situation qui prévalait en 1983, les dirigeants de la holding pétrolière sont en mesure de contrecarrer les décisions de leur actionnaire unique en intervenant non plus seulement dans le domaine économique mais également dans le système politique vénézuelien. Cependant, si l'Etat dispose d'un pouvoir de pression au niveau domestique, il n'est pas en mesure d'imposer directement quoi que ce soit à la nouvelle composante du système pétrolier qu'est le capital national transnational. Celui-ci crée, dans le cadre de la joint-venture constituée, un rapport de

[94] L'Etat vénézuelien est ainsi pris en étau puisque toute remise en cause de sa part du contrat d'association peut conduire à une perte de l'apport initial et au paiement d'indemnités qui, selon les termes des accords et des juridictions des pays hôtes, peuvent excéder le montant de l'investissement.

forces égalitaire avec ses associés privés. A partir de là, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A ambitionne de devenir une compagnie pétrolière comparable aux firmes pétrolières internationales même si pour cela elle doit influencer, de manière plus explicite, la formulation et l'orientation de la politique pétrolière nationale et renforcer son rôle politique. Néanmoins, comme le font remarquer Boué (1993, 2002, 2004) et Mora-Contreras & Espinasa (1994), pendant trois années, il n'y aura pas de signature de nouvelles associations de joint-ventures en vue de l'acquisition de nouveaux actifs dans les raffineries étrangères, mettant ainsi dans une situation d'attente aussi bien la holding pétrolière que le Congrès vénézuélien.

b. Levée des obstacles au programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A

A la faveur du contre-choc pétrolier de 1986, l'obstacle politique est finalement levé (Kornblith, 1996 ; Boué, 2004). Le Congrès ne s'oppose plus de manière formelle à l'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A et s'engage à approuver les accords d'association dans l'aval étranger qui lui seront dorénavant présentés. Pour les dirigeants politiques vénézueliens, la priorité est la stabilité des revenus publics qui sont corrélés à l'évolution et aux soubresauts des prix internationaux du pétrole (Boué ; 1993, 2002, 2004). Pour les dirigeants de la holding pétrolière, leur priorité est de compenser les effets de la faiblesse des prix internationaux du pétrole en augmentant leurs parts de marché, notamment par un accroissement du nombre des joint-ventures (Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

Dans un premier temps, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A et VEBA OEL décident, dans des conditions contractuelles identiques à celles de l'accord précédent, d'élargir l'accord qui les lie afin de couvrir la totalité des opérations de raffinage et de pétrochimie primaire de Ruhr OEL en Allemagne (Mora-Contreras & Espinasa, 1994). Le déboursement supplémentaire de 53 millions de dollars par la holding pétrolière vénézuelienne permet à RUHR OEL d'acquérir 50% de la participation de VEBA OEL dans la raffinerie de Neustadt (120 000 b/j), 100% des actions de VEBA OEL dans l'usine pétrochimique d'oléfines située à Muenchmunster et 33% de la participation de VEBA OEL dans la raffinerie située à Karlsruhe (120 000 b/j). Grâce à ce nouvel

accord RUHR OEL[95] augmente sa capacité de raffinage de 85 200 b/j, de même que son contrôle sur des actifs connexes aux opérations de raffinage et de distribution comme des terminaux, des oléoducs et une capacité de stockage pouvant contenir 37 millions de barils (Boué, 1993, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

Au-delà de l'extension du contrat avec VEBA OEL et du leasing de la raffinerie de Curaçao[96], le premier contrat caractéristique de la seconde phase de la politique d'intégration verticale dans l'aval étranger de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A est l'acquisition en juin 1986 de 50% des actifs dans NYMAS PETROLEUM, propriété du conglomérat suédois AXEL JOHSON et de SVERIGES INVESTERINGSBANK. Pour un montant 23,5 millions de dollars, la holding vénézuelienne acquiert une participation de 50% dans NYMAS PETROLEUM qui dispose de 3 raffineries pour traiter des bruts lourds : deux de ces raffineries sont situées en Suède, à Nynashamn et Gothenburg, et une autre est située à Anvers en Belgique. La capacité de production conjointe de ces trois usines est de 55 000 b/j permettant à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A d'ajouter 30 000 b/j à sa capacité de raffinage à l'étranger. Plus encore NYMAS PETROLEUM possède deux raffineries au Royaume-Uni, une à Dundee en Ecosse et une autre à Eastham en Angleterre, en totalité au début puis à 50% avec SHELL. Ces raffineries ne traitent qu'exclusivement du pétrole vénézuélien à haute teneur en souffre et extra lourd. Enfin, la joint-venture dans NYMAS PETROLEUM permet à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A d'élargir ses parts de marché pour les asphaltes et les lubrifiants et cela d'autant plus que NYMAS PETROLEUM possède un important réseau de terminaux de distribution dans toute l'Europe. A la différence de l'association avec VEBA OEL, les 50% dans NYMAS PETROLEUM ont été pour la holding vénézuélienne le moyen de mettre en œuvre une stratégie de défense et de consolidation des ventes de brut lourd et de produits naphténiques sur le marché européen (Boué, 1993, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

[95] En 1992, RURH OEL acquiert une participation de 18.75% dans la raffinerie de Schwedt, à l'est de Berlin, avec une capacité de traitement de 160 000b/j. De son côté, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A ajoute 175 000 b/j à sa capacité de raffinage de brut et une souplesse commerciale importante pour augmenter sa part de marché européen. CEPET (1989),

[96] En 1985, après que SHEIIL eut transféré l'ancienne raffinerie de Curaçao au gouvernement de cette île des Caraïbes, le gouvernement du Venezuela et PETROLEOS DE VENEZUELA S.A décident, pour des raisons économiques et géopolitiques, de louer la raffinerie durant une période de 8 ans. Afin d'exploiter le complexe industriel composé de la raffinerie proprement dite avec une capacité instauré de 310 000 b/j, des quais et d'un terminal, la holding pétrolière vénézuélienne crée une nouvelle filiale Refinera Isla S.A. qui traite 310 000 b/j de pétrole lourd. CEPET (1989),

Même si la joint-venture dans NYMAS PETROLEUM est quelque peu modeste du point de vue de sa taille et du montant de l'investissement, elle permet néanmoins à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A d'initier la seconde phase de sa politique d'internationalisation sans pour autant rencontrer d'opposition de la part des membres du Congrès. Après la signature de ce contrat de joint-venture qui a valeur de test pour les dirigeants de la holding pétrolière, plus rien ne s'oppose à leur volonté de poursuivre leurs propres intérêts, même si pour le moment, ceux-ci ne sont pas encore en contradiction avec ceux de leur gouvernement propriétaire.

Après que la diversification des marchés d'exportations fut achevée avec la création des joint-ventures RURH OEL et NYMAS, les responsables de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A décident d'investir massivement dans ce qu'ils considèrent être le marché naturel de valorisation de leur pétrole, c'est-à-dire le marché étasunien. En effet les Etats-Unis ont toujours occupé une place particulière dans les exportations pétrolières vénézuéliennes puisque ce pays consomme prés de 80% de la production exportée. De même, pour ce qui est de la politique pétrolière nord-américaine, le Venezuela occupe une place stratégique dans la mesure où ce pays contribue à hauteur de 15 % à la sécurité de ses approvisionnements pétroliers (Noel, 1998, 2002). Comme le souligne Bernard Mommer (1994, 2002), le marché étasunien offre plus d'opportunités de développement que le marché européen dans la mesure où les coûts de transports vers ce pays sont plus faibles, les raffineries s'adaptent aux spécificités du brut vénézuélien et le réseau de distribution et de commercialisation y est plus vaste.

Ainsi, comme le décrivent Boué (1993, 2004) et Mora-Contreras & Espinasa (1994), l'établissement d'un accord d'association avec SOUTHLAND CORPORATION au second semestre de l'année 1986 permet à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A d'entrer dans l'aval pétrolier étasunien en acquérant 50% des parts de la filiale de celle-ci, CITGO PETROLEUM CORPORATION. Le montant de la transaction est relativement élevé par rapport aux contrats établis précédemment avec VEBA OEL et NYMAS puisqu'il s'élève à 290 millions de dollars. Néanmoins pour que le coût financier ne soit pas trop important, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A met en place une procédure de paiement selon laquelle une partie de l'acquisition est réglée sous la forme d'un transfert de capitaux (120 millions de dollars) et une autre partie est réglée sous la forme d'approvisionnement de brut (170 millions de dollars). Dans la foulée, la holding vénézuélienne acquiert le complexe de raffinerie de CITGO situé en Louisiane, considéré comme le troisième plus important des Etats-Unis puisqu'il dispose d'une raffinerie de conversion profonde d'une capacité de traitement de 320 000 b/j. Le contrat prévoit que

pendant toute la durée de l'association, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A fournirait un volume de 170 000 b/j à la joint-venture CITGO, ajoutant ainsi ce même volume à sa capacité de raffinage à l'étranger. Enfin, l'année suivante, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A signe un nouvel accord d'association (50-50) avec UNION PACIFIC CORPORATION et acquiert 50% de sa filiale CHAMPLIN PETROEUM COMPANY. La joint-venture crée la CHAMPLIN REFINING COMPANY dont les actifs de raffinage, de distribution et de commercialisation proviennent de la CHAMPLIN PETROEUM COMPANY située à Corpus Christi au Texas. Ceux-ci ont été cédés pour un montant de 90 millions de dollars (30 millions en espèce et 60 millions en approvisionnement de pétrole). Ainsi PETROLEOS DE VENEZUELA S.A ajoute 165 000 b/j à sa capacité de traitement de brut, inclue une part importante de pétroles lourds à haute teneur en souffre et dispose à présent d'un réseau de distribution dans 10 Etats du sud et de l'est des Etats-Unis (Boué, 1993, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

Tableau 5 : Présence de PETROELOS DE VENEZUELA S.A **dans le raffinage étranger en 1991 (en mb/j)**

Pays	Localisation des sites	Participation de PDVSA	Capacité de Raffinage	Capacité de traitement des bruts lourds	Accord de fourniture de Brut	Société
USA:	Lake Charles	100	320	190	170	Citgo
	Cosrpus Christi	100	140	140	123	Citgo
	Paulsboro	100	84	40	35	Citgo
	Savannah	100	28	15	12	Citgo
	Lemont	50	153	26	135	Uno-Ven
	Houston	10	260	120	130	Citgo
	Ss- Total		985	531	605	
Allemagne:	Gelsenkirchen	50	226	50		Ruhr Oel
	Neustadt	25	144	-		Ruhr Oel
	Karlsruhe	16,25	174	-	220	Ruhr Oel
	Schzedt	18,75	240	-		Ruhr Oel
	Ss- Total		784	50	220	
Belgique:	Anvers	50	14	14		Nynas
Suède:	Nynashamn	50	25	25		Nynas
	Goteborg	50	11	11	65	Nynas
	Ss- Total		36	36		
R.-U.:	Dundee	50	10	10		Nynas
	Eastham	25	26	26		Nynas
	Ss- Total		36	36	65	
Antilles N.:	Curaçao		310	n.d.	180	PDVSA
	Total général		**2 165**	**667**	**1 135**	
	dont propriété		1 855	667	890	

Source : CEPET (1989), PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1991), Salazar-Carillo & West (2004)

Le volume de brut écoulé grâce aux acquisitions dans des raffineries en Europe et aux Etats-Unis est passé de 450 000 b/j en 1987 à 700 000 b/j en 1988. Comme le montre le tableau 5 ci haut, 74% des débouchés dans l'aval international (hors la raffinerie de Curaçao) sont situés aux Etats-Unis, le reste étant réparti entre l'Allemagne (22,5%) la Suède (3,5%) et la Belgique (2%). Le programme d'internationalisation a été jusque là bien structuré et a permis au Venezuela de disposer de débouchés sûrs pour ses bruts difficiles à commercialiser, sans alourdir les contraintes financières du pays. Cependant, dès 1988, la capacité de raffinage à l'étranger dépasse la capacité d'exportation du pétrole vénézuelien obligeant la holding

vénézuelienne à se fournir sur le marché international pour approvisionner ses raffineries comme les accords d'association le lui imposent. De fait, le groupe public vénézuelien devient, « court en pétrole » c'est-à-dire un acheteur net de brut sur le marché international (Benhassine, 2004).

En effet, le dépassement des objectifs fixés en matière d'acquisition de débouchés dans l'aval international fait que si la holding pétrolière veut exploiter à pleine capacité son système aval global (local et étranger), il lui faudrait acheter auprès des producteurs tiers jusqu'à 300 000 b/j de pétrole en 1989. Celle-ci dispose à la fin de l'année 1988 de débouchés assurés et probables s'élevant à 2,2 Mb/j dans l'aval, dont 1,2 Mb/j au Venezuela même et le reste à l'étranger (Boué, 1993, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994). Or en 1989, comme le rappelle Robert Mabro (1998), la production pétrolière totale (brut, condensats et LGN) ne dépasse pas 1,9 Mb/j du fait autant de l'insuffisance de la capacité de production que des restrictions causées par le système des quotas de l'OPEP. La stratégie qui consiste à opter pour une stratégie de parts de marché en augmentant de manière inconsidérée ses capacités de raffinage peut avoir comme effet de se retourner contre sa composante nationale qui est dans l'obligation de fournir à des prix de transfert, souvent établis de manière contractuelle et comportant des rabais substantiels, des quantités de brut que la production ne peut suivre. De ce fait, la politique d'internationalisation hypothèque la production pétrolière nationale au profit de son expansion à l'étranger même si le président de la holding, Juan Chacin Guzman, affirme que cette situation n'est en rien préjudiciable puisque l'intégration aval profite aussi bien aux producteurs qu'aux consommateurs dans la mesure où elle contribue à la stabilité des prix des premiers et à la sécurité d'approvisionnements à long terme des seconds (Mommer, 1994).

A la même période, des voix discordantes se font entendre à propos du programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A puisque, comme le notent John D. Martz (1992) et Juan Carlos Boué (1993, 2002, 2004), de plus en plus de personnalités politiques et d'analystes considèrent que celui-ci a atteint largement ses objectifs initiaux et que par conséquent il est temps qu'il cesse[97]. Les critiques se focalisent tout d'abord sur la rentabilité réelle des acquisitions qui est tout aussi réduite qu'incertaine ne laissant que peu ou pas de

[97] L'ancien Président de la République Carlos Andrès Perez [1974-1979] et candidat victorieux aux élections qui ont lieu la même année affirme qu'il demanderait à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. d'investir dorénavant dans le raffinage et la pétrochimie au Venezuela plutôt qu'à l'étranger.

marges de bénéfices aux partenaires de l'association. Ensuite, les opposants au programme d'internationalisation considèrent que les coûts d'acquisitions sont beaucoup trop prohibitifs par rapport à leur taux de rentabilité mais aussi par rapport à la proportion qu'ils occupent dans le budget de la holding. Ils considèrent également que la sécurité des débouchés peut être aisément assurée s'il y a une souplesse des prix, ce qui ne nécessite pas d'effectuer des investissements lourds à l'étranger. Enfin, les opposants contestent la stratégie des cadres de la holding pétrolière pour qui l'accroissement des parts de marché est bien plus important que l'accroissement des revenus (Mommer, 1994).

c. Expansion du programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Au cours du second semestre de l'année 1989, les dirigeants de la holding pétrolière font fi des critiques de leur actionnaire unique en initiant une troisième phase de leur programme d'internationalisation qui se caractérise, grâce au rachat des 50% des parts restantes dans CITGO, par une consolidation de leurs activités aux Etats-Unis (Boué, 1993, 2002, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994). Elle s'inscrit dans un contexte pétrolier particulier dans lequel les exportations de pétrole vers ce pays sont potentiellement menacées par des mesures protectionnistes. Selon Pierre Noël (2002), la dépendance vis-à-vis des sources d'approvisionnement situées à l'étranger inquiète fortement l'administration Bush qui décide d'encourager la réactivation des champs marginaux du Texas en instaurant des quotas d'importation et en surtaxant le pétrole étranger sur le marché étasunien. En réaction et pour en minimiser l'impact, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. s'empresse d'acquérir la totalité des actifs de sa filiale CITGO pour 675 millions de dollars et d'en faire le centre de ses opérations aux Etats-Unis. Grâce à la propriété de 100% des parts dans les raffineries de Lake Clarles, Corpus Christi et Paulsboro, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A augmente sa capacité de raffinage de 404 000 b/j. Elle obtient également une participation dans d'importants pipelines nord-américains (COLONIAL et EXPLORER), contrôle des réseaux de distribution et la fourniture de carburants de plus de 14 000 stations services (Boué, 1993, 2002, 2004 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

Si la troisième phase du programme d'internationalisation confère une assise internationale à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, et donc à l'industrie pétrolière vénézuelienne, elle suscite, comme le note John D. Martz (1998), à la fois des incompréhensions et des réticences de la part des acteurs politiques, économiques et des membres de la société civile. Ils considèrent

que celle-ci va dans une direction opposée aux intérêts du gouvernement vénézuélien qui au même moment, à la recherche de liquidités, s'efforce d'obtenir le soutien financier des créditeurs internationaux (Mc Coy & Davis & Fooste, 1998 ; Mora-Contreras & Espinasa, 1994).

D'un point de vue purement stratégique, les dirigeants politiques s'opposaient à cette opération de prise de contrôle totale de CITGO étant donné la menace de sa prise de contrôle par le gouvernement étasunien. Les arguments étaient basés sur le fait que la détention de 100% de la filiale pouvait rendre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A plus vulnérable que si elle était détenue à part égale avec un partenaire local. Seule, elle pouvait être neutralisée par un traitement discrétionnaire contre une compagnie étrangère opérant aux Etats-Unis. Les politiciens vénézuéliens étaient en train de transposer ce que eux mêmes avaient fait lors de la nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens. Pour Bernard Mommer (1994), PETROLEOS DE VENEZUELA S.A était une entreprise d'un pays qui possédait une dette significative avec les créditeurs étasuniens et, en cas de non remboursement, ceux-ci pouvaient saisir les juridictions de leur pays pour saisir les avoirs vénézueliens sur le territoire étasunien.

D'un point de vue financier, comme l'écrit Terry Lynn Karl (1997), les critiques se concentrent essentiellement sur l'opportunité du moment de la réalisation de cette opération. Quand PETROLEOS DE VENEZUELA S.A annonce son intention de racheter les parts dans CITGO pour un montant de 675 millions de dollars, les banques étrangères, à qui le gouvernement vénézuélien devait 25 milliards de dollars, ne comprennent pas le sens de l'opération. La société pétrolière nationale avait dépensé dans cette opération un montant que le gouvernement aurait pu utiliser pour payer une partie de sa dette. En partie et comme un résultat de l'opération de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., les termes du rééchelonnement de la dette externe du pays n'était pas ce que le gouvernement pouvait espérer de mieux (Tanzi, 1989 ; Karl, 1997). Cette évidente démonstration était bonne pour la holding pétrolière mais pas nécessairement bénéfique pour le pays. Si les plans d'investissement de l'industrie doivent bénéficier aux différents secteurs économiques et augmenter le produit intérieur brut, des opérations tels que l'achat de CITGO ont eu des effets négatifs pour le gouvernement dans le contexte particulier dans lequel il prenait place. Au niveau de l'Etat vénézuélien, les revenus pétroliers sont de moins en moins importants puisqu'ils sont de 7 200 millions de dollars en 1988, soit le montant le plus bas depuis la nationalisation des hydrocarbures en 1976 (CEPET, 1989 ; Salazar-Carillo & West, 2004).

Ainsi, en l'espace de 6 années, les objectifs des dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A ont été atteints puisqu'ils sont devenus maîtres de leur cash flow, qu'ils ont acquis une autonomie opérationnelle et administrative dans la conduite de leurs activités internationales, ce qui leur a permis de consolider leur position d'acteur majeur de la scène pétrolière internationale en rivalisant d'égal à égal avec les compagnies pétrolières internationales. Néanmoins, la stratégie internationale de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. s'est faite au détriment de ses obligations nationales et à l'encontre des intérêts de son actionnaire unique qu'est l'Etat vénézuelien.

§ 2. Contraintes et limites de la nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens

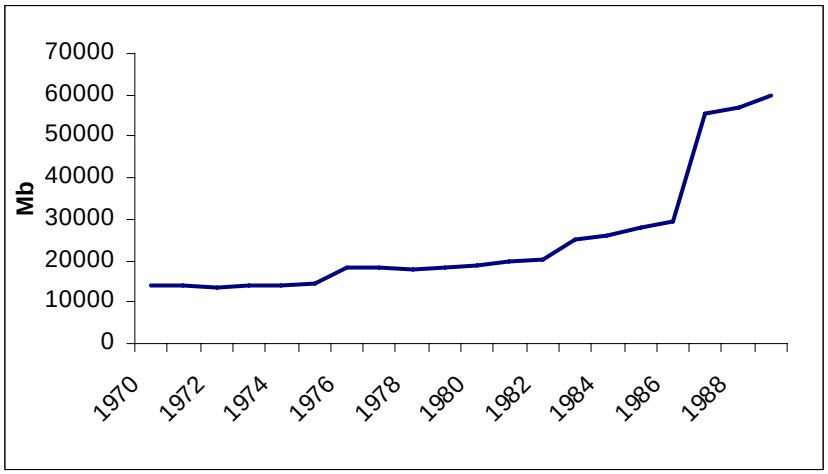
Dans ce second paragraphe, nous ferons un bilan exhaustif de l'industrie pétrolière nationalisée. Nous nous interrogerons sur l'état de l'industrie pétrolière en 1989 et nous verrons si les objectifs escomptés au moment de la nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens ont été atteints. Nous verrons si PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a réussi à se substituer complètement ou partiellement aux ex-concessionnaires pétroliers étrangers et si les gouvernements successifs ont réussi à transformer une rente pétrolière épuisable en une capacité de production reproductible et diversifiée.

a. Des réserves prouvées en hausse et des niveaux de production en constante baisse

De 1976 à 1989, les opérations de prospection de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ont permis un décuplement des volumes des réserves d'hydrocarbures en terre. Jusqu'en 1985, les investissements effectués dans les opérations d'exploration permettent à la holding pétrolière d'accroître considérablement le niveau de ses réserves. Comme le montre le graphique 5 ci-dessous, celles-ci passent de 18 511 M/b en 1976 à 28 034 M/b en 1985. Durant la même période, le ratio Réserve/Production passe respectivement de 22 à 45 années de production (CEPET, 1989 ; Salazar-Carrillo & West, 2004). La découverte de nouveaux gisements de pétrole conventionnel et non conventionnel dans le Lac de Maracaibo en 1986 et dans la ceinture de l'Orénoque en 1987, conduit à un quasi-doublement du volume des réserves en terre passant à 55 621 M/b, soit l'équivalent de 82 années de production. Dès ce

moment là, le Venezuela détient les plus importantes réserves de schistes bitumineux au monde, ce qui le conforte dans son rang de troisième pays producteur aux réserves de pétrole les plus importantes au monde (Yergin, 1991 ; Mommer, 2002 ; Endgahl, 2007).

Graphique 5 : Evolution des réserves pétrolières prouvées entre 1970 et 1990 (en Mb)

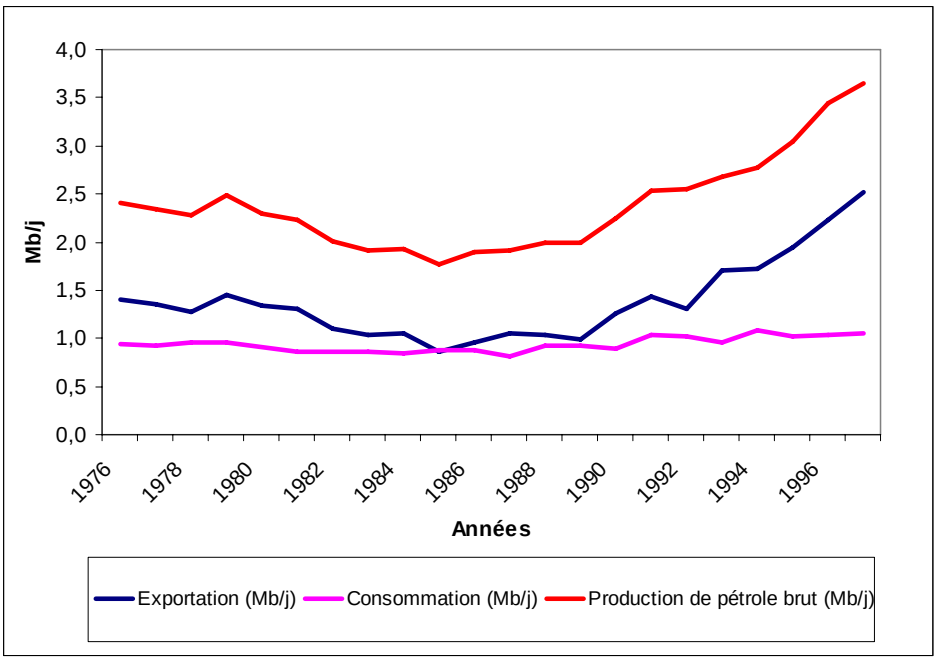


Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1990), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

Par conséquent, en terme d'exploration et de découverte de nouveaux gisements, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. s'est parfaitement substituée aux concessionnaires pétroliers étrangers puisque durant toute ces années, elle a maintenu le niveau de son potentiel de production avant de le décupler. Néanmoins, des interrogations subsistent sur le potentiel de production du Venezuela. Les découvertes effectuées avant et après la nationalisation des hydrocarbures ne concernent que des champs relativement modestes dont les réserves ne sont pas des plus importantes.

La valorisation des gisements découverts ne permet toujours pas à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. d'inverser l'évolution baissière de la production pétrolière nationale. Après avoir atteint un maximum de production de 3.7 Mb/j en 1970, l'industrie pétrolière vénézuelienne n'a plus été en mesure de produire davantage d'hydrocarbures. Malgré les importants investissements effectués dans les procédés et les infrastructures de production, les quantités de pétrole extraites des gisements en terre ne cessent de décroître. Comme nous pouvons le lire sur le graphique 6 suivant, les volumes de production passe de 2.4 Mb/j en 1976 à 1.9 Mb/j en 1989, soit une perte relative de l'ordre de 500 000 b/j sur la période (CEPET, 1989 ; Salazar-Carrillo & West, 2004).

Graphique 6 : Evolution de la production, des exportations et de la consommation domestique de pétrole entre 1976 et 1996 (en Mb/j)



Source : PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1999), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

Si la limitation volontaire de la production en 1982 et l'instauration de quotas de production par l'OPEP en 1986 constituent des mesures contraignantes pour le développement des activités d'extraction (Mabro, 1998 ; Espinasa, 2005), il est à noter que la nature même des gisements exploités, leur degré de maturité et l'épuisement de certains d'entre eux ont également atténué le rendement global de l'industrie. De même, le manque de ressources financières à partir de 1982 a entraîné des arbitrages qui ont pour effet de réduire substantiellement les crédits destinés au développement et à l'exploitation des réserves en terre. Pour Bernard Mommer (2002), les contraintes techniques et financières relatives au manque d'entretien et à la vétusté des installations pétrolières nationales, à l'obsolescence des procédés et des technologies utilisées par la holding pétrolière ne permettent pas de maintenir les volumes de la production pétrolière nationale qui continue à décroître. En fait, comme pouvons le constater à la lumière des données du CEPET (1989), les investissements, aussi importants qu'ils aient été durant la période 1976-1989, ont davantage servi au maintien des niveaux de production ou à en atténuer la baisse qu'à en accroître les quantités de brut extraites. La difficulté de maintenir les capacités et les volumes de production n'est pas sans conséquence sur les performances et les résultats de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Son défaut de productivité se traduit par un manque de compétitivité, tout d'abord par rapport à ses résultats passés et ensuite par rapport à ceux de l'ensemble des compagnies pétrolières

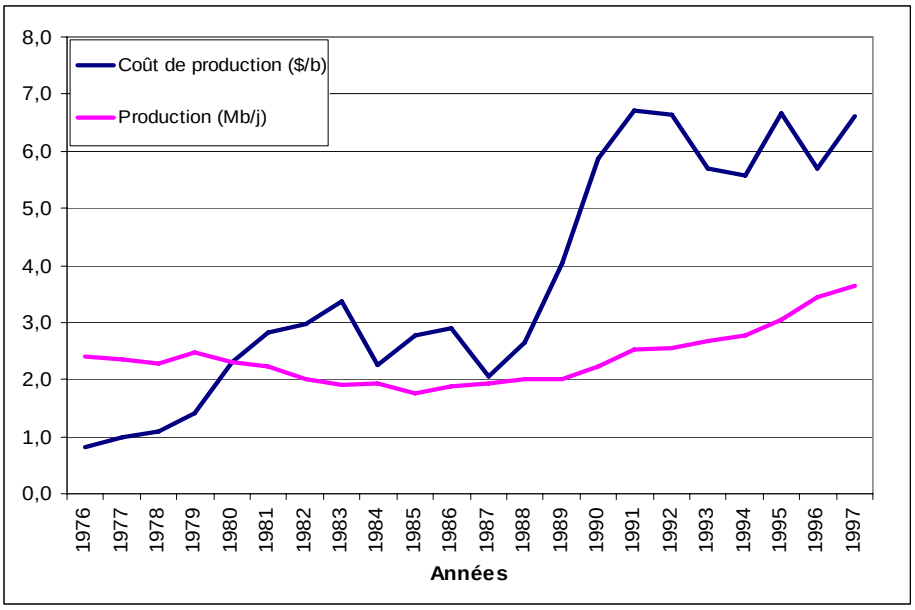
concurrentes, que celles-ci soient nationales ou internationales. Ainsi, contrairement aux activités de prospection, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. n'ont pas été en mesure de rehausser le niveau de la production pétrolière nationale et de se substituer par conséquent aux concessionnaires pétroliers (Mommer, 1994, 2002).

b. Des coûts opératoires de plus en plus élevés

Alors même que la production pétrolière nationale s'inscrit dans une tendance décroissante, les coûts opératoires[98] de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne cessent de croître. Comme le montre le graphique 7 ci-dessous, il devient de plus en plus cher de produire du pétrole au Venezuela. Les coûts d'opération ont peu évolué durant les premières années qui ont suivi la nationalisation des hydrocarbures se situant en dessous du dollar par baril produit, puis ont triplé de 1978 à 1983 passant de 1,1 à 3,4 $/b de pétrole produit. En 1983 et 1987, les coûts d'opération ont même diminué pour se situer autour de 2 $/b, avant qu'ils ne reprennent leur évolution à la hausse pour atteindre 6,7 $/b en 1991 (CEPET, 1989 ; PDVSA, 1992, Salazar-Carillo & West, 2004).

[98] Les coûts d'opération ou de production correspondent à l'ensemble des coûts inhérents à la production d'un baril de pétrole, c'est-à-dire à toutes les dépenses nécessaires à l'exploration du gisement, à l'extraction du pétrole et à son transport jusqu'au seuil de la raffinerie.

Graphique 7 : Evolution comparée des coûts de production ($/b) et de la production (Mb/j) entre 1976 et 1996



Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1999), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

Selon Philip Georges (1997, 2008), la hausse des coûts opératoires de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. s'explique par la hausse des dépenses liées aux activités d'exploration, de production et à l'entretien des installations pétrolières nationales. Les coûts liés aux activités d'exploration constituent une proportion importante de la structure des dépenses d'investissement de la holding pétrolière et cela d'autant plus que la structure des gisements est de plus en plus en plus complexe[99]. Il est nécessaire de sonder et de forer davantage de puits avant que l'un d'entre eux ne soit techniquement exploitable et économiquement rentable. Ensuite, les coûts liés aux activités d'extraction de pétrole augmentent également dans des proportions et des volumes importants. Pour Bernard Mommer (2001,2002), la holding pétrolière rencontre plus de difficultés que par le passé pour accéder à la ressource pétrolière en terre et pour cause, elle utilise des procédés et des technologies de production qui ne sont plus adaptés aux spécificités des gisements exploités. Enfin, l'entretien des installations pétrolières nationales nécessite également des ressources financières de plus en plus importantes afin de lui permettre de maintenir des volumes de production à des niveaux plus ou moins constants. L'accroissement des niveaux de production demanderait en fin de compte davantage de ressources financières que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne possède pas à cet effet. De fait, pour maintenir ses capacités et son volume de production, la holding

[99] Le développement des gisements de la ceinture de l'Orénoque et des gisements off-shore se font à des coûts bien plus élevés que ceux exploités jusque là.

pétrolière est contrainte de réduire le volume de ses investissements dans la structure de ses dépenses totales. La holding pétrolière vénézuélienne perd progressivement l'avantage comparatif qu'elle disposait jusque là dans les activités amont. Sa compétitivité en est d'autant plus amoindrie que celle-ci évolue dans un environnement où, comme le décrit plus généralement Jacques Percebois (1989), ses coûts de production sont croissants alors que ceux des autres compagnies pétrolières concurrentes sont constants ou décroissants.

c. Evolution contrastée des profils de production, de raffinage et d'exportation

Avec la nationalisation des hydrocarbures, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. vont être progressivement confronté au problème structurel de l'évolution des profils de production[100] et de raffinage de leur pétrole. La détermination du profil de production s'explique aussi bien par la spécificité des gisements exploités que par les décisions et les orientations stratégiques adoptées par les dirigeants de la holding pétrolière. Si les gisements exploités déterminent la nature du pétrole produit, c'est-à-dire la proportion de souffre contenue dans chaque unité de pétrole produit, l'amplitude ou le volume de la production effective dépend des prérogatives décisionnelles de ceux qui sont en charge du développement des activités d'exploitation.

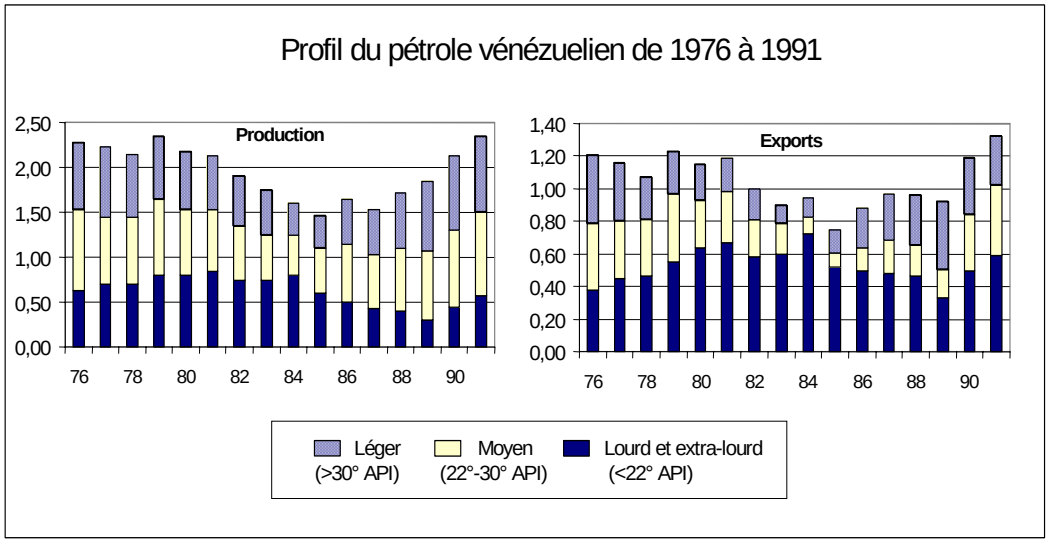
En fait, la production de différents types de pétrole ne pose pas de difficulté tant que les capacités de raffinage sont adaptées et suffisantes pour leur traitement. Les variations de profil de production deviennent problématiques lorsqu'elles génèrent des externalités négatives quant au traitement des bruts dans les raffineries du groupe, et plus particulièrement dans celles qui sont situées à l'étranger. Pendant la période précédant la nationalisation des hydrocarbures, les problèmes liés au profil de production et de raffinage n'apparaissaient pas dans la mesure où chaque concessionnaire pétrolier produisent les mêmes qualités de brut et les faisaient raffiner dans les raffineries de sa compagnie mère (Boué, 1993). Avec la nationalisation des hydrocarbures, le problème est plus complexe puisque seules les filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. interviennent au niveau des gisements pétroliers contenant des bruts plus ou moins sulfureux. Etant donné les contraintes liées au raffinage, c'est-à-dire aux coûts mais aussi aux quantités et aux qualités de pétrole pouvant être effectivement

[100] Le profil de production correspond à la structure de la production pétrolière nationale, c'est-à-dire à la proportion des quantités et des qualités de bruts extraits des gisements pétroliers. Au Venezuela, celui-ci est composé d'une proportion de pétroles contenant de faibles teneur en souffre, c'est ce que l'on appelle les pétroles légers et moyens (> 22° API), et d'une proportion de pétroles contenant une teneur plus importante en souffre, c'est ce que l'on appelle les pétroles lourds et extra-lourds (<22° API).

traitées en interne, les dirigeants de la holding pétrolière doivent gérer l'extraction des différents types de pétrole et s'assurer de leur trouver un débouché immédiat dans les raffineries du groupe situées au Venezuela mais surtout dans celles situées à l'étranger étant donné les accords qui les lient avec leurs associés dans les joint-ventures constituées.

Ainsi, comme nous pouvons le voir dans le graphique 8, de 1976 à 1984, l'industrie pétrolière vénézuelienne connaît un alourdissement de sa production pétrolière nationale sans que le changement de profil de production ne pose de problèmes majeurs. En effet, au moment de la nationalisation des hydrocarbures, les pétroles légers et moyens représentent un volume de production de 1.65 Mb/j, soit 73% de la production totale de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., alors que les pétroles lourds et extra-lourds représentent une proportion relative de 27% du total, soit une production de 0.61 Mb/j. En 1984, la production de pétrole léger et moyen est de 0.8 Mb/j, soit 50% de la production totale pour cette même année. Etant donné qu'au niveau domestique, les capacités de raffinage ne sont pas suffisantes, les quantités de brut non traitées sont exportées en l'état vers les marchés de consommation. Pour ce qui est des exportations, la tendance suit une évolution similaire à celle du profil de production. En 1976, les exportations de pétroles légers et moyens s'élèvent à 0.83 Mb/j, soit 69% des exportations pétrolières totales alors que les pétroles lourds et extra-lourds représentent une proportion de 31% correspondant à un volume d'exportation de 0.37 Mb/j. En 1984, les pétroles lourds et extra-lourds représentent 77% des exportations totales, soit un volume de 0.72 Mb/j. Par rapport à 1976, les pétroles lourds et extra-lourds occupent un volume en hausse et une part relative plus importante aussi bien dans le profil de production que dans les exportations (CEPET, 1989).

Graphique 8 : Evolution du profil pétrolier vénézuelien entre 1976 et 1991 (en Mb/j)



Source : PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1992), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

Néanmoins, à partir de 1984, les dirigeants de la holding pétrolière décident de procéder à un changement de profil de production en favorisant l'extraction de quantités plus importantes de pétroles légers et moyens (Boué, 1993 ; Mommer, 2001,2002). La justification de ce choix stratégique repose sur le constat que les pétroles lourds et extra-lourds trouvent difficilement preneurs sur le marché international et que, par conséquent, si la compagnie pétrolière vénézuelienne souhaite les exporter, elle doit préalablement procéder à leur allègement[101]. Dans un premier temps, l'adoption d'une telle stratégie ne s'oppose pas au programme d'internationalisation du groupe vénézuelien qui escompte obtenir autant des débouchés stables pour les pétroles lourds et extra-lourds qu'assurer un flux régulier pour ses exportations vers les marchés de consommation. Cela se justifie d'autant plus pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. que le ratio Réserve/Production des pétroles non conventionnels ne cesse de croître confortant ainsi la création de joint-venture avec VEBA OEL (Boué, 1993, 2004).

Le processus ne se justifie pour l'Etat vénézuelien que si l'optique de la rentabilité, qui n'est rien moins qu'assurée, cède devant la considération stratégique de défense de part du marché donnant ainsi la possibilité aux filiales de la holding pétrolière d'écouler leurs bruts. Selon Jesus Mora-Contreras et Ramon Espinasa (1994), l'Etat vénézuelien suppose en effet que les

[101] Avec l'allègement de son profil de production, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A accroît la part des bruts légers qu'elle traite dans son système de raffinage local, afin de mieux les rentabiliser grâce aux exportations de produits raffinés. La holding pétrolière dilue les bruts lourds avec des pétroles légers et moyens pour pouvoir les exporter.

associations de joint-venture doivent couvrir au moins la portion d'exportation considérée comme menacée ou difficile à écouler sur les marchés internationaux. Autrement dit, pour ces auteurs, les acquisitions et les associations doivent s'orienter exclusivement vers celles qui permettront aux différents pétroles vénézueliens d'être transformés dans ses raffineries et commercialisés auprès des consommateurs étrangers.

Juan Carlos Boué (1993) affirme pour sa part que la découverte importante des nouveaux gisements de pétrole non conventionnels en 1986 et 1987 (dans le Lac de Maracaibo et dans la ceinture de l'Orénoque) aurait dû inciter les responsables de la holding pétrolière à reconsidérer l'orientation du profil de production et produire davantage de pétrole lourds et extra-lourds. En effet, le problème qui se pose et qui ne va pas tarder à devenir structurel est lié à l'acquisition des nouvelles capacités de raffinage en 1986 et 1987 conclues dans le cadre de la seconde phase du programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.. Celles-ci sont davantage adaptées au traitement des pétroles légers et moyens qu'au traitement des pétroles lourds et extra-lourds. Par conséquent, comme le souligne Boué (1994,2004), la holding pétrolière n'a d'autre choix que de surexploiter les réserves de pétrole conventionnel relativement peu abondantes et sous exploiter les réserves de pétrole lourds et extra-lourds qui sont majoritairement présentes dans le sous sol vénézuelien[102].

En 1989, comme nous pouvons le voir dans le graphique 8, l'allègement du profil de production révèle que 84% de la production pétrolière vénézuelienne est constituée de pétroles légers et moyens[103] contre seulement 16% pour les pétroles lourds et extra-lourds. Avec de telles proportions, il n'est plus question d'alléger les pétroles lourds avec des pétroles légers, mais bien de produire davantage de pétroles légers pour approvisionner les raffineries du groupe comme le stipule les termes des accords qui lient la holding pétrolière avec ses associés dans les joint-ventures. D'ailleurs, à ce moment là, les exportations de pétrole lourd de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne représentent que 36% du total des exportations (CEPET, 1989). Ainsi, en l'espace de quelques années seulement, un décalage entre la structure des réserves en terre, celle de production et la structure de raffinage à l'étranger s'est créé et amplifié au fur et à mesure de l'accentuation du processus d'intégration vertical à l'étranger de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.. Pour Boué (1993) et Mommer (2002), le

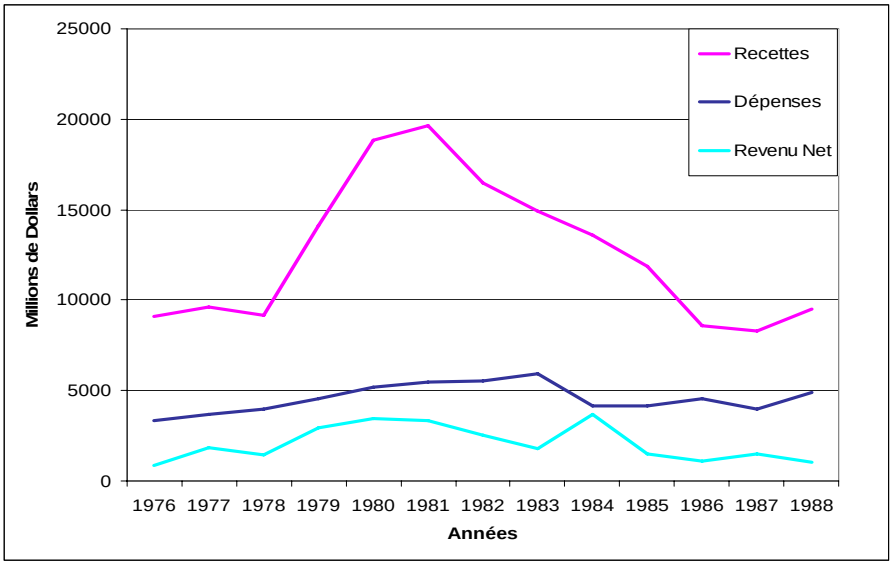
[102] A cause de ses engagements contractuels avec les raffineurs étrangers, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a été contrainte de s'approvisionner sur le marché international et devenir ainsi acheteur net de pétrole.
[103] Depuis lors, le profil pétrolier vénézuelien suit une tendance inverse qui consiste à extraire relativement moins de pétroles légers et moyens (75,4% en 1991) et davantage de pétroles lourds et extra-lourds.

problème se posera dans l'autre sens lorsqu'à nouveau, quelques années plus tard, l'alourdissement de la production pétrolière nationale[104] s'effectuera.

d. Evaluation et limites de la nationalisation de l'industrie des hydrocarbures

Comme nous pouvons le voir dans le graphique 9 suivant, la situation financière de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. en 1989 est des plus préoccupantes étant donné qu'elle ne dispose plus de trésorerie nécessaire à l'entretien de ses installations pétrolières, au maintien de son niveau de production et à la mise en conformité de ses raffineries avec les nouvelles normes internationales en vigueur (Boué, 2002, 2004 ; Mommer, 2002). Le marché domestique, deuxième marché de valorisation de sa production après celui de l'exportation, ne génère guère de profits pour la holding pétrolière qui lui consacre en 1989 plus du tiers de sa production nationale d'hydrocarbures correspondant à une proportion de 8 à 10% de son chiffre d'affaire (CEPET, 1989).

Graphique 9 : Evolution des recettes totales, des dépenses totales et du revenu net de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 1976 et 1989 (en millions de dollars)



Source : PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1988), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

[104] L'alourdissement des exportations est d'autant plus inquiétant pour PDVSA-Caracas que les prix des bruts extra-lourds se déprécient lorsque la demande mondiale en produit raffinés se contracte. Pourtant, l'avenir du pétrole vénézuelien est dans la gamme des pétroles extra-lourds. Si PDVSA a porté au-delà de 80% la part des bruts légers et moyens dans sa production, c'est grâce à de nouvelles découvertes réalisées en 1986 et 1987. Mais les bruts lourds et extra-lourds représentent plus de 66% de ses réserves récupérables en pétrole conventionnel.

L'analyse de l'évolution du chiffre d'affaire de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. montre que celui-ci ne cesse de décroître, passant de 19 670 millions de dollars en 1981 à 9 508 millions de dollars en 1988. Durant la même période, le revenu net de la holding pétrolière vénézuelienne perd plus des 2/3 de sa valeur passant de 3 318 millions de dollars en 1981, avec un pic de 3 665 millions de dollars en 1984, avant de redescendre à 765 millions de dollars en 1989, c'est-à-dire des bénéfices moins importants qu'au terme de sa première année d'exploitation en 1976 (CEPET, 1989). PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. n'a réussi à se substituer que partiellement aux ex-concessionnaires pétroliers. En effet, comme nous l'avons montré précédemment, celle-ci a réussi à accroître le volume des réserves pétrolières en terre, à acquérir un savoir-faire spécifique dans les pétroles lourds et extra-lourds et à développer une ambitieuse stratégie internationale qui lui a permis de se positionner comme un acteur majeur de la scène pétrolière internationale. Mais en même temps, la holding pétrolière n'a pas pu inverser la tendance déclinante de la production nationale, à faire face à l'accroissement des coûts d'opération et à répondre de manière appropriée à la demande de brut des marchés internationaux. La résultante en est une réduction considérable des recettes pétrolières, aussi bien pour l'Etat que pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

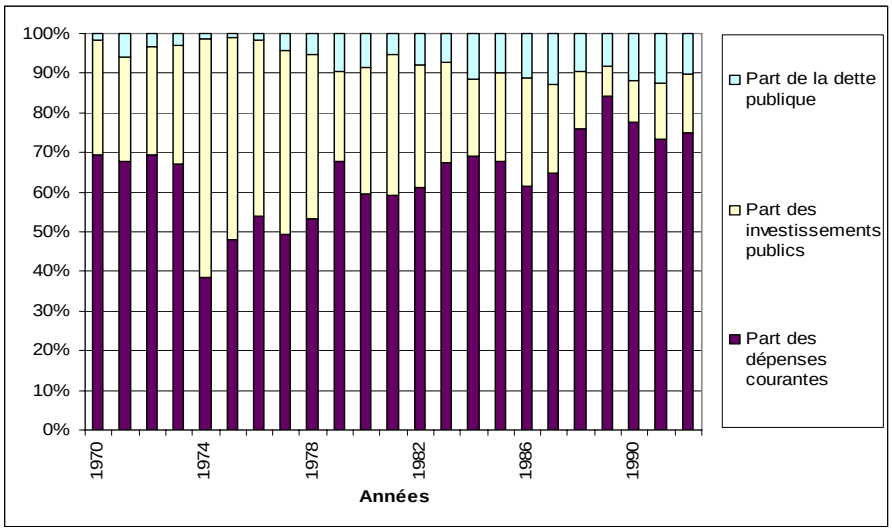
A la fin des années 1980, la holding pétrolière a un besoin important de ressources financières. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne dispose plus au plan national de trésorerie nécessaire à l'entretien des installations pétrolières et au maintien du niveau de sa production. La holding pétrolière est confrontée à des problèmes de financement qui sont dus à la hausse de ses coûts de production, au manque à gagner dû à l'approvisionnement de son marché domestique et aux coûts de son processus d'intégration verticale à l'étranger.

Si les résultats et les performances de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne sont que très partiellement probants durant cette période, qu'en est-il de l'accomplissement des objectifs, de la situation financière et budgétaire de l'Etat vénézuelien ? Comme nous l'avons décrit dans le Chapitre I, depuis les années 30, les revenus de l'Etat vénézuelien proviennent essentiellement de l'imposition des activités pétrolières nationales. Avec la nationalisation des hydrocarbures et malgré quelques tentatives de diversification des ressources fiscales, la pétrolisation de l'économie vénézuelienne devient de plus en plus prépondérante et les maux du syndrome hollandais sont de plus en présents (Karl, 1997 ; Buxton, 2001). En 1976, les revenus pétroliers représentent 91,37% des exportations totales et constituent 25,31% du

produit intérieur brut vénézuelien. Par conséquent, les variations de prix[105] et de quantités de pétroles exportées vers les marchés internationaux sont des déterminants exogènes qui régulent la structure des revenus de l'Etat et qui agissent sur l'évolution des indicateurs économiques, financiers et sociaux du pays.

Entre 1976 et 1989, les niveaux de production et les exportations d'hydrocarbures vénézueliens évoluent relativement peu en termes de volume étant donné les limites imposées par les capacités de production puis par le système de quotas de l'OPEP (Mommer, 2001, 2002). Durant cette période, la valeur réelle des exportations pétrolières vénézueliennes chute de prés de 51,8 % (CEPET, 1989). En 1987, la valeur des exportations pétrolières est même inférieure à celle de 1975. Néanmoins, si les revenus diminuent de moitié durant cette période, les dépenses publiques de l'Etat vénézuelien se maintiennent à de hauts niveaux puisqu'elles prennent en compte le total des dépenses engagées par les provinces fédérales et par les administrations nationales pour les achats de biens et de services nécessaires à la production de services collectifs par les administrations publiques, au remboursement de la dette publique, au paiement des prestations sociales et au versement des subventions (Cordiplan, 1984).

Graphique 10 : Proportion des dépenses courantes, des investissements publics et de la dette publique dans la structure des dépenses totales de l'Etat vénézuelien entre 1976 et 1992



Source : PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977-1992), CEPET (1989), Salazar-Carillo & West (2004)

[105] Après la nationalisation des hydrocarbures, les prix du pétrole n'ont cessé de croître passant de 12,70 dollars le baril en 1978, à 28,67 en 1980 et à 33,47 dollars en 1982. Néanmoins, à partir de 1983, la tendance s'inverse marquant ainsi une dépréciation des prix du pétrole sur les marchés internationaux avec un baril de pétrole qui se négocie à 27,99 dollars. Au moment du contre-choc pétrolier de 1986, les prix internationaux du pétrole se situent autour de 13,08 dollars le baril et de 13,22 dollars en 1988. CEPET (1989)

Le graphique 10 ci-dessus montre que la part des dépenses courantes dans le total des dépenses publiques n'a cessé de croître depuis 1975 pour atteindre en 1989 une proportion de 84,34%, soit un montant de 260 317 millions de bolivars sur un montant total de 308 667 millions de bolivars. L'augmentation des dépenses courantes n'est évidement pas sans effet sur l'investissement public qui, depuis 1978, constitue une part de moins en moins importante dans la structure des dépenses publiques. Celui-ci diminue aussi bien en termes de volume qu'en termes de valeur. Ainsi en 1984, le volume de l'investissement est inférieur à celui de 1974 et ne représente alors que 19,58% des dépenses totales. En 1989, la situation est plus inquiétante encore puisque le taux d'investissement public est de 7,32% soit le taux le plus bas depuis la nationalisation des hydrocarbures (CEPET 1989 ; PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., 1977-1999, Salazar-Carillo & West 2004)

Terry Lynn Karl (1997) montre précisément que le budget prévisionnel que le gouvernement vénézuelien présente annuellement au vote et à l'approbation du Congrès s'avère être insuffisant face aux impératifs financiers à court terme auxquels il est soumis. La préservation d'une structure de dépenses publiques élevée nécessite des rallonges budgétaires qui prennent la forme de crédits additionnels[106]. Ces derniers sont destinés à faire face aux dépenses courantes, à assurer la pérennité des programmes nationaux et à assurer la stabilité sociale dans l'ensemble des provinces fédérales du pays. Le recours aux crédits additionnels qui est normalement de nature exceptionnel et modéré devient un procédé systématique et démesuré. A l'approche d'échéances électorales, le gouvernement a davantage recours aux crédits additionnels afin de prévenir un vote sanction de la part des électeurs. En 1989, les crédits additionnels représentent 88% du budget initial (Karl, 1997 ; Buxton, 2001).

Enfin, comme conséquence des politiques publiques, le niveau de la dette extérieure ne cesse de croître au fil des années. En 1976, le Congrès vénézuelien autorise un niveau d'endettement auprès des créditeurs internationaux de l'ordre de 7,25 milliards de dollars. Néanmoins, à la fin de la présidence de Juan Carlos Perez en 1978, la dette à long terme dépasse le seuil autorisé pour s'élever à un montant de 8,56 milliards de dollars, soit 8,76% du

[106] Les gouvernements vénézueliens optent pour les mécanismes de la dette flottante afin de permette aux entreprises et agences étatiques d'avoir accès à des ressources financières additionnelles. L'émission de titres obligataires dans les marchés financiers internationaux se fait sans que cela ne soit comptabilisé dans le total de la dette publique et sans que cela nécessite l'approbation du Congrès. Néanmoins le recours à un tel mécanisme est coûteux en raison des taux d'intérêts élevés et de son remboursement qui est à court terme.

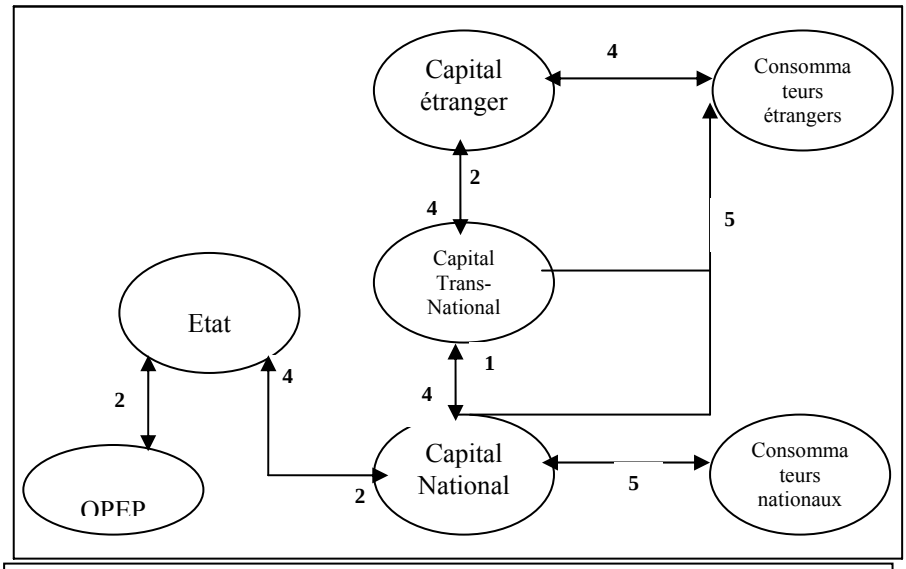
produit national brut. Sous l'administration de Herrera Campins, la dette passe à 23,63 milliards de dollars en 1983 et atteint en 1988, un montant de 30,2 milliards de dollars correspondant à 49,07% du produit national brut. De plus, l'augmentation de la dette publique s'accompagne également d'une hausse du service de la dette. Celle-ci représente en 1976, 5,6% des dépenses totales, c'est-à-dire 454 millions de dollars. A partir de 1977, le service de la dette va suivre une tendance exponentielle pour atteindre 6,04 milliards de dollars en 1980 avant de se stabiliser autour de 5,55 milliards de dollars en 1988 soit respectivement 31,7% et 25,5% des dépenses totales de l'Etat (Karl, 1997 ; Buxton, 2001).

A la fin du mandat présidentiel de Jaime Lusinchi, la situation financière et budgétaire de l'Etat vénézuelien est la plus préoccupante depuis la nationalisation des hydrocarbures. Les revenus issus des activités pétrolières sont moins importants qu'ils ne l'étaient par le passé et les dépenses publiques sont en constante augmentation. Le maintien d'un niveau élevé de dépenses publiques dans un contexte de forte fluctuation des prix du brut affecte la mise en œuvre d'une politique structurelle conforme aux attentes et aux objectifs escomptés. Les politiques économiques et industrielles initiées par les présidents Perez, Herrera Campins et Lusinchi n'ont pas permis la transformation de la rente pétrolière en une capacité de production reproductible, c'est-à-dire la diversification des activités hors hydrocarbures de l'économie vénézuélienne. Dans ces conditions, il devient de plus en plus difficile pour le gouvernement de faire face à ses obligations de court terme et d'obtenir de nouveaux prêts auprès des bailleurs de fonds qui les conditionnent dorénavant à l'ouverture préalable de négociations avec le Fonds monétaire international (Tanzi, 1989 ; Mc Coy & Davis & Fooste, 1998).

Après 13 années de régime de nationalisation, les rapports de forces au sein du système pétrolier vénézuelien ont profondément varié. Comme nous pouvons le voir dans la figure 8 qui suit, même si l'Etat préserve un pouvoir de pressions sur la holding pétrolière nationale, il n'est plus en mesure de contrôler son développement et ses prises de décisions. Les dirigeants de la holding pétrolière reliés par leurs appuis au sein des institutions de l'Etat contestent de plus en plus la présence du Venezuela au sein de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. Les différentes stratégies adoptées par ses membres pour défendre les prix et pour préserver leurs parts de marché affaiblissent la position et le rôle des Etats producteurs au sein du système pétrolier international. Pour le Venezuela comme pour de nombreux autres pays, la politique pétrolière n'est plus exclusivement de leur ressort dans la mesure où elle est

déterminée par et pour les besoins d'approvisionnements des marchés de consommations internationaux.

Figure 8 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1989



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

Le processus d'internationalisation a permis aux dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. d'acquérir une autonomie opérationnelle vis-à-vis de leur actionnaire unique, particulièrement au niveau international. La contrepartie de l'autonomie acquise envers l'Etat vénézuelien est une dépendance accrue envers leurs associés dans les joint-ventures et les consommateurs internationaux. En effet, ceux-ci contraignent les filiales internationales de la holding pétrolière à honorer leurs engagements contractuels en terme d'approvisionnement d'hydrocarbures, ce qui crée à l'intérieur même de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., un rapport de forces entre les filiales de l'amont et de l'aval.

La mise en évidence des problèmes liés à l'ajustement des profils de production et de raffinage de la holding à l'étranger montre que le programme d'internationalisation n'est pas considéré comme une source de bénéfices additionnels par ses initiateurs. La holding pétrolière se place à ce moment-là dans une hypothèse à long terme de surplus de l'offre de pétrole sur le marché international instaurant une nouvelle forme de dépendance par rapport

aux aléas de la commercialisation à l'étranger de son pétrole brut et de ses produits raffinés (Benhassine, 2004). Néanmoins, l'adoption d'une telle stratégie d'intégration verticale à l'étranger est une entreprise périlleuse qui ne présente des avantages incontestables que pour une seule catégorie d'opérateurs : les raffineurs. Ils sont dorénavant assurés d'y gagner à la fois en marges garanties et en sécurité d'approvisionnement, deux obsessions majeures de ce secteur depuis le premier choc pétrolier de 1973 (Chevalier, 2004). En effet, comme nous pouvons le voir dans la représentation schématique suivante, l'intérêt est double pour les raffineurs : ils disposent tout d'abord d'un apport de capitaux supplémentaires pouvant être mobilisés pour des investissements dans des raffineries ; ensuite, les producteurs comme PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. sont associés au risque du raffinage, ce qui atténue proportionnellement à la participation de chacun, les pertes d'exercices éventuelles. De plus, comme le note Juan Carlos Boué (1993), les accords de participation comportent des clauses assurant un approvisionnement de pétrole brut à des conditions favorables (notamment les prix de transfert qui sont en deçà des prix internationaux), ce qui a un effet positif sur la rentabilité pour les raffineurs concernés ; c'est une autre manière de réaliser une plus grande intégration des activités pour les raffineurs qui ne disposent pas de suffisamment de ressources de pétrole brut (Boué, 2002 ; Mommer, 2002).

Pour les consommateurs étrangers, il y a des avantages mutuels importants dans des opérations de joint-ventures qui concilient à la fois les intérêts complémentaires des producteurs en vue d'une sécurité de leurs débouchés sur le marché de consommation et ceux des raffineurs en assurant des approvisionnements de pétrole brut au prix du marché. Les gouvernements des pays dans lesquels la holding vénézuelienne a investi ne sont pas inactifs quant à la promotion qu'ils font en vue de la réalisation de joint-ventures par des sociétés de raffinage non rentables prises isolement. D'autant plus que l'intégration dans l'aval de ces pays diminue l'intérêt pour les pays exportateurs comme le Venezuela de produire des raffineries d'exportation. L'attitude favorable des pays consommateurs pour la constitution des joint-ventures est cependant soumise à certaines conditions, à savoir que de tels engagements assurent une présence à long terme sur le marché de ces pays, ensuite les changements dans la structure ou l'actionnariat des sociétés ne réduit pas de manière importante la diversification des approvisionnements en pétrole brut de ces pays, et enfin les nouveaux opérateurs issus des associations sont soumis aux mêmes conditions de commercialisations que leurs concurrents (Boué, 2002, 2004).

Que l'industrie pétrolière vénézuelienne soit sous le régime des concessions ou de la propriété publique, les mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières sont toujours à l'origine de tensions, de conflits et de rapports de forces entre l'Etat propriétaire des réserves et le(s) locataire(s) de la terre sous laquelle se trouvent les gisements d'hydrocarbures. Comme nous avons pu l'analyser tout au long de ce chapitre, la gouvernance publique de l'industrie pétrolière vénézuélienne pose un problème d'Agence entre le Principal qu'est l'Etat actionnaire et l'Agent que sont les managers, c'est-à-dire les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. L'exacerbation des tensions au sein du système pétrolier domestique est fonction du volume des revenus générés par l'industrie. Dés lors que ceux-ci sont relativement bas, il se manifeste une opposition de plus en plus forte entre les préférences de structures de l'un pour qui l'apparition des rentes précède toute considération de profits et les décisions et orientations stratégiques des autres pour qui le retour sur capital et l'expansion des activités constituent un préalable à l'apparition des rentes.

A partir de là, les dirigeants de la holding vénézuelienne œuvrent dans le sens d'une émancipation systématique vis-à-vis de leur actionnaire unique en cherchant notamment à acquérir davantage d'autonomie opérationnelle et financière. Le processus d'intégration vertical à l'étranger leur en donne l'opportunité. L'internationalisation des activités de la holding pétrolière a révélé que si celle-ci avait acquis une autonomie relative vis-à-vis de son actionnaire unique, elle devenait également de plus en plus dépendante dans ses relations contractuelles avec les compagnies pétrolières internationales hors du Venezuela. Il en ressort dés lors que la holding pétrolière a certes réussi sa stratégie de développement à l'international mais que celle-ci s'est faite au détriment de sa fonction opérationnelle au niveau national et au détriment de sa fonction nationale. Les revenus qu'elle génère sont consacrés à l'acquisition d'actifs à l'étranger, au lieu d'être investis dans le renouvellement des installations pétrolières nationales. Après quatorze années de gouvernance publique, les performances de l'industrie pétrolière vénézuélienne sont en deçà de ce qu'elles ont été à la veille de la proclamation de la nationalisation. Quant à l'Etat vénézuelien, il n'a pas réussi à transformer les rentes pétrolières en une capacité de production reproductible. De plus, la situation financière du pays s'est très lourdement détériorée alors même qu'il est sensé s'approprier l'ensemble des rentes pétrolières.

La question que nous nous posons dans le chapitre suivant est de savoir si l'avènement d'un nouveau cadre de gouvernance, en l'occurrence mixte privé/public, permettrait d'améliorer

les performances de l'industrie pétrolière nationale. Est-ce qu'en autorisant le retour des compagnies pétrolières internationales sur le territoire national et en instaurant des mécanismes de régulation du marché, l'industrie pétrolière vénézuelienne serait davantage compétitive au niveau domestique et au niveau international ? Quels rôles pour l'Etat, la holding pétrolière et les compagnies pétrolières étrangères dans ce nouveau cadre de gouvernance de l'industrie pétrolière vénézuélienne ?

CHAPITRE III.

DEREGLEMENTATION, DEREGULATION ET LIBERALISATION DE L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1989-1998)

La politique d'Apertura Petrolera consacre la déréglementation, la dérégulation et la libéralisation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens mais aussi le renforcement des prérogatives de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Elle acquiert progressivement un rôle politique qui ne permet plus à l'Etat de faire la moindre intervention dans le secteur des hydrocarbures, ni au niveau de l'accès aux gisements et ni au niveau de la détermination des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières.

Dans une première section, nous analyserons le démantèlement du cadre réglementaire issu du processus de nationalisation. L'ouverture de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens aux compagnies pétrolières internationales entraîne de profonds changements quant à la détermination des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières. Dans une seconde section, nous montrerons comment la libéralisation des activités pétrolières domestiques renforce le pouvoir et l'influence des dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., au sein de l'industrie des hydrocarbures mais aussi au niveau de la sphère économique et politique vénézuelienne.

SECTION I. De la déréglementation à la dérégulation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

En janvier 1989, au moment où Carlos Andrés Perez est investi pour la seconde fois Président de la République vénézuelienne, les principaux indicateurs économiques et financiers du pays sont au plus bas. Comme nous l'avons montré précédemment, la situation est d'autant plus préoccupante que leurs évolutions sont fortement liées aux performances de l'industrie pétrolière domestique (Boué, 1993 ; Mommer, 1998, 2002). Hormis le niveau des réserves pétrolières, celle-ci enregistre des résultats qui ne sont guère à la hauteur des attentes tant ils sont inférieurs à ce qu'ils étaient au moment de la proclamation de la nationalisation des hydrocarbures en 1975. Pour ce faire, nous analyserons dans un premier paragraphe les modalités de l'ouverture de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens aux capitaux privés. Dans un second paragraphe, nous examinerons les transformations liées au retour des compagnies pétrolières internationales.

§1. Réouverture de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens aux capitaux privés

La priorité du nouveau gouvernement vénézuelien est de faire face aux dépenses courantes les plus pressantes afin d'éviter qu'aux difficultés économiques, budgétaires et financières du pays ne s'ajoute une crise sociale plus profonde (Karl, 1997 ; Buxton, 2001). L'objectif est de trouver au plus vite les liquidités manquantes en ayant recours aux différents mécanismes d'emprunt[107]. Cependant, comme le note Terry Lynn Karl (1997), la solvabilité financière de l'Etat vénézuelien est loin d'être acquise auprès des banques étrangères qui ne sont pas disposées à lui octroyer le moindre prêt tant que il ne s'engage pas formellement à ouvrir dans les plus brefs délais des négociations avec les représentants du Fonds monétaire international. Brian Crips (1998) rappelle à ce propos que des lignes de crédits[108] lui seront

[107] Pour ce faire, une alternative est envisagée : soit l'emprunt auprès de créanciers vénézueliens, soit l'emprunt auprès de créanciers internationaux. Au regard de la structure financière du pays, l'épargne domestique est très vite écartée étant donné qu'elle est quasiment inexistante à ce moment-là. Seul l'emprunt auprès des banques, des créanciers et des organismes financiers internationaux permettrait de faire face à l'urgence de la situation.

[108] Le FMI et la Banque Mondiale subordonnent l'octroi des lignes de crédit à l'adoption de politiques inspirés par le « consensus de Washington ». Elles consistent à mettre en place un dispositif menant progressivement au respect d'un ensemble de règles que sont la discipline budgétaire, la réorientation de la dépense publique, la réforme fiscale, la libéralisation financière, l'adoption d'un taux de change unique et compétitif, la libéralisation

accordées si, et seulement si, s'il s'engage à rembourser d'une part la dette externe qu'il détient auprès des différents créanciers et à entreprendre d'autre part des réformes profondes de ses structures, de son mode de fonctionnement et de ses procédures d'intervention dans les domaines politique, économique et social. Par conséquent, contraint par le besoin de ressources financières et forcé par les créanciers internationaux, le gouvernement vénézuelien n'a pas d'autre possibilité que celle de s'y soumettre promptement.

a. La politique d'Apertura Petrolera ou l'adoption de réformes pétrolières libérales

Quelques semaines seulement après la prise de fonction du gouvernement et au lendemain de l'ouverture de négociations avec les représentants du Fonds monétaire international, un prêt de 600 millions de dollars est débloqué par les banques et les divers créanciers internationaux (Edwards, 1992 ; Ehtisham & Mottu, 2003). Le rapport de la Banque Mondiale de 1990 sur l'évolution des indicateurs industriels du Venezuela[109] souligne dans son introduction que, conformément à l'accord cadre établi entre les différentes parties, l'emprunt octroyé doit permettre de faire face aux dépenses courantes les plus pressantes, mais, aussi et surtout, de préparer les réformes de structure nécessaires à la relance des activités économiques et industrielles du Venezuela.

Le président Perez adhère pleinement à la vision et aux recommandations des institutions financières internationales en mettant en œuvre le plan d'ajustement structurel établi par le Fonds monétaire international. Comme le montre Ronald Guanipa (2002) dans son analyse des mutations des institutions vénézueliennes[110], celui-ci opère un changement majeur dans la conduite de la politique économique et industrielle du pays puisque, après avoir instauré les bases du modèle rentier post-nationalisation lors de sa première présidence, il adopte à présent des mesures de nature résolument néolibérale[111]. Le revirement idéologique se justifie selon lui par la nécessité de redresser les principaux indicateurs économiques et financiers

---

des échanges, l'élimination des barrières à l'investissement direct étranger, la privatisation des entreprises publiques, la dérégulation des marchés et la prise en compte des droits de propriété. Pour plus d'approfondissements sur le Consensus de Washington, voir l'article de Williamson (1990).

[109] Banque Mondiale (1990), *Venezuela indicators industrial sector report*

[110] Ronald Guanipa (2002) analyse les changements institutionnels et idéologiques au Venezuela entre 1958 et 2002 et les impacts sur l'économie nationale.

[111] Les programmes d'ajustement structurel regroupent les conditions posées par le FMI au rééchelonnement de la dette des pays en développement. A partir des années 1980, les PAS visent à rétablir l'équilibre des balances commerciale et financière extérieures en préconisant notamment une baisse des dépenses publiques, ainsi que des mesures structurelles du type privatisations et libre circulation des capitaux.

nationaux qui ne sont que l'expression d'une quasi-faillite d'un modèle de gestion obsolète et inefficient. Autrement dit, pour l'auteur, il n'est plus question de planification de l'économie nationale autour d'un modèle de développement statocentré comme cela fut le cas avec le projet *Gran Venezuela*, mais d'un désengagement progressif de la présence de l'Etat dans la gestion et la régulation des activités économiques nationales au profit des forces et des mécanismes de régulation du marché.

Avec la mise en place d'une politique libérale dite du *Gran Viraje* (le Grand Virage), les premières mesures adoptées en 1989 concernent la libéralisation des marchés nationaux et la réduction des déficits publics **(**Lander & Fierro, 1996). Le rapport Cordiplan (1990) énonce clairement les lignes directrices du revirement de la politique économique qui a lieu à ce moment-là au Venezuela. L'accroissement de la concurrence et du contrôle strict des finances publiques font que les prérogatives de l'Etat sont davantage limitées pour ce qui concerne l'organisation et la régulation des activités productives nationales, mais aussi pour ce qui est des dépenses et de l'investissement publics. Pour Brian Crips (1998), l'ouverture de l'économie vénézuelienne aux capitaux et aux investissements privés domestiques et étrangers accroît la contestabilité des marchés nationaux et accentue par conséquent la compétitivité des industries vénézueliennes.

Pour ce faire, le gouvernement Perez procède à la mise un plan d'austérité de ton néolibéral qui consiste en des hausses généralisées de prix, à la libéralisation et à la privatisation de l'économie, au gel des salaires et à la réduction des dépenses publiques **(**Lander & Fierro, 1996). Ainsi, conformément aux recommandations de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international, le Président Perez procède à la libéralisation des taux d'intérêts actifs et passifs, à l'unification du taux de change en en éliminant la taxe préférentielle[112], à la libéralisation des prix de tous les produits à l'exception du « panier basique », c'est-à-dire au minimum vital, à l'augmentation de prix des services publics et au gèle des charges de l'administration publique. De même, il rationalise et élimine les droits de douanes à l'importation. Selon Maria Mirabal (1999), l'objectif est d'éliminer toute entrave à l'investissement et à la production comme les barrières non tarifaires qui préservent encore l'activité de 94% des industries locales, ainsi que de réduire les droits de douane qui sont en moyenne de 35% et qui ne devront plus excéder un taux maximal de 10%. Selon Juan Carlos

[112] Le Fonds monétaire international demande au gouvernement de mettre un terme au système de change préférentiel de l'agence gouvernementale RECADI.

Boué (1993), si la politique du *Gran Viraje* dénote une plus grande ouverture et une meilleure insertion internationale de l'économie vénézuelienne, le secteur des hydrocarbures n'est pas en reste puisque son ouverture aux capitaux privés y est également inscrite.

La politique d'Apertura Petrolera ou politique d'ouverture pétrolière vise à inverser la tendance déclinante des indicateurs pétroliers nationaux en augmentant le volume de l'investissement pétrolier domestique et en n'excluant plus, de manière systématique, une participation effective du capital pétrolier privé national ou étranger (Mora-Contreras & Espinasa, 1994). Pour les promoteurs de l'ouverture pétrolière impulsent une dynamique compétitive au sein des structures de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens afin que celle-ci n'évolue plus à la marge des mutations de l'industrie pétrolière mondiale. Ainsi, le même Président Perez qui avait 14 ans auparavant proclamé officiellement la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens annonce à présent le retour des capitaux financiers étrangers sur le territoire national (Lander, 1998 ; Mommer, 2002).

Dans un premier temps, comme l'écrit Bernard Mommer (1998), les mesures adoptées dans le cadre des réformes pétrolières concernent essentiellement les activités du secteur aval de l'industrie des hydrocarbures. Un tel choix n'est pas inopportun dans la mesure où elles ne sont pas considérées comme des activités aussi stratégiques que celles relatives à l'exploitation des hydrocarbures. En procédant de la sorte, la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 n'est à aucun moment révisée, ce qui permet de prémunir le monopole des activités de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A..

La première mesure adoptée en ce sens concerne la valorisation des hydrocarbures sur le marché intérieur. Pour faire face au déficit de rentabilité inhérent à la commercialisation des produits pétroliers sur le marché national, le gouvernement procède à une réévaluation à la hausse des prix des carburants à la pompe de l'ordre de 100% en l'espace de trois années. Le but est d'accroître le volume des recettes fiscales et d'atténuer le manque à gagner de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. par rapport au différentiel de prix avec le marché d'exportation. Néanmoins, si son adoption est conforme aux recommandations du Fonds monétaire international, elle rencontre aussi la désapprobation d'une partie des consommateurs nationaux. La hausse du prix des carburants entraîne dans son sillage une hausse importante du prix des transports en commun, de l'ordre de 30% provoquant le mécontentement des populations les moins favorisées. Margarita Lopez-Maya (2000,2001)

montre que les mesures libérales adoptées par le gouvernement Perez ne sont pas sans conséquences sur la structure sociale de la société vénézuelienne puisqu'elles se traduisent, quelques semaines seulement après leur annonce, par de violentes manifestations et émeutes dans Caracas et son agglomération, plus connues sous le nom des émeutes du Caracazo[113].

Autre initiative initiée dans le cadre des réformes pétrolières, le gel du programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (Lander, 1998 ; Mommer 1998,2001). Le coût de l'internationalisation et les difficultés d'approvisionnement des raffineries situées hors du territoire national amènent le gouvernement à interrompre le processus d'acquisition d'actifs dans le raffinage étranger. La priorité est dorénavant donnée au développement et à la consolidation des installations pétrolières nationales au lieu de l'implantation à l'étranger[114]. Pour ce faire, comme le notent Jesus Mora-Contreras et Ramon Espinasa (1994), PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dispose d'un budget de 3.5 milliards de dollars destiné au développement des activités de raffinages domestiques lui permettant d'une part de construire une raffinerie dotée d'un outil de conversion profonde pouvant traiter les pétroles lourds et extras-lourds orientée principalement vers les marchés d'exportation et, d'autre part de procéder à la modernisation des raffineries situées sur le territoire national.

Le secteur de la pétrochimie constitue également une préférence de structure pour le gouvernement qui y consacre un montant équivalant de 3.5 milliards de dollars (Mora-Contreras & Espinasa, 1994 ; Mora-Contreras, 1994). L'allocation de cette somme substantielle doit permettre à la holding pétrolière de réaliser les investissements nécessaires à l'extension de ses activités de pétrochimie et d'atteindre une meilleure valorisation pour ses produits pétroliers sur le marché intérieur mais aussi et surtout sur les marchés étrangers. PEQUIVEN, la filiale pétrochimique de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est dorénavant autorisée à s'associer avec des compagnies étrangères à condition que celles-ci s'inscrivent

[113] Le 27 février 1989, les émeutes du Caracazo ont provoqué la mort de nombreux manifestants dont le bilan se situe entre 300 et 3 000 victimes. Les revendications sont exclusivement d'ordre sociales.

[114] Lors de son discours d'investiture, le Président Carlos Andrés Perez demande aux dirigeants de la holding pétrolière de mettre un terme à la poursuite du programme d'internationalisation dans lequel PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est inscrit depuis 1983. Il considère que celui-ci n'a plus besoin d'être poursuivi dans la mesure où les objectifs recherchés initialement ont été largement atteints. De plus ce programme mobilise une part importante des revenus de la holding et de l'Etat. Il propose aux dirigeants de la holding pétrolière de poursuivre le processus d'intégration verticale au Venezuela avec la construction de nouvelles raffineries. Cela permettra d'atténuer le degré de dépendance de PDVSA-Caracas vis-à-vis de ses filiales à l'étranger et de générer des externalités positives sur le secteur hors hydrocarbures. La demande formulée ne sera pas suivie d'effet et, bien au contraire, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident d'intensifier leur stratégie d'intégration verticale en consolidant les actifs précisément hors du territoire national (Casas Gonzalez, 1991).

dans une optique de consolidation et de croissance de ce secteur connexe à l'industrie des hydrocarbures vénézueliens (Philip, 1997, 2008 ; Mommer, 1998).

Lorsqu'en 1989 le Président Carlos Andrès Perez annonce l'ouverture (partielle et conditionnelle) du secteur des hydrocarbures aux capitaux privés, les dirigeants de la holding pétrolière ne s'y opposent pas formellement, malgré les quelques réticences et inquiétudes quant à un afflux d'investisseurs étrangers. En fait, ils prennent conscience que la perte de leur monopole sur les activités d'extraction n'est en aucune manière une contraire mais davantage une opportunité pour reconquérir plus d'autonomie vis-à-vis de leur actionnaire unique (Mommer, 1998). La pression exercée par le Fonds monétaire international sur le gouvernement vénézuelien, par son contrôle permanent sur la conduite des politiques publiques, ne pourra que renforcer leurs prérogatives d'acteur au sein de l'industrie pétrolière nationale surtout si elles limitent les tentatives d'ingérence de la part de l'Etat **(**Lander & Fierro, 1996). Les dirigeants de la holding pétrolière disposent à présent des conditions leur permettant d'acquérir au plan domestique une autonomie opérationnelle comparable à celle qu'ils ont au niveau international.

b. Recouvrement progressif d'autonomie de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Le recouvrement d'autonomie se caractérise par l'élaboration d'un Plan de développement quinquennal, plus connu sous le nom de Plan d'expansion de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.[115]. Etabli pour la première fois en 1990 et s'inspirant des modèles de plans à moyen terme des compagnies pétrolières internationales, il fixe les orientations stratégiques et les objectifs à atteindre en termes d'investissements, de résultats et de performances pour la période considérée. Chaque année, les objectifs sont révisés et ajustés en fonction des contingences et de l'évolution des fondamentaux pétroliers nationaux et internationaux. Alors que les réformes énoncées dans le secteur des hydrocarbures vénézueliens par le gouvernement Perez ne concernent à priori que les activités aval, le premier Plan d'expansion de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. va bien au-delà puisqu'il consacre d'importants projets au développement des activités amont.

[115] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1990b)

Ainsi, le développement des activités amont s'oriente tout d'abord vers une optimisation des procédés et des méthodes d'exploration dans les nouvelles zones prospectées afin que, quantitativement et qualitativement, soit évalué leur niveau de réserves de pétroles conventionnels et non conventionnels[116]. L'objectif est de hausser le volume des réserves en terre de l'ordre de 9 milliards de barils au terme de la période 1991-1996. Pour ce qui concerne la production, le plan d'expansion prévoit que les 3 filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. produisent conjointement un volume de 3.25 Mb/j en 1996, dont 1.05 de bruts lourds et 2.20 Mb/j de condensat, de bruts légers et moyens. Les investissements engagés durant la période doivent également permettre un accroissement des capacités de production autour de 3.6 Mb/j. Enfin, pour ce qui est de l'industrie du gaz, le plan d'expansion prévoit pour la première fois un accroissement substantiel des capacités de production destinées au marché domestique, les portant ainsi à 11 Gm3 par an en 1996[117].

Le plan 1991-1996 prévoit également un accroissement des investissements dans les activités aval de l'industrie pétrolière vénézuelienne[118]. Ceux-là doivent permettre d'augmenter les capacités de raffinage au Venezuela conformément aux attentes du gouvernement mais aussi d'accroître les capacités de raffinage à l'étranger exprimant ainsi une volonté contraire à celle du gouvernement de geler le programme d'internationalisation. Des investissements additifs sont prévus pour adapter les raffineries du groupe aux nouvelles normes internationales de traitement et de commercialisation[119] et assurer dans le domaine maritime le contrôle de 46% du tonnage requis par le doublement de la flotte des tankers (passant ainsi de 19 à 39 unités[120]). Pour ce qui concerne le secteur de la pétrochimie, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. envisagent de porter la capacité de production de produits pétrochimiques à 13.7 millions de tonnes par an en 1996 (soit 5.5 fois plus qu'en 1990) et de hausser le volume des exportations de 4.6 millions de tonnes[121]. Si le plan d'expansion 1991-1996 de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est de nature ambitieuse dans la réalisation des objectifs qu'il compte atteindre, son coût global est relativement élevé puisqu'il représente un montant de 50 milliards de dollars sur la période dont 5 milliards pour son lancement en 1991[122].

---

[116] *Ibid.*
[117] *Ibid.*
[118] *Ibid.*
[119] Cela consiste en l'amélioration qualitative des produits pétroliers par rapport à leur indice d'octane et à leur teneur en souffre et ceci afin qu'ils répondent aux besoins des marchés locaux et étrangers..
[120] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1990b)
[121] *Ibid.*
[122] *Ibid.*

Les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. prennent conscience que leurs objectifs pétroliers seront difficilement atteints s'ils ne s'associent pas avec des compagnies étrangères pour l'exploration de gisements d'hydrocarbures vénézueliens. Néanmoins, si première mouture de la politique d'*Apertura Petrolera* consacre le retour des compagnies pétrolières étrangères au Venezuela, elle ne leur permet pas dans l'immédiat d'accéder aux activités de l'amont pétrolier (Preure, 1992 ; Philip, 1997, 2008 ; Mommer, 2002). Les bases légales des accords d'association sont établies dans l'article 3 de la loi sur les hydrocarbures de 1967[123] et dans l'article 5 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[124]. L'article 3 pose les conditions minimales d'association entre le capital pétrolier étranger et le capital pétrolier national afin que soit établi un régime de coopération plus favorable aux intérêts de la nation vénézuelienne que ne l'est celui des concessions à ce moment là. Ainsi, la durée de l'association ne doit pas excéder 30 années et la clause Calvo[125] doit être systématiquement appliquée à l'ensemble des parties contractantes (Mora-Contreras, 1994 ; Mommer, 1998,2002). L'article 5 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 consacre explicitement la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens en excluant des activités pétrolières nationales la participation du capital pétrolier privé[126]. En fait, l'article en question ne l'exclue pas irrévocablement dans la mesure où il laisse entrevoir un interstice dans lequel pourront s'inscrire, en ultime recours, des formes d'association entre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et des compagnies pétrolières étrangères. Comme le rappelle Bernard Mommer (1998), trois conditions doivent être réunies au préalable pour la réalisation de celles-ci: la première doit garantir le contrôle du propriétaire institutionnel des réserves pétrolières sur la dite joint-venture créée, la deuxième a trait à la durée de l'association qui doit être établie pour un temps déterminé et la troisième a trait à sa légalisation par le Congrès qui, en session conjointe, doit donner son approbation avant la conclusion de ces accords.

Malgré les fortes contraintes à la constitution des joint-ventures, les dirigeants de la holding pétrolière décident de ne pas entrer en conflit direct avec les institutions étatiques, d'autant plus que le rapport de forces n'est pas en leur faveur (Lander, 1998 ; Mommer, 2002b). Pour ce faire, ils décident de ne pas modifier le régime juridique et le cadre institutionnel existant,

[123] Loi sur les hydrocarbures (1967)
[124] Loi de nationalisation (1975)
[125] La Clause Calvo est une clause selon laquelle les différends en matière de traitement des étrangers seraient du ressort exclusif des tribunaux de l'Etat national.
[126] Loi de nationalisation (1975)

mais de les interpréter, comme le qualifie Bernard Mommer (2002b), de manière « créative et intelligente ». Le procédé employé consiste à s'immiscer dans les failles de l'article 5 de la loi organique de 1975 pour mettre en œuvre les moyens qui permettront d'atteindre les objectifs escomptés, c'est-à-dire la hausse du volume de la production effective, l'augmentation des capacités de production et de raffinage, mais aussi le recouvrement des autonomies opérationnelle et financière vis-à-vis de leur actionnaire unique qu'est l'Etat vénézuelien (Mommer ; 1994, 2003). En ne procédant pas à la révision de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975, les questionnements relatifs au degré d'ouverture de l'industrie des hydrocarbures et à l'orientation de la politique pétrolière nationale restent hors du débat public (Mommer ; 1994, 2003).

c. Premiers contrats d'association dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera

En 1990, LAGOVEN négocie un premier contrat d'association avec EXXON, SHELL et MITSUBISHI dans la perspective de produire et d'exporter du gaz naturel liquéfié à partir des champs situés en off-shore ; ce projet est baptisé Cristobal Colon (Boué, 1993 ; Mora-Contreras, 1994 ; Mommer, 1994). Au lieu de soumettre le projet d'association à l'organe législatif comme le stipule la réglementation en vigueur, les dirigeants de la holding pétrolière sollicitent préalablement l'avis consultatif de la Cour suprême de justice de la République. Grâce à l'arrêt de la Cour, ils espèrent obtenir la confirmation de la primauté de la loi de nationalisation de 1975 sur l'accord en question. Celle-ci répond favorablement à la requête de LAGOVEN en affirmant que les termes de l'accord d'association ne sont pas en contradiction avec la nature de la loi qui consacre la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens. Le développement de la structure des associations permet au capital pétrolier national d'exercer un contrôle sur la joint-venture sans que celui-ci ne détienne nécessairement la majorité des parts (Mommer ; 1994,1998). Plus aucune référence n'est faite quant à la durée minimale de l'association et quant à la clause Calvo. Ainsi avec le jugement de la Cour Suprême de Justice, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. obtient davantage que la réinterprétation de la loi, puisqu'elle obtient l'abrogation de l'article 3 de loi de 1967 qui était plus profitable à l'Etat et à elle-même que ne le sont les nouvelles normes adoptées à ce moment-là.

En février 1991, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. soumet au Ministère de l'Energie et des Mines et à la Commission de l'énergie et des mines de l'Assemblée Nationale un modèle de

contrat de services pour la réouverture et la mise en exploitation de puits marginaux[127]. Or a la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 n'autorise pas l'établissement de tels contrats dans la mesure où les gisements contiennent des pétroles conventionnels. Pour ce faire, comme pour les accords d'association validés par la Cour Suprême de Justice, les dirigeants de la holding pétrolière sollicitent l'avis d'experts et de juristes nationaux et internationaux qui qualifient unanimement « les contrats de service et d'opération » comme d'authentiques contrats de service (Mommer ; 1994,1998). Pour rendre leur verdict, ceux-ci se basent essentiellement sur les critères de rentabilité des compagnies pétrolières internationales qui privilégient la rémunération pour le service d'opération qu'elles fournissent (c'est-à-dire le procédé d'extraction de brut) plutôt que la rémunération pour le produit de l'opération (c'est-à-dire la production de brut). Par conséquent, les compagnies pétrolières internationales demandent par l'intermédiaire de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à être assimilées à des prestataires de service et non pas à des producteurs de pétrole. De cette manièret, comme le souligne Jesus Mora-Contreras (2002), le pétrole reste la propriété de la holding pétrolière, qui est la seule en charge de son traitement et de sa commercialisation au Venezuela et à l'étranger.

L'ambiguïté relative à l'interprétation de l'article 5 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 permet donc aux dirigeants de la holding pétrolière de surmonter les obstacles à l'investissement privé dans le secteur des hydrocarbures vénézueliens. Pour Georges Philip (1997, 2008), les joint-ventures ainsi constituées seront considérées comme des sociétés de droit privé bénéficiant des dispositions de l'article 5 et disposant de structures comparables à celles qui existent depuis peu dans l'aval vénézuélien avec PEQUIVEN.

Au même moment où PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. procède à la réinterprétation de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975, le gouvernement vénézuelien fait face à ses obligations vis-à-vis des Institutions Financières Internationales. En effet, avec la chute des prix internationaux du pétrole et conformément aux recommandations du Fonds monétaire international (Edwards, 1992), l'Administration Perez met en œuvre en 1991 le second volet du plan d'ajustement structurel. De nouvelles coupures budgétaires et une réduction des dépenses publiques permettraient à l'Etat vénézuelien de contrecarrer l'hyperinflation et de

[127] Les contrats de service concernent 13 groupes de gisements marginaux ayant une production totale estimée à 250 000 b/j. Ce type de contrat ne nécessite pas l'approbation du Congrès dans la mesure où l'activité réservée n'est pas affectée.

palier le manque de recettes fiscales. L'épargne réalisée serait destinée au remboursement du service de la dette et des créances externes. Cependant, l'impact immédiat des mesures prises est socialement rude[128] comme le décrit Alejandro Quijada (2004) puisque, en l'espace d'une année, le produit intérieur brut a reculé de 10%, le taux de chômage a progressé de 7 à 10% de la population active, les salaires réels ont chuté de 11%[129] et le taux d'inflation a atteint un seuil de 93,8%. Et cela malgré qu'en 1991, le Venezuela enregistre un taux de croissance de 10,4%, après qu'en 1990 ce taux ait atteint un taux de 7%. Le secteur privé donne des signes de revitalisation après la période de stagnation des années 80. Les flux d'investissements tout comme le volume des réserves de changes internationales doublent (Quijada, 2004). En guise de soutien aux réformes libérales engagées, le gouvernement Perez demande[130] à son principal créancier, en l'occurrence le gouvernement des Etats-Unis, à bénéficier d'une réduction substantielle de sa dette externe notamment grâce au plan Brady[131] Néanmoins, le gouvernement vénézuélien n'obtient pas la réduction de dette escomptée mais bénéficie tout de même d'un rééchelonnement de sa dette externe grâce à l'adoption d'un échéancier et de conditions de paiements mieux adaptées à l'évolution de ses revenus[132].

Ce second volet est par ailleurs davantage austère que le premier puisque celui-ci considère tout d'abord une réduction importante du nombre des fonctionnaires et un gel des salaires de la fonction publique, une interruption de toutes nouvelles dépenses militaires, une réduction des salaires et du budget opérationnel de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et enfin une ouverture du capital de l'industrie pétrochimique en vue de sa privatisation (Lander & Fierro, 1996 ; Karl, 1997 ; Lopez-Maya, 2000,2001). Avec ces mesures, ce sont les fondements du modèle rentier qui sont remis en cause comme l'interventionnisme étatique, l'organisation et

[128] Il s'en est suivi, comme réponses à ces mesures impopulaires, de violentes émeutes dans l'ensemble du pays et plus particulièrement à Caracas. Les Etats-Unis, le Fonds monétaire international et les banques créditrices apportent un soutien sans faille aux réformes initiées par l'Administration Perez en débloquant les crédits nécessaires à leur mise en œuvre.

[129] La baisse des salaires réels est plus importante encore lorsque l'on se place sur une période plus longue. Elle est de l'ordre de 45% par rapport à 1982.

[130] Tout comme l'on fait le Mexique, le Costa Rica et les Philippines à ce moment là

[131] Le plan Brady, du nom du secrétaire d'Etat au Trésor de l'Administration Bush,.avait permis au Mexique d'obtenir une réduction de sa dette de l'ordre de 35%.

[132] Les banques créditrices ont constaté avec surprise que le montant de 675 millions de dollars nécessaires à l'acquisition des 50% des part de CITGO par Petroleos de Venezuela S.A. était très comparable aux 600 millions de dollars prêtés par les banques et accordés au gouvernement vénézuélien deux mois plus tôt. La concordance de l'opération avec la négociation de CITGO conduit les banquiers à croire que le Venezuela, contrairement au reste des débiteurs, n'a pas réellement besoin d'une réduction de sa dette. Les banquiers ont insisté pour que le gouvernement étasunien inclue le Venezuela dans la liste des pays bénéficiaires du plan Brady comme un appui de l'administration étasunienne aux réformes radicales lancées par Perez et non pas parce que le pays avait réellement besoin d'un traitement préférentiel. Les banquiers ont pour cela proposé des schémas alternatifs pour le paiement de la dette, plutôt que d'accorder au Venezuela une importante réduction de sa dette.

la régulation par l'Etat des activités du secteur privé, les missions de service public et le recouvrement de l'ensemble des dépenses sociales (Kornblith, 1996 ; Domingo & Fargier & Mora & Rojas & Tonella, 1999). L'objectif est de rompre avec le modèle issu de la nationalisation des hydrocarbures en procédant au démantèlement de son cadre légal, institutionnel et fiscal. Pour Bernard Mommer (1998), le Fonds monétaire international exerce par l'intermédiaire du programme d'ajustement structurel, un audit constant sur la politique économique vénézuelienne. Pour Brian Crips (1998), cela implique que la croissance, l'investissement et les revenus nationaux soient subordonnés à la priorité de remboursement des créanciers.

d. L'émancipation à travers la constitution d'associations stratégiques

Malgré le recouvrement partiel de l'autonomie opérationnelle, la holding pétrolière ne dispose toujours pas d'une autonomie financière qui lui permettrait d'accroître le volume de ses fonds propres et de disposer librement de son cash flow. La baisse des prix internationaux du pétrole en 1991 conduit l'administration Perez à réduire les investissements pétroliers prévus de l'ordre de 20%, ce qui équivaut à un montant d'un milliard de dollars[133] (Mommer, 1998 ; Duque Ramirez, 2003). Avec l'orientation libérale de la politique économique nationale, les dirigeants de la holding pétrolière pensaient être à l'abri de toute ingérence étatique, or ce n'est pas encore le cas.

Dans ce contexte, il devient difficile pour eux d'engager le moindre investissement sur le moyen ou sur le long terme sans que l'intervention de l'Etat ne vienne hypothéquer la réalisation des projets. Les plans d'investissements de la compagnie continuent, comme cela

[133] En août 1991, l'Etat tente une nouvelle fois de mettre sous tutelle juridique Petroleos de Venezuela. Sous les ordres du Président de la République, le Ministre de l'Energie Celistino Armas envoie une directive au Président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A Andrés Sosa Pietri dans laquelle des mesures contraignantes modifient les termes de l'interaction entre lui et le Ministère. La directive de Armas empêche la holding pétrolière de créer de nouvelles filiales sans l'approbation exclusive du Ministre de l'Energie. Il devient dans ce cas impossible pour elle d'engager la moindre dépense ou le moindre coût non anticipé sans en informer au préalable le Ministère de l'Energie qui étudie le budget. Le mémorandum de Armas est ressenti comme une atteinte massive à l'autonomie d'entreprise et tous les cadres de la compagnie menacèrent de démissionner en guise de protestation. Le Président Carlos Andrés Perez fit marche arrière, afin d'apaiser les conflits entre le ministère et PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. La nouvelle directive restaure l'autonomie d'entreprise de la holding pétrolière et abaisse l'exigence d'informer et de faire approuver les décisions de l'entreprise par le Ministre. La directive crée une commission spéciale composée par le Ministre du Pétrole, le Président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, le Ministre du Plan et le Directeur de la Banque Centrale du Venezuela afin de s'assurer en harmonie de l'exécution des investissements pétroliers et des programmes économiques et financiers du gouvernement. Mais quelques mois plus tard, le gouvernement entaille le budget de plus d'un milliard de dollars et gèle certaines des aires d'exploration les plus importantes de la compagnie.

fut le cas au cours des années précédentes, à être révisés selon les mouvements erratiques du budget public. Selon Georges Philips (1997, 2008), une alternative se présente à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. pour maintenir ses capacités et son niveau de production en l'état et entreprendre les investissements nécessaires à la poursuite de ses activités : la première est celle du recours à l'emprunt auprès de bailleurs de fonds internationaux et la seconde est l'association avec des compagnies pétrolières privées, qu'elles soient nationales ou étrangères.

Quand les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident de recourir à l'emprunt international, ils constatent qu'un tel procédé leur est quasiment impossible[134]. A la fin de l'année 1991, la dette de la holding pétrolière s'élève à 3,7 milliards de dollars, soit un septième du total de ses actifs. Comme le montre Bernard Mommer (1994,1998), le budget opérationnel de la compagnie pétrolière vénézuelienne est considéré par le Fonds monétaire international comme une partie intégrante des dépenses publiques, de même que les dépenses d'investissement sont considérées comme des investissements publics. La gestion des ressources propres de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est ainsi subordonnée à l'accord préalable des instances décisionnelles de cette institution financière internationale qui décide de l'opportunité ou pas d'entreprendre les investissements pétroliers. Avec la politique d'ajustement structurel, il y a un contrôle strict des finances publiques de la part des comités de contrôle et de surveillance du Fonds monétaire international (Karl, 1997 ; Mommer, 2002). L'Etat vénézuelien ne peut assurer le remboursement de sa dette publique que s'il s'engage à réduire drastiquement le volume de ses dépenses publiques. Afin que le déficit public n'excède pas les 4% du produit intérieur brut (Ehtisham & Mottu, 2002). Par conséquent, l'option de l'emprunt s'avère être relativement limitée alors que celle de l'association est moins restrictive, d'autant plus que les dirigeants de la holding pétrolière adoptent le principe selon lequel il est préférable de s'associer plutôt que de s'endetter davantage.

Pour les dirigeants de la holding pétrolière, il ne reste plus que l'option de l'association avec des investisseurs privés pour que le plan d'expansion puisse être mené à son terme. La principale raison invoquée pour la constitution des associations avec le capital pétrolier privé est celle de la remise en activité des puits marginaux (Mommer, 1994 ; Mora-Contreras,

[134] En nous référant au travail effectué par Maria Mirabal (1999), nous comprenons dans quelle mesure l'Etat vénézuelien dispose de peu de marges de manœuvre dans la programmation et dans la conduite de sa politique monétaire.

1994). Cette opération peu rentable mais fortement capitalistique n'est envisageable que si la holding pétrolière s'associe à des compagnies pétrolières privées. Leur implication, tant humaine que technique et financière permettrait d'une part d'initier des projets pétroliers conventionnels dans les secteurs amont et aval et de développer d'autre part les réserves de pétroles de la ceinture de l'Orénoque (Mommer, 1994 ; Mora-Contreras, 1994). Le but étant d'acquérir une technologie[135] adaptée aux spécificités géologiques de ses gisements pétroliers, de profiter d'un savoir faire organisationnel, d'augmenter la capacité et le volume de production, de réduire les coûts d'opérations et enfin d'exporter davantage de pétrole lourds et extra-lourds vers les raffineries situées à l'étranger (Mommer, 1994 ; Mora-Contreras, 1994). Ainsi, en procédant de la sorte, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. espèrent résorber le dilemme posé ces dernières années par les profils de production, de traitement et d'exportation des pétroles vénézueliens en forgeant des associations qu'ils qualifient de «stratégiques » pour l'industrie pétrolière vénézuelienne.

De plus, les associations avec les capitaux étrangers sont aussi pour la holding vénézuelienne le moyen de se transformer en interne et d'établir un nouveau cadre de relations avec l'autorité de tutelle qu'est le Ministère de l'Energie et des Mines. Les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. escomptent recouvrir l'autonomie opérationnelle et financière dont ils disposent à l'international et qui leur fait tant défaut au plan domestique. Ainsi Sosa Pietri, le Président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., avoue un ambitieux projet qui est de transformer la holding pétrolière en une Global Energy Company dont les actions seraient placées dans les marchés financiers vénézueliens et surtout étrangers (Mommer, 1994).

Dans un contexte politique et économique instable, le gouvernement vénézuelien préfère confier à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. la charge d'établir directement avec les investisseurs privés les modalités de l'ouverture et les conditions d'association dans le secteur des hydrocarbures (Domingo & Fargier & Mora & Rojas & Tonella, 1999). Au mois de juin 1992, le Président de la holding pétrolière, Gustavo Roosen, propose aux compagnies pétrolières étrangères des alliances « stratégiques » afin que celles-ci concentrent leurs investissements dans le développement des réserves de pétroles lourds et extra-lourds et dans

[135] Malgré 17 années d'existence de l'INTEVEP, Petroleos de Venezuela est toujours fortement dépendante de la technologie créée par les transnationales pétrolières ou indirectement par les parapétrolières. Cette absence de maîtrise technologique autonome est pour elle une raison supplémentaire d'établir des associations avec les compagnies pétrolières étrangères.

l'optimisation de leur traitement dans les raffineries nationales (Mora-Contreras, 1994 ; Mommer, 1998).

PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. propose aux compagnies pétrolières internationales deux formes de contractualisation que sont les contrats d'opérations et les accords d'association. Les contrats d'opérations concernent essentiellement les activités pour lesquelles la holding pétrolière ne dispose pas de technologie et de savoir-faire nécessaire au développement de réserves d'hydrocarbures. Ces contrats sont modestes dans la mesure où ils n'affectent pas la nature des activités réservées et ne nécessitent pas l'approbation préalable du Congrès. Les accords d'associations concernent également les activités pour lesquelles la holding ne dispose pas de la technologie et du savoir-faire nécessaires mais, contrairement aux contrats précédents, ils concernent les activités réservées et nécessitent leur soumission et leur approbation par le Congrès vénézuelien (Mora-Contreras, 1994 ; Mommer, 1998). Pour ce qui concerne le régime fiscal régissant les activités des associations, Bernard Mommer (2001) montre qu'il est identique à celui de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., c'est-à-dire qu'il correspond à une contribution en 3 volets comportant un taux de royaltie de 16,67%, un impôt sur les revenus (IsiR) de l'ordre de 66,7% et une taxe d'exportation (IsiE) de l'ordre de 20% ; la somme des trois atteint près de 85% des bénéfices nets de l'activité pétrolière.

Les objectifs de développement du plan d'expansion 1993-2002 de Gustavo Roosen consistent en une augmentation des réserves prouvées de brut conventionnel de 63 à 65 milliards de barils, en une élévation du potentiel de production de son niveau actuel de 2.8 à 4 Mb/j dans lesquels 3.5 Mb/j proviendraient des aires traditionnelles et 500 000 b/j des nouvelles aires exploitées et enfin d'élever la production proprement dite de 2.4 à 3.6 Mb/j sans prendre en compte la production de la ceinture de l'Orénoque[136]. Néanmoins, pour réaliser ces objectifs, il est nécessaire d'ouvrir davantage le secteur pétrolier aux investisseurs privés nationaux et étrangers, c'est-à-dire leur offrir un accès moins contraignant aux ressources en terre (Mommer, 1998).

Le manque de compétitivité et d'attractivité de l'industrie pétrolière vénézuelienne conduit les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à demander au gouvernement Perez d'alléger substantiellement le régime d'imposition lié aux activités pétrolières nationales. Ils le

[136] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1992b)

justifient par le fait que la conduite de la politique d'Apertura avec le cadre légal et réglementaire issu de la nationalisation des hydrocarbures nécessite une réorientation de la politique fiscale vénézuelienne. Pour réactiver la production des champs marginaux dans le cadre des contrats de service et d'opération, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. négocie un taux de royaltie de 1% avec le Ministère de l'Energie et des Mines. Les dirigeants de la compagnie pétrolière vénézuelienne affirment que ces puits ne sont pas rentables et que, par conséquent, toute contrainte fiscale excessive dévierait le flux des investissements pétroliers internationaux vers des zones de production plus attractives que celles du Venezuela. Il en est de même pour ce qui concerne les accords d'associations puisque les activités relatives au gaz naturel liquéfié et à la transformation du pétrole extra lourd[137] sont soumises au même taux de royaltie (Mommer ; 1998,2001).

Le gouvernement vénézuelien répond favorablement aux requêtes de la holding pétrolière en abaissant le taux de l'impôt sur le revenu pour les joint-ventures. Au sein de celle-ci, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. bénéficie institutionnellement d'un traitement équivalent à celui réservé à l'opérateur étranger et fiscalement d'une réduction d'impôt sur le revenu de l'ordre de 37,7%. En effet, si la holding pétrolière exploite seule un gisement, l'impôt sur le revenu est de 67,7%. Si l'opérateur étranger exploite seul un gisement ou conjointement avec PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., l'impôt sur le revenu est de 30%. Les compagnies pétrolières internationales ne paient désormais pas d'impôt sur la base d'un taux spécifique aux activités pétrolières mais sur la base d'un taux commun à l'ensemble des entreprises non productrices d'hydrocarbures (Mommer ; 1998,2001). La politique de maximisation des recettes fiscales qui prévalait jusque là est ainsi progressivement remplacée par une politique de minimisation de l'impôt pétrolier. Les conditions fiscales négociées par les dirigeants de la holding pétrolière sont aussi avantageuses que celles qui prévalaient prés de 30 ans auparavant, c'est-à-dire avant que n'intervienne la réforme de la loi sur le revenu de 1966.

Cependant, les compagnies pétrolières transnationales ne se satisfont pas des mesures incitatives adoptées et réclament davantage de réformes qui garantissent autant la rentabilité que la protection de leurs investissements au Venezuela. Elles demandent notamment une transformation profonde du cadre légal, fiscal et réglementaire qui régit les activités pétrolières nationales. Elles demandent que les associations soient exclues des clauses

[137] Le Congrès approuve une association dans l'orimulsion et quatre dans le syncrude. L'orimulsion est une mixture (70/30) de pétrole extra lourd avec de l'eau.

applicables aux entreprises productrices d'hydrocarbures, qu'elles soient soumises au régime ordinaire d'imposition (et par conséquent, qu'elles soient également exclues du système des prix fiscaux de référence) et que les normes internationales de protection des investissements soient également en vigueur au Venezuela (Mora-Contreras, 1994; Philip, 1997, 2008). Pour Georges Philip (1997, 2008), les compagnies pétrolières étrangères font savoir que leurs préférences se dirigeront vers d'autres pays étant donné les conditions légales et fiscales du Venezuela. Elles affirment que leurs compétences et leur capacité financière sont à la disposition de l'industrie pétrolière vénézuelienne si, et seulement si, l'administration vénézuelienne leur assure la protection de leurs investissements.

§2. Déréglementation et dérégulation de l'industrie pétrolière vénézuelienne

Les compagnies pétrolières internationales conditionnent leur retour au Venezuela par l'établissement d'un cadre légal qui leur assure la protection internationale de leurs investissements industriels et financiers. Les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. font écho à leurs revendications en incitant l'Etat à engager un processus de déréglementation et de dérégulation des activités pétrolières nationales. Comme nous le verrons dans ce second paragraphe, le but est alors de remettre en cause les acquis du processus de nationalisation et de les remplacer par des normes de protection du droit international des investissements.

a. Crise de gouvernabilité et réformes pétrolières

Trois années après la proclamation de la politique du *Gran Viraje*, les principaux indicateurs économiques, financiers et sociaux du Venezuela ne sont pas à la hauteur des objectifs escomptés. La réforme libérale initiée par le gouvernement Perez a été pensée initialement comme une sorte de « thérapie de choc » afin d'obtenir des résultats probants à court terme (Domingo & Fargier & Mora & Rojas & Tonella, 1995). Or ceux-ci ne sont guère satisfaisants tant en matière de remboursement de la dette extérieure, de croissance économique que de stabilité et de cohésion sociales. Miriam Kornblith (1996) affirme que bien que la politique économique du pays soit profondément pénétrée à tous les niveaux de décision par les institutions financières internationales, les mesures imposées n'ont pas permis d'atteindre leur objectif principal qui est de garantir le remboursement de la dette extérieure. Le Venezuela reste fortement endetté en 1993 puisque la dette s'élève à 30,475 milliards de

dollars, soit 53% du produit intérieur brut du pays (Mirabal, 1999 ; Salazar-Carillo & West, 2004). En fait, le plan d'ajustement structurel imposé par les instances décisionnelles du Fonds monétaire international se traduit, dans sa mise en application, par une brusque libéralisation des prix et des taux d'intérêts domestiques ainsi que par une baisse conséquente des tarifs douaniers.

Pour Margarita Lopez-Maya (2000,2001), les mesures adoptées dans le cadre du plan d'ajustement structurel se font ressentir immédiatement puisque le taux d'inflation connaît une hausse significative (passant de 38.7% en 1993 à 60.8% en 1994) et le taux de chômage connaît une progression importante (passant de 9% en 1993 à 13% de la population active en 1994). C'est sur le plan social que les effets désastreux du plan d'ajustement structurel se font le plus sentir à court terme. Dans un contexte inflationniste et de hausse du taux de chômage, la paupérisation croissante exacerbe les problèmes sociaux de la population du pays provoquant son mécontentement mais aussi sa méfiance vis-à-vis des gouvernants. Le Venezuela entre alors dans une période de fortes instabilités économiques et sociales, mais aussi politiques et institutionnelles (Lopez-Maya, 2000,2001).

La crise de confiance envers les partis politiques traditionnels et les dirigeants politiques exprime en fait une crise identitaire et institutionnelle plus profonde, se traduisant par des soulèvements populaires et des troubles militaires sur l'ensemble du territoire national. En 1992, prétextant le mécontentement populaire et la volonté de changement, deux tentatives successives de coup d'Etat visant au renversement du Président Perez sont menées par des militaires associés aux courants nationalistes[138] (Villalobos-Bernal, 1997 ; Lopez-Maya, 2000,2001).

Ainsi en 1993, même si les tentatives de renversement n'ont pas abouties, le gouvernement vénézuelien sort très affaibli par les crises politiques, économiques et sociales qui sont de plus

[138] Hugo Chavez Frias, élu Président de la république en 1999, a été l'un des instigateurs de la tentative de renversement du Président Perez. Il sera arrêté avant d'être gracié moins de deux années plus tard. Les tentatives de coups d'Etat ont avorté et n'aboutissent pas au renversement du gouvernement mais le seul fait qu'elles aient été initiées ébranlent néanmoins la stabilité apparente des institutions du pays. Quelques mois plus tard, la présidence de Carlos Andrès Pérez est prématurément interrompue, non pas par un nouveau soulèvement militaire nationaliste, mais par une décision de justice de la Cour suprême qui, pour des faits de corruption, le démet de ses fonctions de Président de la République. Dés lors, l'incertitude politique et institutionnelle s'installe au Venezuela où un président par intérim assure le pouvoir pendant quelques semaines avant de laisser la place à un président désigné par les membres du Congrès. Celui-ci doit assumer la fonction qui lui a été conférée jusqu'à l'élection présidentielle de décembre 1993.

en plus patentes. Pour Luis Villalobos-Bernal (1997), dont les travaux portent sur les liens entre les élites pétrolières et la formulation de la politique pétrolière vénézuelienne, la difficulté est d'autant plus grande pour le gouvernement que le déficit de légitimité populaire le limite dans ses rapports et ses relations avec ses interlocuteurs nationaux et étrangers. Le gouvernement ne prend plus d'initiatives propres et poursuit très péniblement le processus des réformes initiées par ses prédécesseurs. Son action se cantonne alors à une gestion au jour le jour des affaires courantes du pays. Pour l'auteur, c'est dans ce contexte particulièrement instable que les dirigeants de la holding pétrolière interviennent auprès du gouvernement de transition pour que des réformes structurelles soient entreprises dans le domaine pétrolier. Pour convaincre leurs interlocuteurs, ils affirment qu'une partie de la solution aux problèmes du pays se trouvent dans la mise en œuvre d'une politique d'ouverture plus effective qui permettrait un afflux des capitaux et d'investisseurs étrangers.

Les motivations intrinsèques des dirigeants de la holding pétrolière sont à trouver dans la quête qui est la leur de l'accession à davantage d'autonomie opérationnelle et financière sur le territoire national. Le plus important pour eux est de mener les projets de développement à terme, de trouver les financements nécessaires même si cela doit se faire par l'association avec des compagnies pétrolières étrangères (Mommer, 1994). Le besoin de financement est d'autant plus important à ce moment là que la holding s'est lancée dans plusieurs projets dans l'orimulsion, les pétroles extra-lourds et le gaz libre à partir des champs situés en mer. D'ailleurs, la réforme de la loi de l'impôt sur le revenu de 1992 les encourage dans ce sens dans la mesure où elles les incite à former des associations avec les compagnies pétrolières internationales[139].

Néanmoins, les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères réclament préalablement à la formation de toutes alliances, au-delà même de l'accès à la ressource, davantage de garanties de la part du gouvernement vénézuelien pour le développement, pour la rentabilité et pour la protection de leurs actifs pétroliers (Philip, 1997, 2008 ; Antill & Arnott, 2002). Face aux crises économiques, sociales et politiques, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

[139] En voulant encourager la constitution d'alliances stratégiques entre les filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.. et les compagnies pétrolières étrangères, le gouvernement Perez a créé une situation de nature discriminatoire envers sa propre entreprise publique. En effet, la réforme de la loi de l'impôt sur le revenu initiée en 1992 instaure des règles fiscales pour les compagnies pétrolières étrangères qui ne sont pas identiques à celles qui sont imposées à la holding pétrolière lorsque celle-ci exploite seule les gisements en terre. Si PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.. s'associe avec des investisseurs pétroliers étrangers, elle paie un impôt sur le revenu à un taux propre aux entreprises non productrices d'hydrocarbures. Dans le cas contraire, la holding pétrolière paie l'impôt sur le revenu sur la base du taux appliqué aux entreprises productrices d'hydrocarbures.

savent qu'il ne leur est pas possible d'introduire les réformes demandées par les compagnies pétrolières étrangères dans le cadre d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures, d'autant plus qu'elle remettrait en cause la loi sur les hydrocarbures de 1975 et accentuerait davantage la crise institutionnelle que connaît le pays.

Ainsi, afin d'abaisser les barrières à l'entrée et de rendre davantage contestables les différents secteurs de l'industrie pétrolière vénézuelienne, les dirigeants de la holding pétrolière arrivent à convaincre le gouvernement vénézuélien de les charger de la négociation avec les compagnies pétrolières étrangères mais aussi de l'élaboration des projets de loi que le gouvernement soumettra par la suite à l'approbation des membres du Congrès. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. acquiert pour la première fois un rôle politique important en soumettant indirectement au Congrès un projet d'accord fidèle aux conditions des compagnies pétrolières étrangères. C'est dans cet environnement d'incertitudes que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et les compagnies pétrolières étrangères décident de coopérer en laissant de côté toutes les considérations légales et les doutes politiques (Villalobos-Bernal, 1997). Quelques mois plus tard, le gouvernement soumet à l'approbation du Congrès deux projets de lois préalablement élaborés par les dirigeants de la holding pétrolière : le premier est relatif à la loi de l'impôt sur le revenu et le second est relatif au cadre légal d'exploitation des pétroles extra-lourds.

b. Les réformes fiscales dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera

En août 1993, le Congrès vénézuelien approuve une nouvelle réforme de la loi de l'impôt sur le revenu[140] élaborée par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et présentée comme telle par le gouvernement vénézuélien de transition (Mommer, 2001 ; Pirela, 2005). Il y est question de l'imposition des revenus générés par les activités industrielles, mais surtout de l'imposition des revenus issus des activités liées à l'exploration gazière et pétrolière. Le procédé employé par les dirigeants de la holding pétrolière ne consiste pas à remettre directement en cause la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 mais à réinterpréter, dans le sens de leurs intérêts, certains des aspects les plus contraignants du cadre de la loi régissant l'imposition des activités pétrolières.

[140] La loi sur la rente est élaborée et votée en 1993 mais sera officiellement retranscrite dans le Journal Officiel qu'en mai 1994.

Le paiement de la rente est traditionnellement défini, après les paiements établis dans la loi organique sur les hydrocarbures, par la loi de l'impôt sur le revenu de 1966 et de la loi sur les hydrocarbures de 1967. En effet, comme nous l'avons montré dans le chapitre I, celle-ci spécifie les taux particuliers pour le secteur des hydrocarbures et répartit les contribuables en trois groupes que sont les personnes privées, les entreprises non productrices d'hydrocarbures et les entreprises productrices d'hydrocarbures. Le taux d'imposition des activités des deux premières catégories est de 30% alors que celle de la troisième catégorie est de 67.7%. Avec la réforme de 1991[141], le taux relatif aux entreprises d'hydrocarbures est abaissé de 67.7% à 30% pour encourager la formation des alliances stratégiques dans l'exploitation de gisements considérés comme peu rentables. Le taux appliqué est le même que celui appliqué aux entreprises non productrices d'hydrocarbures, alors même que leur activité principale est d'en extraire.

Pourtant, malgré la baisse significative du taux d'imposition sur le revenu, les associés de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dans les alliances stratégiques demandent une réforme plus profonde de la loi de l'impôt sur le revenu lié à leurs activités (Mommer, 1998 ; Lander, 1998). Ils partent de l'hypothèse que les opérations d'extraction du gaz et des pétroles extra-lourds ne relèvent pas d'un taux d'imposition sur le revenu relatif aux entreprises d'hydrocarbures et que, par conséquent, celles-ci n'ont pas à être assujetties aux autres formes d'imposition propres aux activités d'extraction d'hydrocarbures. Autrement dit, puisqu'elles sont des entreprises qui ne produisent pas des hydrocarbures, il n'y a aucune raison qu'elles soient soumises au paiement de la royaltie et de l'impôt sur les exportations d'hydrocarbures.

Présentée de la sorte, les demandes d'exonération de taxes des compagnies pétrolières étrangères ne pourront être satisfaites si la loi organique sur les hydrocarbures n'est pas modifiée préalablement. L'adoption d'une procédure de révision serait d'autant plus compliquée et incertaine que, comme le souligne Michael Coppedge (1994), elle devra faire l'objet de débats publics mais aussi d'amendements qui remettraient éventuellement en cause l'essence même de la réforme escomptée. Ainsi, pour éviter que les discussions ne se prolongent indéfiniment, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. demandent au gouvernement d'introduire un réajustement fiscal qui permettrait aux associés de palier les effets non escomptés de l'hyperinflation. Pour Bernard Mommer (1998), les mesures adoptées

[141] Loi de l'impôt sur la rente (1991)

doivent permettre des rabattements, des exonérations et aussi la suppression progressive de taxes relatives à l'activité extractive et commerciale des joint-ventures, l'objectif étant une reformulation implicite du régime fiscal relatif aux activités pétrolières au Venezuela. Celui-ci $T_{(1970)}$ s'identifie comme étant la somme de la taxe de royaltie (R), de l'impôt sur le revenu (IslR) et de l'impôt sur les exportations (IsEX) :

$$\mathbf{T_{(1970)} = R + IslR + IsE}$$

Tout d'abord, dans le cadre de l'exploitation des gisements gaziers, le paiement de la royaltie R est soumis aux prélèvements prévus initialement par la loi des hydrocarbures[142]. Or, le seul cadre légal relatif aux activités d'extraction des hydrocarbures gazeux est, comme le rappelle Bernard Mommer (1998), la loi de 1943 qui est établie à un moment où le gaz naturel n'a aucune valeur marchande. La demande intérieure étant insignifiante, le gaz naturel est soit brûlé ou réinjecté dans les gisements. La loi de 1943 établit un taux de redevance d'un sixième sur le gaz naturel si celui-ci fait l'objet d'une commercialisation, mais, même dans ce cas, elle autorise le Ministère de l'Energie et des Mines à signer un accord contractuel avec l'exploitant pour une période allant à quinze années. Les amendements de 1967[143] permettent même d'exonérer complètement l'exploitant du paiement de la royaltie « si le gaz sert à approvisionner des villes ou pour tout autre usage jugé d'intérêt public[144] ». Les associés obtiennent que leur soit appliquée la loi de 1943 et se voient accorder une exonération du paiement des redevances, c'est-à-dire de la royaltie, au moins pendant les quinze premières années de l'association.

Dans le cadre de la production des pétroles extra-lourds, même si la situation est légèrement différente, les associés obtiennent également des conditions fiscales très favorables pour ce qui concerne le paiement de la royaltie. En effet, alors que le baril d'extra-lourd est vendu à un prix plus ou moins équivalent à celui du brut et que la loi sur les hydrocarbures définit un taux de redevance d'un sixième au minimum[145], les associés au sein de la joint-ventures obtiennent que le taux de la royaltie soit de 1% pour les 9 premières années avant qu'il ne

[142] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993)
[143] Martinez (2000), Loi sur les hydrocarbures (1967)
[144] Loi sur les hydrocarbures (1967)
[145] Le Ministère a le droit de descendre sous cette barre temporairement, mais il peut a tout moment remonter le taux d'imposition à sa valeur précédente. En fait, en raison du faible taux de rentabilité de ces projets, Maraven annonce que les associations pourront négocier des conditions particulières concernant les redevances pendant les premières années.

revienne au taux initial d'un sixième. De fait, comme le souligne Bernard Mommer (1998), durant la période de 9 années pour l'exploitation des pétroles extra-lourds et de quinze années pour les hydrocarbures gazeux, l'Etat propriétaire des gisements en terre ne perçoit quasiment aucune rente foncière liée à l'exploitation de ses ressources.

Dans une démarche similaire à celle ayant permis l'anéantissement de la rente foncière, les compagnies pétrolières étrangères demandent que soit prononcé la fin du système de prix de référence fiscaux pour les types de gisements proposés à l'ouverture. Les associés considèrent en effet que les joint-ventures constituées ne relèvent pas des clauses applicables aux entreprises productrices d'hydrocarbures et que, par conséquent, le régime ordinaire d'imposition doit leur être appliqué. L'impôt relatif aux exportations d'hydrocarbures, créé en 1970 afin de permettre le recouvrement des profits extraordinaires réalisés par les exploitants pétroliers pendant les périodes de prix forts, n'a plus lieu d'exister. Le Congrès accepte la suppression progressive de l'impôt sur les exportations puisqu'il passe de 9,6% pour 1993, à 4,8% pour 1994, à 2,4% pour 1995 et disparaît complètement à partir de 1996[146].

Ainsi, cinquante ans après la formulation de la loi sur les hydrocarbures de 1943, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. remettent explicitement en cause le droit légitime de l'Etat vénézuelien de prélever tout profit excédentaire provenant de l'exploitation de sa ressource en demandant à ce que les associations ne soit plus soumises au taux pétrolier et qu'elles soient dorénavant exclues du système des prix fiscaux de référence. Pour Bernard Mommer (1998), cette mesure revient à nier tout simplement la souveraineté de la nation en tant que propriétaire de la ressource.

Avec la réforme de la loi de l'impôt sur le revenu[147], le cadre fiscal institué tout au long du processus de nationalisation est remis en cause par les opérateurs de l'industrie pétrolière nationale. Avec la promulgation de la loi sur le revenu de 1993, le régime fiscal s'identifie comme étant la somme de la taxe de royaltie et de l'impôt sur le revenu, tous deux dotés de coefficients d'imposition moins importants que ceux qui prévalaient jusque-là. L'impôt sur les exportations d'hydrocarbures est progressivement supprimé. Ainsi, pour ce qui concerne les associations, le régime fiscal $T_{(1993)}$ relatif aux activités pétrolières au Venezuela passe à :

[146] Loi sur l'élimination de la taxe d'exportation (1993)
[147] Loi sur la rente (1994)

$$T_{(1993)} = R + IslR$$

Il est intéressant de replacer la réforme de l'impôt sur le revenu dans une perspective historique. Comme nous l'avons montré dans le chapitre I, en 1943, le gouvernement vénézuelien accomplissait une réforme radicale du secteur pétrolier (Pierla, 2005). Alors que les concessionnaires déniaient à l'Etat le droit de prélever d'autres impôts que ceux prévus dans les contrats de concessions, le gouvernement obtint le droit, en tant que propriétaire de la ressource, de prélever tout profit excédentaire provenant de l'exploitation de sa ressource.

Ainsi, il apparaît dés lors que le nouveau cadre fiscal pour les associations est comparable à celui qui prévalait lors de la première loi sur les hydrocarbures de 1920, faisant ainsi abstraction de toutes les réformes qui ont permis au propriétaire des ressources en terre d'affirmer son droit de prélever des taxes pour l'exploitation de ses ressources. En fait, au minimum durant les 9 premières années, le taux d'imposition pour les activités gazières et celles relatives à l'exploitation des pétroles extra-lourds est équivalant au taux appliqué à toutes les activités industrielles puisque le taux de royaltie est de 1%, soit quasiment inexistant.

Si l'adoption des réformes de la loi de l'impôt sur le revenu confère des avantages fiscaux incontestables aux compagnies pétrolières étrangères, ces dernières ne sont toujours pas disposées à investir massivement leurs capitaux dans les zones d'exploration et de production proposées à l'ouverture. Les dirigeants des compagnies pétrolières étrangères intéressées par le potentiel des réserves de pétroles non-conventionnels de l'amont vénézuélien affirment que le cadre légal en vigueur, c'est-à-dire celui de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975, n'est guère adapté au développement de leurs activités dans ce pays. En conséquence, ils font savoir aux dirigeants de la holding pétrolière qu'ils ne seront disposés à investir que si le gouvernement vénézuelien accepte préalablement de conformer ses pratiques et ses modes d'interventions aux normes internationales, c'est-à-dire celles relatives au nouveau droit international des investissements (Mora-Contreras, 1999 ; Noël, 2002). Dans le cas contraire, leurs investissements s'orienteront inexorablement vers d'autres zones de production pétrolières moins contraignantes légalement et plus intéressantes fiscalement.

c. Les réformes légales et institutionnelles issues de la politique d'Apertura Petrolera

Face aux exigences de conformité aux règles de l'Etat de droit, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident de ne pas réviser la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 mais d'introduire les demandes de garanties réclamées par les compagnies pétrolières étrangères dans un nouveau projet de loi spécialement consacré à l'extraction des pétroles non conventionnels. Le gouvernement vénézuélien de transition[148] soumet tel quel le projet de loi sur les pétroles extra-lourds à l'approbation des membres du Congrès qui, malgré de fortes réticences sur les concessions accordées aux compagnies pétrolières étrangères, en approuve finalement les termes contractuels et les contours institutionnels (Villalobos-Bernal, 2002). Dés lors, au moment même où est promulguée la loi de l'impôt sur le revenu en août 1993, les représentants du pouvoir législatif consacrent officiellement la réouverture partielle de l'amont vénézuelien et autorisent la constitution d'*associations stratégiques* avec les compagnies étrangères pour l'extraction des pétroles non conventionnels (Mora-Contreras, 1999).

Même si les objectifs affichés par la loi sur les pétroles extra-lourds sont de promouvoir la production des pétroles non conventionnels, de réactiver l'exploitation des champs inactifs et marginaux et d'en améliorer la valorisation sur les marchés de consommation, il n'en demeure pas moins que les garanties accordées aux compagnies pétrolières étrangères remettent directement en cause les fondements intrinsèques de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975. Les acquis du processus de nationalisation sont renégociés un par un, isolant davantage l'Etat propriétaire dans ses prérogatives d'acteur et amoindrissant considérablement les avantages et privilèges initialement conférés à la holding pétrolière publique.

Dans le cadre de la constitution des associations stratégiques et conformément à l'article 5 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975, l'Etat doit pouvoir contrôler les associations avec les compagnies pétrolières étrangères. La loi sur les pétroles extra-lourds de 1993[149] ne

[148] En mars 1993, le Président Perez est accusé de malversations financières concernant un montant de 250 millions de bolivars (soit l'équivalant de 17 millions de dollars).En mai de la même année afin d'éviter que la Cour suprême de Justice ne le juge pour malversations et appropriation illégale le Sénat décide de le suspendre de ses fonctions de Président de la République et de nommer un gouvernement de transition jusqu'au prochaine élection présidentielle qui ont lieu au mois de décembre de la même année.
[149] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993)

déroge pas au principe établi puisque **la répartition des parts** se fait suivant deux types d'actions que sont les actions privilégiées détenues par le capital pétrolier national et les actions ordinaires détenues par le capital pétrolier privé[150]. La part des associés est proportionnelle à l'apport de chacun d'eux dans le capital social de l'association[151]. Néanmoins, aucun d'eux ne peut prétendre à une part plus importante que celle détenue par le capital pétrolier national dont la participation se situe entre 33% et 49%. De plus, comme le note Mommer (1994), la détention d'actions privilégiées confère au capital pétrolier national un droit de veto sur les décisions prises par l'assemblée des actionnaires de l'association constituée.

De ce fait, l'exigence de contrôle par l'Etat est satisfaite et le poids du capital pétrolier national est en apparence renforcé puisque celui-ci désigne le président ainsi que le directeur général de la joint-venture (Mommer, 1994). Cependant, la détention d'un droit de veto ne suffit pas pour contrôler de manière effective et absolue l'association constituée. Lorsque les associés ont recours à l'asymétrie d'information et à l'aléa moral, les décisions adoptées au sein de l'assemblée des actionnaires ne sont pas du ressort des dirigeants de la holding pétrolière. Le droit de veto n'a de sens que si ces derniers disposent des mêmes informations que les associés étrangers, notamment pour ce qui concerne les coûts de production, les quantités et les procédés d'extraction employés et que, pour une raison ou pour une autre, ceux-ci décident de s'opposer aux décisions de l'assemblée des actionnaires.

Pour ce qui est **de la durée des joint-ventures,** elle est définie contractuellement selon les termes des accords d'association et des contrats d'opération et de service[152]. Elle est variable en fonction des découvertes effectuées dans l'exploration des champs prospectés et des résultats obtenus dans l'exploitation des puits forés. La durée maximale d'exploration est de 7 ans pour les contrats de services et d'opération et de 9 ans pour les contrats d'associations. Durant cette période, la joint-venture prospecte puis décide de la nécessité ou pas de forer et de mettre ou non en exploitation les gisements découverts (Mora-Contreras, 1994). La durée d'exploitation est de 20 ans pour les contrats de service et d'opération et de 30 ans pour les contrats d'association. La joint-venture peut être prolongée au maximum de cinq années

[150] *Ibid.*
[151] Dans le cadre du projet Cristobal Colon, LAGOVEN est le détenteur des actions privilégiées. La filiale de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dispose de 33% des parts de l'association. Les 67% des parts restantes sont des actions ordinaires détenues par ses associés privés que sont Shell (30%), Exxon (29%) et Mitsubishi (8%).
[152] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993)

supplémentaires si la production est interrompue à un moment ou à un autre par un cas de force majeur.

L'association durera donc forcement plus de trente ans pour les contrats de services et d'opératios et dépassera même le seuil des quarante ans pour les accords d'association, c'est-à-dire bien au delà des limites fixées initialement par la loi organique sur les hydrocarbures. Dans le cas des deux types d'accord, les découvertes non commerciales peuvent faire l'objet d'un abandon ou d'une renonciation de la part de l'un des associés. Cela signifie que si l'un des associés considère que le projet n'est pas assez rentable, l'obligation de production n'est pas appliquée (Mommer, 1994 ; Mora-Contreras, 1994).

La loi sur les pétroles extra-lourds aborde également la question de la réversion des gisements proposés dans le cadre de l'ouverture pétrolière. En fait, comme le présente Bernard Mommer (1994), **les conditions de réversion** ne sont applicables que pour les accords d'association puisque dans le cadre des contrats de service, les partenaires privés de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. sont considérés comme des prestataires de services et non comme des associés[153]. A l'échéance de l'accord d'association, le capital pétrolier national devient le seul propriétaire de la joint-venture et la totalité des parts de l'association lui est cédée sans qu'aucune contrepartie ou indemnité ne soit versée de sa part[154].

Ainsi, en apparence, la clause de réversion énoncée dans le cadre de la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993 s'inscrit dans le prolongement des clauses minimales établies par la loi sur les hydrocarbures de 1943, relative à l'encadrement des concessions. Cependant, plus aucune mention n'est faite à l'obligation de maintenance introduite dans le cadre de la loi sur la réversion de 1971 pour les contrats de service. Autrement dit, il n'existe dorénavant plus de conditions garantissant la continuité des opérations au terme des accords d'association, ni de clauses concernant les coûts de fermeture des gisements exploités. L'inscription de la clause de réversion dans la loi sur les pétroles extra-lourds est vidée de sa substance originelle puisqu'elle est moins contraignante que celle qui était appliquée sous le régime des concessions.

[153] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993)
[154] *Ibid.*

La problématique liée à **la résolution des conflits** entre les différents associés ou entre eux et l'Etat vénézuelien est posée de manière explicite dans la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993[155]. La question ne se posait d'ailleurs pas jusque-là puisque même sous le régime des concessions, les lois sur les hydrocarbures ont toujours rendu obligatoire l'inclusion des clauses relatives à la préférence des lois et des tribunaux nationaux dans les contrats de concessions (Villalobos-Bernal, 2002). Depuis 1936 et malgré les différents changements constitutionnels, l'article 127 de la Constitution vénézuelienne n'a pas varié dans la mesure où il affirme que la clause de l'arbitrage national est considérée comme implicite dans tout contrat d'intérêt public. La loi sur les hydrocarbures réitère ce principe puisque, grâce aux amendements de 1967, « les doutes et les discordes de toutes sortes (…) devront être jugés par les tribunaux du Venezuela en accord avec les lois du pays et ne devront jamais être soumis aux instances étrangères pour quelque raison que ce soit[156] ».

Néanmoins, la loi sur les pétroles extra-lourds adoptée en 1993 remet explicitement en cause le principe de l'arbitrage national puisqu'elle affirme qu'en cas de différends, les partenaires étrangers de la joint-venture ont dorénavant la possibilité de recourir à la juridiction de leur choix, que celle-ci soit vénézuelienne ou autre. Ainsi, comme le stipule la loi sur les pétroles extra-lourds, dans le cadre des activités proposées à l'ouverture, « toute dispute ou réclamation doit être résolue, de manière définitive et finale, par l'arbitrage international, selon les règles de la Chambre de Commerce de Paris et de New York ».

Bien que le recours à l'arbitrage international soit en violation manifeste avec l'article 127 de Constitution nationale, le principe a été néanmoins discuté au sein de l'instance législative. Les deux plus importants partis politiques représentés à l'Assemblée, Accion Democratica et COPEI, ont accepté de mettre fin à la spécificité vénézuelienne dans ce domaine, malgré l'opposition de certains de leurs membres et de partis politiques nationalistes (Villalobos-Bernal, 2002). Les différends ne seront plus résolus selon les textes de lois et les décisions de justice énoncées par les tribunaux vénézueliens, mais par les instances d'arbitrage international. Ainsi, la souveraineté de l'Etat vénézuelien est clairement remise en cause en terme de résolution des conflits. Les associés ne font guère confiance aux juridictions et aux tribunaux vénézueliens pour rendre une décision de justice lors de conflits éventuels avec l'Etat ou avec la holding pétrolière. De plus, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. perd la

[155] *Ibid.*
[156] Loi sur les hydrocarbures (1967)

protection des juridictions nationales en cas de conflit avec ses associés étrangers (Mommer, 1998,2001).

De manière consubstantielle à la clause de l'arbitrage international et à la demande des dirigeants des compagnies pétrolières étrangères, une **clause de stabilisation**[157] est introduite par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dans les contrats de service et d'opération et dans les contrats d'association stratégique. Celle-ci consiste pour la holding pétrolière à indemniser les pertes de patrimoine de ses partenaires étrangers causées par des décisions prises par les autorités locales, provinciales ou régionales ou par des changements dans la législation impliquant un traitement injuste et discriminatoire sur la compagnie ou sur ses actionnaires[158].

Pour Luis Lander (1998) toutes les décisions de l'Etat vénézuelien visant à réguler les activités pétrolières domestiques peuvent être considérées comme discriminatoires si elles ne vont pas dans le sens exclusif des intérêts des compagnies pétrolières étrangères établies sur le territoire national. Ces décisions peuvent être considérées comme injustes si elles affectent la rentabilité des associés dans l'association. Ainsi, des mesures visant à la protection de l'environnement, à la préservation des sites et des communautés établies sur les zones proposées à l'ouverture peuvent être interprétées comme injustes et discriminatoires de la part des associés, notamment si elles génèrent des dépenses et des coûts supplémentaires. Pour Bernard Mommer (2002), l'adoption de la clause de stabilisation vise à protéger les compagnies pétrolières étrangères de toute modification de la loi sur le revenu adoptée au même moment. En effet, l'auteur considère qu'un impôt sur les profits excédentaires serait sans aucun doute considéré comme injuste et discriminatoire par les compagnies pétrolières étrangères puisque c'est essentiellement pour cette raison que la nouvelle loi de l'impôt sur le revenu exclut les associations du groupe des entreprises productrices d'hydrocarbures pour les inclure dans le groupe des entreprises non productrices d'hydrocarbures[159].

d. Inversion des rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures

Avec l'adoption en 1993 de la loi de l'impôt sur le revenu et de la loi sur les pétroles extra-lourds, le processus de nationalisation des hydrocarbures est remis en cause dans ses

[157] Cette disposition est également présente dans le cadre de l'Accord de libre Echange Nord-Américain et aussi dans le cadre de la Zone de Libre-Echange des Amériques. Pour plus d'approfondissements sur la place des hydrocarbures au sein de la Zone de Libre-Echange des Amériques, voir Benhassine (2004, 2006).
[158] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993)
[159] *Ibid.*

fondements intrinsèques. En étant chargés directement des négociations avec les compagnies pétrolières étrangères en vue de l'ouverture pétrolière, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ont œuvré consciemment dans le sens des intérêts de leurs partenaires étrangers. Même si la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 s'applique encore à l'ensemble des champs en exploration et à l'ensemble des gisements exploités sur le territoire national, elle est néanmoins vidée de sa substance originelle dans les zones proposées à l'ouverture.

Tout d'abord, avec la promulgation de loi de l'impôt sur les revenus, l'accès à la ressource naturelle exploitée dans le cadre des contrats d'association est sans coût pendant les 15 premières années de production de gaz et pendant les 9 premières années de production des pétroles extra-lourds. Au-delà de ces périodes d'exemption de paiement, la rente foncière payée au propriétaire de la ressource en terre sera normalement minime puisque la rentabilité des projets proposés à l'ouverture est sensée être marginale. Pourtant, tant que la production n'est pas effective, il n'est pas sûr que la rentabilité soit effectivement marginale et que les quantités d'hydrocarbures soient peu importantes. Avec les contrats d'opération et de service, la situation est quelque peu différente même si elle s'inscrit dans la même logique que celle évoquée précédemment. Avec l'établissement de ce type de contrat, les compagnies pétrolières étrangères sont considérées comme des prestataires de services et non comme des partenaires dans l'association. Elles exploitent alors les gisements en terre au nom des filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à qui elles restituent la totalité de la production. En contrepartie, la holding pétrolière les rémunère en leur consacrant une proportion de la production équivalente à la valeur du service rendu après déduction des coûts de production. Ainsi, comme le souligne Mommer (1994, 1998), PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. assume une fonction de parapluie fiscal en se substituant aux compagnies pétrolières pour le paiement de l'impôt pétrolier dans le cadre des contrats d'opération et de service. En effet, bien qu'elles produisent et commercialisent du pétrole vénézuelien, elles s'acquittent du paiement d'un impôt non pétrolier puisqu'elles sont prestataires de services. Par conséquent, la mise en place de ce type de contrat n'est avantageux ni pour l'Etat vénézuelien qui perçoit des recettes fiscales moindres, ni pour la holding pétrolière qui est assujettie à un taux d'imposition relativement plus élevé lorsqu'elle n'est pas directement associée à elles. Selon Bernard Mommer (2001), les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ont conçu des changements substantiels dans le régime fiscal vénézuélien en s'inspirant de l'exemple britannique de la Mer du Nord qui est la région productrice de pétrole la plus libérale au

monde puisqu'ils permettent le libre accès du capital privé et étranger aux ressources pétrolières nationales.

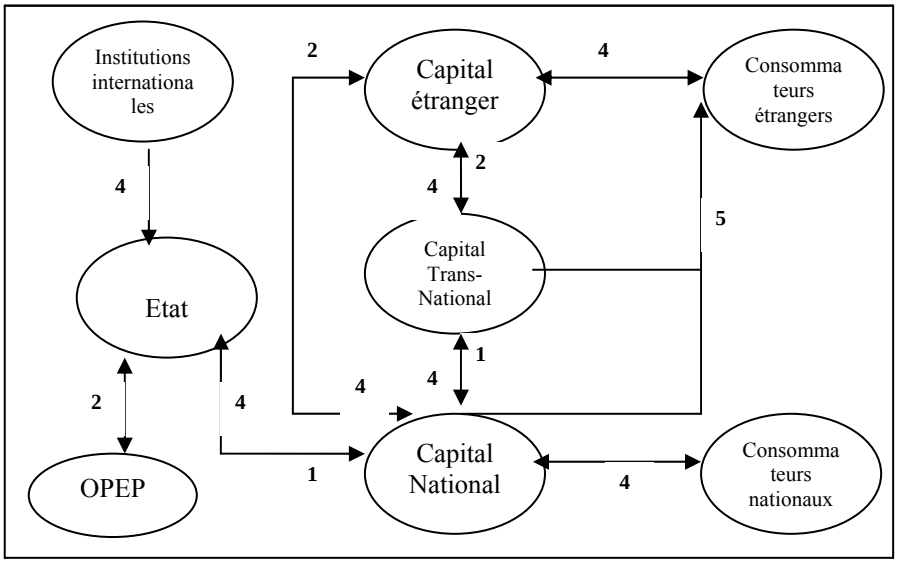
De la même manière, avec la loi sur les pétroles extra-lourds, les prérogatives de l'Etat vénézuelien deviennent très restreintes à l'intérieur de l'industrie pétrolière vénézuélienne, notamment dans les zones proposées à l'ouverture. Avec l'adoption par le gouvernement vénézuelien des principes du consensus de Washington et des préceptes du rule of law ou du droit international des investissements privés[160], les compagnies pétrolières étrangères obtiennent les garanties escomptées quant à la protection de leurs investissements au Venezuela (Noël, 2002), éloignant le spectre d'une nationalisation de leurs actifs. En effet, l'exigence légale de contrôle par l'Etat a été interprétée de manière restrictive puisque les filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne contrôlent pas les associations mêmes si elles disposent d'un droit de veto sur les décisions prises au sein de l'assemblée des actionnaires. Au contraire, elles acceptent même de limiter le contrôle de l'Etat et de soumettre les différends à l'arbitrage international. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. endosse, selon Mommer (1994, 2003), le rôle d'otage dans ces contrats d'association lorsqu'elle inclue la **clause de stabilisation** qui garantit le paiement de compensations. La holding pétrolière nie de cette manière la souveraineté de la nation en tant que propriétaire de la ressource.

Les accords d'association établis n'ont pas de précédent historique dans la mesure où toutes les concessions accordées depuis l'industrialisation des activités pétrolières au Venezuela ont toujours été, en comparaison à celles établies dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera, plus favorables à l'Etat, du fait même qu'elles étaient toutes soumises aux lois et aux tribunaux nationaux. Pour Bernard Mommer (2002), la promulgation des deux lois en août 1993 pose un problème fondamental puisqu'elles vont dans le sens d'une négation formelle du droit du Venezuela en tant que souverain et propriétaire d'une ressource aux profits excédentaires.

[160] Les institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale ont développées des instruments juridiques permettant aux entreprises de bénéficier d'une protection internationale pour leurs investissements dans des pays étrangers. Pour ce faire, les pays s'accordent à établir des Traités bilatéraux d'investissements (TBI) dans lesquels ils s'engagent à respecter des dispositions relatives à l'accueil et au traitement des investissements une fois constitués, à la protection et la garantie de ces investissements et au règlement des différends entre les Etats parties au traité d'une part et, d'autre part entre l'Etat d'accueil de l'investissement et l'investisseur. Pour plus d'approfondissements sur les TBI américains, voir Pierre Noël (2002).

En effet, les dirigeants de la holding pétrolière ont défait le cadre légal, fiscal et institutionnel mis en place au cours du processus de nationalisation pour acquérir au sein des associations davantage d'autonomie opérationnelle et financière. Les objectifs poursuivis s'inscrivent en porte-à-faux avec ceux de l'Etat vénézuelien mais vont résolument dans le même sens que ceux des compagnies pétrolières étrangères et des consommateurs internationaux. Dès lors, avec la mise en œuvre de la politique d'Apertura Petrolera, une inversion des rôles s'est progressivement effectuée au sein même de l'industrie pétrolière nationale puisque l'agent, en l'occurrence la holding pétrolière, exerce un contrôle de plus en plus effectif sur les décisions de son Principal qu'est l'Etat vénézuelien. Ainsi, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. joue un rôle important de nature politique en introduisant le pays dans un environnement global où les forces et les mécanismes du marché ont progressivement vocation à se substituer au rôle régulateur de l'Etat Nation. Comme nous pouvons le voir dans la figure 9 suivante, le processus de déréglementation initié dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera provoque de profonde transformations au niveau de la structure des rapports de forces au sein du système pétrolier domestique.

Figure 9 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1993



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

En effet, l'Etat vénézuelien ne dispose plus des prérogatives qui étaient les siennes sous le régime de la gouvernance publique, ce qui a pour conséquence d'atténuer son influence au sein du système pétrolier domestique. La déréglementation l'a mis progressivement à l'écart des procédures de régulation, ne lui permettant plus de contrôler les mécanismes de création et d'appropriation ainsi que de distribution des rentes pétrolières nationales. La surveillance des institutions financières internationales sur ses prises de décisions et la dimension politique acquise par les dirigeants de la holding pétrolière l'exclue de toute interférence dans la régulation et dans la formulation de la politique pétrolière nationale.

Comme nous avons pu le voir tout au long de cette première section, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se place au centre des mécanismes de création mais aussi d'appropriation des rentes pétrolières. Elle acquiert pour la première fois au niveau domestique, grâce à la déréglementation des activités liées aux hydrocarbures, une autonomie opérationnelle et financière par rapport à son Etat actionnaire, lui imposant même l'orientation et la formulation de la politique pétrolière nationale. Cependant, dans le même temps, la holding vénézuelienne devient aussi de plus en dépendante des règles et des mécanismes de régulation de l'industrie pétrolière internationale. Afin d'inciter les compagnies internationales à investir dans les zones proposées à l'ouverture, la holding vénézuelienne accepte d'assumer un rôle d'otage pour le respect des clauses contractuelles et de parapluie fiscal pour l'imposition des activités des compagnies étrangères.

La déréglementation profite aux compagnies pétrolières étrangères et aux consommateurs internationaux de la ressource. En effet, la holding vénézuelienne a œuvré au démantèlement systématique des contraintes légales, institutionnelles et fiscales relatives à l'installation des compagnies pétrolières étrangères sur le territoire national. Les modifications apportées dans le cadre de la loi sur le revenu et la loi sur les pétroles extra-lourds ont rendu l'ouverture de l'industrie pétrolière vénézuelienne plus attractive et moins contraignante qu'elle avait pu l'être au moment du régime des concessions. Les consommateurs internationaux de la ressource profitent également de la déréglementation de l'industrie pétrolière vénézuélienne dans la mesure où l'accroissement des volumes de production et d'exportation leur permet de disposer d'un accès à des sources d'approvisionnements sécurisées et à bas prix.

SECTION II. Libéralisation de l'industrie et bilan de la politique d'Apertura Petrolera

La libéralisation des activités constitue le troisième volet du mouvement de restructuration de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens. Avec la déréglementation et la dérégulation, l'Etat vénézuélien ne dispose plus que d'un contrôle relatif sur l'accessibilité aux gisements mais plus aucune influence sur les mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières. Seuls les mécanismes de marché sont dorénavant en charge de la régulation des activités pétrolières domestiques. Ainsi, dans un premier paragraphe, nous étudierons la mise eu œuvre de la politique d'Apertura Petrolera. Les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. étendent leurs prérogatives au-delà de l'industrie des hydrocarbures en interférant dans les décisions et les orientations de politiques économiques de l'Etat vénézuelien. Le but est alors d'assoire son contrôle sur son actionnaire unique et le contraindre à initier la privatisation de l'ensemble des activités liées aux hydrocarbures. Dans un second paragraphe, nous montrerons que plus de concurrence et moins d'interventionnisme de l'Etat n'améliore pas les performances industrielles de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et encore moins les recettes fiscales de l'Etat qui atteignent des niveaux extrêmement bas.

§1. L'Apertura Petrolera ou la libéralisation de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens

Dans ce premier paragraphe, nous montrerons comment la mise eu œuvre de la politique d'Apertura Petrolera renforce le rôle et l'influence politique des dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. La libéralisation des activités pétrolières est alors l'ultime étape avant la privatisation des activités en charge de l'exploitation et de la commercialisation des hydrocarbures.

a. Contrôle effectif de l'industrie des hydrocarbures par la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Malgré les divergences d'intérêts, de cultures d'entreprise et de visions pour l'entreprise et pour le pays, le personnel de direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se caractérise par une homogénéité idéologique qui consiste à être aussi bien méfiant envers les entrepreneurs vénézueliens qu'envers la classe politique traditionnelle. Le patronat national est considéré comme incompétent, voire même, comme *parasite* de l'Etat vénézuelien. Avec la nationalisation des hydrocarbures, les entrepreneurs vénézuéliens ne prennent plus aucune initiative individuelle ou de groupe allant dans le sens du développement et de l'expansion de leurs activités, laissant ainsi le rôle de régulateur et de planificateur de l'économie nationale à l'Etat vénézuelien. De même, comme le note Villalobos-Bernal (2002), ils reprochent à la classe politique traditionnelle une constante inertie face aux évolutions structurelles de l'environnement économique international. En ne prenant pas la mesure des changements qui s'opèrent autour d'eux, les réformes entreprises par les dirigeants politiques aboutissent toujours a posteriori au mouvement qui se dessine au niveau global.

Sur la base de ce constat de méfiance et d'inefficience, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident d'intervenir non plus seulement dans le cadre de la réforme de l'industrie des hydrocarbures, mais également dans l'ensemble des secteurs de l'économie nationale (Villalobos-Bernal, 2002 ; Padron, 1998). En procédant à un changement brutal et radical vers une économie de libre marché, totalement ouverte de l'intérieur vers l'extérieur, les prérogatives de l'Etat vénézuelien seraient davantage limitées et les entreprises vénézueliennes seraient contraintes de s'adapter aux règles et aux normes de la concurrence internationale[161]. En fait, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne se limitent plus seulement à la formulation de la politique pétrolière nationale mais s'impliquent également de plus en plus activement dans l'orientation de la politique économique du pays.

[161] Cette vision doctrinaire se développe également dans le secteur énergétique puisque les cadres moyens et supérieurs de PETROELOS DE VENEZUELA S.A. et de ses nombreuses filiales dans le secteur du pétrole, de la pétrochimie et du charbon. Il en est de même pour les sociétés industrielles publiques comme Electrificacion del Caroni et la Corporacion Venezolana de Guayana. Plus largement, la diffusion de ces idées rencontre un écho favorable au sein de nombreux industriels et commerçants, d'une majeure partie de la classe moyenne et des travailleurs de l'économie formelle urbaine qui, tous, partagent la critique des dirigeants de PETROELOS DE VENEZUELA S.A. envers la classe politique et les entrepreneurs nationaux.

Pour mener à bien les réformes encore plus libérales que celles adoptées précédemment par le gouvernement Perez, il s'agit pour la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. d'occuper progressivement des espaces au sein des institutions publiques laissées en friche par la débâcle d'une grande partie de la classe politique traditionnelle (Pirela, 2005). Désormais, ceux qui occupent les postes de direction au sein de l'appareil public proviennent de l'élite de direction et de gestion de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. La holding pétrolière dispose d'un contrôle quasi-absolu sur son actionnaire, lui permettant de mener sans entraves son propre programme de développement. La nomination en mars 1994 de Luis Giusti à la présidence de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. marque une étape importante et décisive dans la politique d'Apertura Petrolera puisque celui-ci initie le processus de libéralisation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens (Parra-Luzardo, 1999 ; Mommer, 2002).

Cependant, si certains des cadres de la holding pétrolière occupent des fonctions de décision au sein des instances publiques, il n'en demeure pas moins qu'il faut convaincre le Président Caldera, la classe politique dans son ensemble et les entrepreneurs du pays des vertus de l'ouverture. Grâce à leur expertise technique et technocratique, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. fournissent à l'appui de leurs propositions une information de qualité sur les tendances prévisibles des marchés mondiaux du pétrole (Parra-Luzardo, 1999). Ce discours sert à légitimer les bienfaits de l'ouverture pétrolière. Au gouvernement, elle est présentée comme une nécessité pour obtenir des ressources financières supplémentaires et des investissements directs et aussi pour couvrir le déficit public. Pour Ramon Espinasa (2005), l'ouverture est présentée comme le seul instrument permettant de surmonter la crise politique. Aux chefs d'entreprise, elle est promue comme la source principale du développement de la structure industrielle et de l'économie nationale. Avec les retombées de l'ouverture pétrolière, l'activité industrielle se développera davantage et cela conduira à une nouvelle ère de croissance et de développement assurant la stabilité économique et la paix sociale dans le pays.

Parra-Luzardo (1999) montre que les rapports techniques transmis aux dirigeants politiques vénézueliens sont établis sur la base de prévisions et de scénarios extrêmement optimistes ne prenant pas en compte ni les tendances à court, moyen et long termes des marchés pétroliers internationaux et ni la situation de crise structurelle que connaît l'économie vénézuelienne. En fait, les dirigeants de la holding pétrolière usent de l'asymétrie d'information pour convaincre le gouvernement et les acteurs nationaux de la nécessité d'approfondir l'ouverture pétrolière.

Comme ce fut le cas sous le régime des concessions, ces derniers ne disposant ni des informations, ni de la connaissance nécessaire pour vérifier les déclarations transmises, n'ont pas d'autres choix que de leur faire confiance. La politique d'Apertura Petrolera initiée par Luis Guisti obtient, hormis le soutien de l'ensemble des cadres de la holding pétrolière, celui d'une partie du gouvernement de Caldera et de l'ensemble des dirigeants des deux partis traditionnels que sont Accion Democratica et Copei (Villalobos-Bernal, 2002).

Pour conforter davantage le caractère réformateur de la politique pétrolière mise en œuvre par Luis Guisti (1994,1999), d'ambitieux plans d'expansion sont établis par les dirigeants de la holding pétrolière qui affirment que les effets escomptés seront bénéfiques pour l'Etat vénézuelien dont les revenus augmenteront considérablement[162]. D'autres objectifs sont associés comme l'augmentation substantielle des réserves prouvées de pétrole conventionnel, l'accroissement des capacités de raffinage, le développement de la ceinture de l'Orénoque, le développement du gaz naturel liquéfié dans le cadre du projet Cristobal Colon, l'augmentation de la production pétrochimique, de l'orimulsion et du charbon. Les plans d'expansion de la holding pétrolière vont devenir de plus en plus ambitieux à partir de 1994, tant au niveau des moyens à mettre en place qu'au niveau des objectifs à atteindre. Chaque plan d'expansion nécessite des moyens financiers de plus en plus importants, des objectifs de production de plus en plus élevés et une participation de plus en plus grande du capital pétrolier étranger et privé.

En effet, lorsque la politique d'Apertura est proclamée en 1989, le plan d'expansion 1991-1996 est de 50 milliards de dollars. Il se répartit à 80% entre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et à 20% pour les compagnies pétrolières étrangères[163]. Avec l'adoption de la loi sur le revenu et de la loi sur les pétroles extra lourds en 1993, le plan d'expansion 1994-2003[164] prévoit un investissement de l'ordre de 60 milliards de dollars réparti à 67% pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et 33% pour les compagnies pétrolières privées. L'objectif des dirigeants de la holding pétrolière est d'atteindre une capacité de production de 4,2 Mb/j et une production effective de 3,9 Mb/j. Ces objectifs sont revus nettement à la hausse puisque le plan 1998-2007[165] prévoit une capacité de production de 6.9 Mb/j et une production de 6.2

[162] Les revenus escomptés sont de 190 milliards de dollars. A moyen terme, le secteur pétrolier continuera à participer à hauteur de 15% dans la composition du produit intérieur brut vénézuelien.
[163] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1990b)
[164] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1993b)
[165] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1997b)

Mb/j pour un investissement total de 73 milliards de dollars dont 54% pour la holding pétrolière et de 46% pour les compagnies pétrolières privées (Giusti, 1994,1999 ; PETROELOS DE VENEZUELA S.A., 1993b).

Ainsi, le président de la holding pétrolière consolide les programmes d'expansion initiés par ses prédécesseurs et introduit de manière systématique la concurrence dans l'ensemble des pans de l'activité pétrolière nationale. L'objectif est d'accroître l'offre pétrolière vénézuelienne et d'affermir les parts de marché de la holding pétrolière en permettant consubstantiellement la participation accrue du capital privé dans les activités pétrolières nationales et l'investissement massif dans les surcapacités de production, malgré les évidentes contradictions avec ses propres intérêts, avec ceux de l'Etat ou avec ceux des pays membres de l'OPEP (Mabro, 1998). Luis Guisti (1999) réussit à mettre en œuvre l'ouverture pétrolière à partir de l'assimilation du libre marché comme objectif à atteindre et de l'investissement étranger comme source de financement, de technologie et d'efficacité économique.

En transformant radicalement la structure et la logique de l'entreprise, en réorganisant l'ensemble de l'industrie des hydrocarbures et par là même et au dessus de tout, en entreprenant une réforme de l'économie nationale, l'objectif de Luis Giusti est de rompre avec le modèle institutionnel issu de la nationalisation des hydrocarbures en rendant davantage contestable l'accès à la ressource et en offrant plus de garantie quant à la protection des investissements des compagnies pétrolières privées. Comme le montre Bernard Mommer (2002), les principales modalités mises en œuvre impliquent une révision de la loi organique de 1975 et notamment l'article 1 qui confère à l'Etat le monopole sur les activités pétrolières nationales et l'article 5 qui régit le cadre des associations entre le représentant de l'Etat et les compagnies pétrolières transnationales.

Pour Parra-Luzardo (1999), le but recherché par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est d'accélérer la transition d'un mode de gouvernance publique vers un mode de gouvernance privée des activités pétrolières nationales, ce qui conforte les prérogatives des opérateurs pétroliers quant à l'accès à la ressource et à la protection de leurs actifs. Pour Pirela (2005), s'ils possèdent d'indéniables qualités techniques ou bureaucratiques, ils ont aussi l'arrogance de ceux qui ont conscience de contrôler la principale ressource du pays. Bernard Mommer (2002) qualifie l'action de Luis Guisti de programme politique prédéterminé tournant le dos au pays, c'est-à-dire non pas le programme qui a toujours consisté à faire

prévaloir les intérêts de nation vénézuelienne mais au contraire, le programme des pays consommateurs (en premier lieu les Etats-Unis) qui cherchent à sécuriser leurs sources d'approvisionnement de brut à bas prix.

b. Elargissement du cadre d'application de la politique d'Apertura Petrolera

A présent, la priorité de la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est de mettre en œuvre ses plans d'expansion et d'obtenir les résultats qu'elle escompte, seule ou en association. Avec l'adoption des lois d'août 1993, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. disposent de davantage d'autonomie opérationnelle et financière que par le passé, mais seulement, comme le souligne Humberto Campondonico (2004), dans le cadre restreint des associations avec les compagnies pétrolières privées[166]. Pour Mommer (1998), les associés dans l'association assurent d'une certaine manière la protection de la holding pétrolière contre toute forme d'ingérence extérieure.

Après avoir établi les contrats de service et d'opérations et les contrats d'associations stratégiques, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. mettent en place un nouveau type de contrat sensé convenir aux attentes d'un nouveau type d'investisseurs pétroliers étrangers et privés. En effet, **les contrats à risque** doivent permettre l'exploration et la production de nouveaux gisements pétroliers non encore développés par la holding pétrolière mais possédant potentiellement d'importantes réserves. Le but est d'inciter les compagnies pétrolières internationales à orienter le flux de leurs investissements à risque vers le Venezuela leur proposant de nouveaux champs non encore explorés. Ceux-ci doivent évidement s'inscrire dans le cadre des conditions minimales d'associations de la loi sur les hydrocarbures en vigueur et obtenir l'approbation du Congrès (Mommer, 1998,2002).

Au cours du second semestre 1995, le gouvernement Caldera lance un appel d'offre aux entreprises privées pour la prospection et l'exploration de nouvelles zones pétrolifères qui devront être développées dans le cadre des contrats à risque (Barret, 1997 ; Campondonico, 2004). Au total, 10 aires de prospection sont sélectionnées représentant une superficie de prés de 1,8 million d'hectares, contenant potentiellement des réserves de brut estimées autour de 7

[166] Pour ce qui concerne les activités où la holding pétrolière opère de manière autonome et seule, le cadre de la loi sur les hydrocarbures ne varie pas, de même que les relations entre les dirigeants pétroliers et les autorités publiques ne changent pas. Par conséquent, l'autonomie n'est effective pour le capital pétrolier national public que dans le cas de la constitution de joint-ventures.

milliards de barils et permettant une production minimale de 500 000 b/j dans les 5 années à venir. L'investissement requis pour le développement des champs est de 11 151 millions de dollars, soit le projet le plus important inscrit jusque là dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera (Mommer, 1998,2002).

Au terme de la procédure d'appel d'offre, 8 accords d'association sont souscrits entre les représentants du Ministère de l'Energie et des Mines, de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la Coporacion Venezolana Del Petroleo qui regroupe les entreprises pétrolières vénézueliennes privées et 14 consortium internationaux. Les aires de El Sombrero et de Catacumbo représentent les deux plus importantes aires octroyées, sur une superficie de 1.4 millions d'hectares, soit l'équivalant de prés de 14 000 km² auxquels il faut ajouter 6 aires d'exploration supplémentaires de moindre superficie, soit un total de 21 473 km² (2.5% de la superficie totale du pays). Ainsi, après l'examen des termes contractuels et de leur conformité avec la loi sur les hydrocarbures, les membres du Congrès valident tout d'abord en juin 1996 la constitution des contrats à risque, puis autorisent en juillet de la même année les 8 accords d'association présentés dans ce cadre là par le gouvernement Caldera.

Alors que les contrats à risques sont présentés comme des accords d'association de même nature que ceux approuvés en septembre 1993 par les membres du Congrès, ils ne relèvent en fait pas du cadre légal de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975. En effet, alors que les contrats à risque sont prétendus être conformes à l'article 5, les aires octroyées sont d'excellentes conditions prospectives, connues géologiquement avec des pétroles légers et moyens. Alors que les associations ne sont autorisées que pour l'exploration de zones difficiles et l'extraction des pétroles extra-lourds et les autres pétroles non-conventionnels. Rien donc ne justifie la réalisation de ces contrats avec le secteur privé dans la mesure où la holding pétrolière dispose de la connaissance et du savoir-faire nécessaire pour les produire seule. En toute logique, ces contrats n'auraient pas dû être présentés au Congrès vénézuélien et encore moins validés par ses membres.

L'établissement des nouveaux contrats à risque fait que l'article 5 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 n'est plus contourné ou *réinterprété de manière créative* comme précédemment, mais simplement ignoré. Les dirigeants de la holding pétrolière ont ouvert 2.5% du territoire national aux capitaux étrangers alors que l'ouverture ne concernait jusque là que les zones pour lesquelles la rentabilité est peu importante et le savoir-faire défaillant.

Une telle superficie octroyée ne concerne pas le développement de zones à risque mais bien au contraire des zones qui sont naturellement rentables. En fait, l'intérêt pour la holding pétrolière est d'accroître la production pétrolière vénézuelienne d'un volume de 500 000 b/j de pétroles légers et moyens (Mommer, 1998,2002 ; Parra-Luzardo, 1998).

Toujours dans le cadre de l'approfondissement de la politique d'Apertura Petrolera, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident de développer davantage les zones anciennement productrices d'hydrocarbures dont l'activité a été interrompue à un moment ou à une autre à cause de leurs faibles rentabilités ou à cause du manque de moyens financiers nécessaires à l'entretien des gisements. Grâce à la mise en œuvre d'un programme de réactivation de certains champs pétroliers, les niveaux de production de brut vénézuelien augmenteront davantage. En fait, le développement des gisements marginaux avait déjà été proposé aux compagnies pétrolières étrangères dans le cadre des réformes pétrolières initiées sous l'ère Perez. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, les premiers accords d'opération ont été initiés pour la première fois en 1991, puis une seconde fois en 1992 et 1993. De cette forme de contrat, 13 accords se formeront pour une production de 75 251 Mb/j qui ne débutera effectivement qu'en 1995. Ces accords ne requièrent pas l'approbation du Congrès puisque les opérateurs sont considérés comme des opérateurs de service (PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, 1998 ; Sanchez & Baena & Esqueda, 2000).

La direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. incite le gouvernement vénézuelien à lancer un troisième appel d'offre et proposer aux compagnies pétrolières privées d'exploiter de nouvelles zones non encore inscrites dans le cadre de l'Apertura Petrolera (Mommer, 2002). Comme pour les contrats à risques, celles-ci sont parfaitement connues et identifiées par la direction de la holding pétrolière qui affirme qu'elles ne recèlent que des gisements matures (maduros) très peu rentables. Néanmoins, le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975 ne permet pas leur exploitation par des compagnies privées puisqu'elles recèlent des pétroles conventionnels et qu'il est tout à fait possible techniquement pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. de les exploiter à nouveau.

La différence entre les champs marginaux proposés en 1991 et 1992 et les champs matures proposé en 1997 est la nature de l'activité et de la ressource qui est extraite. Si les associations avec les compagnies pétrolières privées étaient essentielles pour la réactivation des champs marginaux dans la mesure où elles disposent de la technologie la plus appropriée, du savoir-

faire nécessaire et des capitaux financiers indispensables à la remise en production de ces gisements, avec les champs matures le problème ne se pose pas en ces termes. Malgré ce blocage, les dirigeants de la holding pétrolière décident de ne pas se restreindre à l'application et à la conformité de la loi sur les hydrocarbures de 1975 et inscrivent ces zones dans le même cadre légal relatif aux contrats d'opérations des champs marginaux de 1991 et 1992, même si ceux-ci produisent des pétroles conventionnels (Mommer, 1998,2002 ; Parra-Luzardo, 1998)).

Face à la pression exercée par les dirigeants de la holding pétrolière, l'appel d'offre est lancé par le gouvernement Caldera pour la réactivation de l'exploitation de ces zones (Lander, 1998 ; Mommer, 1998,2002). Pour accroître l'intérêt des investisseurs pétroliers, il est essentiel pour eux que les champs proposés à l'ouverture soient développés dans le cadre des contrats d'opérations évitant ainsi la procédure d'examen et d'approbation du Congrès. De plus, le cadre fiscal appliqué pour ce type de contrat est des plus intéressants puisque le taux d'imposition n'est pas celui des activités d'hydrocarbures. L'appel d'offre est un succès dans la mesure où 131 entreprises sont pré-qualifiées, parmi elles des compagnies étrangères mais aussi des entreprises nationales autorisées pour la première fois à participer à l'exploitation des gisements. Lors de la phase d'enchère et afin d'élaborer des offres, les consortiums intéressés demandent et obtiennent des informations très précises sur les spécificités de chaque champ, lesquelles leurs permettront de calculer les réserves potentielles présentes dna le sous-sol et les coûts liés à l'extraction des bruts (lMommer 1998,2002 ; Parra-Luzardo, 1998).

Ainsi, en juin 1997, des compagnies pétrolières étrangères mais aussi nationales obtiennent 20 champs pétroliers dont 5 sont explicitement réservés aux compagnies privées vénézueliennes afin d'encourager l'investissement privé dans le secteur[167]. Elles correspondent à une aire de 7 699 km² comprenant prés de 3000 puits dont 700 produisent déjà 73 600 b/j, dans leur majorité légers et moyens[168]. L'évaluation des réserves pétrolières prouvées est autour de 4 600 millions de barils de brut[169].

[167] Celles-ci ont dorénavant le droit de participer à la production des zones proposées à l'ouverture. Le secteur national se voit réserver 5 champs qui ont été adjugés aux entreprises : Inelectra, Arco Polar Uno, Cartera de inversiones, Phoenix, Cosa, Pivensa et Jantesa.
[168] Les aires adjugées sont celles de Dacion dans l'Etat de Anzoategui et de Mene Grande situées sur la cote orientale au large de Maracaibo. Les aires Creterocico Sur et Bachaquero constituent l'essentiel des aires concédées puisqu'elles regroupent 18 blocs d'une superficie de 6 875 km².
[169] Ministerio de Energia y Minas, (1998), *Petroleo y otros datos Estadisticos*

Lorsque le gouvernement propose la réactivation des gisements matures, il n'en escompte pas des performances élevées. Les 20 champs proposés aux investisseurs privés sont sensés produire de faibles quantités de brut et être peu rentables[170]. Néanmoins, pour l'ensemble des champs dits marginaux ou matures, l'évolution de la production dérivée de l'exploitation a fortement augmenté. De 75 251 b/j en 1995, la production est passée en 1997 à 283 411 b/j atteignant même en 2000 une production totale de 866 000 b/j pour les 33 accords d'opérations et de services. Avec de tels niveaux de production, on est loin de champs matures puisque la production équivaut presque au tiers de la production nationale à ce moment là. Pour un investissement de 407 millions de dollars durant les 5 prochaines années, les gisements sont également sensés ne pas être rentables. Néanmoins, à la lecture des comptes de participation, officiellement dénommés « Facteurs de valorisation », les 33 champs pétroliers permettant de dégager un revenu de 2 171 719 344 dollars», ce qui n'est pas négligeable pour des gisements économiquement peu rentables[171].

Enfin en 1997, dans le cadre d**es** associations stratégiques, le Congrès vénézuelien approuve la joint-venture constituée entre LAGOVEN, MOBIL et VEBA OEL pour le développement du projet Cerro Negro I, dont la production est estimée à ce moment là à 108 000 b/j de brut. De même un autre accord est approuvé par le Congrès vénézuélien entre MARAVEN, TOTAL, STATOIL et NORSK HYDRO pour le projet Hamaca dont la production estimée est de 167 000 b/j. La holding pétrolière détient respectivement dans ces accords 41.66% et 30% des parts pour un investissement de 2 128 millions de dollars et de 3500 millions de dollars, soit un total de 5 628 millions de dollars. Cette somme est à ajouter aux investissements qui ont déjà été effectués dans les accords autorisés en 1993, soit au total 11 000 millions de dollars pour une production cumulée de 500 000 b/j[172].

c. Libéralisation et processus de privatisation dans l'aval vénézuelien

Dans la poursuite de la logique d'ouverture du secteur des hydrocarbures vénézueliens, la direction de la holding pétrolière décide de procéder à la libéralisation d'un pan important de ses activités, en l'occurrence le marché interne des hydrocarbures **(**Mommer, 1998**)**. Les différentes directions de la holding pétrolière n'ont eu de cesse de réclamer une valorisation

[170] *Ibid.*
[171] *Ibid.*
[172] *Ibid.*

substantielle des prix intérieurs afin que ceux-ci se rapprochent des prix d'exportation. En fait, celles-ci considèrent que leur situation de monopole sur le marché vénézuelien est davantage handicapante pour le développement de leurs activités étant donné le fort différentiel de prix et de rentabilité par rapport au marché d'exportation (Giusti, 1994,1998).

Afin de mettre un terme au système de double tarification entre le marché domestique et le marché international, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. décident de réformer la loi du marché interne des hydrocarbures en vigueur depuis 1973. En employant toujours le même procédé d'application, la direction de la holding pétrolière conçoit un avant projet de loi qu'elle transmet au gouvernement Caldera qui, à son tour, le soumet tel quel à l'approbation des membres du Congrès. La première mesure de l'avant projet de loi consiste à éliminer la réserve posée par l'Etat vénézuelien sur toutes les activités économiques développées pour le marché national des produits dérivés des hydrocarbures ; autrement dit, mettre un terme au principe de convenance nationale et au monopole de la holding pétrolière sur le marché intérieur. La seconde mesure de l'avant projet de loi consiste à déroger au principe selon lequel seul l'exécutif national est autorisé à fixer les prix des produits pour leur commercialisation sur le marché interne, l'objectif étant d'encourager la concurrence et la vérité sur les prix relatifs aux services publics (Barret, 1997). En fait, la fin du monopole permettra la mise en place d'un oligopole avec le secteur privé qui fixera les prix des produits selon leurs propres intérêts d'entreprise et non plus en raison de convergence nationale et de profits publics.

Face aux quelques réticences gouvernementales, les dirigeants de la holding pétrolière affirment que les réformes inscrites dans l'avant projet de loi sont en conformité avec les objectifs de l'Agenda Venezuela[173]. Les représentants du Fonds monétaire international appuient l'initiative de Luis Guisti dans la mesure où ils n'ont eu de cesse de demander une élévation plus conséquente des prix domestiques afin que ceux-ci se rapprochent des prix internationaux. En 1997, alors même que le Congrès ne débat toujours pas du projet de loi sur le marché interne, le Ministère de l'Energie et des Mines décide, par un décret[174], d'autoriser

[173].Initié par le Fonds monétaire international et mis en œuvre par le gouvernement Caldera en 1996, l'Agenda Venezuela correspond à un ensemble de mesures visant à agir directement sur les principaux agrégats macro-économiques du pays. L'objectif est de stabiliser l'économie nationale et contrôler le déficit budgétaire. Pour ce faire, les mesures adoptées concernent une libéralisation plus importante de l'économie, des prix et de l'emploi ainsi que la privatisation des entreprises publiques. Pour plus de détails voir les travaux de Gonzalez Franklin (1997a, 1997b) et de Luzardo-Nava (1998)

[174] Loi sur l'ouverture du marché interne (1997)

la participation des entreprises privées, nationales et étrangères, dans le marché interne[175]. Avec l'ouverture du marché interne, les entreprises distributrices contrôlent rapidement autour de 35% du volume distribué initialement par la holding pétrolière grâce à un réseau de 1 600 stations de services dans le pays. A cela, il faut ajouter que les entreprises comme EXXON, SHELL, MOBIL, TEXACO, AMOCO, REPSOL et CASTROL vendent depuis 1996, avec le consentement implicite des autorités publiques, leurs combustibles sur le marché interne vénézuelien (Mommer, 1998,2002 ; Parra-Luzardo, 1998).

Durant l'été 1998, le Congrès vénézuelien étudie le projet de loi élaboré par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et présenté par le gouvernement Caldera. Le 11 septembre 1998, la loi organique du marché interne de la gazoline et des autres combustibles dérivés des hydrocarbures pour l'usage de véhicules motorisés est adoptée (Martinez, 2000). Néanmoins, comme le souligne Luis Villalobos-Bernal (2002), elle comporte d'importantes et significatives modifications par rapport au projet de loi initial. Les membres de la Commission permanente de l'énergie et des mines de la Chambre des députés et des sénateurs affirment que le projet de loi présenté ne va pas dans le sens des intérêts nationaux et que, par conséquent, il faut procéder à des changements substantiels. La nouvelle loi sur l'ouverture du marché interne s'applique également aux entreprises nationales et étrangères qui ont profité de l'ouverture par le décret du Ministère de l'Energie et des Mines. Celles-ci ne devront pas en être exclues. La nouvelle loi ne retient pas le principe qui consiste à déroger au droit de l'exécutif de fixer les prix sur le marché intérieur. Les prix seront déterminés par le gouvernement et non par les forces du marché. Avec la décision de maintien du principe de fixation des prix par l'Etat, les compagnies pétrolières étrangères et PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne vont cesser de réclamer des augmentations de prix afin que ceux-ci se rapprochent davantage des prix internationaux.

La libéralisation de l'industrie des hydrocarbures se poursuit avec l'adoption le 01 septembre 1998 par le Congrès d'une loi sensée stimuler le développement des activités pétrochimiques au Venezuela. En fait, elle initie un processus de privatisation de PEQUIVEN puisque la nouvelle loi met un terme à son statut de filiale et lui confère le statut de société anonyme.

[175] En février 1998, Corporcion Trebol Gas, Monogas, Digamar et Llanopetrol sont les premières entreprises autorisées à distribuer des combustibles par l'intermédiaire de leur propre réseau de stations de services. Dans la foulée, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A conclut des contrats de distribution de combustibles avec SHELL, mais aussi avec Mobil de Venezuela, C.A., Texaco et BP. Pour les 5 ans à venir, ces 3 dernières entreprises estiment réaliser respectivement un investissement de 90, 250 et 300 millions de dollars pour la possession de 250, 360 et 400 stations de services pour le marché national vénézuelien.

Elle autorise également l'émission et l'appropriation de dividendes des actions de PEQUIVEN, ce qui était prohibé jusque-là. La participation maximale du capital pétrolier privé ne devra jamais excéder 49% des parts de son capital social. Le but étant de préserver pour un moment la participation majoritaire et le contrôle de l'Etat sur la société pétrochimique. Cependant, conformément aux directives du consensus de Washington, l'ouverture du capital social de PEQUIVEN ne dépend pas de ses résultats et de ses performances. Ses résultats financiers étaient pourtant des plus satisfaisants durant la période 1994-1997 puisque les gains obtenus passent de 11 314 millions de bolivars à 114 552 millions de bolivars en 1996 (Salazar-Carrillo & West, 2004).

Dans la même optique, la direction de la holding pétrolière envisage la privatisation de l'industrie du gaz naturel. Durant l'année 1997, avec l'appui de l'IGT (Institute of Gas Technology) de Chicago, elle réalise la conceptualisation d'un nouveau cadre de régulation des activités relatives aux hydrocarbures gazeux. L'objectif est de permettre aux investisseurs étrangers de développer les ressources gazières du pays. La direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. demande alors la promulgation d'un décret relatif à la réglementation d'un régime transitoire pour les activités liées au gaz. Le 20 mai 1998, le président Caldera promulgue le décret n°2532, autorisant la réalisation des investissements privés dans les activités en relation avec l'industrialisation de gaz, du méthane et de l'éthane, ainsi que sa transformation chimique, physique, ou physio-chimique. De même les compagnies privées sont autorisées à investir dans les activités de transport, d'entreposage, de distribution et de commercialisation de ces gaz sur le territoire national (Mommer, 1998, 2002 ; Parra-Luzardo, 1998). La promulgation du décret relatif à la réglementation d'un régime transitoire pour les activités relatives aux hydrocarbures gazeux fait que le gouvernement abroge la loi organique du gaz promulguée le 12 août 1971 qui lui donnait la prérogative d'orienter et d'exécuter les programmes inhérents au développement des activités gazières. A présent, ce sont les forces et les mécanismes du marché qui orientent la politique gazière du pays.

Pour Bernard Mommer (1998,2002), la privatisation partielle de PEQUIVEN et la promulgation du décret relatif au régime de transition des activités des hydrocarbures gazeux s'inscrivent dans un projet beaucoup plus large qui consiste à privatiser à terme l'ensemble des filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la réduisant ainsi à l'état de « coquille vide ». La démarche employée par les dirigeants de la holding pétrolière n'est pas nouvelle puisqu'elle consiste, comme ce fut le cas en 1983 avec le programme d'internationalisation, à tester les réactions et

les éventuelles résistances à leur projet. Cependant, pour ce qui concerne les activités pétrolières nationales, le processus de privatisation sera davantage complexe étant donné qu'il est explicitement question de la remise en cause de la souveraineté nationale sur les hydrocarbures vénézueliens.

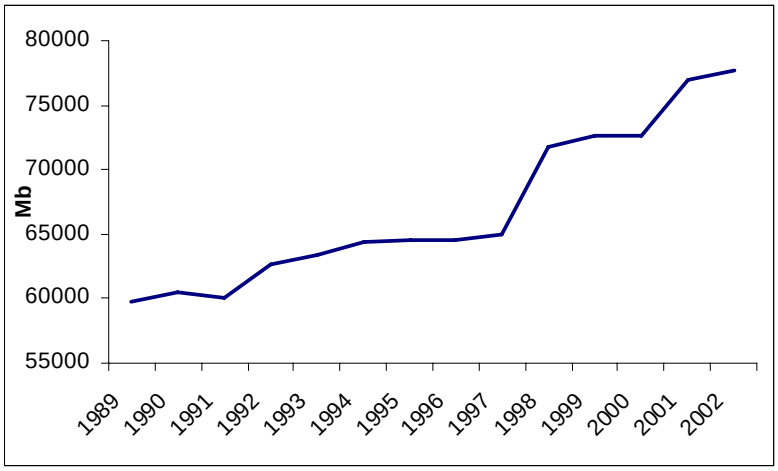
§2. Evaluation et conséquences de la politique d'Apertura Petrolera

Dans ce second paragraphe, nous montrerons que plus de concurrence et moins d'interventionnisme de l'Etat n'améliore pas les performances industrielles de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et encore moins les recettes fiscales de l'Etat. La politique d'Apertura Petrolera n'est profitable que pour les intérêts des compagnies pétrolières privées qui disposent d'un accès privilégié aux gisements d'hydrocarbures et de conditions d'exploitation extrêmement favorables.

a. Des performances industrielles en hausse mais des revenus pétroliers en baisse

Avec la politique d'Apertura Petrolera, le niveau des réserves d'hydrocarbures a évolué selon une tendance haussière. Comme nous pouvons le voir dans le graphique 11 ci-dessous, le potentiel de production n'a cessé de croître passant de plus de 59 794 millions de barils en 1989 à 71 700 millions de barils en 1998. Cependant, l'augmentation des réserves ne correspond pas à la découverte de gisements majeurs mais à une réévaluation des réserves existantes, notamment grâces aux nouvelles technologies de prospection et d'extraction. L'essentiel des réserves d'hydrocarbures révélées durant cette période concernent des pétroles lourds et extra-lourds, notamment celles présentes autour de la ceinture de l'Orénoque même si leur production n'est pas immédiate. En fait, à la lecture du graphique, nous remarquons que l'augmentation des réserves est directement liée à l'ouverture, notamment en 1997 et 1998 puisque le niveau des réserves a augmenté de prés de 12 000 millions de barils de brut (MEM, 1998).

Graphique 11 : Evolution des réserves pétrolières prouvées entre 1989 et 2002 (en Mb)

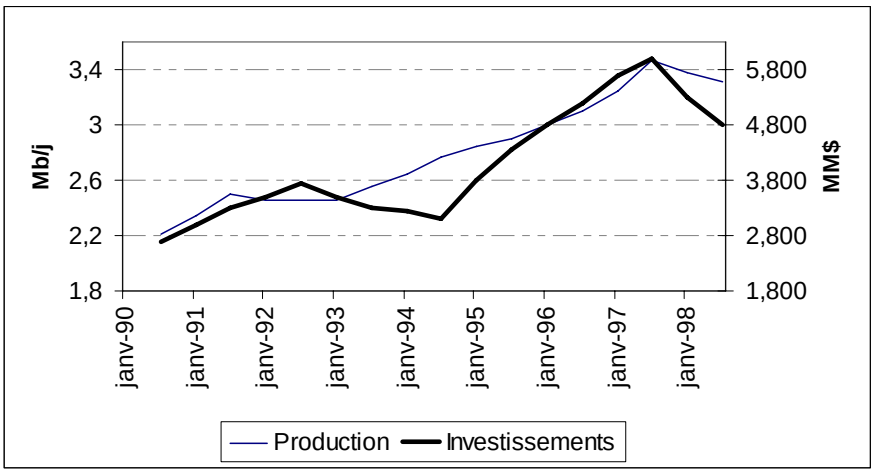


Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000), MEM, 1998, Salazar-Carrillo & West (2004)

Durant la même période allant de 1989 à 1998, la production pétrolière domestique croît considérablement passant ainsi respectivement de 2 Mb/j à 3.5 Mb/j[176]. La hausse est d'autant plus importante que celle-ci devient effective à partir de 1995, c'est-à-dire à partir du moment où les premières associations stratégiques et les premiers contrats d'opération permettent l'extraction des premiers barils de pétrole. Les investisseurs privés, en association avec PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. commencent à devenir des producteurs majeurs au Venezuela puisque, prés de 25% de la production totale provient de ce type d'association. En 1998, la production provenant des associés est de 1.1 Mb/j[177], soit légèrement moins du tiers de la production nationale d'hydrocarbures. En effet, 0.6 Mb/j[178] sont produits dans le cadre des associations stratégiques créées entre des entreprises privées et la holding pétrolière et 0.5 Mb/j[179] par le biais des accords opérationnels en vertu desquels les entreprises privées produisent du brut pour les filiales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.. En conséquence, la production réelle de la holding pétrolière est de 2.4 Mb/j en 1999, soit la même production qu'en 1991[180].

[176] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000), Ministerio de Energia y Minas, (1998), *Petroleo y otros datos Estadisticos*
[177] *Ibid*
[178] *Ibid*
[179] *Ibid*
[180] *Ibid*

Graphique 12 : Evolution comparée de la production (Mb/j) et des investissements (MM$) entre 1990 et 1999

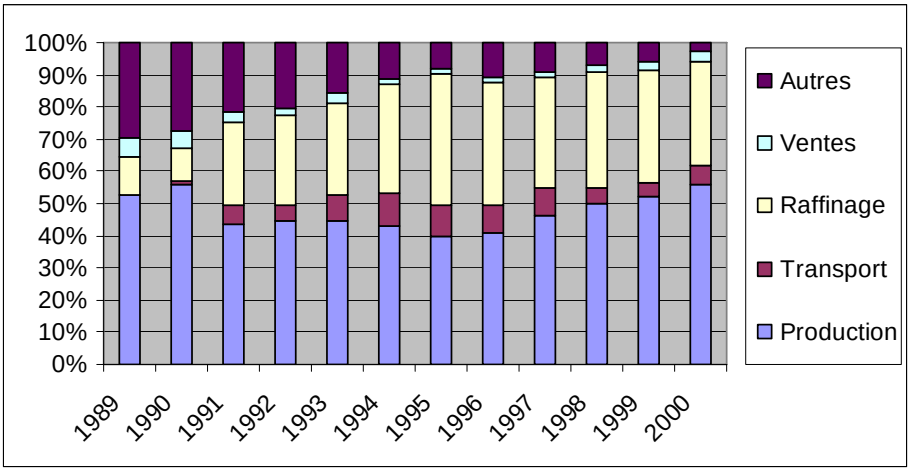


Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000), MEM (1998), Salazar-Carrillo & West (2004)

Pour comprendre les fortes variations dans les niveaux de production, il convient tout d'abord de rappeler que, dans une région relativement mature du point de vue de ses gisements en terre, la production est fortement dépendante des niveaux d'investissement. Compte tenu du taux élevé de déclin naturel de la production du fait de l'épuisement des gisements, le maintien d'un niveau de production dans le pays est directement lié à un certain niveau d'investissement (Adelman, 1970). Une hausse (ou une baisse) de l'investissement se traduira dés lors aussitôt par une hausse (ou une baisse) de la production nationale. Comme le montre le graphique 12, entre 1990 et 1997, la hausse de la production est concomitante avec le fait que l'investissement a plus que doublé.

La hausse de la production de 1990 à 1998 résulte également du développement soutenu du nombre de puits actifs passant de 27 puits actifs par mois en 1990 à plus de 105 puits actifs par mois en 1999, soit un quadruplement de leur nombre (Espinasa, 2005). Cette hausse est directement liée à l'accroissement de l'investissement étranger et privé, qui double durant la même période puisqu'il est de 2 800 millions de dollars en 1992, avec un pic de plus de 6 000 millions de dollars en 1997, avant de revenir à un niveau de 5 300 millions de dollars en 1998. Comme le montre le graphique 13 suivant, de 1990 à 1998, plus de 60% des investissements totaux effectués dans l'industrie des hydrocarbures concernent les activités de production.

Graphique 13 : Proportion des dépenses d'investissement de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. par type d'activité entre 1989 ET 2000

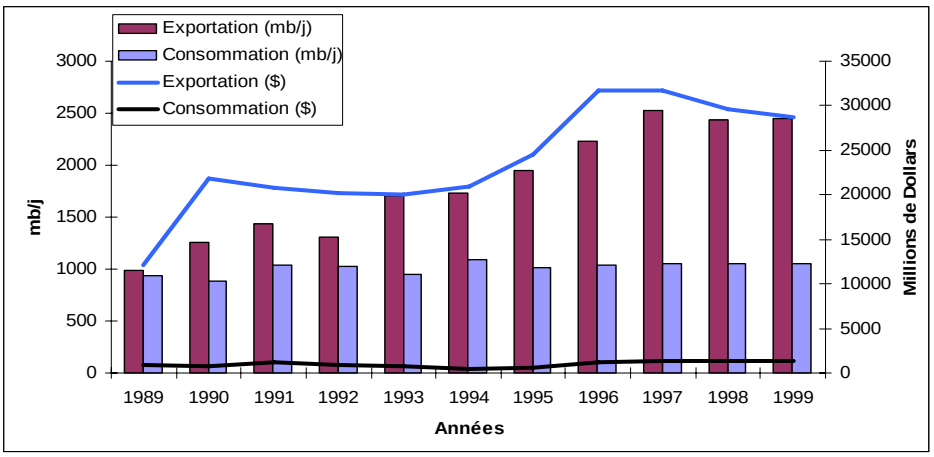


Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000), MEM 1(998), Salazar-Carrillo & West (2004)

Pour ce qui concerne l'approvisionnement des marchés internationaux, les exportations d'hydrocarbures ont suivi une tendance similaire à celle de la production des hydrocarbures nationaux. Comme le montre le graphique 14 suivant, après avoir atteint un niveau d'exportation inférieur au million de baril jour en 1989, il ne va cesser de croître d'année en année, atteignant 2 Mb/j en 1993 et 2.5 Mb/j en 1997[181]. De manière concomitante, les revenus générés par les exportations d'hydrocarbures ont suivi une tendance similaire puisque ceux-ci sont passés de 11 000 millions de dollars en 1989 à prés de 30 000 millions de dollars en 1998[182].

[181] *Ibid*
[182] *Ibid*

Graphique 14 : Evolution de la production, des exportations et de la consommation domestique de pétrole entre 1989 et 1999



Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000), MEM (1998), Salazar-Carrillo & West (2004))

Durant la même période, on constate à la lecture du graphique 14 que le niveau de la consommation domestique reste inchangé tant du point de vue des volumes (moins de 900 00 b/j) que du point de vue des recettes accumulées (autour de 100 000 millions de dollars par an durant la période considérée). Le fait que les quantités de brut consommés et les recettes engendrées par les ventes domestiques n'ont pas varié entre 1989 et 1998 s'explique par la constance des besoins nationaux et la faible variation des prix des produits pétroliers[183]. Les ventes intérieures portent exclusivement sur des produits raffinés alors que celles de l'exportation ne concernent que le brut dont les coûts moyens de traitement sont plus faibles. Les produits vendus sur le marché domestique ont un prix de production beaucoup plus élevé que les produits d'exportation, mais leur prix de cession se fait très en deçà de ce dernier. En outre, l'approvisionnement du marché intérieur comprend les coûts de distribution et de commercialisation, ce qui double le prix du baril vendu sur le marché intérieur par rapport à celui à l'exportation.

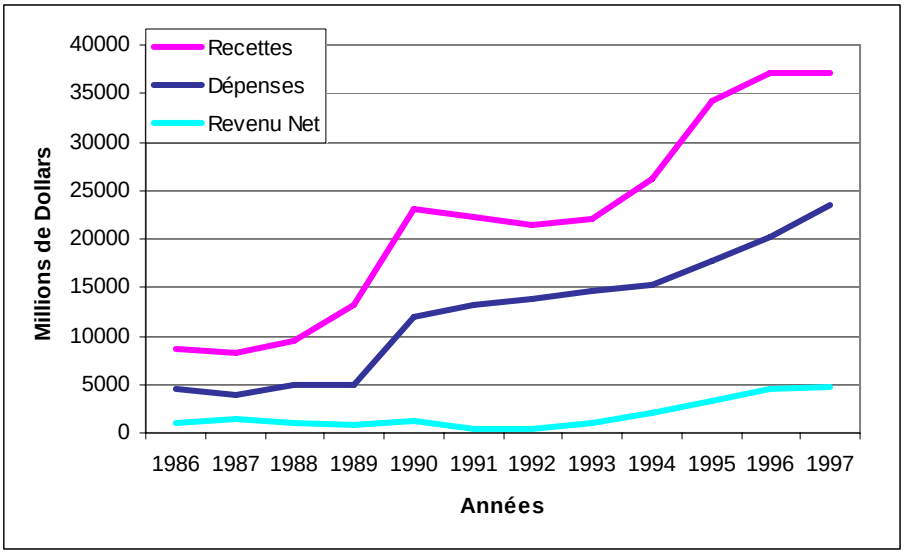
Entre 1990 à 1998, les dépenses réelles ont doublé passant de 3 à 6 milliards de dollars alors que la production n'augmentait que de 50%[184]. Dans le cadre des contrats d'opérations, les dépenses sont supportées exclusivement par la holding pétrolière alors que, dans le cadre des associations stratégiques, les dépenses d'opération sont supportées au prorata de la

[183] *Ibid*
[184] *Ibid*

participation de chacun dans l'association[185]. Les coûts opératoires par barils en dollars nominaux triplent quasiment de 1990 à 1997 passant de 2.5 $/b à prés de 7 $/b[186]. En fait, pour Bernard Mommer (2002), l'explication de la hausse des coûts de production s'explique par la nature des gisements exploités dont les ressources en terre sont relativement difficiles d'accès, donc plus coûteuses. Cependant, pour l'auteur, cette hypothèse liée à la structure géologique des gisements n'est valide que partiellement dans la mesure où d'autres facteurs interviennent comme nous le montrerons un peu plus loin.

A la fin de l'année 1998, le montant des dépenses totales de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est de 8 milliards de dollars[187]. Les dépenses opérationnelles ont été multipliées par 2.5 entre 1990 et 1998, représentant par rapport à la production nationale une augmentation de 4.2 à 7.1% du PIB national (Banco Central de Venezuela, 1998). Les dépenses d'investissement ont également augmenté passant de 8 à 14% du PIB. Ainsi, en guise de comparaison, les dépenses de la holding pétrolière équivalent, à ce moment là, à la moitié des dépenses du gouvernement vénézuelien (MEM, 1998 ; Salazar-Carrillo & West, 2004).

Graphique 15 : Evolution des recettes totales, des dépenses totales et du revenu net de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 1986 et 1998



Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000), MEM (1998), Salazar-Carrillo & West (2004)

[185] *Ibid.*
[186] *Ibid.*
[187] *Ibid.*

Si les dépenses de la holding pétrolière augmentent durant la période considérée, les recettes suivent une tendance similaire. Celles-ci se situent autour de 19 000 millions de dollars en 1990 et de 38 000 millions de dollars en 1997[188], soit un doublement des revenus engendrés. Pour ce qui concerne le revenu net de la holding pétrolière, il ne suit une tendance haussière qu'à partir de 1993 passant de 900 millions de dollars à prés de 5 000 millions de dollars en 1997[189].

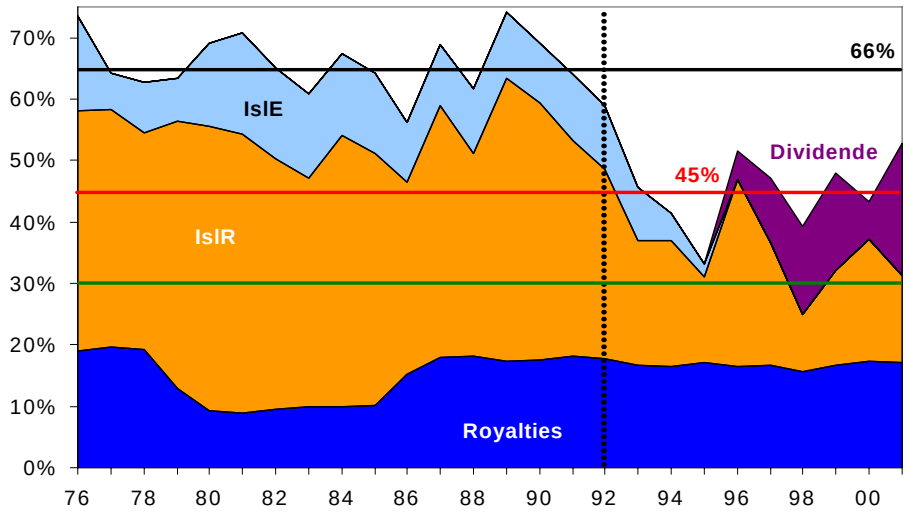
En 1981, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. reverse au titre de l'impôt pétrolier 13 900 millions de dollars au gouvernement vénézuelien, alors qu'en 2000, le volume de l'impôt n'est plus que de 11 300 millions de dollars[190]. Autrement dit, pour chaque dollar de revenu brut, la holding pétrolière a payé en 1981 au gouvernement 71 centimes de rentes, taxes et impôts, mais seulement 39 centimes en 2000. La situation est d'autant plus contradictoire que, durant la même période, les revenus issus des activités de production ont augmenté de prés de 50%. En effet, les revenus issus des activités d'hydrocarbures, production et raffinage passent de 19 700 millions de dollars en 1981 à 29 300 millions de dollars en 2000[191].

La participation du gouvernement dans le partage des recettes pétrolières va, comme le montre la représentation graphique suivante illustrant l'évolution des recettes fiscales issues des activités pétrolières entre 1976 et 2000, connaître deux phases distinctes. Une première phase de relative stagnation entre 1976 et 1989 durant laquelle le taux d'imposition effective de la holding pétrolière va se situer autour de 70 %. Celui-ci va chuter entre 1989 et 1992 pour se situer autour d'une moyenne de 37% (sans le paiement les dividendes[192]) entre 1993 et 2000.

---

[188] *Ibid.*
[189] *Ibid.*
[190] *Ibid.*
[191] *Ibid.*
[192] Il est à noter qu'il existe une importante différence entre la valeur fiscale d'exportation (Impôt sur les exportations) et les dividendes. La première est payée mensuellement, basée sur des prix estimés et sujets à des corrections mineures. Les dividendes sont payés un an plus tard, seulement sur la base des profits nets réalisés.

Graphique 16 : Evolution des recettes fiscales de l'Etat vénézuélien entre 1976 et 2001



Sources: PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (1990-2000) ; Mommer (1998, 2001,2002)

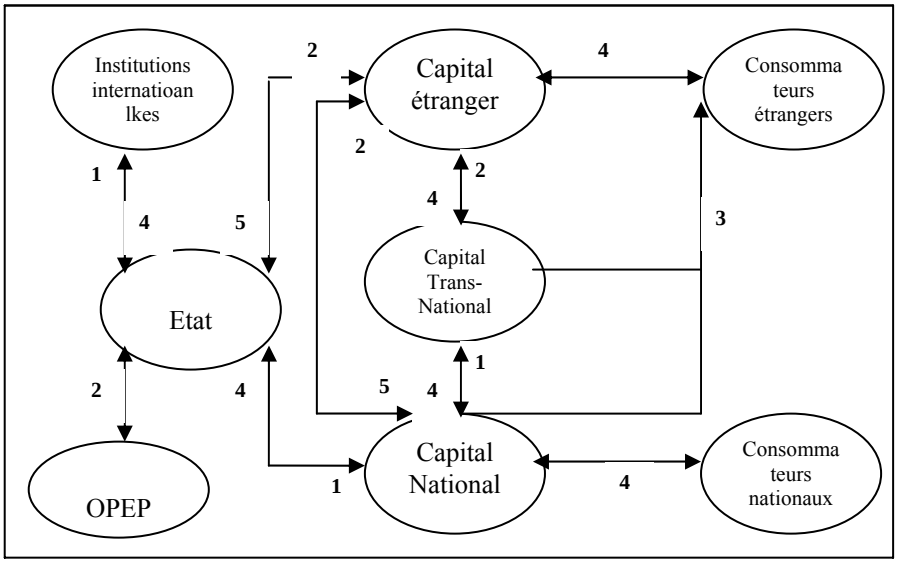
Mommer (1998,2001) explique la chute de 33 % des recettes fiscales de l'Etat vénézuélien par la conjonction de 3 facteurs. Le premier facteur explicatif, et le plus évident, est dû à la disparition de la taxe d'exportation IsEX qui représente un manque à gagner de 11 points de pourcentage dans la structure des revenus publics. Le deuxième est l'augmentation des coûts qui représente une perte de revenu pour l'Etat de 9%. Ces coûts représentent aussi bien les contrats de service et d'opération que les coûts de l'internationalisation. A travers les coûts de service et d'opération, le coût réel moyen des compagnies n'est plus aussi élevé que le coût moyen de production de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui apparaît dans ses comptes comme un coût. Enfin, pour le troisième facteur, les 9% restants peuvent être expliqués par les ajustements et les avantages accordés par la loi sur le revenu de 1993.

b. Les conséquences structurelles de la politique d'Apertura Petrolera

Pour Luis Lander (2004), le contrôle gouvernemental sur le groupe public s'est constamment amenuisé depuis le début des années 90, alors que la part de ses recettes à l'exportation versées à l'Etat vénézuelien chutait de 70.6% en 1981 à 38.6% en 1998. Avec les processus de déréglementation, de dérégulation et de libéralisation initiés au cours des années 90, les structures organisationnelles et fonctionnelles de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens se sont profondément modifiées par rapport à ce qu'elles étaient avant que ne soit initiée la politique d'Apertura Petrolera (Campodonico, 2004). La réinsertion des compagnies

pétrolières privées (étrangères essentiellement mais aussi vénézuéliennes) a pour conséquence d'influer sur l'intensité des relations et des rapports de force au sein du système pétrolier domestique. La figure 10 suivante illustre les transformations systémiques inhérentes aux réformes engagées en ce sens entre 1989 et 1998.

Figure 10 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 1998



Coefficients d'intensité des rapports de force au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

Au cours des dix années de réformes et d'orientations libérales dans le secteur des hydrocarbures, les mécanismes de régulation du marché se sont progressivement substitués aux modes d'organisation et de fonctionnement issus du processus de nationalisation. Le changement de mode de régulation dans l'industrie des hydrocarbures s'appuie sur la conjonction de trois manifestations que sont : l'alliance d'intérêts objectifs entre les compagnies pétrolières internationales et les consommateurs internationaux, la stratégie de maximisation de la production menée par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., l'affaiblissement progressif de l'Etat vénézuelien dans ses prérogatives d'actionnaire de l'industrie pétrolière nationale.

Tout d'abord, pour ce qui concerne la première manifestation, si les compagnies pétrolières internationales occupent une place prépondérante dans le développement des activités de

production de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens, elles le doivent en partie au soutien explicite des gouvernements des pays membres de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) avec qui elles entretiennent depuis toujours une alliance d'intérêts objectifs. Les compagnies pétrolières internationales assurent la sécurité des approvisionnements en pétrole à bas prix nécessaires à la compétitivité des économies et des industries des grands pays industrialisés (Sanchez & Baena & Esqueda, 2000). En contrepartie, les gouvernements de ces pays, dont elles sont, pour certaines, originaires, les assurent de leur soutien aussi bien dans le développement de leurs activités que dans la protection de leurs investissements partout dans le monde (Noël, 1996, 2002). Les Etats-Unis d'Amérique, premier fournisseur de brut vénézuelien avec 80% des exportations d'hydrocarbures, disposent de moyens de pressions efficaces sur les finances publiques du gouvernement Caldera. A travers les institutions financières internationales dans lesquelles leur influence est déterminante, ils sont en mesure de contraindre le gouvernement vénézuelien de changer l'orientation de ses politiques publiques notamment quand ce dernier a précisément besoin de crédits internationaux (Villalobos-Bernal, 2002). Cependant, l'octroi de nouveaux emprunts ne pourra se faire que dans la mesure où des réformes structurelles sont effectivement adoptées afin de favoriser une plus grande ouverture des secteurs de l'économie nationale et, parmi eux, le secteur des hydrocarbures. Ainsi, grâce à l'octroi du crédit international et via les institutions financières internationales[193], les compagnies pétrolières internationales réintègrent progressivement les structures du système pétrolier vénézuelien.

Si l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens devient davantage contestable que par le passé, elle n'est pas pour autant plus attractive pour les compagnies pétrolières internationales (Antill & Arnott, 2001 ; Al Mejerm, 2005). Le retour de ces dernières sur le sol vénézuelien ne se fera de manière massive que si les conditions minimales d'installation sont réunies. Autrement dit, les compagnies pétrolières internationales n'orienteront leurs investissements vers les zones d'exploration et de production proposées à l'ouverture que si le gouvernement vénézuelien s'engage à respecter les traités internationaux de protection des investissements privés.

[193] Les créanciers sont organisés autour des institutions financières internationales. Les pays consommateurs possèdent la majorité des voix, au club de Paris pour ce qui concerne les Etats et au club de Londres pour ce qui est des banques privées.

Le Venezuela accède alors à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1995 sans toutefois se réserver, contrairement à d'autres pays producteurs de pétrole comme le Mexique, de droits spéciaux pour la protection de son industrie des hydrocarbures (PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, 2000 ; Jimenez-Guerra, 2001). Depuis 1996, comme le note Mommer (2001), les contrats dans les activités amont et aval (contrat d'association et les contrats de service et d'opération) incluent une clause *acknowledging* qui oblige le gouvernement vénézuélien à respecter tous les traités internationaux relatifs à la protection mutuelle des investissements. Dans le même temps, comme l'analyse plus largement Pierre Noël (2002), le gouvernement vénézuélien s'engage à établir des traités bilatéraux d'investissement (TBI) avec le Canada et les Etats-Unis[194].

Ensuite, pour ce qui concerne la seconde manifestation, dans leur processus de réinsertion dans les structures de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens, les compagnies pétrolières internationales disposent également du soutien des dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. pour qui le régime issu de la nationalisation des hydrocarbures ne permet pas de développer leur propre projet industriel en toute autonomie. En effet, en œuvrant dans le sens des intérêts exclusifs de leur actionnaire unique qu'est l'Etat vénézuelien, ceux-là sont amenés à poursuivre des missions nationales qui n'ont que peu ou pas de liens avec leur activité principale. Par conséquent, ils ne peuvent assumer leur fonction opérationnelle au sein même de l'industrie domestique. En promouvant avec insistance la déréglementation, la dérégulation puis, la libéralisation des activités d'hydrocarbures, les dirigeants de la holding pétrolière escomptent davantage d'autonomie vis-à-vis de leur actionnaire même si, pour cela, ils doivent renoncer à la situation de monopole de l'entreprise nationale et à la protection de leur gouvernement.

En fait, les relations entre l'Etat vénézuelien et les dirigeants de la holding pétrolière sont tout autant ambiguës que conflictuelles. Le programme d'internationalisation de leurs activités aval initié en 1983 constitue la première phase de leur stratégie d'autonomie puisque, au-delà des limites du territoire national, l'Etat actionnaire n'a plus d'emprise sur le développement des activités de la holding pétrolière. Celle-ci constitue des joint-ventures avec des opérateurs étrangers et se met sous la houlette des juridictions des pays hôtes. Selon la même logique, le

[194] Les TBI canadiens ont été ratifiés sous le gouvernement Caldera et signés sous la présidence Chavez. Il y a pour les TBI étasuniens une forte résistance interne qui a conduit le gouvernement Caldera a faire marche arrière.

seul moyen d'acquérir davantage d'autonomie opérationnelle et financière au niveau domestique est également de s'associer dans le cadre de joint-ventures avec des compagnies pétrolières internationales, bénéficiant ainsi de la protection des institutions et des juridictions d'arbitrages internationales. Ainsi, pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., le seul avantage associé au développement des ressources naturelles présentes dans le sous-sol vénézuelien est d'attirer des investisseurs privés et non pas de servir de levier à la promotion du développement national, comme le stipule l'article 3 de la loi organique sur les hydrocarbures (Mommer, 2002).

Dés lors, la stratégie nationale de la holding pétrolière est de maximiser la production d'hydrocarbures vénézueliens, notamment grâce aux associations avec les compagnies pétrolières internationales. Pour cela, comme le définit Bernard Mommer (2002), PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. va endosser le rôle de « bélier » contre la nationalisation des hydrocarbures en procédant au démantèlement méthodique et systématique des cadres légal, institutionnel et fiscal élaborés par les différents gouvernements vénézueliens depuis plus d'un demi-siècle. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se substitue au Ministère de l'Energie et des Mines en se chargeant elle-même de la conduite de la politique d'Apertura Petrolera. Elle élabore le cadre des réformes légales et fiscales à entreprendre, négocie directement avec les compagnies privées et détermine elle-même les champs qui seront proposés à l'ouverture. Alors que les champs d'exploration proposés à l'ouverture sont sensés ne receler que des gisements matures ou marginaux, leur production est loin d'être insignifiante dans la mesure où elle représente 500 000 b/j en 1998 (Mommer, 1998 ; Parra-Luzardo, 1998). De même, pour les contrats d'associations qui transforment le pétrole extra-lourd en brut synthétique, leur production s'élève à 625 000 b/j en 2000. Dés lors, le tiers de la production nationale est directement imputable aux associations avec les compagnies pétrolières privées. Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu et de la taxe de Royaltie, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. accepte d'assumer le rôle de « parapluie fiscal » en payant elle-même les taxes pétrolières à la place des compagnies pétrolières internationales. Pour ce qui est de la protection des investissements étrangers, la holding pétrolière joue le rôle d' « otage » en acceptant la clause de stabilisation et en se soumettant à l'arbitrage international. L'ensemble de ces mesures se traduit par une hausse des coûts d'opération, des niveaux d'investissements et des volumes de production, mais aussi par une diminution des revenus nets de la holding pétrolière et une forte chute de la recette fiscale par baril (Mommer, 1998, 2001).

Les accords d'association n'ont pas de précédent dans l'histoire pétrolière du Venezuela puisque, comme nous avons pu le voir tout au long du chapitre I, toutes les concessions accordées au XX e siècle ont toujours été plus favorables à l'Etat. Cependant, en acquérant une plus grande autonomie opérationnelle et financière, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est devenue l'otage de la stratégie de pays comme les Etats-Unis et de ses alliers regroupés au sein de l'Agence Internationale de l'Energie. Celle-ci consiste justement à capturer l'agent (la société pétrolière nationale) et la retourner contre son Principal (l'Etat actionnaire) (Mommer, 1998, 2001). La holding pétrolière se charge de défaire le cadre légal en vigueur depuis la nationalisation des hydrocarbures et d'œuvrer contre les intérêts de l'Etat vénézuelien en particulier et de l'OPEP en général. Alors que l'ouverture pétrolière devait créer les conditions d'un environnement concurrentiel entre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et les compagnies pétrolières étrangères, les dirigeants de la holding pétrolière sont devenus alliés dans le processus de dé-étatisation, voire de dé-nationalisation, de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens (Benhassine, 2007).

Avec la libéralisation de l'industrie des hydrocarbures, la holding pétrolière devient la nouvelle agence de licitation, de contrats, de régulation et de fiscalisation de la ressource naturelle vénézuélienne (Mommer, 1998, 2001). Alors que le Ministère de l'Energie et des Mines était responsable avant la nationalisation des relations légales, contractuelles et fiscales avec les compagnies étrangères, avec l'Apertura Petrolera, son rôle se trouve réduit à celui d'un organisme ne servant qu'à valider les décisions déjà prises par les dirigeants des compagnies pétrolières internationales et de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (Villalobos-Bernal, 1998). De même, le Congrès vénézuelien n'assume plus le rôle qui a toujours été le sien puisqu'au lieu d'examiner la conformité des contrats d'associations avec les lois en vigueur puis procéder ou pas à leur approbation, il se limite à un rôle secondaire de validation a posteriori des contrats déjà établis par la holding pétrolière[195].

Enfin, pour ce qui concerne la troisième manifestation, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ont orientée la politique pétrolière nationale dans le sens inverse des intérêts de l'Etat vénézuelien et des pays producteurs représentés par l'OPEP. Leur stratégie n'est en aucune manière différente de celle qui caractérise les compagnies pétrolières

[195] Les contrats d'opération et de service ne nécessitent pas l'approbation du Congrès, ce qui n'est pas le cas pour les contrats d'association. Néanmoins ces derniers sont tout d'abord établis avant que le Congés ne confirme ces contrats plus tard. Il en de même pour la publication des contrats dans la mesure où les contrats d'association sont d'abord établis puis ils sont publiés dans le Journal Officiel.

internationales puisqu'elle consiste à maximiser les volumes de production tout en minimisant le versement de l'impôt pétrolier au gouvernement vénézuélien. Contrairement à l'ensemble des sociétés pétrolières nationales des pays producteurs d'hydrocarbures, l'objectif des dirigeants pétroliers vénézueliens n'est pas d'adopter une stratégie de défense des prix internationaux mais de préserver, voire d'accroître, leurs parts de marché à l'international. La préférence est pour le maintien des parts de marché de la holding pétrolière même si les prix internationaux du pétrole sont au plus bas. Les dirigeants de la holding pétrolière soutiennent que la Ceinture de l'Orénoque, par son ampleur, ne peut être considérée comme épuisable et qu'il fallait, par conséquent, redéfinir le pétrole extra lourd comme du bitume naturel, l'objectif étant que le pétrole extra-lourd de l'Orénoque, soit une production de 625 000 b/j, ne fasse pas partie du système de quotas de l'OPEP.

La politique de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., consiste alors à maximiser les volumes de production en négligeant les quotas de l'OPEP et ses objectifs de prix[196]. Ses dirigeants soutiennent que les prix bas ne constituent en aucun cas un désavantage majeur pour le Venezuela puisqu'en produisant plus et en vendant plus de pétrole, l'effet volume annulera de lui-même l'effet prix. De plus, lorsque les prix internationaux du pétrole repartiront à la hausse, les parts de marché acquises en période de bas prix permettront de générer davantage de ressources financières aussi bien pour l'Etat que pour la holding pétrolière.

Pour le Président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A, Luis Giusti, le Venezuela doit même sortir de l'OPEP et poursuivre sa propre stratégie qui consiste à privilégier les volumes contre les prix. La présence du Venezuela y est alors de plus en plus contestée au niveau national dans la mesure où son appartenance à l'Organisation est considérée comme une stratégie subalterne qui limite l'essor et le développement naturel de la holding et de l'industrie pétrolière vénézuelienne[197]. Face à cette situation, le gouvernement Caldera montre peu de résistance aux initiatives des dirigeants de la holding pétrolière, décidant même de négocier de nouveaux quotas avec l'OPEP (Mc Coy & Davis & Fooste, 1998 ; Janet & Escorbar, 2002). Même en ayant obtenu une hausse de ses quotas de production, le Ministère de l'Energie et des Mines fut incapable de les imposer à la holding pétrolière qui continue à

[196] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1998b). *Apertura Petroleora en el desarollo economico de Venezuela.*
[197] Erwin Arrieta, le ministre vénézuelien de l'énergie soutenait, en mai 1996 que le Venezuela ne viole aucunement les quotas de l'OPEP puisqu'il produit ce dont il a besoin pour ne pas perdre ses parts de marché. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A s'était publiquement vantée de ne plus jamais couper un seul tonneau de production.

produire davantage de brut. Cependant, l'adoption d'une telle stratégie revient surtout à nier formellement le droit de l'Etat vénézuelien à disposer d'une ressource naturelle générant des profits excédentaires (Mommer, 1998, 2001).

Comme nous l'avons montré tout au long de ce chapitre, le rôle de l'Etat vénézuelien s'est considérablement affaibli dans la régulation des activités pétrolières domestiques. En 1998, le gouvernement Caldera n'a pas plus de prérogatives que n'avait le gouvernement de Vicente Gomez dans les années 1920-1935. Contrairement aux périodes précédentes, la nation ne demande plus aux investisseurs étrangers le transfert de technologie ou l'achat obligatoire d'équipements de production nationale. Le cadre légal, fiscal et institutionnel bâti tout au long du processus de nationalisation s'est effondré avec l'avènement de la politique d'Apertura Petrolera. L'Etat vénézuélien se retire progressivement de la régulation des activités pétrolières, laissant l'initiative aux forces et aux mécanismes de marché. Il n'est plus en mesure d'imposer ou de contrôler quoi que soit aussi bien pour ce qui concerne le développement des activités de l'industrie des hydrocarbures que pour ce qui est de la formulation de sa politique pétrolière.

A l'approche de l'élection présidentielle de décembre 1998, la contestation sociale et le rejet de la classe politique traditionnelle se font fortement ressentir au sein de la population vénézuelienne qui n'adhère plus aux discours de ses dirigeants politiques. Les situations économique, financière et sociale du pays sont tout aussi préoccupantes qu'elles ne l'étaient avant que ne soit engagée la politique d'Apertura Petrolera en 1989. Avec la déréglementation, la dérégulation et la libéralisation des activités pétrolières domestiques, la structure de répartition des rentes pétrolières est devenue encore plus profitable aux compagnies pétrolières privées qu'à la holding pétrolière et dans une moindre mesure à l'Etat vénézuélien. Faute de ressources financières suffisantes, ce dernier n'est plus en mesure de mener les missions structurantes qui sont les siennes au sein du système productif national.

Dans ce contexte de crises et de mécontentement généralisé, seules les petites formations politiques, jusque-là quasi-inexistantes sur la scène politique nationale, font écho aux revendications et aux attentes de la majorité de la population vénézuélienne. Contre toute attentes, l'une d'entre-elles, le Mouvement Cinquième République (MVR), remporte l'élection et met un terme à quarante années de *partyarchia venezolana*, c'est-à-dire à l'alternance bipartite entre l'Accion Democratica et le COPEI. Hugo Chavez Frias, auteur

d'un putsch militaire en 1992 visant à renverser le Président Perez, remporte démocratiquement l'élection présidentielle de décembre 1998. Son programme électoral est fondé sur le rejet du système politique instauré en 1958 avec la Pacte de Punto Fijo, sur la lutte contre la pauvreté et sur la dénonciation des effets déstructurants du néolibéralisme, notamment dans le secteur des hydrocarbures. Comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, la victoire de celui-ci permet d'éviter que les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. poursuivent leur projet[198] qui aurait conduit inévitablement à la transformation de la holding en simple agence d'appel d'offres et à la privatisation de ses filiales.

[198] PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1998b). *Apertura Petroleora en el desarollo economico de Venezuela.*

CHAPITRE IV.

REGULATION BOLIVARIENNE ET NOUVEAU NATIONALISME DANS L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1999-2008)

Face aux excès du libéralisme de la politique d'Apertura Petrolera, les nouveaux dirigeants politiques vénézueliens mettent en œuvre un processus de re-étatisation qui consiste à redonner à l'Etat l'initiative du développement de l'industrie des hydrocarbures. La reconquête du contrôle des mécanismes de création et d'appropriation des rentes se fait autant à l'intérieur de l'industrie des hydrocarbures que dans la sphère publique, autant avec les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qu'avec ceux des compagnies pétrolières internationales.

Dans une première section, nous analyserons le processus par lequel l'Etat recouvre ses prérogatives d'acteur au sein de l'industrie et renforce son contrôle sur sa propre holding pétrolière. Dans la seconde section, nous verrons que le refus des compagnies pétrolières internationales de se soumettre au cadre de régulation bolivarien favorise l'émergence d'un nouveau nationalisme pétrolier vénézuelien d'une nouvelle conception anti-mondialiste de la politique pétrolière étrangère.

SECTION I. Ré-étatisation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

A sa prise de fonction, le nouveau Président élu en 1998 s'engage à corriger les excès de la de-réglementation et de la dé-régulation de la politique d'Apertura Petrolera. Sans pour autant remettre en cause la présence des compagnies pétrolières internationales au Venezuela, le gouvernement Chavez entreprend un processus de ré-étatisation qui consiste à re-réglementer progressivement les activités de production, autrement dit, à définir et instaurer un nouveau compromis avec une vision stato-centrée de la gestion des ressources pétrolières nationales. L'objectif est de replacer l'Etat vénézuelien au centre de la régulation pétrolière domestique et lui permettre de maîtriser totalement les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières. Pour ce faire, le gouvernement définit les contours et les orientations de sa politique pétrolière nationale en renforçant systématiquement ses prérogatives au sein de l'industrie (paragraphe 1) et en contraignant la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à s'y soumettre (paragraphe 2).

§1. Renforcement des prérogatives étatiques dans le cadre de la politique d'apertura petrolera

Dans ce premier paragraphe, nous verrons comment le nouveau gouvernement vénézuelien renforce les prérogatives de l'Etat au sein de l'industrie des hydrocarbures. Son objectif est d'accroître la part de ses revenus dans le partage des rentes pétrolières en agissant notamment sur les composantes de l'offre, des prix et des coûts. Pour ce faire, le gouvernement Chavez reprend le contrôle de l'offre internationale de brut vénézuelien, détermine la distribution des investissements dans le secteur des hydrocarbures et réaffirme, dans le cadre de l'apertura petrolera, les principes fondamentaux de la nationalisation des hydrocarbures.

a. Maîtrise de l'offre internationale de brut vénézuelien

Avec la crise financière asiatique de 1997 et ses conséquences sur le ralentissement de l'économie mondiale, les grandes puissances industrialisées que sont les Etats-Unis, l'Europe, le Japon et les pays émergents d'Asie révisent à la baisse leur demande de pétrole brut et de

produits pétroliers. Les prix du pétrole baissent logiquement jusqu'à atteindre des niveaux historiquement bas[199]. Pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la conjoncture pétrolière internationale n'est en aucune manière préoccupante dans la mesure où elle constitue une opportunité réelle d'accroître ses parts de marchés au niveau des marchés internationaux. Alors que les pays membres de l'OPEP tentent au même moment de trouver un accord sur les quotas de production pour enrayer la chute des prix, la holding pétrolière vénézuélienne poursuit le développement de ses activités de production en augmentant même son offre sur les marchés internationaux. Comme le notent Reinoso et Irsay (1999), contrairement aux autres sociétés pétrolières nationales, la stratégie adoptée par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A est de privilégier l'accroissement de ses parts de marché plutôt que de défendre un niveau de prix qui ne correspond pas au prix réel du marché. En négligeant les quotas de production et ses objectifs de prix, ils adoptent une attitude en tout point comparable à celle des dirigeants des compagnies pétrolières internationales. Pour Bernard Mommer (2002a), leur comportement et l'influence qu'ils exercent sur les décisions du gouvernement Caldera explique en grande partie l'accroissement des difficultés économique et sociales du pays mais aussi l'effondrement des prix pétroliers de 1998.

Alors que le gouvernement Caldera envisageait sérieusement de quitter l'OPEP jugée obsolète et contre-productive par ses détracteurs[200], le nouveau Président élu, Hugo Chavez décide, contre toute attente, de miser précisément sur l'action concertée de ses membres pour redynamiser leur rôle et leurs prérogatives au niveau des structures de l'industrie pétrolière internationale. Le changement d'attitude des autorités publiques vénézuéliennes s'explique par la conjoncture pétrolière internationale particulièrement défavorable aux économies des

[199] La chute des prix du pétrole a fait dramatiquement baisser les revenus du Venezuela. En 1998, l'ensemble des pays de l'OPEP ont enregistré un recul de 82 milliards de dollars de leurs recettes pétrolières. Tout est venu d'une fausse manoeuvre saoudienne, en novembre 1997 à Jakarta. A l'époque, les prix du pétrole se situent à un niveau de 20 à 22 dollars le baril, acceptable pour les producteurs et les consommateurs. Mais l'Arabie saoudite s'inquiète de voir le Venezuela, qui dépasse allègrement ses quotas de production, lui prendre sa place de premier fournisseur des Etats-Unis. La hausse de 2,2 millions de barils par jour décidée à Jakarta officialise les dépassements de production du Venezuela (et d'autres pays) et permet à l'Arabie saoudite d'augmenter sa propre production. La décision ne pouvait être prise plus à contretemps : le krach boursier asiatique restreint la demande mondiale de pétrole et les prix du brut s'effondrent. Les accords de réduction de production conclus dans le courant de 1998 n'enrayent pas le mouvement, car les membres de l'OPEP sont trop désunis pour les respecter. Le baril du pétrole chute à 10 dollars le baril. Pour plus de développement, voir Chevalier (2004) et Sebille-Lopez (2006).

[200] L'attitude adoptée par les nouvelles autorités publiques vénézuéliennes vis-à-vis du cartel des pays producteurs d'hydrocarbure est en rupture totale avec les positions affichées par les anciens gouvernements qui n'ont eu de cesse, depuis le début des années quatre-vingt, de souligner l'inefficacité des mesures adoptées par l'OPEP.

Etats producteurs et aux intérêts de leur société nationale (Mommer, 2000 a ; Gonzalez, 2003).

Au moment de son investiture, le Président Chavez explique que le Venezuela doit respecter rigoureusement les quotas de production et se conformer aux décisions prises par les membres de l'OPEP (Reinoso & Irsay, 1999 ; Gonzalez 2003). Par ces prises de position, le gouvernement vénézuelien procède à un changement radical dans la conduite de la politique pétrolière nationale puisqu'il ne s'agit plus de maximiser les volumes de production afin d'acquérir de nouvelles parts de marché mais de maîtriser l'offre de brut vénézuélien afin d'agir sur la structure de prix de la ressource pétrolière. Cependant, conformément à la théorie des prix, l'adoption d'une stratégie de défense de prix est risquée dans la mesure où elle n'a de sens pour un pays comme le Venezuela que si l'ensemble des pays producteurs d'hydrocarbures en font de même.

Pour ce faire, comme le signalent Reinoso & Irsay (1999), à partir du mois de février 1999, la diplomatie pétrolière vénézuelienne s'active afin de relancer la coopération entre les pays producteurs d'hydrocarbures, membres ou pas de l'OPEP, le but étant de créer une action concertée entre les Etats producteurs d'hydrocarbures pour limiter conjoncturellement leur offre sur les marchés internationaux et permettre une stagnation des prix, puis leur remontée. Pour Janet & Escorbar (2002), l'objectif est de restaurer une discipline relative aux quotas de production des Etats membres de l'OPEP et poser les bases d'un cadre de coopération avec les Etats NOPEP. En procédant de la sorte, le gouvernement Chavez œuvre clairement au renforcement de l'influence des pays producteurs d'hydrocarbures, et parmi eux le Venezuela, au sein des structures de l'industrie pétrolière internationale.

Quelques semaines plus tard, les trois principaux fournisseurs de pétrole des Etats-Unis que sont l'Arabie Saoudite, le Mexique et le Venezuela se réunissent à Madrid pour se concerter sur une éventuelle coordination de leur politique d'offre sur les marchés pétroliers internationaux. La rencontre est d'autant plus symbolique et importante que c'est la première fois dans l'histoire de l'industrie pétrolière internationale que des pays membres de l'OPEP et des pays NOPEP décident d'œuvrer concrètement dans le sens de leurs intérêts mutuels. Rejoint par les Ministres de l'Energie d'Algérie et d'Iran, ils tiennent une seconde réunion immédiatement après à La Haye afin de conclure un accord de principe visant à réduire leurs productions de 2 millions de barils de brut par jour (dont 1,7 pour l'OPEP et 0.3 pour le

Mexique). L'accord est entériné à Vienne par l'ensemble des membres de l'organisation qui s'engagent à respecter la réduction des quotas de production. De leur coté, les autres pays non membres de l'OPEP comme la Norvège, Oman et la Russie ne participent pas au mouvement de réduction de la production de brut mais s'engagent formellement à ne pas produire davantage de brut durant les mois à venir (Janet & Escobar, 2002 ; Gonzalez, 2003).

La discipline des pays producteurs d'hydrocarbures se révèle efficace. En six mois, le prix international du pétrole double passant de 12 dollars le baril en mars 1999 à plus de 23 dollars le baril en septembre de la même année. Les prix du pétrole atteignent largement les objectifs escomptés puisque le niveau des prix a dépassé le prix d'équilibre accepté par les producteurs et par les consommateurs de la ressource. L'Agence Internationale de l'Energie considère que les augmentations successives deviennent trop pénalisantes pour les économies nationales de ses pays membres. Elle demande une augmentation des volumes de production en escomptant une stabilisation des cours qui ont quasiment doublé en trois mois (Janet & Escobar, 2002, Chevalier 2004).

En mars 2000, considérant que les objectifs de prix sont atteints, les pays NOPEP décident de mettre un terme à l'accord conclu un an auparavant à La Haye. Chacun d'eux est dorénavant libre de produire autant que ses capacités de production le lui permettent et de les exporter vers les marchés de consommation. La cohésion des pays OPEP est au même moment rompue quand l'Iran décide à son tour d'augmenter le volume de ses exportations. Le gouvernement iranien justifie son attitude par le fait que l'accord de La Haye de 1999 est devenu caduc dés lors que les NOPEP ne l'appliquent plus. Par conséquent, il n'est plus tenu de se conformer à la discipline des quotas de production de l'OPEP. Quelques mois plus tard, lors d'une conférence ministérielle tenue à Vienne en septembre 2000, les Etats membres de l'OPEP décident d'augmenter leur production, passant de 25,4 à 26.8 Mb/j, soit une hausse de 0.8 Mb/j.

Par rapport à 1998, la production du Venezuela se trouve réduite de 5 % alors même que les recettes brutes d'exportations d'hydrocarbures se sont élevées de 118 % passant de 12,02 à 26.77 milliards de dollars en 2000[201]. L'engagement du gouvernement Chavez pour imposer une discipline de l'offre pétrolière a permis de rehausser les niveaux des prix mais aussi

[201] Banco Central de Venezuela (2002)

d'insuffler une nouvelle dynamique de coopération entre les pays producteurs d'hydrocarbures[202].

Néanmoins, en 1999, la question des prix internationaux du pétrole n'est qu'un aspect des problèmes auxquels est confronté le nouveau gouvernement vénézuélien qui hérite d'une industrie dont il n'a que peu ou pas d'emprise sur l'évolution et sur le fonctionnement, c'est-à-dire peu d'influence sur la régulation de ses activités et sur la conduite de la politique pétrolière nationale[203]. Afin d'y remédier, le gouvernement décide de réaffirmer clairement les prérogatives qui sont les siennes aussi bien en tant que propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures qu'en tant qu'actionnaire unique de la holding pétrolière. Sans remettre en cause la politique d'ouverture, il initie un processus que nous qualifions de re-étatisation de l'industrie des hydrocarbures dont l'objectif n'est pas la re-nationalisation des actifs spécifiques et des gisements d'hydrocarbures mais la réintroduction de la présence et du contrôle de l'Etat dans le développement et la régulation des activités pétrolières domestiques. Pour ce faire, la ré-étatisation de l'industrie des hydrocarbures passe nécessairement par un contrôle des dépenses opérationnelles de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

b. Maîtrise des dépenses opérationnelles et rejet des prix de transferts

En contenant l'offre internationale de brut vénézuelien, le gouvernement ne fait qu'appliquer l'article 3 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[204] réaffirmant par la même occasion son rôle et ses prérogatives de propriétaire institutionnel des réserves. Le respect strict des quotas de production décidé par les membres de l'OPEP lui confère un contrôle sur les volumes extraits des gisements exploités par les opérateurs pétroliers ainsi que sur les

[202] Afin de renforcer la coopération entre les pays producteurs de pétrole, le Venezuela organise en septembre 2000, le second sommet des chefs d'Etat de l'OPEP en y associant les représentants des Etats NOPEP.

[203] Comme nous l'avons montré dans les chapitre II et III, l'internationalisation des activités de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A et la politique d'apertura petrolera ont modifié les structures et les contours de l'industrie ainsi que la nature des rapports entre ses différents intervenants. Au cours des 15 dernières années, l'Etat a vu progressivement ses prérogatives et son influence diminuer au profit des acteurs du marché que sont les dirigeants de sa holding pétrolière et des compagnies étrangères. Ceux-ci se sont conjointement substitués à lui dans la régulation de l'industrie et dans la formulation de la politique pétrolière nationale. Avec la déréglementation, la dérégulation et la libéralisation des activités pétrolières nationales, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. exercent un contrôle quasi-absolu sur les mécanismes de création et de distribution des rentes rendant l'Etat tributaire de leurs arbitrages dans le partage des revenus pétroliers. Alors même que la production nationale d'hydrocarbures augmente sans discontinuer, les ressources financières de l'Etat diminuent fortement.

[204] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*

volumes exportés par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.[205]. Dés lors, du fait de l'imposition par l'Etat d'une baisse relative du niveau des exportations, les opérateurs pétroliers privés et publics présents sur le territoire national sont contraints de réduire leurs productions d'hydrocarbures.

La maîtrise des exportations de brut ne signifie cependant pas que les autorités publiques contrôlent à nouveau les mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières et encore moins leur redistribution au niveau de l'industrie. Même si l'administration fiscale vénézuelienne dispose des données relatives aux volumes de production, le manque d'information sur la structure des prix et des coûts l'oblige à se référer aux seules déclarations faites par les dirigeants pétroliers pour établir le montant d'imposition de leurs activités. Par conséquent, comme le décrit Juan Carlos Boué (2004), lorsque les prix internationaux du pétrole augmentent dans des proportions relativement importantes, l'Etat actionnaire n'est pas assuré d'accroître ou même de maintenir sa part absolue dans le partage des revenus pétroliers.

Avec l'internationalisation de leurs activités en 1983, les dirigeants de la holding pétrolière ont instauré un système comptable qui leur permet de masquer une partie des bénéfices réalisés. Aussi bien Maria Liendo Zaccara, (2001) que Juan Carlos Boué (2002, 2004) montre que les profits accumulés au niveau national se trouvent automatiquement dilués sur toute la chaîne pétrolière au moyen de la pratique des prix de transfert qui sont difficilement contrôlables et identifiables par les structures étatiques. En augmentant les coûts de production et les budgets d'investissement de leurs filiales nationales et étrangères, ceux-ci sont assurés de reverser moins d'impôts que prévu initialement. Les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ont toujours préféré dépenser en investissant que payer des impôts à l'Etat. Autrement dit, investir est une question de principe et non un moyen de maximiser les bénéfices qui pourraient se convertir en dividendes pour leur actionnaire.

Ne pouvant agir davantage sur les volumes de production et sur les prix internationaux du pétrole pour augmenter ses revenus, le gouvernement décide d'adopter une politique de

[205] Dans le cadre des contrats d'opération et d'association, la holding pétrolière s'engage à acquérir la totalité de la production de ses associés avant de l'exporter vers les marchés internationaux.

rigueur budgétaire concernant l'ensemble des secteurs de l'économie[206]. Elle consiste à réduire le volume de ses dépenses publiques et parmi elles, comme le note Bernard Mommer (2002), les dépenses de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui représentent plus de la moitié de ses dépenses totales. Pour les autorités vénézueliennes, la participation de la holding pétrolière au mouvement de réduction des dépenses n'est pas en contradiction avec son statut d'entreprise publique dans la mesure où ses recettes et ses dépenses font partie intégrante de la structure des comptes publics de l'Etat. Les ressources financières ainsi économisées seront intégralement reversées au gouvernement qui pourra mener la fonction structurante qui est la sienne au sein du système productif national.

Pour les dirigeants pétroliers, une participation substantielle au mouvement de réduction des dépenses serait problématique pour la compétitivité de leur entreprise. Le rapport de la CEPAL (Sanchez & Baena & Esqueda, 2000) le confirme dans la mesure où la limitation du volume des dépenses signifierait forcément pour eux la remise en cause de leur mode de fonctionnement, d'organisation et de leur stratégie de développement. La baisse des budgets d'investissement impliquerait la fermeture de nombreux gisements en activité et donc la remise en cause de leurs objectifs de production, de profits et de développement. Par conséquent, comme l'affirme Ramon Espinasa (2005), les recettes engendrées par leurs activités seraient moindres et les impôts versés à l'Etat également.

En fait, la décision du gouvernement Chavez pose implicitement la question du contrôle de la holding pétrolière par l'Etat vénézuelien. En réduisant les dépenses et les investissements pétroliers, cela revient à remettre en cause l'autonomie opérationnelle et financière que la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a progressivement acquise auprès des différents gouvernements qui se sont succédés depuis 1983. Ainsi, comme le montre Bernard Mommer (2002), afin de marquer leur désapprobation quant à la mise en place de la politique de rigueur budgétaire, les dirigeants pétroliers décident de communiquer le moins possible les informations qui leur sont demandées par leur actionnaire unique.

Le gouvernement installe alors une Commission d'experts nationaux chargée de l'audit des comptes de la holding pétrolière. Elle établit un état exhaustif des finances et des postes de dépenses relatives aux activités de ses filiales situées sur le territoire national et à

[206] Pour plus de détails, voir le rapport de la CEPAL sur la compétitivité de l'industrie pétrolière vénézuelienne (Sanchez & Baena & Esqueda, 2000).

l'étranger[207]. Les travaux de la commission mettent en évidence les pratiques opaques des dirigeants de la holding pétrolière, notamment pour ce qui concerne la manipulation des coûts de production, l'internationalisation de ses activités et la pratique des prix de transfert au cours de la période d'Apertura Petrolera. En se référant aux conclusions des rapporteurs de la Commission, le gouvernement Chavez demande expressément à la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. de mettre un terme à la pratique des prix de transfert et de lui communiquer l'ensemble des informations relatives à leurs activités. Dans son rapport sur les activités à l'étranger de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. commandé par le Ministère de l'Energie et des Mines, Juan Carlos Boué (2004) montre que, depuis 1983, la holding pétrolière effectue le transfert d'une partie importante des coûts de son programme d'internationalisation. Lorsque ses filiales contractent des emprunts nécessaires à la rénovation de ses raffineries, elles imputent directement les frais liés au service de la dette sur les comptes de la maison mère. Les montants ainsi engagés au cours des années d'internationalisation sont estimés à plus de 10 milliards de dollars.

Cependant, les autorités publiques se heurtent encore une fois à l'opacité des comptes de la holding qui ne leur permet pas de vérifier l'exactitude des rares informations qui leur sont déclarées. Les données relatives aux coûts réels de production et aux prix de transfert pratiqués vers les filiales situées en dehors du territoire national ne sont pas disponibles et encore moins transmises aux décideurs publics. Les dirigeants de la holding pétrolière décident de ne plus publier de rapport annuel sur leurs activités[208]. Dans ce contexte de plus en plus tendu, il devient difficile pour le gouvernement vénézuelien de connaître la position financière réelle de la holding pétrolière et de faire les arbitrages budgétaires nécessaires à la réduction de leurs dépenses (Mommer, 2002).

Au terme de l'année 1999, le Ministre de l'Energie et des Mines, Rodriguez Araque, réussit partiellement à contrôler les volumes produits dans quelques secteurs et à rejeter les prix de transfert déclarés par la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Pour la première fois, la holding pétrolière est contrainte de payer les redevances qu'elle doit au propriétaire

[207] Voir les rapports de Rafael Dario Ramirez Cornado (2000a, 2000b) sur la situation économique et financière de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. en 1999 et 2000.

[208] Ainsi, en se plaçant dans une perspective historique, le gouvernement Chavez se trouve dans une situation similaire à celle qui prévalait à la veille des réformes pétrolières de 1958, à la différence près que l'asymétrie d'information ne provient plus seulement des compagnies pétrolières internationales mais aussi de sa propre société nationale dont il est l'actionnaire unique. La priorité de celui-ci est d'accéder aux informations relatives aux coûts, aux volumes et aux prix, comme l'ont fait avant lui les gouvernements Betancourt et Leoni sous le régime des concessions.

institutionnel des réserves en se basant exclusivement sur les prix du marché international et non pas sur la base de ses propres prix internes. Cependant, sans raisons apparentes, le Ministère des Finances continue à accepter les prix de transfert de la holding pétrolière pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, l'accroissement des revenus pétroliers est bien moindre que celui escompté initialement par les autorités publiques.

Le manque d'informations relatives aux finances et aux activités de la holding pétrolière n'est que la résultante d'un rapport de forces qui s'est installé depuis une quinzaine d'années en la défaveur de l'Etat. En tant que Principal, il n'est plus en mesure de faire exécuter ses ordres par son agent qui considère que les décisions de son actionnaire unique sont inopportunes ou contraires à la réalisation de ses objectifs stratégiques. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement Chavez décide de réajuster les rapports de forces domestiques en rendant à l'Etat la place qui est la sienne au sein de l'industrie des hydrocarbures. Le processus de re-étatisation doit lui permettre d'accroître davantage son contrôle sur le développement et l'évolution de l'industrie comme le stipulent les articles fondateurs de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[209]. Autrement dit, celui-ci doit réaffirmer son contrôle sur les ressources naturelles du pays mais aussi être à l'origine de l'initiative en terme d'investissement et d'orientation de la politique des hydrocarbures.

c. Reprise de l'initiative étatique en matière de politique des hydrocarbures

Depuis l'avènement de l'industrie des hydrocarbures, les gouvernements qui se sont succédés ont systématiquement privilégié l'exploitation et l'exportation des ressources pétrolières par rapport aux autres ressources fossiles présentes dans le sol vénézuelien. L'explication de ce choix tant industriel que stratégique réside dans le fait que les rentes associées à la commercialisation du pétrole sont plus élevées que celles associées à l'exploitation des ressources minières et gazières. En privilégiant exclusivement l'industrialisation des activités d'extraction d'une seule ressource fossile, l'Etat s'est enfermé dans une situation de quasi-dépendance vis-à-vis de ses recettes d'exportation. Les fortes fluctuations du prix du pétrole sur les marchés internationaux entraîne des répercussions désastreuses sur la conduite de la politique économique du pays et sur le développement de son secteur des hydrocarbures[210].

---

[209] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*

[210] Voir l'ouvrage de Boussena & Pawels & Locatelli & Swartenbroekx (2006) sur les problématiques actuelles sur le gaz et le pétrole.

Afin d'atténuer la dépendance vis-à-vis des seules exportations de pétrole brut, le gouvernement dirigé par Hugo Chavez décide de diversifier ses activités de production et ses exportations d'hydrocarbures. Au cours du second semestre 1999, comme montrent Bracho (2001) et Ruiz & Cotte (2005), les orientations en matière d'hydrocarbures se précisent notamment autour du développement de deux axes majeurs élaborés par le Ministre de l'Energie et des Mines ; le premier vise au développement des capacités de production des produits pétroliers sur le territoire national et le second vise à promouvoir les bases d'une industrie vénézuelienne des hydrocarbures gazeux.

Le premier axe de développement, que nous évoquons sans entrer dans le détail, consiste à favoriser au niveau national les activités à forte valeur ajoutée comme la transformation des pétroles bruts en produits pétroliers, cela avant de les exporter vers les marchés internationaux (Bracho, 2001 ; Ruiz & Cotte, 2005). En procédant de la sorte, le gouvernement Chavez affirme clairement sa préférence pour le développement d'une industrie de transformation des hydrocarbures sur le territoire national. Le développement des différents métiers liés à l'industrie parapétrolière et au secteur pétrochimique permettront une plus grande valorisation des pétroles lourds et extra-lourds majoritairement présents dans le sous-sol vénézuelien. L'objectif est de ne plus dépendre des seules structures de transformations situées à l'étranger. La mise en œuvre de ces réformes de structure nécessite cependant d'importants apports et investissements financiers que l'Etat n'est pas en mesure d'assumer seul. Pour ce faire, la solution envisagée par les autorités publiques est de transférer une partie des budgets initialement prévus par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. pour la réalisation de projets pétroliers et d'attirer massivement les capitaux et les investissements privés nationaux et étrangers.

Le second axe de développement consiste à promouvoir l'exploration, la production et la commercialisation d'autres ressources fossiles relativement peu exploitées mais pourtant abondantes dans le sous-sol vénézuelien. Comme le montrent Bracho (2001) et Ruiz & Cotte (2005), le gouvernement Chavez fait le constat que, hormis les ressources pétrolières, le Venezuela dispose d'importantes réserves de gaz naturel qui sont quasiment inexploitées. En 1999, le volume des réserves est estimé à 4 037 Gm3 avec une capacité d'extraction annuelle

de 26.9 Gm3, soit un ratio R/P équivalant à 153 années de production[211]. Néanmoins, seul un peu plus de la moitié de la production annuelle de gaz est commercialisée alors qu'une forte proportion est réinjectée dans les gisements pétroliers (de l'ordre de 37% en 1999) pour accroître leur productivité. La production commercialisée sert seulement à alimenter le marché intérieur : 35% est utilisé pour la production d'électricité, 55% pour les besoins de l'industrie et 10% pour l'approvisionnement du secteur résidentiel tertiaire. Pour Jesus Mora-Contreras (2006), les capacités de production de gaz sont peu développées ne permettant pas les exportations vers les marchés internationaux alors même que le pays possède d'importantes réserves dans son sous-sol. Les exportations sont inexistantes alors même que l'Argentine, second pays gazier d'Amérique du Sud possédant beaucoup moins de réserves en terre que le Venezuela, produit et exporte de grandes quantités vers les autres pays de la région.

La mise en place d'une politique gazière nationale répond à une demande croissante en gaz et en produits dérivés provenant du marché intérieur mais aussi et surtout des marchés régionaux et internationaux. Cependant, même si les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne sont pas opposés formellement au développement des activités gazières sur le territoire national, ceux-ci s'interrogent sur l'opportunité de le faire à un moment où l'Etat prévoit une réduction substantielle de ses dépenses publiques et, parmi elles, ses propres dépenses opérationnelles. La question du financement est d'autant plus importante pour eux qu'il se fera forcément au détriment des projets d'investissements pétroliers prévus dans le cadre des plans d'expansion.

En effet, comme le note Jesus Mora-Contreras (2006), au regard des capacités de production existantes, la diversification des exportations d'hydrocarbures ne pourra pas se faire tant que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne disposera pas des moyens financiers, cognitifs et techniques nécessaires au développement de l'ensemble des activités liées au gaz. Le problème se pose essentiellement pour l'exploitation des gisements pour lesquels la holding pétrolière ne dispose pas du savoir-faire et des technologies nécessaires à leur valorisation. Situés en eaux profondes ou au milieu des forêts, ceux-ci sont d'une structure géologique relativement complexe et difficile à atteindre. Afin d'y remédier, le gouvernement Chavez

[211] Du point de vue des réserves, le pays se situe au 8 ième rang mondial et au premier rang en Amérique du Sud. La production de gaz a progressé régulièrement passant de 10 Gm3 en 1970 à 21 Gm3 en 1990 et à 26.9 Gm3 en 1999.

adopte un cadre légal et un régime fiscal résolument libéral dont l'objectif est de rendre attractif le développement des gisements de gaz aussi bien pour les capitaux et investisseurs étrangers que vénézueliens.

Pour Bernard Mommer (2002a), c'est la première fois depuis la nationalisation des hydrocarbures que la dynamique du changement dans l'industrie des hydrocarbures vénézueliens vient du gouvernement et non des dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Ne disposant pas d'une majorité suffisante au sein des instances législatives[212], le Président Chavez décide de promulguer un cadre légal spécifique aux activités gazières. Le 22 septembre 1999, la loi organique sur les hydrocarbures gazeux[213] est promulguée lui permettant de contrôler les mécanismes de création et de distribution des rentes gazières. Ainsi, sans remettre en cause les fondements de la politique d'Apertura Petrolera mais tout en se référant aux articles 1 et 2 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[214], l'Etat y réaffirme explicitement son contrôle sur l'industrie, sur le commerce et sur les exportations des ressources d'hydrocarbures.

L'Etat vénézuelien retrouve les prérogatives qui étaient les siennes au moment de la nationalisation des hydrocarbures en étant le seul à pouvoir disposer des droits de propriété sur les gisements, c'est-à-dire en décidant de l'octroi ou pas de licences d'exploitation aux opérateurs publics et privés. Après la validation de leur projet d'investissement par le Ministère de l'Energie et des Mines et l'approbation de la majorité des membres de l'Assemblée Nationale, ceux-ci sont autorisés à accéder aux gisements proposés à l'ouverture pour une durée de 35 années à laquelle s'ajoute une période supplémentaire de 30 années pour leur rénovation[215]. Malgré les conditions d'exploitation extrêmement favorables, l'ouverture de l'amont gazier n'est pas totale puisqu'elle ne concerne pas l'ensemble des gisements mais seulement ceux qui sont techniquement difficiles à atteindre pour la holding pétrolière. En ce sens, hormis un pan des activités on shore pour lesquels PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dispose du savoir-faire et des techniques nécessaires à l'extraction des volumes de gaz naturel, toutes les autres activités liées à l'extraction du gaz libre (c'est-à-dire des quantités de

[212] Ne disposant pas de majorité au Congrès, le gouvernement Chavez préfère ne pas soumettre les lois au vote des députés, mais promulguer des décrets. De cette manière, il évite un enlisement des débats et un report du vote.
[213] Loi organique sur les hydrocarbures gazeux (1999), *Ley organica de hidrocarburos gaseosos*
[214] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*
[215] Loi organique sur les hydrocarbures gazeux (1999), *Ley organica de hidrocarburos gaseosos*

gaz qui ne sont pas associées à la production de pétrole) et aux activités d'exploitation de gisements en eaux profondes (même si, dans ce cas, la production est associée à l'extraction de brut) sont proposées dans le cadre de l'ouverture[216].

Afin d'encourager les opérateurs privés à investir massivement au Venezuela, l'ouverture proposée dans le cadre de la loi sur les hydrocarbures gazeux ne se limite pas seulement à l'exploration-production mais concerne tous les niveaux de la chaîne gazière, c'est-à-dire aussi bien le transport que la distribution. La construction de gazoducs, de terminaux GNL et la gestion des réseaux de distribution de gaz constituent d'importants chantiers nécessitant des investissements colossaux que seuls des conglomérats d'entreprises sont en mesure de réaliser. Toutefois, pour éviter l'apparition de monopoles privés venant se substituer à l'ancien monopole public, le gouvernement décide qu'aucune société gazière ne pourra exercer ces trois activités simultanément dans une même zone géographique. L'objectif est de ne pas permettre aux grands groupes gaziers disposant d'une structure intégrée de restreindre par leur seule présence la concurrence dans une zone déterminée. Pour ce faire, la loi sur les hydrocarbures gazeux de 1999 prévoit la création d'une structure spécifique pour le gaz, ENAGAS, dont les prérogatives sont de développer et de réguler la concurrence dans les activités de transport et de distribution de gaz[217].

Un mois après la promulgation de la loi organique sur les hydrocarbures gazeux, le gouvernement Chavez complète la réforme engagée par l'adoption d'un régime fiscal propre à l'extraction des hydrocarbures gazeux (Mommer 2002 ; Mora-Contreras 2006). Les opérateurs gaziers nationaux et étrangers, privés et publics, devront s'acquitter d'un impôt gazier $T_{(1999)}$ correspondant au paiement d'une redevance (R) et d'un impôt sur le revenu (IslR). Afin d'encourager l'extraction du gaz libre qui est plus complexe à extraire que le gaz associé, notamment parce qu'il demande un investissement supplémentaire, le gouvernement consent un niveau d'imposition plus bas que celui appliqué pour le gaz associé au pétrole. Le taux de redevance pour le gaz libre ou le gaz non réinjecté (Gnr) passe alors de 16.17 % à 20 % mais en même temps l'impôt sur le revenu (IslR) est abaissé et passe de 67 % à 34 %.

$$\mathbf{T_{(1999)} = GnR + IslR}$$

[216] *Ibid.*
[217] *Ibid.*

Pour ce qui concerne la production de gaz associé, le gouvernement ne fait pas de distinction avec le régime fiscal appliqué pour l'extraction du pétrole (Mommer 2002 ; Mora-Contreras 2006). Les compagnies pétrolières qui extraient de leurs gisements à la fois du pétrole et du gaz devront s'acquitter d'un même impôt ($T'_{(1999)}$) correspondant au paiement d'une redevance (R) dont le taux de royaltie est de 30 % et d'un impôt sur le revenu (IslR) de 50 %.

$$\mathbf{T'_{(1999)} = R + IslR}$$

Ainsi, dans les mois qui suivent, les premiers effets des réformes gazières se font ressentir. Les investisseurs privés nationaux et étrangers manifestent leur intérêt aussi bien pour la transformation des ressources pétrolières et gazières sur le territoire national que pour le développement de l'industrie gazière vénézuélienne. En effet, avec le projet Cristobal Colon, il est question de construire une usine de liquéfaction de gaz naturel d'une capacité de 6 Mt pour un investissement total de 6.8 milliards de dollars. Les partenaires associés au projet sont LAGOVEN (33%), SHELL (30%), EXXON (29%) et MITSUBISHI (8%). La production des premières quantités de gaz naturel liquéfié est prévue pour le premier semestre de l'année 2005. Au cours de l'année 2000, les grands groupes gaziers internationaux répondent aux appels d'offre du gouvernement vénézuélien et lancent la construction de deux nouveaux gazoducs devant relier les gisements de gaz d'Amoco situés à l'est de l'île de Margarita au continent. Le premier gazoduc permet l'approvisionnement des centrales électriques destinées à l'alimentation des secteurs industriels et résidentiels alors que le second gazoduc rejoint la raffinerie de Jos et son complexe pétrochimique. Le développement de l'industrie gazière vénézuelienne s'inscrit dans une dynamique de développement régional. Dans le but d'importer du gaz de Colombie dans un premier temps et d'en exporter vers l'Amérique Centrale et du Sud à terme, la construction d'un gazoduc de 200 Km entre Guajira au nord-est de la Colombie et la région du Lac de Maracaibo au Venezuela est à ce moment là à l'étude. Avant le lancement des travaux, le gouvernement estime que les besoins d'investissements privés sont de l'ordre de 8 milliards de dollars sur un total de 20 milliards sur une période de 10 ans. Cependant, au cours des mois et des années qui suivent, les travaux s'avèrent être davantage plus onéreux que prévu. Comme nous le verrons par la suite, les budgets consacrés à la réalisation des travaux sont redéfinis à la hausse par les compagnies gazières privés, ce qui a pour effet d'exacerber les tensions avec le gouvernement qui décidera en 2004-2005 de redéfinir les termes contractuels qui le lie avec elles.

d. Réformes constitutionnelles et re-étatisation de l'industrie des hydrocarbures

En décembre 1999, l'Assemblée Constitutive (ex-Congrès vénézuelien) adopte une nouvelle Constitution qualifiée de bolivarienne[218] entérinant l'ensevelissement du pacte de Punto Fijo et annonçant l'avènement d'une V ième République (Balzar Guanipa, 2002). En matière d'hydrocarbures, elle réaffirme les fondements de la nationalisation sans pour autant remettre explicitement en cause la politique d'apertura petrolera. La réforme constitutionnelle initiée par le gouvernement Chavez est conçue afin de lui permettre de réaffirmer institutionnellement son contrôle sur les ressources pétrolières nationales et sur la direction des opérations de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Pour ce faire, il inscrit dans la Constitution les principes selon lesquels l'Etat est le seul en charge de la détermination des mécanismes de création et de distribution des rentes ainsi que de la régulation de l'industrie des hydrocarbures. Toutes les initiatives à posteriori visant à en modifier les contours feront forcément l'objet d'une révision constitutionnelle nécessitant le recours d'une consultation référendaire (Constitution Bolivarienne, 1999).

Le gouvernement Chavez y renouvelle tout d'abord le principe de souveraineté nationale sur les ressources en terre. L'Etat vénézuélien est le propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures et par conséquent, nul autre que lui n'est autorisé à octroyer des droits d'accès aux gisements pétroliers et gaziers nationaux[219]. Les articles 12 et 113 de la Constitution bolivarienne [220]soulignent que l'Etat seul dispose des droits de propriété nécessaires à l'exploration et à l'exploitation des ressources fossiles, conférant alors une dimension constitutionnelle à l'article 1 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[221]. L'article 156[222] rappelle également que l'instauration, la perception et la gestion des impôts pétroliers sont de son ressort exclusif. Ainsi, à travers ces articles, le gouvernement affirme aussi bien son contrôle sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières que sa désapprobation quant aux procédés et méthodes employées précédemment par les

[218] Du nom de Simon Bolivar, le fondateur du Venezuela et le libérateur des colonies espagnoles d'Amérique du Sud.
[219] L'accès à la ressource n'est autorisé pour les opérateurs pétroliers nationaux et étrangers que si les institutions de l'Etat vénézuélien, gouvernement et Assemblée Constitutive (anciennement Congrès vénézuelien), donnent préalablement leur accord à l'exploitation des gisements d'hydrocarbures.
[220] Constitution Bolivarienne (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*
[221] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*
[222] Constitution Bolivarienne (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Ceux-ci ne peuvent plus, comme entre 1989 et 1998, se substituer au ministère de l'énergie et des mines dans les procédures de sélection, d'appel d'offre et d'octroi des concessions aux compagnies privées, de même que dans la détermination des mécanismes du partage des revenus pétroliers.

Dans le cadre du processus de ré-étatisation, la Constitution bolivarienne[223] réintègre l'Etat au centre de la régulation pétrolière nationale en lui réattribuant les prérogatives qui étaient les siennes en matière de formulation et de conduite de la politique pétrolière nationale. Rappelant la teneur de l'article 6 de la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[224], l'article 303[225] affirme à nouveau que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. a pour unique actionnaire l'Etat qui est aussi le seul en charge de l'administration des ressources nationales d'hydrocarbures. Celui-ci est en droit de demander et d'obtenir les informations relatives aux volumes, aux coûts et aux prix de transfert pratiqués par la holding pétrolière, ce qui lui permettra alors de maîtriser le développement de ses activités. Le gouvernement exclut également toute privatisation partielle ou totale de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. contredisant les déclarations de ses anciens présidents Sosa Pietri et Luis Giusti. Enfin, la Constitution bolivarienne[226] rétablit l'article 127 de la Constitution de 1936 qui stipule que les différends ne seront résolus qu'au sein des tribunaux vénézueliens. La clause de l'arbitrage international inscrite dans la loi sur les pétroles lourds et extra-lourds de 1993[227] est désormais caduque ; ni l'Etat vénézuelien, ni la holding pétrolière ne sont contraints de se soumettre aux décisions des tribunaux internationaux lorsque ceux-ci entrent en conflit avec les compagnies étrangères. En fait, comme le note Mommer (2002) et le sous-entend Espinasa (2005), ceci revient pour l'Etat vénézuelien à ne plus se soumettre aux règles du rule of Law.

Ainsi, si la Constitution bolivarienne[228] renforce le rôle et les prérogatives de l'Etat au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens, elle n'exclut pas pour autant une participation accrue et active des compagnies pétrolières privées. L'article 202[229] apporte davantage de souplesse dans la mise en application de l'article 1 de la loi organique sur les hydrocarbures

[223] *Ibid.*
[224] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*
[225] Constitution Bolivarienne (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*
[226] *Ibid.*
[227] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993), *Ley de los petroleos extra-pesando*
[228] *Ibid.*
[229] *Ibid.*

de 1975[230] puisque les prérogatives du propriétaire institutionnel des réserves d'hydrocarbures sont réduites par rapport à ce quelles étaient initialement. Elles ne concernent plus l'ensemble des activités de l'industrie et du commerce des hydrocarbures mais seulement l'exploration et l'exploitation des gisements pétroliers. L'apertura petrolera n'est donc pas remise en cause dans ses fondements puisque les investisseurs privés peuvent acquérir les droits de propriété relatifs aux activités connexes de l'industrie.

De même, la nouvelle Constitution intègre pour la première fois les capitaux vénézuéliens comme composante intrinsèque du développement des hydrocarbures nationaux. Pendant longtemps, comme le rappelle Bernard Mommer (2002), celle-ci a été l'objet de méfiance de la part des différents gouvernements vénézueliens étant donné qu'elle pouvait constituer un prête-nom pour les compagnies pétrolières et les intérêts étrangers. La mesure la plus significative concerne l'annulation de l'article 123 de la Constitution nationale de 1961 qui ne permet en aucun cas aux investisseurs pétroliers nationaux d'obtenir des concessions pour l'exploitation des ressources naturelles. Désormais, les investissements privés vénézueliens sont fortement encouragés à investir par le gouvernement Chavez qui considère que ceux-ci, disposant d'une épargne relativement importante auprès des banques étrangères, peuvent intervenir efficacement dans le développement des activités liées au pétrole, au gaz et aux bitumes.

Enfin, lorsque la Constitution bolivarienne confirme par l'article 303[231] que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est une société de portefeuille qui ne pourra pas être privatisée, elle omet cependant d'appliquer cette restriction à ses filiales productrices situées sur le territoire national et à l'étranger. Si celles-ci devaient être privatisées totalement, la holding pétrolière perdrait forcément son influence et son utilité au sein de l'industrie étant donnée qu'elle ne produit pas de baril de brut elle-même. Pour Bernard Mommer (2002), la Constitution bolivarienne a certes renforcé le cadre de la nationalisation et les prérogatives de l'Etat actionnaire mais a en même temps favorisé les conditions d'une transformation probable de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. en une agence d'appels d'offres au service d'une industrie partiellement ou totalement privatisée.

[230] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*
[231] Constitution Bolivarienne (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

e. La loi organique sur les hydrocarbures 2001 et la réforme du régime fiscal pétrolier

Consolidant à la fois le processus de re-étatisation de l'industrie sans pour autant remettre en cause les préceptes libéraux de la politique d'apertura petrolera, le gouvernement Chavez décide de promulguer en novembre 2001 un décret-loi qui instaure un nouveau cadre légal et réglementaire plus adapté au développement des activités pétrolières nationales. La loi organique sur les hydrocarbures de 2001[232] retranscrit alors les réformes pétrolières énoncées deux années auparavant dans la Constitution bolivarienne[233], augmentant ainsi l'emprise de l'Etat sur les mécanismes de création et d'appropriation des rentes.

Dans la nouvelle loi organique sur les hydrocarbures, le gouvernement redéfinit tout d'abord le champ des activités proposées aux investisseurs privés ainsi que les conditions d'accès aux rentes pétrolières. Alors que l'ouverture n'était que partielle, la transcription du principe constitutionnel, selon lequel toutes les activités pétrolières sont proposées aux investisseurs et aux opérateurs privés nationaux et étrangers[234], consacre explicitement l'ouverture à tous les types de gisements de l'industrie. Pour l'Etat vénézuelien, il y a deux catégories d'activité : celles qui sont soumises à condition et celles qui sont totalement libres et ouvertes à la concurrence.

En effet, conformément à la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[235], les compagnies privées nationales et étrangères sont autorisées à investir librement dans les activités dites « non réservées » par l'Etat. Elles concernent le développement de nouvelles capacités de raffinage, de transformation de commercialisation des produits pétroliers vénézueliens. Nul besoin pour elles de s'associer avec PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et encore moins d'obtenir les autorisations préalables des autorités publiques. En fait, le gouvernement Chavez ouvre ainsi à la concurrence les secteurs de l'industrie où les marges bénéficiaires sont les plus basses et pour lesquelles le montant des investissements est trop élevé par rapport à la rentabilité escomptée. Autrement dit, il décide de ne plus intervenir dans la régulation des activités où les rentes sont relativement faibles ou inexistantes. Pour rendre plus attractif leur développement, le gouvernement consent néanmoins à ne pas les assujettir à l'impôt pétrolier mais à celui appliqué aux entreprises non productrices d'hydrocarbures.

---

[232] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*
[233] Constitution Bolivarienne (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*
[234] *Ibid.*
[235] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*,

Les activités faisant partie des secteurs « réservés » par l'Etat, c'est-à-dire l'exploration et l'exploitation de l'amont de l'industrie ainsi que les raffineries et les installations existantes liées au transport de la production de brut et de gaz, sont accessibles aux opérateurs pétroliers à condition qu'ils obtiennent préalablement l'accord du gouvernement et l'approbation de la majorité des membres de l'assemblée constitutive. Elles doivent obligatoirement être développées avec PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. dans le cadre d'une forme d'association nouvelle appelée « entreprise mixte » dans laquelle l'Etat détiendrait au moins 51% du capital social. En procédant de la sorte, le gouvernement Chavez réintroduit dans la loi sur les hydrocarbures de 2001 *la clause d'exigence minimale de contrôle par l'Etat* élaborée pour la première fois dans le cadre des réformes pétrolières de 1943 et écartée un demi-siècle plus tard dans la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993[236]. Autrement dit, elle réaffirme les prérogatives étatiques en matière de contrôle et de conditions d'accès pour les activités stratégiques et pour celles dont les rentes sont les plus élevées.

La loi organique sur les hydrocarbures de 2001[237] soumet les entreprises mixtes à l'obligation de respect des traités et des accords internationaux souscrits par l'Etat vénézuelien. En ce sens, les compagnies pétrolières privées et PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. doivent dorénavant se conformer aux décisions de l'OPEP, au maintien du Pacte de San José de 1980 et à l'accord énergétique de Caracas de 2000[238]. Pour le gouvernement Chavez, une telle mesure lui permet de réguler leurs volumes de production d'hydrocarbures et de contrôler en amont l'approvisionnement des marchés internationaux en brut vénézuelien. En procédant de la sorte, il annule à la fois *la clause de stabilisation* et *la clause relative aux traités internationaux*[239] qui ont été imposées par les compagnies pétrolières internationales dans le cadre de la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993[240].

L'accroissement des revenus publics ne sera effectif que si le gouvernement est en mesure de contrôler le budget et les dépenses de la holding pétrolière. Le montant de l'impôt sur le revenu dépend de la capacité du gouvernement vénézuelien à contrôler les volumes et les

[236] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993), *Ley de los petroleos extra-pesando*
[237] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*,
[238]L'accord de Caracas signé en octobre de 2000 permet à 10 pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes de recevoir des quantités de pétroles vénézueliens à des conditions et à des prix préférentiels. Nous reviendrons plus en détail sur la politique pétrolière étrangère vénézuelienne dans la section II de ce même chapitre.
[239] Voir Chapitre III
[240] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993), *Ley de los petroleos extra-pesando*

coûts de production de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ainsi que les prix de transfert appliqués entre la maison mère et ses filiales étrangères. Avec la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[241], il impose aux compagnies pétrolières publiques et privées de lui présenter annuellement l'ensemble de leurs comptes de façon séparée selon les différentes phases des processus d'extraction et de production. Ainsi, en accédant à la comptabilité interne de la holding pétrolière, l'administration fiscale vénézuelienne pourra discerner les différents centres de profit où les rentes sont les plus élevées, condition sine qua non à l'accroissement des revenus publics et à la formulation de la politique pétrolière nationale. Cependant, comme le note Mommer (2002), la transparence imposée des comptes des compagnies pétrolières présentes sur le territoire national n'exclue pas une manipulation des données relatives aux coûts, aux quantités et aux prix, notamment quand il s'agit de baisser le niveau d'imposition de leurs activités.

Si l'application de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[242] est immédiate pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., elle ne sera effective pour les compagnies pétrolières privées que dans le cadre de l'octroi des futurs contrats. Les accords d'association et les contrats d'opération restent en effet valides tant que les opérateurs pétroliers n'auront pas demandé leur conversion en entreprise mixte[243]. Afin de les inciter à le faire et donc à se conformer à la loi sur les hydrocarbures de 2001, le gouvernement Chavez procède en décembre de la même année à la promulgation d'un nouveau régime fiscal pétrolier[244] venant se substituer à la loi organique sur les hydrocarbures de 1975[245] et à la loi sur le revenu de 1994. Celui-ci préserve le contrôle de l'Etat sur les mécanismes de distribution des rentes pétrolières dans un cadre relativement plus favorable au développement des activités des investisseurs privés.

En effet, pour ce qui concerne le régime fiscal $T_{(2001)}$ appliqué aux activités autonomes de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., le gouvernement Chavez diminue le taux de royaltie (R) le

[241] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*
[242] *Ibid.*
[243] Les compagnies pétrolières étrangères opérant sur le sol vénézuelien ont le choix entre se conformer à la nouvelle législation pétrolière ou poursuivre le développement de leurs activités dans le cadre légal et institutionnel issu de l'apertura. Aucune mesure contraignante n'est d'ailleurs imposée pour l'adoption du nouveau cadre de la loi.
[244] Régime fiscal pétrolier (2001), *Regimen fiscal del petroleo*
[245] Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*

faisant passer de 30 à 16.67 % des recettes de l'entreprise publique[246]. La mesure est d'autant plus inattendue qu'elle fait écho aux revendications des dirigeants de la holding pétrolière qui n'ont eu de cesse de demander la réduction, voire l'abolition de la royaltie[247]. D'ailleurs, comme le note Espinasa (2005), ceux-ci ont toujours été disposés à accepter une hausse du taux de l'impôt sur la rente contre une baisse du taux de redevance. Parallèlement, le gouvernement procède à une augmentation du taux d'imposition sur le revenu (IslR) qui passe de 50 à 67.7% des bénéfices comptables de l'entreprise publique[248].

$$\mathbf{T_{(2001)} = R + IslR + Div}$$

Afin de compenser la perte de revenus fiscaux liée à la baisse du taux de redevance et au manque de transparence relatif aux comptes de la holding pétrolière, le gouvernement ajoute une troisième composante au régime fiscal pétrolier de 2001. Pour la première fois, il impose une participation au bénéfice de l'entreprise par le biais des dividendes (Div). Puisqu'il est l'actionnaire unique de la holding pétrolière, il n'y aucune raison qu'il n'en perçoive pas comme tout actionnaire d'entreprise. La détermination des dividendes se fait alors sur une base discrétionnaire étant donné que son volume n'est révélé qu'en fin d'exercice selon sa propre appréciation. De fait, le gouvernement rétablit son contrôle sur la redistribution des rentes pétrolières et poursuit son processus de re-étatisation de l'industrie des hydrocarbures. Il accroît surtout son emprise sur l'excédent opérationnel de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. sans pour autant devoir contrôler l'exactitude de ses coûts de production.

Pour ce qui concerne le régime fiscal $T'_{(2001)}$ appliqué aux entreprises mixtes, c'est-à-dire aux associations issues exclusivement de la loi sur les hydrocarbures de 2001, le gouvernement Chavez détermine des taux d'imposition qui varient en fonction de la qualité des bruts qui sont extraits des réserves d'hydrocarbures. Ainsi, pour l'exploitation des bruts conventionnels, le taux de redevance augmente ; il n'est plus de 16 % au maximum mais de 30 % au minimum. L'incertitude quant aux informations réelles sur les coûts de production des

[246] Régime fiscal pétrolier (2001), *Regimen fiscal del petroleo*

[247] La question des redevances est au centre du problème des régimes fiscaux, notamment parce qu'elles constituent les recettes les plus sûres pour le propriétaire des ressources naturelles (Mommer, 1999). L'avantage de celles-ci réside dans la facilité avec laquelle elles peuvent être encaissées par l'Etat vénézuelien, car elles dépendent seulement de deux variables : volumes et prix. De plus et contrairement à l'impôt sur le revenu, elles sont indépendantes de la manipulation des coûts de production. Par conséquent, au lieu de choisir la facilité et l'assurance d'engranger des revenus stables, l'Etat en hypothèque une partie en baissant le montant de l'impôt de royaltie.

[248] Régime fiscal pétrolier (2001), *Regimen fiscal del petroleo*

compagnies pétrolières internationales conduit le gouvernement Chavez à leur concéder une baisse relative du taux d'imposition sur le revenu, le faisant ainsi passer de 59 à 50 % des bénéfices réalisés par l'entreprise mixte. En procédant de la sorte, celui-ci escompte accroître la montant de ses revenus pétroliers issus de l'activité des compagnies privées évoluant dans le cadre des entreprises mixtes[249].

$$T'_{(2001)} = R + IslR$$

Pour les bruts extra-lourds, le taux de redevance n'est plus de 1 % durant les 9 premières années de production mais de 16,67 % durant toute la période d'extraction. Pour les mêmes raisons que celles évoquées pour les bruts conventionnels, le gouvernement concède une diminution du taux de l'impôt sur le revenu appliqué aux bruts extra-lourds, le faisant passer de 59 à 50%. Enfin, pour ce qui concerne les bruts ultra-lourds, aucune modification n'est apportée par rapport à législation de 1993 afin de ne pas décourager l'exploitation marginale de ce type de pétrole. Le taux de l'impôt sur le revenu est maintenu au même niveau, c'est-à-dire à 32 % des bénéfices réalisés par l'entreprise mixte.

Ainsi, comme le montre Bernard Mommer (2001,2002) dans ses travaux sur la fiscalité pétrolière, les compagnies internationales présentes au Venezuela continuent de payer moins (aussi bien en redevances et en impôts sur le revenu) pour l'accès à des gisements rentables que ce qu'elles déboursent pour les champs marginaux aux Etats-Unis.Pour l'auteur, même le cadre fiscal de 1993 auquel était assujetti PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. était plus favorable, aussi bien en terme de redevance et d'impôts sur le revenu que ce qu'elles paient dans les régions du monde où la fiscalité est réputée attractive comme en Alaska ou en Mer du Nord.

Au terme de ce paragraphe, nous pouvons dire que le processus de re-étatisation a permis au gouvernement de disposer à nouveau des moyens légaux nécessaires au développement et à la régulation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens. Il contrôle aussi bien les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières nationales. Cependant, les changements survenus depuis 1999 ne sont pas sans conséquences sur les relations systémiques et les rapports de forces au sein de l'industrie. Les dirigeants de

[249] Régime fiscal pétrolier (2001), *Regimen fiscal del petroleo*

PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. n'acceptent pas les réformes initiées par le gouvernement Chavez. Ainsi, comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant, ils ne restent pas passifs face aux mutations de l'industrie puisqu'ils entrent en confrontation directe avec les autorités publiques dans le but de maintenir une relative indépendance opérationnelle et financière vis-à-vis d'elles.

§ 2. Tensions, conflits et ruptures au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

Dans ce second paragraphe, nous verrons que face à la re-réglementation de l'industrie des hydrocarbures, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A ne se limitent pas à un rôle passif ni au sein de l'industrie des hydrocarbures, ni à l'intérieur de la sphère publique. En poursuivant depuis 1983 la même stratégie qui consiste à investir plus dans l'amont pour produire davantage de brut, ils font volontairement abstraction de s directives et des réformes engagées par le gouvernement Chavez. Lorsque les mesures adoptées se traduisent par une perte effective d'autonomie opérationnelle et financière, ils réinvestissent la sphère publique en mobilisant autour d'eux une partie de la société vénézuelienne[250]. Ainsi, en acquérant une dimension politique, les dirigeants de la holding pétrolière entrent en confrontation avec le gouvernement Chavez pour la formulation et l'orientation de la politique pétrolière nationale mais aussi et surtout pour la détermination des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières vénézuéliennes.

a. Impacts du processus de re-étatisation sur les résultats de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Quand les prix internationaux du pétrole s'effondrent en 1997 et 1998, les nombreux projets d'investissement prévus au cours de la seconde phase de la politique d'apertura petrolera sont retardés. Le développement de nouvelles capacités de production et la réactivation des gisements matures ne pourront se faire que lorsque les opérateurs pétroliers nationaux et étrangers disposeront de capitaux suffisants pour les développer. Dès lors que les prix

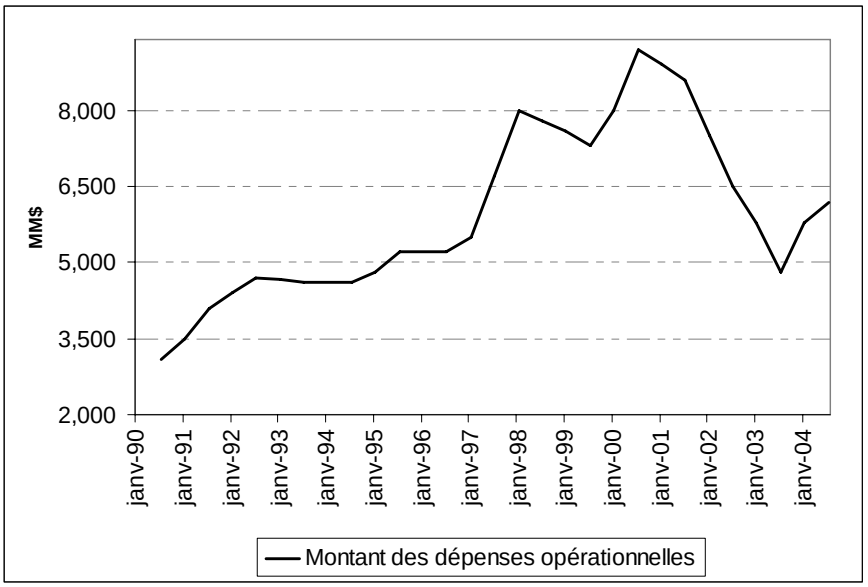
[250] Depuis la nationalisation des hydrocarbures, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUALA S.A. n'ont jamais cessé d'entretenir des relations étroites avec une partie de la société civile, du patronat, des administrations publiques et des élus de partis politiques. Ils se rejoignent sur une même conception libérale de la conduite des affaires économiques et politiques du pays. De ce fait, ceux-ci disposent de relais et de soutiens importants au sein de la sphère économique, administrative et politique.

internationaux du pétrole s'inscrivent à nouveau dans une tendance haussière à partir de 1999, les compagnies pétrolières reprennent leurs activités d'extraction de brut au Venezuela. La holding pétrolière est de nouveau en mesure d'atteindre les objectifs de ses plans d'expansion qui sont d'accroître d'une part la production nationale d'hydrocarbures et d'augmenter d'autre part le volume de ses investissements même si cela se traduit par une hausse de ses dépenses opérationnelles[251].

Or, la priorité du nouveau gouvernement Chavez est précisément de contraindre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à réduire le montant de ses dépenses opérationnelles et à baisser le niveau de la production nationale. Comme nous pouvons le lire dans le rapport d'activité de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (2005), les dépenses opérationnelles sont en forte hausse depuis la proclamation de l'apertura petrolera, occupant une proportion de plus en plus importante dans la structure de ses dépenses publiques. Comme nous pouvons voir dans le graphique 17, elles n'ont fait qu'augmenter depuis 1990 passant de 3 milliards de dollars à 8 milliards en 1997. La baisse des prix internationaux du pétrole a certes infléchi la tendance pendant 18 mois mais en 1999, les dépenses opérationnelles sont reparties à la hausse faisant passer leur montant de 7 milliards de dollars à plus de 9,4 milliards de dollars en juillet 2000, soit une augmentation annuelle de 34.29 %[252].

[251] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2006)
[252] *Ibid.*

Graphique 17 : Evolution des dépenses opérationnelles de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 1990 et 2004 (en milliards de dollars U.S)



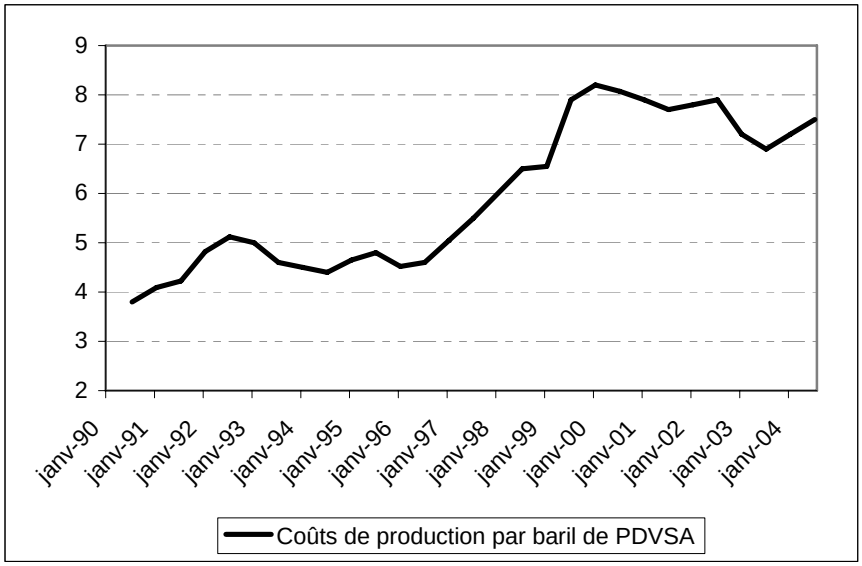
Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

Cependant, à partir de la mi-2000, les pressions exercées par le gouvernement conduisent les dirigeants de la holding pétrolière à réduire le montant de leurs dépenses pour se situer à 9 milliards de dollars au second semestre de la même année. Avec la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[253], la baisse est de 18 % par rapport à 2000 pour un montant de 7.3 milliards de dollars, soit un niveau de dépenses moindre qu'en 1996[254].

L'évolution de la structure des dépenses opérationnelles de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. montre aussi que les coûts de production par baril s'inscrivent dans une tendance haussière. Comme le montre le graphique 18, ceux-ci sont relativement stables entre 1990 et 1996, se situant entre 4 et 5 $/b. A partir de 1996, les coûts de production augmentent très fortement atteignant 8.2 $/b en 1999, soit une hausse de 60 % au cours des 3 dernières années et de 105% depuis 1990. Cependant, comme nous pouvons le voir dans le rapport d'activité de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (2005), les coûts de production évoluent relativement peu entre 1999 et 2001 se situant aux alentours de 8 $/b[255].

[253] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*,
[254] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)
[255] *Ibid.*

Graphique 18 : Evolution des coûts de production de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 1990 et 2004 (en $/b)



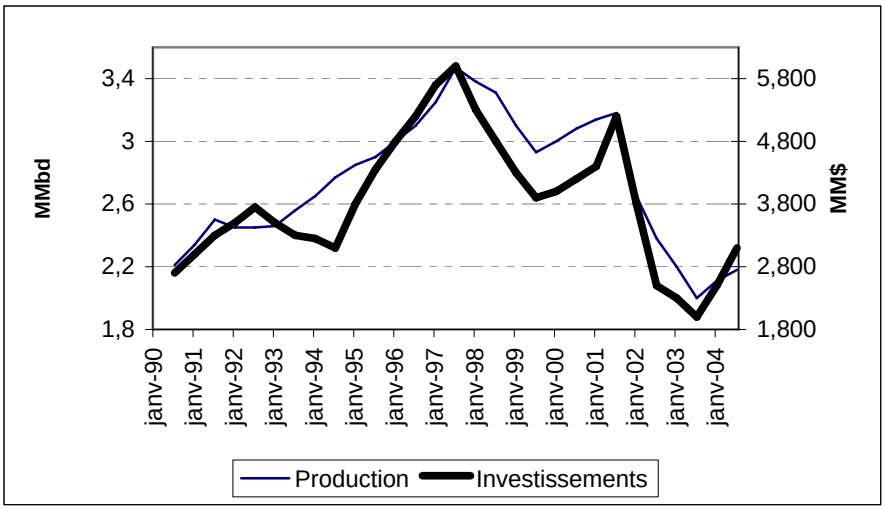
Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

Ainsi, comparativement aux sociétés nationales des pays producteurs de pétrole qui produisent avec des rendements décroissants, la holding pétrolière vénézuelienne produit avec des rendements croissants. Pour Ramon Espinasa (2005), plus elle extrait des quantités de brut de ses gisements, plus ses coûts de production par baril sont élevés. Une partie de l'explication réside dans le fait que les contraintes géologiques spécifiques au sous-sol vénézuelien et la réactivation des nombreux puits marginaux nécessitent de sa part des dépenses opérationnelles et des investissements plus importants que dans d'autres régions du monde productrices d'hydrocarbures. Cependant, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, une autre partie de l'explication réside dans le fait que les dirigeants de la holding pétrolière n'adoptent pas volontairement de stratégies de réduction de leurs coûts. En effet, les dépenses opérationnelles et les coûts de production constituent pour eux un moyen privilégié pour masquer une partie de leurs profits à leur actionnaire et reverser moins d'impôts à l'Etat. Comme l'affirment Bernard Mommer (2002, 2003) et Juan Carlos Boué (2004), le but est alors d'investir systématiquement les profits accumulés.

En effet, les budgets alloués par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à l'entretien et au renouvellement des infrastructures du secteur pétrolier sont directement liés à l'évolution des prix internationaux du pétrole. Nous pouvons le voir dans le graphique 19, en période de baisse des prix internationaux du pétrole, la diminution de ses investissements est

relativement importante puisqu'ils passent de 3.6 milliards de dollars en 1997 à 2.7 milliards de dollars en 1999, soit une variation de - 25 % durant la période. A partir de 1999, comme le souligne le rapport annuel du Fonds monétaire international (2004), les investissements repartent à la hausse permettant notamment la réouverture de nombreux puits marginaux. Ils représentent 3.8 milliards de dollars en 1999, 4.4 milliards de dollars en 2000 et atteignent le volume de 5 milliards de dollars en 2001, soit un accroissement de 31.6 % en 3 ans. La politique de rigueur mise en place par le gouvernement Chavez ne se traduit pas dans les faits par une diminution des volumes d'investissements ; bien au contraire, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. maintiennent leur même stratégie qui consiste à investir plus pour produire plus.

Graphique 19 : Evolution comparée des investissements pétroliers (en MM$) et de la production pétrolière nationale (en Mb/j) de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 1990 et 2004



Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

Pour Ramon Espinasa (2005), dans une région pétrolière ayant atteint une relative maturité et compte tenu du taux élevé de déclin naturel de la production des gisements, le maintien de la production est directement lié à un certain niveau d'investissement. Une hausse ou une baisse de l'investissement se traduit aussitôt par une variation similaire de la production, autrement dit l'incidence de l'investissement sur la production est quasi-instantanée. Comme le montre le graphique 19, la baisse de l'investissement entre la mi-1997 et la mi-1999 s'accompagne d'une baisse des volumes de production passant respectivement de 3.5 Mb/j à 2.9 Mb/j. Au cours de cette période la capacité de production a perdu 600 000 b/j en raison d'un moindre investissement productif. De même, la hausse de l'investissement à partir de 1999 permet à la

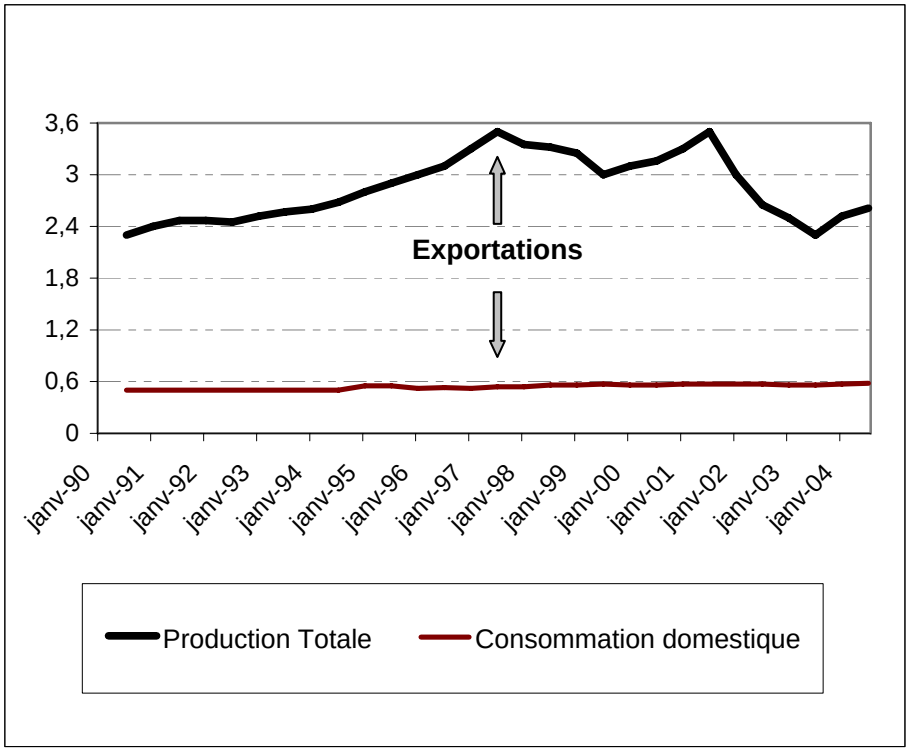
production nationale de croître à nouveau pour atteindre 3.2 Mb/j à la mi-2001. Le gouvernement Chavez contraint alors la holding à réduire le nombre de puits actifs afin de baisser les budgets d'investissements. La production d'hydrocarbures chute rapidement pour atteindre un niveau de 2.75 Mb/j à la fin 2001[256].

Cependant un changement qualitatif s'opère dans la composition de la production de pétrole, notamment par rapport à la période d'apertura petrolera. Un peu plus de 40 % de la production en fin 2001, soit 1.1 Mb/j est issu de la participation du secteur privé contre 0.38 Mb/j en fin 1998. En effet, à la fin 2001, 0.6 Mb/j sont produits à travers les associations stratégiques de la ceinture de l'Orénoque et 0.5 Mb/j par le biais d'accords opérationnels en vertu desquels des entreprises privées produisent du brut pour le compte de la holding pétrolière. En conséquence, la baisse de la production propre de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est proportionnellement plus forte que la baisse de la production nationale. Elle passe de 3.2 Mb/j en 1997 à 2.75 Mb/j en 2001, retrouvant ainsi un niveau de production comparable à celui de 1994[257].

L'évolution des exportations de bruts vénézueliens suit la même tendance que l'évolution de la production. Comme nous pouvons le voir dans le graphique 20, la demande du marché intérieur est inchangée, ce qui fait que la variation de la production se traduit par une variation similaire des exportations de brut. A la fin de l'année 2001, lorsque l'on retire de la production nationale les volumes liés à la consommation domestique de pétrole (600 000 b/j) et la production de brut synthétique qui est exporté en totalité par les associations stratégiques (600 000 b/j), les exportations propres de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne sont plus que de 1.55 Mb/j, soit quasiment deux fois moins qu'en 1997 quand elle exportait seule 3 Mb/j[258]. Par conséquent, quand la production d'hydrocarbure nationale diminue, ce sont les exportations de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui baissent.

[256] *Ibid.*
[257] *Ibid.*
[258] *Ibid*

<u>Graphique 20 :</u> Evolution comparée de la production nationale, de la consommation domestique et des exportations d'hydrocarbures entre 1990 et 2004 (en Mb/j)



Source ; PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

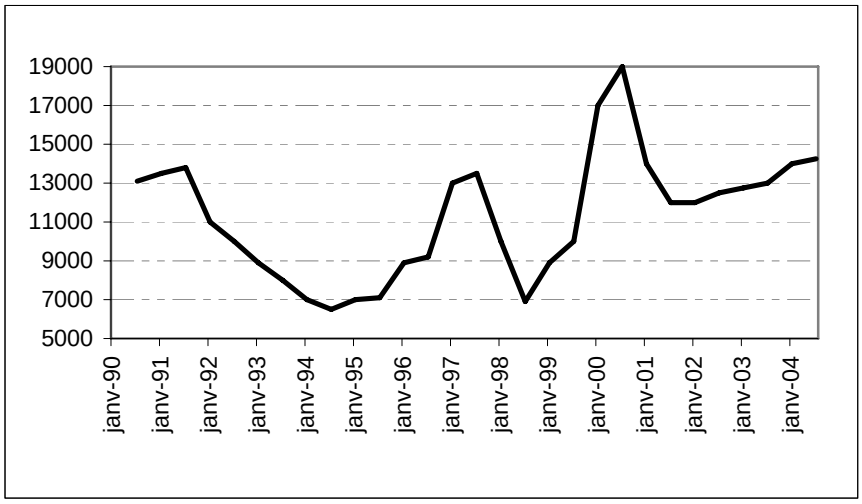
La chute des exportations de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se traduit par une diminution de la participation du Venezuela dans l'approvisionnement des marchés internationaux et notamment dans les importations pétrolières des Etats-Unis. En effet, les importations vénézueliennes représentaient un volume de 1.8 Mb/j en 1997, soit 18 % de leurs importations totales. En 2001, elles ne représentent plus que un volume de 1 Mb/j, soit plus que 9 %[259]. Ainsi, pour l'administration Bush, les mesures adoptées par le gouvernement Chavez entre 1999 et 2001 constituent un obstacle à la sécurisation des approvisionnements pétroliers des Etats-Unis (Billig, 2005 ; Kozloff, 2006).

Cependant, avec l'inversion de la tendance des prix internationaux du pétrole, la distribution des rentes pétrolières devient plus favorable à l'Etat vénézuelien. Comme nous pouvons le voir dans le graphique 21, lors de la période 1990-1998, la participation du gouvernement dans l'excédent opérationnel de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. suit une tendance baissière. En moyenne annuelle, il perçoit 9.8 milliards de dollars sur un excédent opérationnel moyen de 14.1 milliards de dollars, soit une part relative de l'ordre de 70%. A partir de 1999, la

[259] *Ibid.*

participation du gouvernement est en hausse percevant en moyenne 13.4 milliards de dollars sur un excédent opérationnel de 16.7 milliards de dollars, soit une part relative de l'ordre de 80% dans le partage des rentes pétrolières[260].

Graphique 21 : Participation du gouvernement dans l'excédent opérationnel de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 1990 et 2004 (en M$)



Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

Pour ce qui est de la holding pétrolière, ses revenus augmentent également en volume alors même que sa production propre diminue. Sur la base des différents rapports annuels d'activité, entre 1999 et 2001, la recette annuelle de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est supérieure de 18,4 % à celle de 1990-1998[261]. La distribution des revenus est dorénavant plus favorable à l'Etat dans la mesure où sa participation dans les bénéfices de la holding pétrolière est plus importante, alors même que la perception des dividendes n'est pas encore effective avant la fin de l'année 2002.

Après trois années de processus de re-étatisation de l'industrie des hydrocarbures, le gouvernement Chavez contrôle l'ensemble des mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières, de même que les opérations et le niveau des dépenses de la holding pétrolière. Pour les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la persistance d'une politique pétrolière nationale qui consiste à limiter systématiquement les dépenses opérationnelles, les investissements et la production d'hydrocarbures ne fera que réduire la compétitivité de leur entreprise, tant au plan national qu'international. Avec la promulgation

[260] *Ibid.*
[261] *Ibid.*

de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[262], les relations entre le gouvernement et les dirigeants de la holding pétrolière deviennent de plus en plus tendues et conflictuelles.

b. Instabilités politiques et grève dans l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

Avec la promulgation de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001 et du nouveau régime fiscal, le Président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., Guaicaipuro Lamenda[263] rompt avec son droit de réserve en critiquant publiquement l'action du gouvernement Chavez. Devenant le porte-parole des revendications des cadres de la holding pétrolière, il affirme que les coupures budgétaires dans les investissements pétroliers ne sont pas justifiées dans la mesure où elles auront forcement des effets désastreux sur la production nationale. De même, alors que l'entreprise publique connaît de plus en plus de difficultés financières pour entretenir ses propres gisements, l'Etat lui impose un nouveau régime fiscal en lui demandant de payer davantage de redevances. Enfin, pour ce qui concerne le paiement des dividendes, leur montant ne correspond à aucune réalité économique ou industrielle dans la mesure où leur détermination se fait sur une base discrétionnaire, c'est-à-dire en fonction des besoins économiques et financiers de l'Etat-actionnaire (Lopez-Maya, 2003 ; Lander 2004).

Ainsi, en prenant position contre la loi sur les hydrocarbures de 2001, les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne se limitent plus seulement à un rôle de managers mais acquièrent également un rôle politique au sein de la société vénézuelienne. Lopez Maya (2003) et Luis Lander (2004) montrent que leur mécontentement rencontre un écho favorable allant bien au-delà de l'industrie puisque les partis politiques d'opposition, les acteurs économiques publics et privés ainsi qu'une partie de la population vénézuelienne manifestent leurs inquiétudes quant à la gestion des ressources d'hydrocarbures vénézueliens et ses répercussions sur l'activité économique et industrielle du pays. En effet, l'augmentation relative des revenus de l'Etat n'a pas permis d'améliorer la situation économique et sociale du pays. Entre 1999 et 2001, l'inflation n'a pas faibli, la dette publique a considérablement augmenté, les finances de l'Etat sont déséquilibrées et la fuite des capitaux s'est amplifiée. Dès lors, comme le note Carlos Luis Villalobos (2002), en l'absence d'une redistribution

[262] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*

[263] Le Général Lamenda, quatrième président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. sous l'ère Chavez, est nommé en juillet 2001. Réputé proche de la mouvance politique du Président de la République, il est installé par celui-ci afin de s'assurer que les réformes pétrolières initiées dans le cadre du processus de re-étatisation sont bien appliquées par les dirigeants et les cadres de la holding pétrolière.

satisfaisante des rentes pétrolières, une partie de la classe moyenne vénézuelienne qui avait pourtant voté pour Hugo Chavez ne croit plus aux réformes engagées par son gouvernement.

En février 2002, afin de contenir la contestation, le Président Chavez met fin aux fonctions de Lamenda et nomme un nouveau président pour PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. en la personne de Parra-Luzardo. Celui-ci a pour mission de mettre un terme à la contestation et de mettre en application les décrets de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[264]. Cependant sa nomination raffermit encore davantage le mécontentement des cadres pétroliers qui ne lui reconnaissent aucune légitimité pour les diriger étant donné qu'il n'est pas issu de l'industrie et qu'il n'a jamais travaillé pour la holding pétrolière. Face au durcissement des rapports de forces, le Président Chavez décide de limoger les tenants de la contestation que sont les directeurs généraux de la holding pétrolière. Il nomme à leur place de nouveaux directeurs qui lui sont totalement dévoués. Pour ses opposants et pour les cadres limogés, le gouvernement procède ni plus ni moins à la politisation de la holding pétrolière, c'est-à-dire à la transformation d'une entreprise pétrolière publique en une entité privative au service des intérêts du clan présidentiel (Lopez-Maya, 2003 ; Lander 2004).

En s'invitant dans la sphère des débats publics, le licenciement des directeurs généraux de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. prend rapidement une dimension nationale et politique. Les représentants de la société civile, des syndicats des travailleurs, la fédération du patronat, des officiers de l'armée[265], les partis d'opposition et une partie de la population leur manifestent un soutien indéfectible. Ils réclamant avec eux leur réintégration, l'annulation de la nouvelle loi organique sur les hydrocarbures et la non politisation de la holding pétrolière. Avec l'amplification du mouvement de contestation, les revendications deviennent non plus seulement pétrolières mais aussi sociales, politiques et économiques (Villalobos 2002 ; Lopez-Maya 2003 ; Lander, 2004). La réduction du budget public en févier 2002 et le flottement du bolivar qui perd 20 % de sa valeur par rapport au dollar américain provoquent une hausse immédiate des prix et une baisse des salaires réels. Ainsi, ce sont l'ensemble des

[264] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*

[265] Une partie des gradés de l'armée vénézuelienne accusent publiquement le Président Chavez de dérive autoritaire en voulant transformer l'armée nationale en une arme politique et partisane. Ils affirment également que le Président menace la stabilité et la sécurité du pays en entretenant des liens étroits avec les Forces Armées Révolutionnaires de Colombie (FARC) à qui il offre une assistance financière et des bases arrières au sud du territoire national.

réformes initiées depuis 1999 qui sont fortement critiquées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays[266].

Les manifestations se transforment en un mouvement insurrectionnel quand, le 12 avril 2002, une partie de l'armée vénézuélienne s'empare du pouvoir politique et met aux arrêts le Président Chavez. Pedro Carmona, alors président de la Fedecamaras (le patronat vénézuelien), est nommé Président de la République par intérim pour une période de transition de deux années durant laquelle il devra rétablir les équilibres macro-économiques et financiers du pays en attendant l'élection d'un nouveau Président. Dès sa nomination, celui-ci annonce clairement un changement dans l'orientation de la politique pétrolière nationale. La première mesure qu'il adopte en tant que Président est la réintégration immédiate des directeurs généraux de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. limogés quelques semaines auparavant. De même, il annonce l'annulation des décisions et des réformes pétrolières initiées depuis 1999 par le gouvernement Chavez, c'est-à-dire la Constitution bolivarienne de 1999, la loi sur les hydrocarbures gazeux de 1999 et la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[267]. A l'intention des marchés internationaux, il annonce que l'Etat vénézuelien n'est dorénavant plus tenu par ses engagements au sein de l'OPEP et adoptera par conséquent une politique de défense des parts de marchés. En procédant de la sorte, le Président par intérim transfert intégralement les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières aux acteurs du marché. La direction de la holding pétrolière et les opposants au Président Chavez apportent un soutien inconditionnel à la nouvelle équipe dirigeante. Alors que l'ensemble des pays voisins observe l'évolution de la situation politique au Venezuela, les Etats-Unis s'empressent quant à eux de reconnaître la légitimité du nouveau Président tout en lui assurant leur soutien dans les réformes visant à rétablir la stabilité politique, économique et sociale du Venezuela (Cisneros, 2003 ; Lander 2004).

Si la contestation anti-Chavez a mobilisé un large pan des élites économiques et financières du pays, elle ne convainc pas les catégories les moins aisées de la population vénézuelienne, c'est-à-dire celles qui forment la base électorale du Président Chavez. De même, si une fraction des dirigeants de l'armée vénézuelienne a permis le renversement du régime

[266] Les déclarations des autorités états-uniennes vont dans le même sens puisqu'elles rendent explicitement responsable le gouvernement vénézuelien de la situation de quasi-récession que connaît le Venezuela. Pour l'administration Bush, les mesures adoptées dans l'industrie des hydrocarbures depuis 1999 sont à l'origine des situations de crises dans le pays mais aussi de la consolidation de l'OPEP, de l'augmentation des prix internationaux du pétrole et de la baisse de l'offre d'hydrocarbures vénézueliens.
[267] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*

politique, la base ne leur est pas pour autant solidaire. Ainsi, au lendemain même de son éviction, des manifestations populaires sont organisées dans les villes du pays afin de réclamer le retour du Président qu'ils ont démocratiquement élu en 1998. A Caracas, les manifestants envahissent le Palais présidentiel faisant fuir le Président par intérim et ses collaborateurs. Après 48 heures de vacance forcée du pouvoir, Hugo Chavez est rétabli le 14 avril 2002 dans ses fonctions de Président de la République Bolivarienne du Venezuela. Il annule les décrets promulgués en son absence, réinstaure les décrets relatifs aux réformes initiées depuis 1999 et promet d'apporter les réponses appropriées à la résolution des conflits et des crises que traverse le pays. Enfin, comme le décrit Luis Lander (2004), dans un souci d'apaisement, le Président Chavez nomme à la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., Ali Rodriguez Araque, ancien Ministre de l'Energie et secrétaire général en exercice de l'OPEP. Les cadres de la holding pétrolière attendent à présent un changement dans la conduite de la politique pétrolière nationale et une plus grande autonomie par rapport au pouvoir politique.

Durant les mois qui suivent, le gouvernement Chavez poursuit la même politique pétrolière qui consiste à réduire davantage les dépenses opérationnelles de la holding pétrolière. Comme nous avons pu le voir dans le graphique 17, celles-ci ne représentent plus que 5.5 milliards de dollars en 2002, soit le même niveau qu'en 1994. L'investissement pétrolier diminue de plus de 60% par rapport à 2001 pour représenter un volume de 2 milliards de dollars, soit le niveau le plus bas depuis la promulgation de la politique d'apertura petrolera[268]. Seuls les coûts de production ne sont que relativement peu réduits dans la mesure où ils ne peuvent descendre plus bas que 7 $/b. Dans ces conditions, comme nous pouvons le voir dans le graphique 20, la production nationale chute de manière importante pour atteindre un niveau de production similaire à celui de 1990, c'est-à-dire 2.6 Mb/j. Quant aux exportations d'hydrocarbures, elles ne représentent plus que 1.6 Mb/j[269].

Face aux incertitudes liées à la conduite de la politique pétrolière, le mouvement de contestation au sein de l'industrie des hydrocarbures s'étend pour ne plus concerner seulement les dirigeants mais l'ensemble des employés de la holding pétrolière. Le 02 décembre 2002, une grève illimitée est déclenchée par les travailleurs pétroliers qui, pour la première fois depuis l'avènement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela, décident

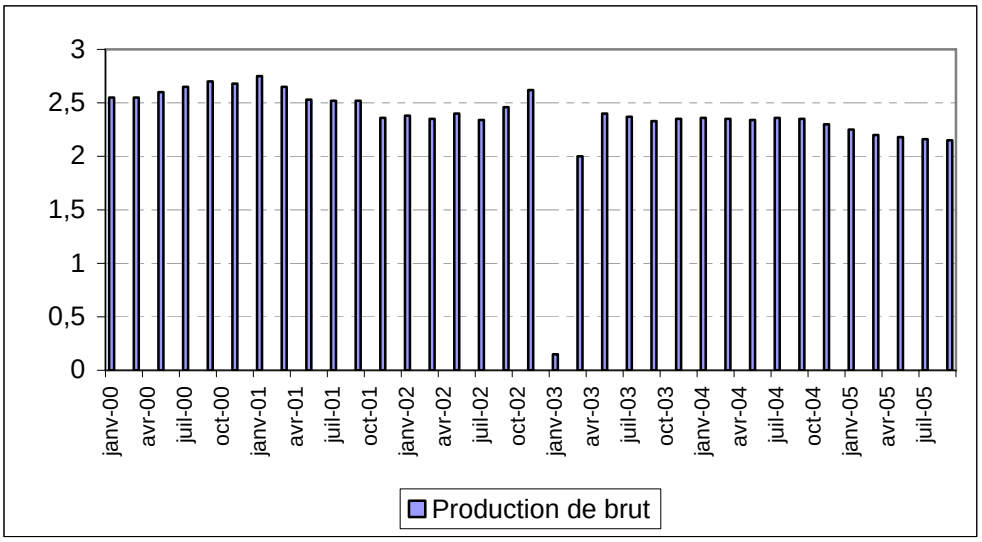
[268] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)
[269] *Ibid.*

d'interrompre toutes les activités de production. Les gisements ne produisent plus aucun baril d'hydrocarbures, les raffineries sont à l'arrêt et les terminaux pétroliers sont bloqués afin de ne pas permettre l'exportation de brut et la réception de produits pétroliers venant de l'étranger. Pour les grévistes, comme le notent Luis Lander (2004) et Ramon Espinasa (2005), l'objectif est de contraindre le gouvernement Chavez à changer l'orientation de sa politique pétrolière et ses modes d'intervention au sein de l'industrie qui mènent à l'extinction progressive de toutes les activités de production de la holding pétrolière. Plus le mouvement de grève perdura, plus les revenus de l'Etat diminueront aggravant ainsi la crise économique, financière et sociale du pays.

Comme nous pouvons le voir sur le graphique 22, les conséquences de la grève se font immédiatement ressentir. Au niveau pétrolier, la production d'hydrocarbures de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., qui était de 2.6 Mb/j au cours des mois d'octobre et novembre 2002, chute brutalement pour atteindre des niveaux historiquement bas. Le 01 janvier 2003, la production n'est plus que de 150 000 b/j de brut et de 700 Mpc/j pour le gaz[270]. Ainsi, pendant 2 mois, la production d'hydrocarbures n'augmentera pas et les raffineries ne traiteront plus aucun baril de brut. Durant cette période, les exportations d'hydrocarbures vers les marchés internationaux sont également interrompues, engendrant une perte nette de revenus pour la holding pétrolière mais aussi et surtout, pour l'Etat vénézuelien dont les revenus pétroliers représentent 80 % de ses rentrées en devises et prés de la moitié de son budget national.

[270] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

<u>Graphique 22 :</u> Production de brut de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. entre 2000 et 2005 (en Mb/j)



Source : PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005, 2006)

Les conséquences de la grève se font de plus en plus ressentir au niveau de l'activité économique du pays puisque les stations services distribuent de moins en moins d'essence et les centrales électriques rationnent leur distribution d'électricité. A cela, s'ajoute la menace d'une propagation du mouvement vers les autres secteurs d'activités publics dont les revendications ne sont pas éloignées de celles du secteur pétrolier. En fait, durant toute la période d'occupation des raffineries, les employés de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. contrôlent non pas les mécanismes de création et de distribution des rentes, mais l'accès même à la ressource qui est à l'origine des rentes, ce qui est inacceptable pour le gouvernement qui en est le propriétaire institutionnel.

Après deux mois d'interruption des activités de production, le gouvernement Chavez considère que les grévistes portent directement atteinte à la souveraineté nationale en prenant en otage les ressources d'hydrocarbures présentes dans le sous-sol du pays. En fait, comme le note Steeve Ellner (2004), celui-ci considère que les employés qui font grève ne le font pas pour des raisons sociales ou liées à leur condition de travail mais pour des motivations politiques visant au renversement du Président Chavez. La grève est considérée comme un acte de sabotage contre les intérêts du peuple vénézuelien dont les commanditaires seraient aussi bien les contestataires d'avril 2002 que les gouvernements étrangers comme ceux des Etats-Unis et de Colombie (Cisneros, 2003 ; Coronel, 2003). Ainsi, pour mettre un terme final

au mouvement de grève, le gouvernement mobilise les forces militaires du pays qu'il charge de reprendre le contrôle de chacun des sites de production et de raffinage.

A partir du 02 février 2003, la priorité du gouvernement Chavez est de remettre rapidement les capacités de production de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. en état d'extraire des volumes de brut au moins comparables à ceux qui prévalaient quelques mois auparavant. A la fin février 2003, la production du Venezuela s'élève à 1.98 Mb/j de pétrole brut et à 6 Gpc/j de gaz. Au cours de la première quinzaine de mars, le Venezuela retrouve son quota de production OPEP d'avant la crise, soit 2.5 Mb/j, ainsi que la production de 150 000 b/j de condensats et 350 000 b/j de bruts synthétiques de l'Orénoque, soit un total de 3 Mb/j. Les raffineries du pays, c'est-à-dire celles de Puerto la Cruz (200 000 b/j), El Palito (150 000 b/j) et Amaray (570 000 b/j), sont remises en état de fonctionnement[271].

c. Prise de contrôle total de l'Etat sur l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

Après les évènements de 2002 et de 2003, le Président Chavez est déterminé à contrôler aussi bien les mécanismes de création et de distribution des rentes que l'accès physique aux gisements d'hydrocarbures. Pour ce faire, quelques mois après la reprise par l'armée vénézuelienne des installations pétrolières, le gouvernement procède au licenciement des employés de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui ont abandonné leur poste de travail pendant les grèves, soit 18 000 personnes sur un effectif total de 42 000. Ramon Espinasa (2005) montre que ces renvois ne concernent pas seulement les employés de maintenance mais aussi les cadres dirigeants, les employés administratifs et les effectifs qualifiés comme les techniciens spécialisés, les ingénieurs et les géologues. En procédant de la sorte, le gouvernement se sépare des éléments réfractaires à sa politique pétrolière même s'ils ont, par leur nombre et leur qualification, permit la réactivation de la production de nombreux puits de pétrole.

Pour le Président Chavez, les problèmes de gouvernance dans l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens ne sont pas dus seulement au comportement d'une partie de ses effectifs mais aussi à son mode d'organisation et de fonctionnement. En mars 2003, celui-ci procède à la restructuration de l'institution en charge de la formulation de la politique pétrolière nationale qu'est le ministère de l'Energie et des Mines. Ses attributions sont divisées en deux, avec d'un

[271] *Ibid.*

coté un ministère de l'Energie et du Pétrole et de l'autre côté un ministère de l'Industrie Lourde et des Mines[272]. Les deux activités nécessitent deux administrations spécifiques dans la mesure où l'une et l'autre ne répondent pas aux mêmes attentes, aux mêmes préoccupations et aux mêmes intérêts stratégiques. Autrement dit, ce sont deux activités distinctes liées aux ressources naturelles mais dont les mécanismes de création et de distribution des rentes ne sont pas de même nature et de même ampleur.

Conformément aux principes de la Constitution Bolivarienne de 1999 et aux articles de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[273], des changements majeurs sont apportés également au niveau de la direction, de l'organisation et du mode de fonctionnement de la holding pétrolière. Ainsi, celle-ci change de nom pour devenir nueva PDVSA et être non plus dirigée par un comité de direction mais par une junte directive composée d'un Président, d'un ou de plusieurs vice-Président(s) et de directeurs de division en charge de la mise en œuvre des orientations et des décisions prises par le gouvernement. Après s'être séparé des éléments les plus réfractaires à sa politique pétrolière nationale, le Président Chavez nomme le ministre de l'Energie et du Pétrole, Rafael Ramirez, comme Président de la holding pétrolière lui faisant assumer à la fois le rôle d'actionnaire et le rôle de manager de l'industrie des hydrocarbures. Les rapports ne peuvent plus être conflictuels entre les deux institutions en charge de la formulation et de l'application de la politique pétrolière nationale étant donné que la relation Principal/Agent n'existe plus puisque le donneur d'ordre est aussi l'exécutant. A partir de là, le Président Chavez assume un contrôle absolu sur le personnel et la direction de l'entreprise pétrolière publique.

Ensuite, pour ce qui concerne la structure organisationnelle de la holding pétrolière, la nueva PDVSA se compose de trois grandes divisions[274] :

- Une direction extérieure du groupe en charge des activités internationales de la holding pétrolière et de ses relations avec ses partenaires étrangers. Sa mission est de maîtriser l'internationalisation de ses activités et de contrôler les rabais concédés ainsi que les prix de transfert appliqués entre la maison mère et les filiales.
- Une direction d'exploration et de production réunit les activités de LAGOVEN, MARAVEN et CORPOVEN en une seule entité de production. Elle est en charge de la

[272] *Ibid.*
[273] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*
[274] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2005)

planification des activités d'exploration et de production sur le territoire national ainsi que du contrôle des volumes de production, des prix et des coûts liés à l'extraction des différents bruts. En procédant à un regroupement des 3 filiales de production, la holding pétrolière procède au regroupement de leurs comptes, à une rationalisation de ses dépenses et effectue d'importantes économies d'échelle.

- Enfin, une nouvelle structure est créée, COMPANIA VENEZOLANA DEL PETROLERO, qui est en charge des associations de la nueva PDVSA avec les compagnies pétrolières privées, c'est-à-dire les activités inscrites dans le cadre des contrats d'association et d'opération ou dans le cadre des entreprises mixtes issues de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[275].

Après avoir simplifié la structure organisationnelle de l'entreprise publique, le gouvernement détermine ensuite les contours de sa fonction pétrolière qui consiste, comme pour toutes les sociétés pétrolières publiques, à explorer les gisements du pays et à commercialiser la production au profit de son actionnaire unique. Conformément au cadre de la politique pétrolière vénézuélienne, celui-ci lui assigne les lignes directrices à suivre dans le développement de ses activités domestiques, dans ses relations avec les pays producteurs de pétrole et les marchés de consommation mais aussi dans le développement de ses activités régionales et internationales.

Pour ce qui concerne le développement des activités amont et aval, le gouvernement Chavez insiste sur le fait que la valorisation des ressources pétrolières doit se faire dans le cadre de la préservation absolue de la souveraineté nationale. En ce sens, la nueva PDVSA, évoluant seule ou au sein des entreprises mixtes, doit être en mesure d'adapter ses capacités de production aux besoins du développement économique national mais aussi d'augmenter le volume des réserves d'hydrocarbures du pays au profit des générations futures[276]. De même, celle-ci doit systématiquement privilégier l'internalisation de ses activités au niveau domestique afin de maximiser l'utilisation des raffineries et des installations pétrolières nationales. En effet, les exportations d'hydrocarbures ne concernent pas seulement le pétrole brut mais aussi les produits pétroliers pour lesquels les débouchés internationaux sont plus nombreux et mieux valorisés.

[275] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*

[276] Le gouvernement Chavez envisage d'initier un processus de certification internationale des réserves de pétroles extra-lourds de la ceinture de l'Orénoque afin d'accroître le volume de ses réserves et de détenir les plus importantes réserves d'hydrocarbures au monde.

Pour ce qui est du rôle de la holding pétrolière au sein de l'industrie pétrolière internationale, le gouvernement Chavez lui confère tout d'abord la mission d'œuvrer au renforcement systématique de l'OPEP (Gonzalez, 2003). Elle doit toujours privilégier la politique de défense des prix du pétrole au lieu de pratiquer une politique de parts de marché visant à produire davantage. L'objectif est d'augmenter la valeur de la ressource énergétique des pays producteurs d'hydrocarbures et d'en améliorer par conséquent leurs revenus. Cependant pour atteindre de tels objectifs, il est nécessaire que la nueva PDVSA respecte strictement les quotas de production établis par les membres de l'OPEP. Ensuite, au niveau de l'approvisionnement des marchés internationaux, le gouvernement Chavez demande explicitement à la nueva PDVSA de diversifier les voies d'exportations de ses ressources d'hydrocarbures. Elle ne doit pas dépendre d'un nombre retreint de clients comme c'est le cas avec les Etats-Unis qui importent 80% des exportations vénézueliennes. Les relations diplomatiques s'étant fortement dégradées au cours des dernières années entre les deux pays, un gel des actifs, un embargo ou une interruption prolongée des approvisionnements ne sont pas à exclure. Alors même si le marché états-unien est le marché naturel de valorisation des hydrocarbures vénézueliens, la holding doit être en mesure d'exporter sa production vers les pays de la région et vers d'autres marchés de consommation comme les pays émergents. Le changement dans l'orientation des exportations d'hydrocarbures nécessite des investissements importants en terme de nouvelles capacités de transport et de raffinage qui ne sont pas forcement présentes dans les nouveaux marchés de consommation. Par conséquent, l'internationalisation des activités de la nueva PDVSA doit être également repensée puisqu'au lieu d'investir aux Etats-Unis, il lui est préférable de développer ses activités internationales en Amérique centrale et du sud ou avec la Russie, la Chine ou l'Inde. En procédant de la sorte, le gouvernement Chavez pose les bases de sa pétro-diplomatie consistant, comme nous allons le voir dans la section suivante, à assurer la sécurité (économique, sociale, politique…) du Venezuela à travers les exportations d'hydrocarbures (Gonzalez, 2003).

Parallèlement à sa fonction pétrolière, la nueva PDVSA est également en charge d'une fonction nationale portant sur la réalisation de missions externes qui n'ont pas de liens directs ou indirects avec la nature de ses activités pétrolières. Par rapport à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui avait réussi à en minimiser la portée grâce à l'apertura petrolera, la nueva PDVSA hérite au contraire d'une nouvelle fonction nationale davantage plus affermie que la fonction nationale qu'elle devait assurer sous le régime de la nationalisation. En effet,

ses missions externes consistent à assurer prioritairement la sécurité économique, financière et sociale du pays, c'est-à-dire soutenir financièrement la réalisation de programmes de développement économiques et sociaux, garantir la stabilité financière et monétaire du pays et accompagner les choix de la politique étrangère du gouvernement Chavez.

Le financement des missions externes se fait sur la base de ses fonds propres et non à partir des revenus reversés sous forme d'impôts à l'Etat vénézuélien, ce qui n'est évidement pas sans conséquences sur sa capacité à entretenir ses infrastructures pétrolières et à maintenir ses niveaux de production. En fait, la holding pétrolière doit ajuster sa capacité de production en fonction des priorités nationales de développement, c'est-à-dire en fonction des attentes et des orientations de son actionnaire unique. Lorsque le gouvernement ne dispose plus des revenus nécessaires à la poursuite de ses politiques économiques et sociales, la nueva PDVSA doit être en mesure de prendre la relève et de les soutenir financièrement, même au détriment de ses propres investissements. Ainsi, une partie du développement économique et social du pays est pris en charge par la nueva PDVSA qui finance des programmes sociaux destinés aux populations les moins favorisées de même que la construction d'établissements de santé, d'éducation, de sport… Le pétrole appartient à tous les vénézueliens et non pas à ceux qui l'exploitent, par conséquent la distribution de ses rentes doit servir l'ensemble de la population. La réalisation des profits ne constitue en aucune manière une priorité pour les nouveaux dirigeants de la holding pétrolière qui poursuivent les mêmes objectifs que l'Etat, c'est-à-dire l'accroissement du volume des rentes au profit exclusif de la population vénézuelienne.

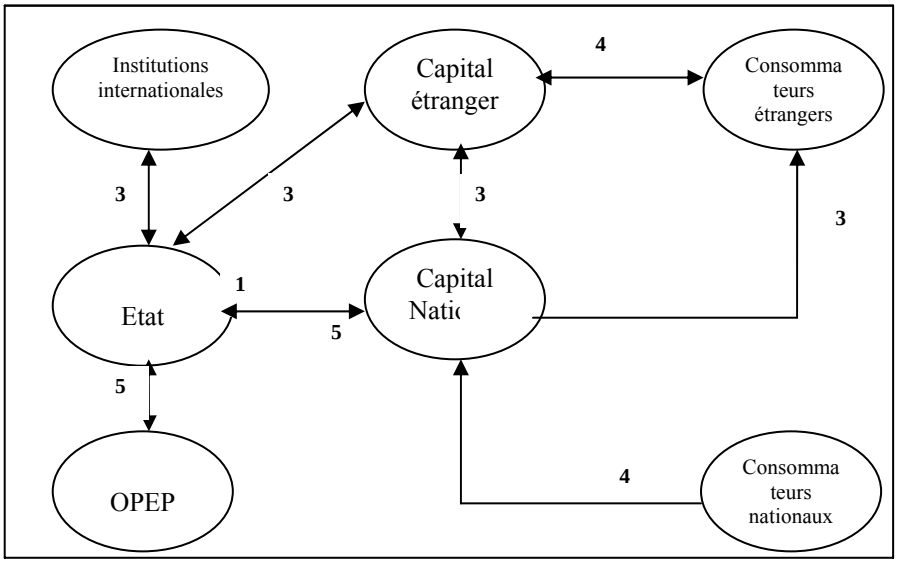
Enfin, dans le cadre des missions externes de la nueva PDVSA, le pétrole doit aussi servir d'instrument de coopération et de politique étrangère du gouvernement vénézuélien. La livraison de quantités de brut à des prix préférentiels en échange d'accords de coopération avec des pays tiers est au cœur du processus d'intégration régional initié à partir de 2003. A l'exemple de ce qui existe depuis peu avec Cuba en matière de santé, le gouvernement Chavez compte étendre le cadre de coopération aux pays des Caraïbes, de l'Amérique centrale et du sud. L'objectif est de faire contrepoids au projet étatsunien de zone de libre échange des Amériques en proposant, comme nous allons le voir dans la section suivante, un projet de développement régional alternatif basé sur l'échange équitable et non sur l'échange purement marchand (Werthein, 2005 ; Williams, 2005).

La holding pétrolière cesse d'être une entreprise capitaliste avec des objectifs de profits et s'apparente dorénavant davantage, dans ses missions, son organisation et son fonctionnement, aux entreprises nationales de l'ère soviétique. En la faisant participer activement au développement économique et social du pays, le Président Chavez s'assure du soutien des populations les moins favorisées qui sont en fait les premières bénéficiaires de nouveaux mécanismes de redistribution des rentes. Par conséquent, toute tentative visant à bloquer la production pétrolière nationale suscitera un mouvement populaire de masse. En fait, ce qui est en jeu, c'est la nature même de l'Etat vénézuelien.

Comme le montre la représentation schématique suivante, les rapports de forces au sein du système pétrolier vénézuelien se sont profondément modifiés au cours des 4 premières années de la présidence Chavez. Au début de l'année 1999, l'Etat vénézuelien est quasiment absent de la régulation de l'industrie des hydrocarbures ne contrôlant ni l'accès à la ressource, ni les niveaux de production, ni la structure des revenus pétroliers. Le processus de re-étatisation lui permet alors de recouvrer progressivement ses prérogatives de propriétaire institutionnel des réserves en terre, de planificateur du développement de l'industrie et d'actionnaire unique de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Ainsi, il contrôle à nouveau les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières nationales générées par sa holding pétrolière mais aussi, et surtout, dispose pour la première fois depuis la nationalisation des hydrocarbures d'une emprise totale sur son fonctionnement, son organisation et ses décisions opérationnelles et financières.

Au terme du processus de re-étatisation, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne dispose plus des moyens de pressions qui étaient auparavant les siens pour imposer ses choix et ses préférences stratégiques à son actionnaire unique. En mars 2003, la holding pétrolière n'a plus de marges de manœuvre dans la conduite autonome de ses activités aussi bien sur le plan opérationnel qu'administratif et financier. Ses revenus et ses budgets d'investissement ont fortement diminué, sa production propre et ses exportations ont été revus à la baisse et près de la moitié de ses effectifs, dont ses dirigeants, ont été limogés. Dans ce contexte, la nouvelle structure de la holding pétrolière s'assimile davantage à une direction du ministère de l'Energie et du Pétrole en charge de l'extraction du pétrole qu'à une entreprise réellement capitaliste capable de rivaliser, comme ce fut le cas entre 1983 et 1998, avec les grandes compagnies pétrolières internationales.

Figure 11 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 2003



Coefficients d'intensité des rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

Parallèlement, le processus de re-étatisation n'a pas eu d'incidences majeures sur les activités des compagnies pétrolières internationales. Celles-ci continuent à évoluer dans le cadre de la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993[277] qui leur offre davantage de garanties quant à la sécurisation de leurs investissements que ne leur octroie la loi organique sur les hydrocarbures de 2001[278]. Les réformes initiées depuis 1999 ont augmenté l'incertitude liée au cadre légal et réglementaire expliquant pourquoi aucune entreprise mixte n'avait encore été constituée en 2003 ni pour le développement de nouveaux projets d'investissement, ni dans le cadre de la conversion des conventions d'opération. Enfin, pour ce qui concerne les consommateurs étrangers, l'augmentation du prix international du pétrole s'explique en partie par l'action soutenue du Président Chavez à défendre la cohésion de l'OPEP et la politique des quotas. Leurs relations avec les compagnies pétrolières internationales sont davantage plus affectées par l'évolution haussière du prix international du pétrole que par les réformes pétrolières du gouvernement Chavez. La réduction de l'offre pétrolière vénézuelienne est compensée, comme c'est le cas pour les Etats-Unis, par l'accès à d'autres sources d'approvisionnement plus sécurisées.

[277] Loi sur les pétroles extra-lourds (1993), *Ley de los petroleos extra-pesando*
[278] Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*

Au terme de cette première section, nous avons montré que la re-réglementation de l'industrie des hydrocarbures vénézuelien a permis à l'Etat de se replacer progressivement au centre de la régulation pétrolière domestique. Grâce aux réformes menées dans le cadre du processus de re-étatisation, le gouvernement exerce un contrôle quasi-complet sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières. Celui-ci est total pour les rentes issues des activités de production de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et partiel pour les rentes issues des activités issues des conventions d'opérations et des associations stratégiques. Tant que les opérateurs pétroliers étrangers ne se conformeront pas à la loi organique sur les hydrocarbures de 2001 et continueront à évoluer dans le cadre de la loi sur les hydrocarbures et du régime fiscal de 1993, son emprise sur les revenus issus de l'exploitation de son sous-sol ne sera pas complète. Ainsi, comme nous allons le voir dans la section suivante, pour que cet état de fait ne perdure pas plus longuement, le gouvernement Chavez entreprend différentes initiatives visant, par l'incitation, par la négociation ou par la contrainte, à imposer aux compagnies pétrolières internationales un nouveau compromis basé sur une vision nationaliste et bolivarienne de la gestion et de l'utilisation des ressources d'hydrocarbures nationales.

SECTION II. NOUVEAU NATIONALISME ET PETRODIPLOMATIE

Après avoir pris le contrôle du fonctionnement et de l'organisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., la priorité du gouvernement Chavez est de transformer les conventions d'opérations et les associations stratégiques en entreprises mixtes. En procédant de la sorte, il pourra exercer un contrôle complet sur les mécanismes de création et de distribution des rentes générées non plus seulement par sa holding pétrolière mais aussi par les opérateurs étrangers. Pour ce faire, le gouvernement vénézuelien cherche à définir un nouveau compromis avec les compagnies pétrolières internationales, c'est-à-dire renégocier les termes et les règles contractuelles afin d'inscrire leurs activités dans le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001. Le Président Chavez impose par la contrainte sa vision nationaliste et bolivarienne de la gestion des ressources d'hydrocarbures, c'est-à-dire celle consistant à utiliser les ressources contenues dans son sous-sol pour atteindre prioritairement des objectifs nationaux (paragraphe 1) et de politique étrangère (paragraphe 2). La main mise étatique sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières soulève des interrogations sur le rôle des différents acteurs, sur les performances de la holding pétrolière et sur le devenir à terme de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens.

§ 1. Le nouveau nationalisme dans l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

Nous étudierons dans ce paragraphe le processus par lequel émerge le nouveau nationalisme pétrolier vénézuélien. Le gouvernement Chavez cherche à définir un nouveau compromis avec les compagnies pétrolières internationales, c'est-à-dire à les amener à renégocier les termes et les règles contractuelles afin d'inscrire leurs activités dans le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001. Moins elles manifestent un intérêt pour la conversion de leurs conventions d'opérations en entreprises mixtes, plus l'Etat adopte une attitude processive envers elles.

a. Incitations et attentisme au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens

Au cours du premier trimestre 2003, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. fait preuve d'une remarquable capacité à récupérer un niveau de production quasiment comparable à celui qui

prévalait avant les évènements de décembre 2002 à février 2003. Quelques semaines après la prise de contrôle des installations pétrolières nationales par le gouvernement vénézuelien, la holding pétrolière retrouve son volume de production de 2,4 Mb/j de brut et son rythme d'exportation de 1.6 Mb/j[279]. Nonobstant les performances probantes à très court terme, les incertitudes et les doutes subsistent quant à sa capacité réelle à les maintenir à moyen et long terme.

Pour Ramon Espinasa (2005), si les techniques d'activation ont effectivement permis dans un premier temps la réouverture des gisements considérés comme peu complexes, celles-ci n'ont cependant pas conduit à la réactivation de l'ensemble des gisements matures et des puits marginaux. Etant donné leur ancienneté, ceux-ci requièrent un savoir-faire, des techniques et une attention permanente quant à la gestion et à l'entretien des réservoirs. Par conséquent, les évènements récents qui ont perturbé le fonctionnement de l'industrie et les licenciements n'ont en fait que fragilisé encore plus la structure géologique des gisements matures. Le taux de déclin naturel des champs pétroliers vénézueliens passe alors de 27 à 32% entre 2002 et 2003, soit une perte annuelle de production de l'ordre de 735 000 b/j (Campodonico, 2004).

Face au déclin annoncé d'une partie de la production pétrolière nationale, le gouvernement Chavez décide de réintégrer certain des employés grévistes après avoir préalablement statué sur leur degré d'implication réel dans les grèves de 2002-2003 et s'être assuré de leur fiabilité au sein de la nouvelle holding pétrolière. Même les retraités de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. sont rappelés à l'œuvre afin qu'ils transmettent leurs compétences aux nouvelles générations chargées de réactiver les gisements d'hydrocarbures. Enfin, dans le cadre de la coopération et de la solidarité entre les pays producteurs de pétrole, le gouvernement procède au recrutement momentané de techniciens étrangers détachés par leur société pétrolière nationale comme par exemple SONATRACH et PETROBRAS (Coronel, 2003 ; Kozloff, 2006).

Les gisements vénézuéliens présentant les plus grandes difficultés d'exploitation nécessitent surtout d'importants investissements financiers et le recours à de nouveaux procédés de réactivation. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. n'a plus la capacité financière, ni les moyens techniques de s'occuper des champs matures qui assuraient environ 15% de sa production avant la grève. Pour Humberto Campodonico (2004), la situation est d'autant plus

[279] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2005-2008)

préoccupante que la holding pétrolière ne peut pas assumer en même temps le développement de découvertes récentes, essentiellement par manque de ressources financières suffisantes. Or c'est précisément à cause de la politique de réduction des dépenses et des investissements initiée dans le cadre du processus de re-étatisation que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne dispose plus de fonds propres suffisants. La baisse des budgets d'investissement de l'ordre de 80% en 2002 et l'interruption des exportations d'hydrocarbures durant les semaines de grève affectent durablement les performances mais aussi les comptes de la holding pétrolière[280].

Pour l'Etat actionnaire, la difficulté est de trouver les ressources financières nécessaires à la réactivation des puits marginaux sans toutefois puiser dans les budgets publics destinés initialement aux programmes nationaux de développements économiques et sociaux. Pour ce faire, une première option consiste pour lui à recourir à l'emprunt international auprès des banques étrangères. L'endettement de la holding pétrolière est très vite écarté par le gouvernement Chavez qui ne souhaite pas être sous la surveillance constante des institutions financières internationales et renouveler l'expérience des plans d'ajustement structurels des années 90 (Pirela, 2005 ; Kozloff, 2006). Dès lors se pose l'option d'une nouvelle participation des capitaux privés au développement des gisements pétroliers vénézueliens. Contrairement à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., les compagnies pétrolières privées disposent des capitaux financiers, de l'expertise technique et de la technologie. L'ouverture d'une part additionnelle de l'amont pétrolier permet, comme le note Humberto Campodonico (2004), de maintenir en activité la production des gisements matures mais surtout de préserver au niveau national une même capacité de production et d'exportation d'hydrocarbures. En procédant de la sorte, celui-ci consent au transfert d'une partie de ses rentes actuelles afin de préserver à plus long terme les mécanismes de création des rentes pétrolières.

L'ouverture d'une part additionnelle de l'amont pétrolier permet à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. de consacrer ses ressources financières et humaines restantes à l'exploitation des gisements les plus productifs, autrement dit ceux qui nécessitent le moins d'investissement financier et le moins de technicité (Espinasa, 2005). Les compagnies pétrolières privées, quant à elles, se voient confier l'exploitation des gisements anciens produisant des bruts lourds et extra-lourds, c'est-à-dire les gisements coûteux et peu rentables délaissés par la holding pétrolière. Cependant, une telle ouverture ne serait intéressante pour

[280] *Ibid.*

elles que si le manque de rentabilité des gisements matures est compensé par un accès aux rentes des activités réservées. Pour ce faire et conformément à la Constitution Bolivarienne[281], le gouvernement Chavez offre pour la première fois la possibilité aux opérateurs privés d'accéder également au développement de nouveaux champs de pétroles conventionnels[282].

Pour Jesus Mora-Contreras (2006), l'objectif du gouvernement est double puisqu'il s'agit aussi bien d'attirer de nouveaux investisseurs privés que d'amener les opérateurs pétroliers présents sur le territoire national à se conformer à la loi sur les hydrocarbures de 2001. Cependant, aucun des opérateurs pétroliers présent sur le territoire national n'est entré en négociation avec le ministère de l'Energie et du Pétrole afin de convertir leurs conventions d'opération en entreprises mixtes. En fait, pour Carlos Mendoza-Potella (2006), ceux-ci ne souhaitent pas le faire étant donné que les clauses contractuelles de la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993 leur sont plus avantageuses que ne le sont celles de la loi sur les hydrocarbures de 2001, notamment pour ce qui concerne le paiement des redevances, les garanties d'accès aux gisements et la sécurité juridique de leurs investissements.

De juin 2003 à octobre 2004, le gouvernement Chavez ne va pas cesser de promouvoir les avantages de la nouvelle Apertura Petrolera, aussi bien au plan national qu'au plan international, la qualifiant même de plus libérale que celle initiée au cours des années 90 (Kozloff, 2006). Cependant aucune entreprise ne manifeste un intérêt pour l'exploitation des gisements proposés dans le cadre de l'ouverture. La relance des projets d'extra-lourds se heurte alors, comme pour le brut conventionnel, au retard pris volontairement par les opérateurs étrangers dans l'adoption des décrets d'application de la loi de 2001[283]. Ils poursuivent leurs activités de production sans pour autant engager de nouveaux investissements. Les compagnies pétrolières internationales ne sont pas non plus attirées par la nouvelle politique d'ouverture de l'amont pétrolier vénézuélien dans la mesure où elles

[281] Constitution Bolivarienne (1999)

[282] Pour encourager l'investissement dans ces champs, l'Etat affirme que les compagnies disposant de la technologie adaptée pourront également extraire les volumes de gaz présents dans ces gisements. En effet, de nombreux d'entre eux, où des quantités de gaz ont été injectées dans le passé pour soutenir l'extraction de pétrole, pourraient être ainsi convertis à la production gazière. De plus pour ce qui est des réserves de bruts extra-lourds, celles-ci sont estimées à 100-270 milliards de barils.

[283] Pour ne pas souscrire à la loi sur les hydrocarbures de 2001, les compagnies pétrolières étrangères ne mettent pas en application les décrets de la loi. Pour cela, elles retardent les procédures de renégociation de leurs contrats de conventions avec le gouvernement vénézuelien, ce qui leur permet pendant ce temps de bénéficier encore du cadre de la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993.

considèrent que la loi sur les hydrocarbures de 2001 leur offre que peu de garanties pour la protection de leurs investissements (Mendoza-Potella, 2006 ; Kozloff, 2006).

b. Contraintes institutionnelles et incertitudes réglementaires

Le manque d'intérêt pour la relance des projets de brut extra-lourd ainsi que la non conversion des conventions d'opération en entreprises mixtes contrarient le gouvernement Chavez qui constate les limites de son contrôle sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières générées par les opérateurs privés. Après être entré en confit avec l'ancienne direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., il se heurte à présent à la passivité des dirigeants des compagnies pétrolières étrangères qui retardent volontairement la négociation des modalités de conversion et, par conséquent, la publication des décrets d'application de la loi sur les hydrocarbures de 2001 concernant leurs activités (Mendoza-Potella, 2006). En procédant de la sorte, ils maintiennent un statu quo qui leur permet de bénéficier des avantages contractuels du cadre de la loi sur les pétroles extra-lourds de 1993 et des mesures fiscales incitatives de la loi sur le revenu de 1993.

Le gouvernement Chavez tente dans un premier temps d'inciter fortement les opérateurs pétroliers à participer au développement des champs proposés dans le cadre de la nouvelle Apertura Petrolera. En octobre 2004, il procède à la modification du régime fiscal lié aux activités d'extraction des pétroles extra-lourds de la ceinture de l'Orénoque ; le but est de rendre la loi sur le revenu de 1993 moins attractive que le volet fiscal de la loi sur les hydrocarbures de 2001. Le taux de royaltie est maintenu à son niveau de 30 % alors même que la nouvelle loi sur les hydrocarbures prévoit son abaissement à 16,67 %. Le taux de redevance est relevé à 16.66 % mettant un terme anticipé au taux de 1 % qui faisait l'objet d'une clause contractuelle allant jusqu'en 2010-2012, soit au terme des 9 premières années de production, avant que le taux ordinaire ne soit effectivement appliqué (Mendoza-Potella 2006 ; Benhassine, 2007).

L'augmentation du taux d'imposition des redevances suscite peu de réactions de la part des principaux opérateurs pétroliers étrangers dans la mesure où le maintien du prix international du pétrole à un seuil relativement haut leur garantit encore la rentabilité de leurs projets en cours de réalisation. L'impact des mesures adoptées est en fait relativement limité puisqu'il

correspond à un surcoût d'un dollar par baril de brut[284]. Par conséquent, aucun changement n'est constaté dans le comportement des opérateurs pétroliers étrangers qui continuent à être aussi circonspects qu'ils l'ont été jusque-là à l'application de la loi sur les hydrocarbures de 2001. En fait, le gouvernement Chavez leur reproche également de ne pas respecter les volumes de production convenus et d'adopter une stratégie de surinvestissement. Le gouvernement vénézuélien souhaite faire couler les conventions d'opérations, jusque-là peu rentables pour ses finances publiques[285], dans le moule de la loi sur les hydrocarbures de 2001 qui réserve la majorité de l'actionnariat à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et élève la redevance à 30%[286].

En réaction, le gouvernement Chavez adopte une attitude plus processive en ralentissant volontairement les projets en cours de réalisation. Si les opérateurs pétroliers ne veulent ni entrer en négociation avec le Ministère de l'Energie et du Pétrole, ni convertir leur contrat de convention en entreprises mixtes, rien ne le contraint à être moins procédurier pour la détermination des budgets d'investissements et des volumes de production. En procédant de la sorte, le gouvernement cherche à accroître son contrôle sur leurs mécanismes de création des rentes pétrolières. En fait, comme le note Carlos Mendoza-Potella (2006), la renégociation des conventions d'opération lui permet de leur imposer ses nouvelles orientations en matière de politique pétrolière. Le respect des quotas de production de l'OPEP, les nouveaux besoins du marché domestique en produits pétroliers et la diversification des exportations d'hydrocarbures vers de nouveaux marchés de consommation constituent alors les axes prioritaires de son action et auxquels les opérateurs étrangers devront se soumettre.

Ainsi, les projets pétroliers faisant l'objet de conventions d'opérations signées au début des années 90 afin d'améliorer la production sur les gisements matures[287] sont retardés par le gouvernement Chavez qui ne cesse de réclamer leur conversion en entreprise mixte.

[284] A ce moment là, le gouvernement Chavez a désormais toutes les cartes entre ses mains puisque les majors, notamment américaines, sont là et elles sont décidées à rester (CHEVRON, TEXACO, EXXON-MOBIL, CONOCOPHILIPS, SHELL, TOTAL, REPSOL YPF, PETROBRAS ….). Seule BP a émis le souhait de se retirer. Le maintien à un niveau élevé du cours du brut autorise toutes les exploitations, y compris les plus coûteuses comme dans l'Orénoque. Pour les investisseurs étrangers, le Venezuela, comparé aux autres grands pays pétroliers comme l'Irak, l'Iran, l'Arabie Saoudite ou la Russie, est accessible et relativement stable.

[285] Conformément à la loi sur les pétroles extra-lourds, les compagnies étrangères sont soumises dans le cadre des conventions d'opération à l'imposition normale de 30 % sur le revenu et non pas à l'imposition relative aux activités pétrolières.

[286] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2005-2008)

[287] Le taux de déclin est estimé à 20-25%. Plus d'une trentaine de ces accords ont été conclus avec des entreprises étrangères et, en termes matériels, ce sont des succès. Les 32 conventions d'opérations permettent la production de 500 000 bj.

Découvert par CONOCOPHILIPS en 1999 et déclaré commercial en 2002, le champ pétrolier off-shore Corocoro situé dans le golfe de Paria à l'intérieur de la ceinture de l'Orénoque devait entrer en production au second semestre 2006 au rythme de 70 000 b/j. Comme pour les champs de Paria Est et de La Ceiba, la production qui en est extraite est intégralement revendue à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. qui l'exporte au prix du marché international. Conformément aux conventions d'opération, les coûts de production sont intégralement répercutés sur le prix de vente à la holding pétrolière. Cependant, en novembre 2004, CONOCOPHILIPS annonce une hausse de l'investissement de plus de 200 millions de dollars par rapport à l'estimation initiale. Or une telle augmentation n'est pas sans conséquences sur les revenus pétroliers de l'Etat vénézuelien puisque plus le montant de l'investissement engagé par l'opérateur étranger augmente, plus les coûts de cession de la production sont en hausse réduisant ainsi la part de la rente pétrolière destinée à l'Etat (Benhassine, 2007). Ainsi, à partir de la fin de l'année 2004, les travaux de forages sont ralentis et fréquemment interrompus à cause des désaccords qui persistent entre le gouvernement et CONOCOPHILIPS. Un premier compromis est signé en février 2005 prévoyant une hausse moins importante que prévue de l'investissement et une entrée en production en fin 2007 au rythme de 75 000 b/j, puis de 120 000 en 2009. Au même moment et pour des raisons similaires, EXXON MOBIL, qui avait attribué un contrat à l'américain KBR dans le cadre de l'extension des champs de Cerro Negro dans la ceinture de l'Orénoque, a dû également interrompre ses travaux de réalisation[288]. Elle s'est vue menacée par le gouvernement vénézuélien de se voir exclure du projet si une révision des plans de développement des gisements et du montant de l'investissement n'était pas opérée à la baisse[289].

Les projets pétroliers plus modestes n'avancent guère mieux. Opéré par SHELL, Undaneta Ouest, dans le lac de Maracaibo, a vu sa production croître très fortement en quelques années passant de 5 000 b/j à 50 000 b/j grâce au recours à de nouvelles technologies de prospection et d'extraction. Alors, quand SHELL envisage d'investir à moyen terme 300 millions de dollars supplémentaires pour le développement de nouvelles capacités de production, dont 100 millions pour l'année 2005, la plupart des budgets d'investissements proposés par la compagnie néerlandaise sont clairement refusés par le gouvernement vénézuelien. Par l'intermédiaire de la holding pétrolière, le gouvernement vénézuelien demande que les

[288] PIW (2004), Oil & Gas Journal (2004)
[289] Comme nous verrons par la suite, ni ConocoPhilips ni Exxon Mobil ne produiront de brut à partir des gisements de la ceinture de l'Orénoque.

dépenses engagées dans les années à venir soient réduites dans des proportions de 30 % à 80 % selon les réalisations à mener. Autre exemple : HARVEST VINCCLER, qui rassemble l'américain HARVETS NATURAL RESSOURCES et le constructeur vénézuelien VINCCLER, a dû suspendre également à la même période ses forages sur les champs de Monagas sud. Le gouvernement Chavez lui demande par l'intermédiaire de sa holding pétrolière de réduire son budget d'investissement de moitié passant de 70 à 35 millions de dollars et de réduire sa production de 30 % qui est de 29 000 b/j de brut et 80 Mpc/j en 2004. Cependant, grâce à une attitude plus conciliante, REPSOL YPF n'a pas été inquiété par les blocages systématiques du gouvernement Chavez. Dès les premiers mois de l'année 2005, le groupe espagnol entre en négociation avec le Ministère de l'Energie et du Pétrole afin de convenir des compensations financières et des modalités de conversion. En décidant de se conformer à la loi sur les hydrocarbures de 2001, REPSOL YPF permet la transformation de 13 des 32 accords de conventions d'opération en entreprises mixtes[290].

Au niveau des projets gaziers, la situation n'est guère différente. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, le Président Chavez avait annoncé en 2001 le développement de l'industrie gazière à travers l'exploitation des réserves de la côte extérieure orientale[291] dont les gisements recèlent 1980 Gm3 de gaz naturel. L'objectif est alors de réduire la dépendance du pays vis-à-vis des seules ressources pétrolières en développant l'exploitation des réserves de gaz et en exportant leur production. Les investissements gaziers représentent alors un portefeuille de 14.5 milliards de dollars dont 4 milliards sont consacrés à l'extension de projets pétro-gaziers existants, 7.5 milliards le sont pour de nouveaux projets gaziers (dont 2.7 pour Mariscal Sucre et 3.8 pour Deltana) et 3 milliards destinés aux installations pétrochimiques[292].

Cependant, le gouvernement vénézuelien adopte une attitude de plus en plus processive dans ses rapports avec les opérateurs gaziers. A partir de la fin 2004, il procède à un réexamen des projets en cours de réalisation mettant au premier plan ses nouvelles priorités et orientations en matière de développement des activités gazières nationales. Les questions relatives à leur contrôle, au montant de leurs investissements, au transfert de technologie vers PETROLEOS DE

[290] PIW (2004), Oil & Gas Journal (2004)
[291] La cote extérieure orientale regroupe 3 zones que sont le nord de Paria, le golfe de Para et la plate-forme de Deltana.
[292] PIW (2005), Oil & gas Journal (2005)

VENEZUELA S.A. et la part destinée du l'approvisionnement au marché domestique sont désormais au centre des discussions entre le gouvernement et les compagnies étrangères.

Le projet gazier Mariscal Sucre situé dans le nord de la péninsule de Paria prévoit initialement le développement de 4 champs off-shore de 10-14 TCF, ainsi qu'une usine de liquéfaction GNL dotée d'un train de 4.7 Mt/an pour un coût total de 2.7 milliards de dollars[293]. Les compagnies étrangères associées à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (60%) dans le développement des infrastructures gazières sont SHELL (32%) et MITSUBISHI (8%). Après la signature d'un accord cadre en juin 2002, puis d'un accord préliminaire de développement 5 mois plus tard, la constitution de la joint-venture et le programme de développement devaient l'un et l'autre être entérinés en février 2004. Or en janvier 2005, il n'en est toujours rien. Parmi les nouveaux points en discussion entre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et SHELL se trouvent le contrôle du projet, le transfert de la technologie GNL en vue d'extensions futures, la signature des contrats de vente (initialement SHELL devait acquérir une part significative de la production de GNL) et la part destinée au marché domestique (initialement 30% de la production contre 70% à l'exportation). En fait, l'approvisionnement du marché national devient une priorité de premier ordre pour le gouvernement Chavez confronté depuis 2003 au risque d'une pénurie de gaz entraînée par la relance du secteur sidérurgique. Celui-ci demande alors une renégociation des clauses contractuelles concernant les quantités destinées à l'approvisionnement du marché domestique[294].

Les mêmes revendications sont posées pour ce qui concerne le projet de la plate forme de Deltana qui a une surface de 23 000 Km² et des réserves prouvées de gaz de 1076 Gm3. Les 5 blocs de la plate-forme Deltana (8 à 10 TCF) seront développés par les opérateurs étrangers que sont CHEVRON et CONOCOPHILIPS pour le bloc 2, CHEVRON pour le bloc 3 et STATOIL et TOTAL[295] pour le bloc 4. S'y ajoutent PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. pour le bloc 1 et PETROBRAS pour le bloc 5. Les entreprises signataires ont accepté que la holding pétrolière prenne une participation de 1 à 35% selon son choix lorsque le projet aura été déclaré commercial. Sur la plate forme Deltana, le gouvernement vénézuelien envisage de développer toute une infrastructure pour exploiter et produire du gaz, le transporter vers le nouveau centre

[293] La nouvelle usine de liquéfaction doit être également alimentée par le gaz de la plate-forme de Deltana pour concurrencer la production de Trinidad et Tobago, notamment sur le marché nord-américain.
[294] PIW (2005), Oil & Gas Journal (2005)
[295] Total a acquis en 2005 une part de 49% du bloc 4 sur la plate-forme Deltana, auprès de Statoil, pour participer aux cotés de l'opérateur norvégien à l'exploration et au développement d'un gisement gazier off shore.

de distribution à Paria et le connecter sur Glüiria. Le nouveau centre de traitement recevra également le gaz venant du projet Mariscal Sucre. Les investissements devraient être de 3.8 milliards de dollars jusqu'en 2008. Initialement, seule une fraction de la production, environ 10%, devrait être réservée au marché local. Les débouchés naturels de ces projets gaziers sont la côte est des Etats-Unis, le Brésil et l'Europe. Le projet Mariscal Sucre et la plate-forme Deltana s'appuient sur des accords de livraison aux installations de regazéification déjà existantes aux Etats-Unis[296].

En juin 2005, alors que les prix internationaux du pétrole s'inscrivent durablement dans une tendance haussière, le Ministère de l'Energie et du Pétrole reproche aux opérateurs étrangers de s'approprier une part beaucoup trop importante de la rente pétrolière. En effet, les compagnies pétrolières internationales évoluant dans le cadre des conventions d'opération revendent leur production à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à un prix supérieur à 20 dollars par baril[297] alors que le coût réel de production se situe entre 4 et 5 dollars par baril. Par la suite, la même production est revendue par la holding pétrolière sur les marchés internationaux au prix du marché qui est à ce moment là de 42 dollars par baril. Au vu de la différence entre le prix d'acquisition et le prix de cession, l'Etat ne récupère que 22 dollars par baril au lieu des 38 dollars escomptés par baril. De même, les opérateurs pétroliers étrangers évoluant dans le cadre des associations stratégiques continuent à produire plus de pétrole que la quantité prévue initialement dans leurs contrats. Ils engrangent par conséquent de considérables surprofits qui consolident le résultat net de leur compagnie mère (Benhassine, 2007).

Pour le gouvernement vénézuelien, les contraintes financières liées à la réalisation de sa fonction structurante s'expliquent par son incapacité à contrôler totalement les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières générées par les opérateurs étrangers. Ainsi, face à ce qu'il considère être un déni de souveraineté nationale sur les ressources d'hydrocarbures présentes dans le sous-sol du pays, le gouvernement Chavez annonce deux mesures visant à réduire le niveau des rentes des compagnies pétrolières étrangères opérant au Venezuela.

[296] PIW (2005), Oil & Gas Journal (2005)
[297] Le prix de vente comprend la rémunération pour services du sous-traitant, les coûts de production et le coût du capital à rembourser.

La première mesure concerne la migration des conventions d'opérations dans le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001 dont les décrets d'application n'ont toujours pas été adoptés. Pour la première fois, le gouvernent Chavez pose un ultimatum aux dirigeants des compagnies pétrolières internationales en leur donnant jusqu'au 31 mars 2006 pour se conformer à la loi en vigueur, c'est-à-dire entamer des négociations avec le Ministère de l'Energie et du Pétrole pour convenir des modalités de conversion de conventions d'opérations en entreprises mixtes et du montant des compensations versées par l'Etat. Au-delà de cette date, le gouvernement prendra seul les dispositions nécessaires afin de faire appliquer la législation bolivarienne. La seconde mesure concerne l'acquittement immédiat d'une redevance supplémentaire de 30% dans le cadre des alliances stratégiques. A travers l'adoption de cette mesure, ce sont les wind-falls profits qui sont visés. En fait, le gouvernement veut sanctionner les compagnies pétrolières internationales qui produisent des quantités de brut plus importantes que celles prévues initialement dans leur contrat. En ligne de mire, le projet Sincor est explicitement visé par le ministre de l'Energie et du Pétrole qui déclare que le consortium mené par le groupe français TOTAL (38 %) produit 210 00 b/j de brut alors qu'il n'est autorisé à en produire que 114 000 b/j. En augmentant sa capacité de production, les bénéfices du groupe pétrolier français au Venezuela sont en constante hausse. Cependant, la prise de position des autorités publiques vénézuéliennes est d'autant plus étonnante que le président Chavez avait annoncé quelques semaines plus tôt en mars 2005 à Paris son intention d'approuver le projet Sincor II, destiné à doubler la production de brut synthétique à 400 000 b/j. Par ces deux mesures, le gouvernement vénézuélien espère le paiement rapide d'arriérés fiscaux qu'il estime de l'ordre de 3 milliards pour les 3 dernières années dont un milliard pour le paiement des redevances[298].

Ainsi, en manifestant peu d'empressement pour l'application de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001, les dirigeants des compagnies pétrolières internationales retardent le processus de relance des activités de production des champs de pétrole extra-lourds et le versement des revenus fiscaux supplémentaires escomptés par l'Etat vénézuelien. Dans ce contexte, le gouvernement Chavez n'a d'autre choix que de durcir davantage ses rapports avec elles en leur imposant par la contrainte sa vision nationaliste et bolivarienne de la gestion et de l'utilisation des ressources d'hydrocarbures. Il pourra exercer un contrôle total et absolu

[298] PIW (2005), Oil & Gas Journal (2005)

sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières générées par les opérateurs étrangers.

c. Le Plan semence pétrolière ou les bases du nouveau nationalisme vénézuelien

Même si les exigences du gouvernement marquent un changement radical dans ses rapports avec les compagnies pétrolières internationales, la première manifestation affirmée du nouveau nationalisme se produit quelques semaines plus tard quand la nouvelle direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. présente les contours et les détails du plan d'expansion 2006-2012[299]. En août 2005, le plan « semence pétrolière » (« siembra petrolera ») dévoile les nouvelles orientations de la politique des hydrocarbures vénézueliens pour les 6 années à venir. Celle-ci est imprégnée d'une vision nationaliste reposant autant sur les principes de la Constitution Bolivarienne de 1999 que sur le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001. L'exploitation des ressources d'hydrocarbures doit servir prioritairement aux intérêts de l'Etat mais aussi et surtout à l'amélioration des conditions de vie de la population vénézuélienne. Pour le Président Chavez, le plan semence pétrolière constitue un projet national, populaire et révolutionnaire[300].

Le plan semence pétrolière se révèle être extrêmement ambitieux en terme de réalisations et d'objectifs de production à atteindre pendant la période 2006-2012. Le gouvernement prévoit de porter la production pétrolière nationale de 3.3 Mb/j à 5.8 Mb/j en 2012 dont une production propre de 4 Mb/j pour la seule PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Ceci correspond à un doublement des capacités de production de la holding pétrolière et des opérateurs pétroliers privés. Le gouvernement Chavez annonce également son intention d'engager un processus de certification des réserves de pétroles extra-lourds de la ceinture de l'Orénoque qui permettra au Venezuela de détenir les plus importants réservoirs de brut au monde avec une projection de 312 milliards de barils contre 262 milliards de barils de brut pour l'Arabie Saoudite. Il en est de même pour le secteur gazier puisque la production nationale est amenée à quasi doubler passant de 6.3 Gpc/j en 2006 à 11.5 Gpc/j en 2012. Le développement de capacités de liquéfaction supplémentaires placera le pays parmi les premiers exportateurs de Gaz Naturel Liquéfié (GNL). L'ensemble des investissements prévus dans le secteur gazier vénézuelien doit ainsi lui permettre d'occuper le cinquième rang mondial pour ses réserves

[299] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2006)
[300] *Ibid.*

gazières estimées à plus de 350 TCF en 2012. Enfin, au niveau de l'aval, le plan d'investissement semence pétrolière consacre un important volet à l'accroissement des capacités de raffinage du pays et au renouvellement des infrastructures et moyens de transports d'hydrocarbures existants, c'est-à-dire à la construction de pipe-lines, de gazoducs et de méthaniers[301].

Pour atteindre les objectifs annoncés, pas moins de 56 milliards de dollars d'investissements sont nécessaires dont 40 milliards pris en charge par la seule PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Le montant des investissements est d'autant plus élevé que la holding pétrolière ne possède pas de telles ressources financières. Pour ce faire, dans le cadre des entreprises mixtes, le gouvernement prévoit une augmentation significative de ses revenus fiscaux liés à l'imposition des compagnies pétrolières étrangères. Conformément à la loi organique sur les hydrocarbures de 2001, elles devront s'acquitter d'un impôt de 50% sur le revenu et d'une redevance de 30%. Le gouvernement compte également sur une participation plus importante des investisseurs et opérateurs étrangers qui seraient attirés par les nouvelles opportunités de développement que leur offre le sous-sol vénézuélien.

Cependant, la mise en œuvre du plan d'expansion 2006-2012 entraîne des changements structurels importants au niveau du fonctionnement et de l'organisation des acticités de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens, ce qui n'est évidement pas sans conséquences sur les relations entre le propriétaire institutionnel des réserves et les compagnies pétrolières internationales. En effet, pour atteindre les objectifs annoncés, le gouvernement procède à une redéfinition des modalités de partage des rentes pétrolières mais aussi à une réorientation des projets en cours de réalisation. La part de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. au sein des entreprises mixtes est ainsi relevée à un minimum de 50% au lieu d'un maximum de 30 % comme dans les associations stratégiques. De même, les nouvelles priorités nationales (industrielles, sociales, de politique étrangère…) imposent aux opérateurs étrangers de consacrer une proportion plus ou moins importante de leur production à des usages autres que ceux prévus initialement.

La manifestation du nouveau nationalisme est explicitement affirmée dans la conduite des projets gaziers. Le plan d'expansion 2006-2012 de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

[301] Ibid.

consacre un important volet au gaz intitulé Deltacaraïbe qui réunit les 3 grands projets gaziers évoqués précédemment que sont Mariscal Sucre, Corocoro et Rafael Undaneta. A travers leur réunification, le gouvernement procède ni plus ni moins à une redéfinition de ses objectifs en terme de production et d'approvisionnement de gaz. En effet, la production des gisements de Mariscal Sucre est réorientée vers l'approvisionnement du marché domestique et non plus vers l'exportation comme prévu dans le contrat initial. L'opérateur SHELL est écarté du projet après avoir signifié son refus de se soumettre aux nouvelles conditions d'exploitation. Une partie des actifs (5 TCF) est alors développée par la holding pétrolière à partir de 2006 avec un objectif de 600 Mpc/j en 2009 (6.2 Gm3/an) et l'autre partie des actifs (9 TCF) devant l'être en partenariat avec la compagnie brésilienne PETROBRAS au rythme de 600 Mpc/j deux ans plus tard. Ensuite, les champs off-shore de Corocoro, au large de la péninsule de Paria seront mis en production en 2009 au rythme de 30 Mpc/j (310 Mm3/an) par le consortium déjà constitué entre ENI, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et CONOCOPHILIPS. Cependant, le groupe vénézuélien se réserve l'édification du complexe de transformation de gaz CIGMA situé à Guiria sur la péninsule de Paria, ce qui n'était pas prévu au lancement des travaux. La compagnie italienne ENI annonce son retrait du projet alors que l'opérateur américain entre en conflit direct avec le gouvernement vénézuelien pour non respect des clauses contractuelles. Enfin, les 29 blocs de Rafael Undaneta dans le golfe du Venezuela continueront à être développés comme prévu. Les réserves de gaz sont estimées à 30 TCF[302].

Au niveau des champs de pétroles extra-lourds, le nouveau nationalisme se manifeste par une différenciation de traitement entre les compagnies pétrolières étrangères pour l'accès aux gisements (Benhassine, 2007). Puisque les relations sont complexes et tendues avec les compagnies pétrolières internationales installées au Venezuela, le gouvernement Chavez décide de privilégier les relations avec les compagnies pétrolières de pays « amis » en leur permettant d'accéder prioritairement aux nouvelles découvertes. Ces nouveaux opérateurs pétroliers, qualifiés de partenaires privilégiés, sont principalement des sociétés pétrolières privées ou publiques de pays producteurs d'hydrocarbures. Parmi elles, on retrouve la compagnie pétrolière brésilienne PETROBRAS, les sociétés russes LUKOIL et GAZPROM ou encore les sociétés malaisienne PETRONAS, chinoise CNPC et indienne OGNC. D'autres entreprises pétrolières privilégiées suivront par la suite pour investir également dans le développement des activités de l'amont vénézuélien[303].

[302] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2006)
[303] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2006-2008)

Le plan d'expansion 2006-20012 prévoit la création de 27 nouveaux blocs d'exploration-production dans la ceinture de l'Orénoque. Sur ce total, 14 seront exploités par la holding pétrolière avec un début d'activité prévu pour le second semestre 2007 et une production projetée de 600 000 b/j en 2011. Les partenaires prioritaires se voient attribuer 7 autres blocs en association avec le groupe vénézuelien. Ceux-ci les développeront dans le cadre strict de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001 avec un objectif de production qui est également de 600 000 b/j à l'horizon 2011-2012. En fait, en leur octroyant un accès privilégié à ces gisements, le gouvernement espère surtout que le programme de certification lancé en 2006 aboutisse à la reconnaissance des réserves de la ceinture de l'Orénoque. Pour ce qui concerne les partenaires traditionnels, c'est-à-dire les compagnies pétrolières internationales présentes depuis la phase d'apertura petrolera, ceux-ci seront conviés à un appel d'offre pour l'accession aux champs de 6 blocs d'ici 2010-2011. Les projets d'extra-lourds de Machete, Zuala, Hamaca et Cerro Negro sont rebaptisés respectivement en Boyaca, Junen, Ayacucho et Carabobo. Ainsi, d'ici 2012, 15 milliards de dollars devront être investis dans l'Orénoque dont 9 milliards par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. A cet horizon, le taux de récupération espéré doit atteindre 20 % contre 8 % actuellement, pour une production de 1.2 Mb/j, soit un doublement des quantités produites par rapport au volume actuel[304].

Enfin, un important volet du plan d'expansion 2006-2012 concerne les activités aval de l'industrie des hydrocarbures. Le raffinage absorbe une part importante du plan d'expansion 2006-2012 puisque 11 milliards de dollars y sont consacrés. Le Venezuela veut renforcer ses positions dans le raffinage mondial en se plaçant au troisième rang avec une capacité de 3.2 Mb/j et 25 unités de production (dont 19 à l'étranger). Le gouvernement prévoit de moderniser les usines nationales et américaines et de construire 3 nouvelles raffineries pour les bruts extra-lourds à Caripito (50 000 b/j), Barimas (50 000 b/j) et Cabruta (400 000 b/j). La capacité nationale de raffinage s'élèverait ainsi, en 2012, à 1.8 Mb/j, soit une progression de 20 % par rapport à la capacité actuelle. De même, il est question de la construction et de l'équipement d'infrastructures de transport et de stockage pour les hydrocarbures. On peut citer les projets visant à la réalisation de l'interconnexion est-ouest, à la construction de gazoducs sous-marins sous Paria ainsi que vers la Colombie et le Brésil et à la mise en service des oléoducs allant jusqu'à la future raffinerie de Recife gérée conjointement par PETROLEOS

[304] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2006)

DE VENEZUELA S.A. et par PETROBRAS. Le gouvernement annonce également son intention de commander plus de 30 tankers construits dans les chantiers navals brésiliens et 6 méthaniers[305].

Ainsi, le nouveau nationalisme dans l'industrie des hydrocarbures vénézueliens se traduit par une redéfinition des modalités contractuelles et légales liées au développement des projets en cours de réalisation par les compagnies pétrolières internationales. Pour le gouvernement Chavez, les mesures adoptées permettent à l'Etat de contrôler les mécanismes de création et de distribution de l'ensemble des rentes pétrolières générées par les opérateurs pétroliers nationaux et étrangers. Pour les compagnies pétrolières internationales, au contraire, le nouveau nationalisme correspond à un accroissement des incertitudes liées à la stabilité du cadre légal et réglementaire. Etant donné que leurs investissements ne bénéficient plus des mêmes garanties internationales de protection, celles-ci ont le choix entre leur retrait de l'industrie des hydrocarbures, la conformité au cadre légal de 2001 ou l'engagement d'un rapport de forces avec les autorités publiques vénézueliennes.

d. Consolidation et limites du nouveau nationalisme vénézuelien

Le nouveau nationalisme vénézuelien produit ses premiers effets au moment de l'expiration de l'ultimatum posé en juin 2005 par le ministre de l'Energie et du Pétrole pour la conversion des conventions d'opération en entreprises mixtes. Au 31 mars 2006, sur les 32 sociétés étrangères évoluant dans le cadre des conventions créées au cours de la période d'apertura petrolera, 30 acceptent de s'y soumettre. Ainsi, 22 entreprises mixtes sont formées avec les sociétés étrangères que sont PETROBRAS, BP, CHEVRON, SHELL, REPSOL, PERENCO, TECPETROL et HARVEST-VINCCLER représentant une valeur nette de 11 milliards de dollars d'actifs et une production totale de 355 000 b/j. Le gouvernement affirme qu'à présent les coûts d'opération vont fortement baisser passant de 22 à 7 $/b et même atteindre 4 $/b pour les gisements de brut conventionnel exploités par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. L'objectif affiché est d'augmenter la part de la rente pétrolière destinée au propriétaire institutionnel des réserves mais aussi de permettre rapidement la production de 1 Mb/j de brut synthétique et de 2 Mb/j au cours des 6 années à venir. En fait, au terme de l'ultimatum, les compagnies pétrolières TOTAL et ENI sont les seules à refuser la proposition de constitution

[305] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2006)

d'entreprise mixte[306]. Le 01 avril 2006, les travailleurs de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. occupent en réaction les champs pétroliers qu'elles exploitent afin de les restituer au gouvernement vénézuelien. Après deux mois d'interruption de production, elles acceptent en juin 2006 de se soumettre à la loi organique sur les hydrocarbures de 2001 et de convertir leurs conventions d'opération en entreprises mixtes[307].

En octobre 2006, le Ministre de l'Energie et du Pétrole, Rafael Ramirez, procède à de nouvelles réformes fiscales en modifiant l'article 57 de la législation relative au paiement de l'impôt sur le revenu. Alors que celui-ci prévoyait initialement une réduction sur les impôts non pétroliers, il décide de porter la taxe de 34 à 50%, éliminant également les exonérations prévues. Peu de temps après, le gouvernement procède à une réforme de la loi sur les hydrocarbures en établissant un taux unique d'imposition de l'activité des compagnies pétrolières internationales se situant à 33.3 % pour le paiement des royalties et des impôts d'extraction. Ainsi, entre janvier 2002 et décembre 2007, le gouvernement annonce avoir obtenu 70 milliards de dollars au titre de l'ajustement du cadre fiscal des compagnies pétrolières internationales opérant dans le secteur pétrolier. La somme de 30 milliards de dollars est affectée à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. pour le financement de ses projets d'investissements et 40 milliards de dollars pour les politiques publiques du gouvernement vénézuélien[308].

Le nouveau nationalisme vénézuelien se manifeste par des conditions d'exploitation encore plus restrictives pour les compagnies internationales. Après avoir pris le contrôle sur les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières générées dans le cadre des conventions d'opération, le gouvernement vénézuelien en fait de même pour les rentes générées dans le cadre des associations stratégiques. Le 01 mai 2007, le Président Chavez décrète que la production d'extra-lourds de la ceinture de l'Orénoque devient « propriété de la nation » conférant ainsi à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. la majorité des parts dans les quatre associations stratégiques qui produisent entre 550 000 et 600 000 b/j de pétroles synthétiques. L'augmentation de la participation minimale de la holding pétrolière de 40% initialement à 50-60 % se justifie par le fait que dans les 10 années à venir, la moitié de la

[306] La compagnie pétrolière norvégienne STATOIL a préféré revendre en févier 2006 sa participation de 27 % dans le champs LL652 situé dans le Lac de Maracaibo à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. De même EXXONMOBIL a cédé en décembre 2005 ses 25 % dans le champ de Quiamare-La Ceiba à l'entreprise espagnole REPSOL-YPF.
[307] PIW (2006), Oil & Gas Journal (2006)
[308] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2008)

production nationale proviendra de la ceinture de l'Orénoque et atteindra même 90 % d'ici 20 ans[309]. A la proclamation de ces nouvelles modifications dans le cadre légal et réglementaire, les compagnies pétrolières internationales réagissent différemment. Certaines acceptent le nouveau compromis imposé par le gouvernement Chavez et entrent en négociation afin de déterminer le montant de leurs compensations (TOTAL, STATOIL, CHEVRON et BP). D'autres, au contraire, entament un rapport de forces avec les autorités publiques pour non respect des clauses contractuelles (CONOCOPHILIPS et EXXONMOBIL).

Après 8 mois de tractations et de négociations avec le gouvernement vénézuelien, les dirigeants de TOTAL acceptent que la production de bruts extra-lourds devienne propriété de la nation et que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. prenne le contrôle de Sincor, la société commune constituée pour exploiter les réserves de la ceinture de l'Orénoque. Selon l'accord finalisé en février 2008, la holding pétrolière voit sa part passer de 38 % à 60 % dans l'entreprise mixte rebaptisée pour l'occasion « PetroCedeno » tandis que la part de TOTAL est ramenée de 47 % à 30,3 %, (celle de STATOIL de 15 % à 9,7 %). La compagnie française accepte également que la durée de la concession soit raccourcie de cinq années par rapport à la durée initiale permettant à l'Etat de prendre le contrôle total des gisements en 2033. En échange du préjudice subi par la redéfinition des parts au sein de l'association, le gouvernement vénézuélien lui concède une indemnisation de 834 millions de dollars payée sous forme de pétrole en 2008 et 2009. Malgré le durcissement des conditions d'exploitation, TOTAL choisit d'accroître le développement de ses activités au Venezuela en signant deux nouveaux accords avec Rafael Ramirez, le Ministre de l'Energie et président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., pour mener des études conjointes sur le bloc Junin 10 situé dans la région de l'Orénoque[310].

A l'inverse, EXXONMOBIL et CONOCOPHILIPS décident de quitter l'Orénoque plutôt que de voir leur rôle et leurs profits amputés par les nouvelles dispositions liées au développement de leurs activités. Si CONOCOPHILIPS accepte d'être indemnisée sur la base de la seule valeur comptable de ses actifs, EXXONMOBIL refuse de l'être et entame un rapport de forces avec le gouvernement Chavez pour faire appliquer les termes du contrat initial. Pour ce faire, en conformité avec la loi sur les pétroles lourds de 1993, la compagnie pétrolière américaine engage des actions en justice auprès des tribunaux internationaux. Ainsi, en septembre 2007,

[309] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2008)
[310] PIW (2008), Oil & Gas Journal (2008)

EXXONMOBIL introduit une demande d'arbitrage contre l'Etat vénézuélien devant le Centre International de Règlement des Différends liés à l'investissement (CIRDI) de la Banque Mondiale et en décembre de la même année, elle intente une action en justice devant la Cour de New York puis de Londres contre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. A travers ces trois procédures de justice, EXXONMOBIL veut faire condamner le gouvernement vénézuélien pour non respect des clauses contractuelles relatives à la constitution des associations stratégiques de 1993 et faire procéder au gel des actifs financiers détenus par PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. à l'étranger[311].

En février 2008, la Cour de justice de New York donne partiellement raison à la compagnie américaine en ordonnant le gel de 300 millions de dollars d'actif de la holding pétrolière au lieu des 12 milliards de dollars demandés initialement. Les comptes bancaires de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. maison mère jouissent d'une immunité souveraine et ne peuvent être saisis par la justice. Seuls les comptes bancaires des filiales peuvent faire l'objet d'une saisie comme c'est le cas pour PDVSA-Cerro Negro. La justice britannique donne raison à EXXONMOBIL en ordonnant le gel de 12 milliards de dollars d'actifs en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et dans les Antilles néerlandaises. Cependant, un tel jugement ne pourra pas être appliqué dans la mesure où PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne détient pas d'actifs dans ces pays[312].

§2 : Les hydrocarbures dans la politique étrangère du Venezuela

Dans ce second paragraphe, nous montrerons comment le gouvernement vénézuélien utilise les ressources d'hydrocarbures pour atteindre des objectifs de politique étrangère. En procédant de la sorte, le Président Chavez cherche à placer son pays au centre de la dynamique énergétique régionale en tentant, par ailleurs, de la lier aux autres enjeux continentaux comme la sécurité, le commerce ainsi que le cadre légal et financier. Au niveau international, le potentiel pétrolier vénézuélien représente une sorte de monnaie d'échange attrayante, particulièrement pour les pays à forte croissance, générant de nombreuses ententes avec eux aussi bien au niveau de l'accès à la ressource qu'au niveau de la sécurité des approvisionnements.

[311] *Ibid.*
[312] *Ibid.*

a. Les hydrocarbures vénézueliens au cœur de la coopération interétatique

Steeve Ellner (2004) montre que depuis 1999, le discours du Président Chavez n'a pas varié en ce sens que les problèmes structurels que connaissent les économies des pays en développement, et notamment ceux d'Amérique Latine, ne sont que les effets à posteriori des politiques de déréglementation, de dérégulation et de privatisation initiées au cours des années 80 et 90. Alors que les plans d'ajustements structurels du Fonds monétaire international devaient relancer la croissance économique, contenir l'inflation et améliorer le niveau de vie, ils provoquent au contraire une perte de compétitivité des industries locales, un accroissement des disparités sociales et un accès limité aux marchés internationaux. Selon l'auteur, pour les nouveaux gouvernants vénézueliens, la responsabilité incombe en premier lieu aux organisations et institutions financières internationales qui, sur la base du consensus de Washington, œuvrent à la consolidation d'un système bipolaire dans lequel seul les rapports marchands régulent les échanges entre les systèmes productifs dominants des pays industrialisés et les systèmes productifs dominés des pays en développement.

Dans le cadre de l'élargissement de la sphère des échanges économiques internationaux aux pays d'Amérique Latine et des Caraïbes, le gouvernement vénézuélien propose l'adoption par ces derniers d'un modèle multipolaire dans lequel chaque Etat pourra insérer son système productif national et participer aux échanges commerciaux internationaux. Les avantages comparatifs sont remplacés par des mécanismes non marchands fonctionnant selon les principes de solidarité et de coopération entre les Etats. Pour Curtis Williams (2005) comme pour Peter Werthein (2005), l'objectif affirmé est alors de repenser la structure des relations économiques et commerciales en Amérique Latine en promouvant l'échange de la production de biens et de services sur une base égalitaire et non marchande.

La Constitution Bolivarienne de 1999 consacre à cet effet un paragraphe à l'importance des liens entre les pays de la région ainsi qu'à l'intégration régionale. En vertu du paragraphe 153[313], le Venezuela s'engage à favoriser les liens entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans le but d'encourager la « création d'une communauté des nations » tout en consacrant prioritairement ses efforts à la mise sur pieds d'accords favorisant l'émergence de « politiques communes à toute l'Amérique latine ». En exprimant de la sorte l'idéal

[313] Constitution Bolivarienne (1999)

bolivarien, le gouvernement Chavez souhaite avant tout une plus grande intégration régionale dans le cadre du développement de projets communs, c'est-à-dire un fort appui aux initiatives économiques, politiques et culturelles comme le Marché Commun du Sud (MERCOSUR) ou la Communauté Andine des Nations (CAN) mais aussi au développement de projets visant à assurer une politique de sécurité et de défense commune ou de promotion culturelle[314].

Pour Peter Werhein (2005), une cohésion renforcée des pays de la région constitue un moyen d'augmenter les opportunités de croissance et de développement pour chacun d'eux mais aussi d'améliorer de manière constante le niveau de vie et le bien-être des populations latino-américaines. Le gouvernement prend conscience dés 1999 de l'intérêt stratégique que constituent les ressources d'hydrocarbures dans ses relations avec ses voisins qui en sont précisément dépourvus. De plus, dans un contexte de hausse du prix international du pétrole, les hydrocarbures ne pourront qu'inciter les pays de la région à se rapprocher des initiatives menées par le gouvernement vénézuélien, d'autant plus que le coût de l'énergie constitue un important chapitre de dépenses pour le fonctionnement de leur économie et de leurs industries nationales. Alors, même si les ressources d'hydrocarbures ne sont pas explicitement mentionnées dans l'article 153 de la Constitution Bolivarienne[315], elles occuperont une place déterminante dans le processus de cohésion entre le Venezuela et les pays d'Amérique Latine.

En 1980, le pacte de San Jose constituait un modèle de coopération solidaire entre le Mexique et le Venezuela d'une part et les pays les moins développés d'Amérique centrale et des Caraïbes d'autre part (Grayson, 1988). Le Venezuela et le Mexique s'étaient alors engagés à approvisionner leurs voisins en pétrole à un prix de - 25 % par rapport au prix international afin d'alléger leur facture énergétique et afin que le fonctionnement de leur économie nationale ne soit pas entravé par les hausses de prix (Grayson, 1988). L'accord de Caracas signé en septembre 2000 s'inscrit également dans le même esprit de solidarité puisqu'il permet d'assurer l'approvisionnement des pays les plus pauvres de la région en pétrole subventionné. Cependant, comme le notent Mortimore & Perez (2001,)ni le pacte de San Jose et ni l'accord de Caracas ne proposent un cadre de développement, de coopération ou d'intégration régionalle viable pour les pays concernés.

[314] PETROLEOS DE VENEZUELA S..A (2006)
[315] Constitution Bolivarienne (1999)

b. L'intégration régionale par les ressources d'hydrocarbures

En juin 2003, dans le cadre du renforcement des relations entre le Venezuela et l'Equateur, une nouvelle initiative de coopération dans le domaine des hydrocarbures est initiée pour la première fois entre les deux pays. Partant du constat que l'Equateur dépend exclusivement des raffineries des compagnies pétrolières étrangères, le gouvernement vénézuelien finance la construction d'une unité de raffinage sur son territoire national à la condition qu'elle traite seulement des bruts venant du Venezuela. Comme l'écrit Paula Ditrick (2006), ce premier accord est extrêmement favorable à l'Equateur puisque, contrairement aux modes de financements internationaux, les délais de remboursement sont alors relativement longs et les taux d'intérêts sont très bas. Le Président Chavez assure de nouveaux débouchés pour les bruts extra-lourds vénézueliens et permet à l'Equateur de disposer aussi bien de produits pétroliers à un coût moins élevé que de capacités de raffinage qui lui sont propres.

Au cours du second trimestre 2005, le Venezuela et Cuba posent les bases d'un processus d'intégration régionale concernant des domaines de coopération aussi divers que les secteurs énergétique, économique, sanitaire et culturel. Ainsi, via le programme vénézuélien *Barrio Adentro,* le Venezuela échange avec Cuba des ressources pétrolières contre des services. En effet, près de 11 000 médecins cubains sont envoyés pour exercer dans les quartiers les plus pauvres du Venezuela afin d'apporter les soins nécessaires aux populations les plus défavorisées. En échange, Cuba reçoit 60 000 b/j en 2005[316], et ce, sur des termes de paiement très favorables. Le 1er mai 2005, pas moins de 70 accords commerciaux sont signés entre les deux pays, rompant ainsi l'isolement économique de Cuba imposé par l'embargo états-unien (Williams, 2005 ; Werthein, 2005).

Les accords bilatéraux entre le Venezuela et ses différents partenaires ouvrent la voie à des accords multilatéraux à beaucoup plus grande échelle. Initialement conclue uniquement avec Cuba en avril 2005, l'Alternative bolivarienne pour l'Amérique[317] (ALBA) est un projet d'intégration régionale destiné à s'élargir à d'autres pays d'Amérique Latine et des Caraïbes. Pour ce faire, le projet s'appuie sur l'idée que les avantages tirés de la coopération entre les Etats sont plus bénéfiques pour leurs populations que ne le sont les bienfaits de la concurrence

[316] Les livraisons de pétroles subventionnés vont augmenter d'année en année pour correspondre à un volume de 92 000 b/j au 31 décembre 2007. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2008)
[317] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2006)

internationale basée sur les avantages comparatifs. L'ALBA est un processus d'intégration qui, comme le stipule le gouvernement vénézuelien, «…ne fait aucune différence entre petites et grandes nations, entre pays disposant ou non de ressources naturelles, financières, énergétiques ou autres». En fait, le Président Chavez oppose son projet bolivarien à la Zone de libre échange des Amériques que les Etats-Unis proposent au même moment à l'ensemble des pays du continent américain hormis Cuba. Les deux projets d'intégration s'opposent tant dans leur nature que dans les objectifs à atteindre puisque à l'économie de marché comme vecteur d'intégration à la sphère des échanges internationaux s'oppose un système de coopération et de solidarité non marchand entre les pays (Benhassine, 2006).

Pour ce qui concerne la dimension énergétique de l'ALBA[318], le gouvernement vénézuélien initie à partir de juin 2005 un ambitieux projet d'intégration énergétique appelé Petroamerica qui vise à mutualiser les offres et les demandes en matières premières et en infrastructures énergétiques provenant des pays des Caraïbes et d'Amérique du Sud. La création d'un cadre de coopération entre les gouvernements et/ou les sociétés nationales permettra d'apporter des réponses concrètes aux problèmes liés à l'accès à l'énergie. L'objectif est alors de diminuer les coûts que représente l'énergie pour le fonctionnement des économies nationales. Dans ce cadre là, le gouvernement vénézuelien propose d'apporter sa contribution pour ce qui concernent l'approvisionnement de brut et de produits raffinés, l'échange de biens et de services, le développement d'infrastructures financières pour les projets énergétiques, la construction et les opérations conjointes de raffineries, la commercialisation conjointe de brut, de produits raffinés, GPL, asphaltes et de lubrifiants, le transport et logistique, l'exploration et exploitation conjointe de pétrole et de gaz, la transformation et commercialisation de gaz, la pétrochimie, la valorisation et la production des combustibles écologiques[319].

En fait, comme le note Nicols Kozloff (2005), Petroamerica est conçu comme un instrument économique mais aussi politique visant à l'établissement de mécanismes de coopération alternatifs à ceux du marché utilisant la ressource énergétique comme base au développement socio-économique des pays des Caraïbes et de l'Amérique Latine. Etant donné les spécificités propres aux besoins de chaque région et aux attentes de chaque pays, Petroamerica prend la forme d'une structure dans laquelle sont regroupés 3 initiatives régionales d'intégration énergétique que nous allons présenter que sont Petrosur pour les pays d'Amérique du Sud,

[318] *Ibid.*
[319] *Ibid.*

Petrocaraïbe pour les pays des Caraïbes et Petroandina pour les pays de la Communauté andine.

Le projet PETROSUR

Ainsi, en juin 2005, le gouvernement Chavez lance le projet Petrosur qui est une initiative d'intégration régionale visant au renforcement de la coopération et des alliances stratégiques entre les sociétés pétrolières nationales du Brésil (PETROBRAS), d'Argentine (ENASA), d'Uruguay (ANCAP) et du Venezuela (PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.). Le Paraguay est associé au projet même s'il ne dispose pas de société pétrolière nationale. L'objectif est de développer de manière intégrée les échanges entre les sociétés pétrolières nationales en leur permettant de procéder à des investissements conjoints et croisés dans des projets nationaux ou régionaux nécessitant des compétences spécifiques et des apports financiers importants[320].

Plusieurs projets de modernisation, d'expansion ou de construction de raffineries sont proposés notamment en partenariat avec l'Uruguay et le Paraguay. Le gouvernement vénézuelien s'engage à approvisionner ses deux partenaires en produits pétroliers subventionnés, c'est-à-dire à un prix plus bas que le prix du marché, mais aussi à investir dans le développement et la modernisation de leurs infrastructures pétrolières afin de les rendre compatibles avec les bruts vénézuéliens. Grâce à Petrosur, l'Uruguay et le Paraguay disposeront non seulement d'une source d'approvisionnement privilégiée mais aussi de financement pour étendre leurs capacités de traitement de gaz et de pétrole. L'objectif du Président Chavez est de diversifier les lieux de traitement des bruts vénézueliens afin que la holding pétrolière ne soit plus dépendante de seules raffineries qu'elle dispose aux Etats-Unis ou en Europe. Les tensions persistantes avec l'administration états-unienne lui font craindre des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à la confiscation des actifs de la holding pétrolière ou un embargo sur les importations de pétroles vénézueliens.

Mais c'est avec le Brésil que les relations sont les plus intégrées dans le domaine de la coopération énergétique. Entre juin 2005 et février 2006, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. et PETROBRAS signent 14 nouveaux accords pour le développement de gisements de gaz, de pétrole (y compris pour les champs vénézueliens matures) et dans la pétrochimie, aussi bien

[320] *Ibid.*

au Venezuela qu'au Brésil. Il est alors question du développement des gisements dans les eaux profondes de la plate forme de Deltana pour lesquelles PETROBRAS dispose d'une expérience reconnue mais également de l'installation du complexe de liquéfaction de GNL de Mariscal Sucre. En janvier 2007, la société brésilienne signe un accord pour produire 400 000 b/j sur le permis de Carabobo (ex Cerro Negro) à partir de 2011 en y investissant la somme de 1 milliard de dollars. En contrepartie, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. s'engage à construire une raffinerie d'une capacité de 250 000 b/j à Recife pour un coût total estimé à 2.8 milliards de dollars[321]. Ainsi, comme le notent Vikas & Elworth (2007), en permettant aux sociétés publiques des pays partenaires d'avoir un accès privilégié aux gisements de ses champs et à ses installations, le gouvernement vénézuelien diversifie les partenariats avec les compagnies pétrolières étrangères qui opèrent sur son territoire national tout en établissant avec elles, un nouveau type de rapport plus serein, moins conflictuel et plus en adéquation avec les intérêts des sociétés et donc des pays membres. Celles-ci évoluent dans le cadre des entreprises mixtes et dans la conformité de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001.

D'un point de vue politique, le gouvernement Chavez considère que la prolifération d'accords au sein de Petrosur lui permet de constituer une sorte de bouclier de protection qui le protégerait d'éventuelles tentatives de déstabilisation venant aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur du pays (Kozloff, 2006). Les réserves pétrolières qui se trouvent dans la ceinture de l'Orénoque sont destinées en priorités aux investisseurs privilégiés issus de pays « amis » comme l'Uruguay, l'Argentine et le Brésil. Ceux-ci doivent les considérer comme faisant partie de leurs propres réserves d'hydrocarbures. L'Uruguay par exemple, comme le souligne Nicolas Kozloff (2006), disposerait d'une réserve pétrolière pour 30 années assurant de la sorte une partie de ses approvisionnements. Ainsi, toute tentative visant à attaquer le Venezuela ou à renverser son gouvernement reviendrait à menacer les sources d'approvisionnement de l'Uruguay. Pour l'auteur, le Président Chavez place ainsi son pays au centre de la stabilité énergétique du continent sud-américain cherchant à assumer sa propre sécurité en la confondant avec celles de ses partenaires dans le projet d'intégration.

[321] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2006-2008)

Le projet PETROCARAIBE

Sans remettre en cause le Pacte de San José de 1980 et l'accord de Caracas de 2000, le gouvernement vénézuélien lance en juin 2005 le projet Petrocaraïbe[322] qui est une initiative d'intégration régionale conçue afin d'assurer la coordination et l'articulation des politiques énergétiques des pays de la zone des caraïbes. Le Venezuela s'engage à leur fournir les quantités de pétrole et ses dérivés, de gaz et d'électricité nécessaires au fonctionnement de leurs industries et de leurs économies nationales et d'apporter son expertise technique et ses ressources financières dans le domaine de la coopération technologique et du développement des infrastructures énergétiques. En échange, les pays des Caraïbes s'engagent à exporter leur surplus de production de matières premières et agricoles vers le marché vénézuélien. En procédant de la sorte, le gouvernement Chavez tente de faire adopter un nouveau modèle de développement pour les économies nationales des pays de la région reposant non pas sur les avantages comparatifs mais sur des relations de coopération prenant en compte les spécificités et les contraintes de chaque pays[323]. L'aspect le plus important est alors de construire une indépendance collective à l'égard des Etats-Unis, tant en matière financière, économique, énergétique et bien évidement politique.

Pour ce faire, les pays membres bénéficient d'un pétrole subventionné par le gouvernement vénézuelien qui pratique un prix préférentiel de l'ordre de -25% pour l'approvisionnement en ressource énergétique. Les quinze pays des Caraïbes peuvent même répartir le remboursement d'une partie de leur consommation pétrolière actuelle sur plus de 25 ans et à des taux d'intérêt bas. De même, pour ce qui est des investissements liés aux infrastructures, le délai de remboursement est de 17 années avec un taux d'intérêt ne dépassant pas les 2%. Un fond de coopération et un fond d'investissement sont créés et dans lesquels le Venezuela a placé dans chacun d'eux prés 50 millions de dollars. De plus, le Venezuela accepte qu'une partie de sa dette envers ces pays soie payée en biens et services dont ces pays disposent comme des

[322] Cette organisation est née le 29 juin 2005 grâce à l'Accord de coopération énergétique souscrit par 14 pays des Caraïbes lors de la première rencontre des chefs d'Etat des Caraïbes, à Puerta de la Cruz au Venezuela. Les pays membres de Petrocaraïbe sont Antigua et Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominique, Grenade, Guyane, Jamaique République Dominicaine, Saint Christ et Nieves, Sainte Lucíe, Saint Vincent et les Grenadines, Surinam et Venezuela. Il est à noté que Trinidad et Tobago est le seul pays à disposer de réserves de gaz,et à ne pas faire partie de l'accord Petrocaraîbe.

[323] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2006)

bananes ou du sucre à des prix qui les avantagent dans la mesure où ils sont supérieurs aux prix du marché[324].

La fourniture de pétrole subventionné permet au Venezuela de renforcer ses liens dans les pays des Caraïbes. En offrant à ces pays une assistance en matière énergétique, économique et financière, l'intérêt est de nature tant politique qu'économique pour le gouvernement vénézuelien. comme le note Peter Werthein (2005), le Président Chavez élargit de la sorte la zone d'influence du Venezuela lui permettant d'assumer un rôle d'hégémon régional et de disposer d'un soutien au sein des organisations régionales et internationales. L'intérêt est économiquement grand pour les pays de la région puisque, dans ce cadre là, ils reçoivent du pétrole subventionné et des fonds pour la création de structures énergétiques et assurent également des débouchés pour leur production agricole qui est cédée à un prix plus avantageux que le prix appliqué sur les marchés internationaux.

Le projet PETROANDINA

Enfin, Le projet Petroandina, est une initiative d'intégration énergétique régionale lancée lors du XVI Conseil présidentiel andin du 18 juillet 2005 à Lima**.** Petroandina est une initiative d'intégration énergétique visant à mettre en place une plate-forme commune entre les institutions étatiques des 5 pays de la Confédération Andine des Nations que sont la Colombie, la Bolivie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela. L'objectif est d'impulser dans ce cadre là l'interconnexion électrique et gazière entre les pays, la mutualisation des ressources énergétiques et de procéder à des investissements conjoints dans les projets d'infrastructures régionaux. Pour ce faire, les pays identifient leurs besoins et leurs demandes afin que les autres membres puissent les aider dans la réalisation de leurs projets[325].

Les gouvernements de Bolivie et du Venezuela entretiennent des relations particulièrement étroites dans le domaine politique mais aussi dans le développement des relations économiques et énergétiques, notamment depuis l'élection en 2005 d'Evo Morales à la présidence de la République de Bolivie. Le gouvernement vénézuelien est à l'origine de nombreux projets visant à promouvoir l'industrie du gaz et l'approvisionnement gazier de la Bolvie. Ainsi au-delà même de l'investissement financier et des prêts préférentiels octroyés à

[324] *Ibid.*
[325] *Ibid.*

la Bolivie, les réformes initiées par le gouvernement d'Evo Morales s'inspirent fortement des réformes engagées quelque temps auparavant par le gouvernement d'Hugo Chavez. Il y a une sorte de convergence des nationalismes vénézueliens et boliviens dans le secteur énergétique même si des visions différentes peuvent apparaître comme pour ce qui concerne le projet de création d'une OPEP du gaz sud américain. Le Traité de Libre Commerce pour les Peuples (Tratado de Libro Comercio por los Pueblos) signé le 1er mai 2006 par le Venezuela, la Bolivie et Cuba constitue une étape supplémentaire dans l'intégration régionale des 3 pays puisque les accords de coopération ne se limitent plus seulement au secteur énergétique mais concernent également les domaines de la formation, de la santé, de la finance, du commerce…

Entre le Venezuela et l'Equateur, les relations s'inscrivent dans une dynamique de complémentarité. Le Venezuela a établi des accords de raffinage pour le brut équatorien à la fin de l'année 2006, en complément à l'établissement d'une unité régionale de raffinage lancée en 2003 et livrée en en 2005. En fait, comme le montre George Philips (2008), l'Equateur exporte sa production pétrolière mais importe en même temps de l'essence étant donné que le pays ne dispose pas de capacités de raffinage pour traiter ses propres bruts sur son territoire national. Or, le coût des importations d'essence est largement supérieur aux recettes engendrées par l'exploitation et l'exportation du brut. L'Equateur, par faute de moyens financiers nécessaires, ne peut pas acquérir ou développer ses propres capacités de raffinage. Dans le cadre de l'initiative d'intégration énergétique Petroandina, la société publique PETROECUADOR est autorisée à utiliser les raffineries de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. au Venezuela pour un coût d'utilisation très inférieur à celui pratiqué dans les raffineries des compagnies pétrolières internationales. Les consommateurs équatoriens sont les premiers bénéficiaires de cet accord dans la mesure où les prix des combustibles seront moins élevés. Ainsi la stratégie de coopération régionale permet de combler les déficiences structurelles des industries de ces deux pays mais crée aussi une interdépendance dans un domaine aussi central que l'énergie augmentant par conséquent la cohésion politique dans la région[326].

Avec la Colombie, aucun projet n'est en phase de réalisation à cause des nombreux différends de nature historique, politique, de leadership… La question de la délimitation des frontières et des contours des réserves entre les deux pays limite la volonté des gouvernants des deux pays

[326] *Ibid.*

de coopérer dans le cadre de l'initiative Petroandina. Cependant, les projets ne manquent pas pour permettre une meilleure intégration énergétique entre les deux pays d'autant plus que l'un et l'autre y ont un intérêt. La jonction entre les côtes de l'océan atlantique et de l'océan pacifique, notamment par la construction de gazoducs et de pipe-lines entre les deux pays, permettrait de réduire les coûts de transport et d'ouvrir de nouvelles voies d'exportation. En fait, comme le note George Philips (2008), comparativement aux autres projets en cours de réalisation dans le cadre de Petroandina, les initiatives entre le Venezuela et la Colombie seraient les plus viables économiquement.

D'autres initiatives à l'échelle régionale

Parallèlement au projet Petroamerica, les mécanismes de consultation et d'échange entre l'ensemble des pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes sont renforcés aussi bien au sein de l'Organisation Latino-américaine de l'Energie (OLADE) que de la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC). De même les accords bilatéraux liés exclusivement aux ressources d'hydrocarbures sont établis entre le Venezuela et ses voisins sans qu'ils ne fassent partie de l'une des initiatives régionales de Petroamerica. En effet, à titre d'exemple, nous pouvons citer l'accord bilatéral[327] pour le gaz entre les gouvernements vénézuelien et de Trinidad et Tobago du 20 mars 2007 qui est un traité d'unitisation des ressources de gaz bordant leur frontière commune. Cet accord permet aux deux pays de développer conjointement 850 Gm3 de ressources estimées dans leurs gisements gaziers offshore commun, en premier lieu le champ de Loran situé au Venezuela et le champ de Manatee situé à Trinidad qui comprennent 206.9 Gm3 du côté vénézuelien et 76.6 Gm3 de gaz du côté de Trinidad et Tobago.

Autre initiative que le Venezuela souhaite voir aboutir est celle d'une Organisation des pays producteurs et exportateurs de gaz sud américain baptisée OPEGASUR. Le Venezuela, dont les réserves sont les plus importantes d'Amérique, est associé dans cette initiative avec le premier producteur de gaz du sud du continent qu'est l'Argentine. Cependant, les deux autres producteurs que sont la Bolivie et le Brésil n'y sont pas favorables pour le moment considérant qu'une telle initiative ne va pas dans le sens de leurs intérêts et ni de ceux des pays consommateurs de la région[328]. Cette initiative lancée en fin 2006 devait s'accompagner

[327] PIW (2007), Oil & Gas Journal (2007)
[328] *Ibid.*

de la création d'une banque de développement de l'énergie sud américaine dont l'objectif principal est de financer les projets liés à la production de pétrole et de gaz. En fait, elle fera partie intégrante des missions de la nouvelle institution financière régionale, Banco del Sur, créée le 07 décembre 2007 sous l'impulsion conjointe de l'Argentine et du Venezuela et à laquelle adhère le Brésil, la Bolivie, l'Equateur et le Paraguay.

La prolifération des accords régionaux renforce la zone d'influence du Venezuela à travers notamment les approvisionnements pétroliers subventionnés et/ou les investissements dans la modernisation des infrastructures énergétiques des pays latino-américains et des Caraïbes. Au plan international, la politique pétrolière bolivarienne se manifeste consubstantiellement par le renforcement des partenariats avec les pays producteurs d'hydrocarbures et par le développement de nouveaux rapports avec les puissances économiques émergentes. Le but est ainsi de renforcer la position du Venezuela au niveau des structures de l'économie internationale.

c. Diversification des marchés d'exportation et coopération sud sud

Dès sa prise de fonction en 1999, le Président Chavez a adopté un changement radical dans l'orientation et dans la conduite de la politique pétrolière étrangère du Venezuela. En effet, comme nous l'avons montré au début du chapitre, la première mesure du nouveau Président élu est d'agir à la restauration de la discipline des quotas de production, tout d'abord en l'appliquant au Venezuela et ensuite en ralliant les autres pays membres de l'OPEP à en faire autant. En procédant de la sorte, celui-ci crée les conditions de la hausse structurelle des prix internationaux du pétrole et permet le retour des pays producteurs au premier plan de la scène pétrolière internationale.

L'Etat vénézuelien ne limite plus seulement son action à la perception des rentes générées par les activités de production et à la promotion des exportations d'hydrocarbures mais utilise les ressources pétrolières présentes dans le sol du pays comme monnaie d'échange dans ses tractations et dans ses relations avec les autres pays. De même, la nouvelle PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne poursuit plus sa politique d'internationalisation qui consistait à acquérir systématiquement des actifs dans l'aval étranger mais s'engage à soutenir sans faille les initiatives du gouvernement en procédant aux alliances et aux investissements conclus dans le cadre des accords de coopération avec les pays concernés. Dans ce contexte, les objectifs de

rentabilité et de profits ne sont plus déterminants dans les prises de décisions relatives aux investissements à l'étranger de la holding pétrolière.

Pour Richard Gott (2005) et Nicolas Kozloff (2006), les rencontres menées à partir de 2000 par le Président Chavez sont le moyen pour lui de tisser de nombreuses alliances politiques et commerciales avec des Etats qui ne faisaient pas partie des partenaires traditionnels du Venezuela. Ainsi, à chacune de ses étapes en Iran, en Syrie, au Qatar, en Algérie, en Angola, au Vietnam, en Malaisie, en Russie ou en Chine, celui-ci soumet à ses interlocuteurs des accords de coopération afin de favoriser les échanges et les relations entre les pays du Sud. Souvent établis sous la forme d'ententes de coopération, les accords conclus cherchent à atteindre plusieurs objectifs positifs comme la croissance et le développement économique, la diversification des partenariats industriels et, surtout, la constitution d'un nouveau pôle politique et économique faisant contrepoids à l'ordre établi par les Etats du Nord et les institutions internationales. Pour le Président Chavez, le développement de la coopération et des échanges entre les pays en développement permettrait, sur la seule base des ressources naturelles et des matières premières, d'améliorer le développement socio-économique de leur population.

Le gouvernement Chavez multiplie les initiatives visant à créer de nouvelles ententes avec des Etats dont les préoccupations et les intérêts en matière d'hydrocarbures sont similaires et/ou complémentaires. Les exportations de brut vénézueliens ne concernaient jusque-là que l'approvisionnement d'un nombre restreint de pays les rendant ainsi fortement dépendants des aléas liés aux relations diplomatiques entre le Venezuela et eux et aux variations de leur consommation domestique. En diversifiant les débouchés pour les exportations et en multipliant les partenariats avec les compagnies pétrolières issues de ces pays, le gouvernement compte acquérir davantage d'indépendance au plan économique, financier mais aussi politique. Les nouveaux partenaires du Venezuela disposent quant à eux d'une source d'approvisionnement sécurisée leur permettant de combler une partie de leur demande nationale en hydrocarbures (Kozloff, 2006 ; Philips, 2008).

Les accords de coopération entre le Venezuela et ses nouveaux partenaires incluent presque toujours une composante énergétique qui varie en fonction des besoins et des demandes des deux pays. Dans le domaine de l'énergie, les gouvernements conviennent d'une simple déclaration commune en vue d'un élargissement du cadre des consultations et des échanges

d'information entre les gouvernements à l'établissement d'accords d'approvisionnement régulier en pétroles vénézueliens. Il en est de même pour ce qui concerne la réalisation de projets d'investissements communs relatifs au développement des activités amont et aval des industries des hydrocarbures des deux pays (Kozloff, 2006 ; Philips, 2008).

La prolifération des accords de coopération avec des pays pétroliers ou des pays émergents permet à PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. de diversifier ses partenariats avec de nouvelles entreprises qui n'avaient pas participé initialement à la vague d'Apertura Petrolera des années 90. Etant donné que les compagnies pétrolières internationales manifestent peu d'engouement à la conversion de leurs conventions d'opération en entreprises mixtes, le gouvernement Chavez propose aux sociétés pétrolières des pays amis d'accéder prioritairement à l'exploration et à l'exploitation des nouveaux gisements d'hydrocarbures[329]. Les nouvelles sociétés étrangères s'installant au Venezuela évoluent dans le cadre strict de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001 et forment obligatoirement des entreprises mixtes avec PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Le but est de ne plus dépendre exclusivement du savoir-faire et des techniques de production des compagnies pétrolières internationales mais d'acquérir également les méthodes et les procédés d'exploitation des sociétés pétrolières des pays amis. Ainsi, dans le cadre des accords de coopération établis entre le Venezuela et ses nouveaux partenaires, les sociétés chinoise, iranienne et qatarie puis nigériane, indienne, russe et libyenne se voient octroyer des concessions afin d'exploiter les gisements de pétrole et de gaz vénézueliens[330].

Concernant les exportations d'hydrocarbures, le gouvernement vénézuelien affirme clairement son intention de mettre un terme aux relations de dépendance qui le lient avec certains pays importateurs. La menace d'une interruption prolongée ou d'un embargo sur ses exportations aurait sans nul doute des conséquences désastreuses au niveau financier, économique et social. En effet, plus de 36 % du PIB, 43 % du budget public et 85 % des revenus en devises de l'Etat proviennent directement de l'exploitation et des exportations des hydrocarbures. En 2006, le Venezuela exportait vers les États-Unis près de 1.5 Mb/j de pétrole brut et de produits raffinés, soit environ 60% de ses exportations totales. La dépendance est d'autant plus forte que, hormis au Venezuela, seules les raffineries états-uniennes disposent des technologies adaptées pour transformer les variétés de bruts lourds et

[329] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2006)
[330] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2008)

extra-lourds en produits pétroliers (Billig, 2004 ; Sullivan, 2005). Ainsi, même si le marché de valorisation des hydrocarbures est le marché états-unien et même si les capacités de raffinage de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. se trouvent majoritairement aux Etats-Unis. Comme le note George Philips (2008), la priorité du Président Chavez est d'ouvrir de nouvelles voies pour les exportations de brut et de produits pétroliers notamment vers les pays émergents.

Pour diversifier ses exportations d'hydrocarbures, le Venezuela se tourne principalement vers le deuxième importateur mondial qu'est la Chine et dont le potentiel de consommation est en constante hausse. Comme l'écrivent Boussena & Pauwels & Locatelli & Swartenbroekx (2006), alors que le pays consommait 20 millions de tonnes de pétrole par an en 1996, celle-ci est passée à 90 millions en 2003 et à 110 millions en 2006, soit 5.4% de la production mondiale de brut. Avec un taux d'accroissement réel du PIB de 10,5 % pour 2005, comparativement à 3,4 % pour les États-Unis, la Chine a de plus en plus besoin de diversifier ses sources d'importation de pétrole pour soutenir son développement économique. Pour ce faire, le gouvernement chinois conclut des accords de coopération avec les monarchies du Golfe Persique, la Russie et le Soudan. De même, des accords de coopération économique sont lancés avec de nombreux pays d'Afrique comportant à chaque fois un volet énergétique lié à l'exploration du sous-sol. L'objectif est de découvrir de nouvelles réserves dont la production serait destinée prioritairement à l'approvisionnement en pétrole de l'économie chinoise.

A partir de 2004, le gouvernement vénézuélien livre régulièrement à la Chine des quantités croissantes de brut. Dans un premier temps, les livraisons sont relativement peu importantes puisqu'elles concernent un volume de 14 000 b/j en 2004. Le volume des approvisionnements est multiplié par 5.7 en 2005 pour passer à 80 000 b/j et encore multiplié par 3,75 en 2006 pour atteindre un volume de 300 000 b/j de pétrole brut[331]. En mars 2007, la compagnie pétrolière chinoise CNPC produit conjointement avec PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. prés de 400 000 b/j dans l'exploitation de 15 gisements dans la Ceinture de l'Orénoque permettant d'envisager des volumes d'exportation de l'ordre de 840 000 b/j de brut à l'échéance 2011. La progression est d'autant plus importante et rapide que les exportations vers la Chine risquent de croître davantage puisque le Venezuela envisage d'accroître sa capacité de production de 3.4 Mb/j en 2007 à 5.1 Mb/j en 2012[332].

[331] *Ibid.*
[332] *Ibid.*

Afin de consolider la diversification de ses exportations de pétrole, la holding pétrolière investit dans la construction en Chine de 3 nouvelles raffineries pour le traitement de ses bruts lourds et extra-lourds. De même, en accord avec le Panama, le gouvernement vénézuelien lance une étude sur la remise en état de l'oléoduc transpanama pouvant contenir une capacité de transport de 800 000 b/j, reliant ainsi les gisements de l'Orénoque à la côte pacifique. A partir de là, l'approvisionnement en pétrole vénézuelien des pays d'Asie se fera plus rapidement et avec un coût de transport bien moindre. Enfin, dans le cadre du plan d'expansion 2006-2012, plus de 2.2 milliards de dollars sont consacrés à l'acquisition de 42 nouveaux navires pétroliers, dont 14 méga-pétroliers VLCC (Very Large Crude Carrier), qui s'ajoutent à la flotte actuelle de 21 tankers. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. augmentera ainsi ses capacités de transport qui assureront 45 % des exportations vénézueliennes à l'horizon 2012 contre 26 % actuellement[333].

Pour le Président Chavez, l'intérêt du Venezuela est que la Chine devienne l'une des principales destinations pour ses pétroles lourds et extra-lourds, lui permettant à la fois de diversifier les destinations de ses exportations et contribuer à la sécurité économique et financière du pays. En contrepartie de l'accès privilégié au pétrole vénézuélien, la Chine s'engage de son côté à fournir une assistance technique et une aide économique destinée au domaine agricole et à la création d'une société d'État en télécommunication.

Ainsi, nous avons montré la volonté du Président Chavez d'être le pivot des initiatives régionales en proposant des programmes de coopérations énergétiques en adéquation avec les spécificités et les caractéristiques propres à ses partenaires. Nous avons montré que les initiatives d'intégration énergétiques régionales permettent au gouvernement Chavez d'assurer un rôle de premier plan sur la scène continentale, notamment en exerçant une influence sur les politiques énergétiques mais aussi économiques de ces pays. Cependant, à ce jour, il n'y pas de réelles dynamiques d'intégration régionale dans la mesure où ce sont les relations bilatérales entre le Venezuela et les pays de la région qui prévalent dans le cadre des initiatives Petrosur, Petroandina et Petroandina. De même, de nombreuses interrogations subsistent sur les choix, les équilibres à faire et la rentabilité à terme des projets d'investissements régionaux par rapport aux projets nationaux. Le même questionnement se

[333] *Ibid.*

pose au niveau de la stratégie de coopération sud-sud et de la diversification des exportations d'hydrocarbures. Est-ce que le gouvernement a les moyens de ses ambitions aux niveaux national, régional et international ?

d. Quid de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens en 2008 ?

A partir de 2007, les effets combinés de la politique de re-étatisation, du nouveau nationalisme et de la nouvelle orientation de la politique pétrolière étrangère se font de plus en ressentir au niveau des performances de la holding pétrolière. Alors même que les prix internationaux augmentent pour se situer à un prix moyen de 64,25 $/b, ses revenus enregistrent une baisse de l'ordre de 3 % par rapport à l'exercice 2006 correspondant à un volume de 96,24 milliards de dollars[334]. La diminution des revenus engrangés par la holding pétrolière en 2007 est liée à la chute de 6,3 % du volume des exportations d'hydrocarbures alors même que les prix internationaux augmentent en moyenne de 17.1 %. En fait, si les revenus d'exportation passent de 96,76 milliards de dollars en 2006 à 93,82 milliards de dollars en 2007, c'est que d'une part les quantités de pétroles subventionnés destinés à l'approvisionnement des économies des pays voisins ne sont pas totalement comptabilisées par la holding pétrolière et que d'autre part la production nationale d'hydrocarbures décroît au même moment de l'ordre de 3.1% passant de 3.43 à 3,32 Mb/j. En effet, comme nous l'avons montré dans le paragraphe précédent, certaines des compagnies pétrolières internationales ont préféré abandonner l'exploitation de leurs concessions sur le territoire vénézuélien plutôt que de se soumettre à la loi organique sur les hydrocarbures de 2001. Entre 2006 et 2007, la production des entreprises mixtes baisse alors de 11,5% passant de 357 000 b/j à 316 000 b/j et la production de la ceinture de l'Orénoque baisse de 8,9 % passant de 563 000 b/j à 513 000 b/j[335].

La production propre de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. en 2007, sans la production des condensats et de LGN, n'est plus que de 2,1 Mb/j contre 1.22 Mb/j pour les opérateurs étrangers. Durant cette période, la holding pétrolière n'a pas été en mesure d'accroître ses capacités de production notamment parce que les budgets alloués au renouvellement et à l'entretien de ses infrastructures n'ont pas été suffisants. En effet, depuis 2003, la holding pétrolière n'est parvenue à investir que 2 milliards de dollars sur les 5 budgétés, moins que le

[334] *Ibid.*
[335] *Ibid.*

montant nécessaire pour le maintien de la production qui est de 3.5 milliards de dollars. Les revenus nets après impôts sont de 3,28 milliards de dollars en 2003 et de 4.57 milliards de dollars en 2006. Dans ce contexte, les investissements énoncés dans « le plan semence pétrolière » seront d'autant plus difficiles à atteindre que, pour la période 2006-2012, elle doit investir sur ses propres ressources près de 40 milliards de dollars, soit une moyenne annuelle de 6,4 milliards de dollars [336].

Pour ce faire, alors même que le gouvernement Chavez avait réussi avec succès à réduire substantiellement le niveau de la dette de la holding pétrolière en la faisant passer de 8.24 milliards de dollars en 2002 à 2.98 milliards de dollars en 2006, celui-ci décide de recourir une nouvelle fois à l'endettement externe pour réaliser les investissements convenus dans le cadre de ses projets nationaux, régionaux et internationaux. Le niveau de la dette de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. passe à plus de 16 milliards de dollars en 2007[337]. En procédant de la sorte, le gouvernement Chavez tente de consolider à tout prix sa politique pétrolière bolivarienne même si pour ce faire, il consent à s'endetter fortement à la place de ses partenaires régionaux en procédant à leur place aux investissements pour lesquels il ne dispose résolument pas des moyens financiers nécessaires.

Le niveau d'imposition de la holding pétrolière augmente de manière constante aussi bien en terme relatif qu'en terme absolu. Alors que ses revenus ont plus que doublé durant la période 2003-2007, la charge fiscale de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est multipliée par trois. Sur un chiffre d'affaire en 2003 de 64,56 milliards de dollars, elle en reversent 9,48 à l'Etat sous forme de royalties, d'impôt sur le revenu et de dividendes. Au cours des années qui suivent, les montants d'imposition augmentent en fonction de la hausse des revenus de la holding pétrolière mais aussi à cause de l'élévation des taux de prélèvement. En 2006 et en 2007, le gouvernement ajoute même un nouvel impôt lié à l'extraction du pétrole et un autre lié à l'exportation des hydrocarbures, rendant encore plus lourde la charge fiscale de la holding pétrolière. Ainsi, sur un chiffre d'affaire en 2007 de 96,24 milliards de dollars, elle en reverse 29.77 sous forme d'impôts[338].

---

[336] *Ibid.*
[337] La dette de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est cependant bien en dessous de celle de la société pétrolière mexicaine PEMEX dont la dette est de 42 milliards de dollars et de la société pétrolière brésilienne PETROBRAS dont la dette est de 22 milliards de dollars.
[338] PETROLEOS DE VENEZUELA S.A (2008)

La compétitivité de la holding pétrolière vénézuelienne est mise à mal notamment parce qu'elle œuvre, plus que par le passé, à la réalisation de missions nationales qui n'ont pas de rapport avec son activité principale. Ainsi, comme nous pouvons le voir dans le tableau ci-dessous, le gouvernement vénézuelien impose à PETROELOS DE VENEZUELA S.A. de financer de nombreuses missions liées à l'agriculture, au développement social et économique, à la construction d'infrastructures publiques…

Tableau 6 : Missions externes de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A entre 2003 et 2007 en millions de dollars

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Mission Ribas	32	320	371	280	133	1 136
Mission Mercal	-	146	303	325	916	1 690
Mission Barrio Adentro I II et III	34	275	309	1 693	3 258	5 569
Mission Vuelvan Caras	-	172	220	240	29	661
Mission Milagro	-	-	125	-	25	150
Mission Guaicapuro	-	-	11	-	-	11
Mission Sucre	3	113	668	-	-	784
Mission Identidad	-	44	1	-	-	45
Mission Robinson I et II	72	-	-	-	-	72
Mission Revolucion Energetica	-	-	-	210	219	429
Mission Arbol	-	-	-	-	12	12
Mission Ciencia	-	-	-	291	28	319
Mission Vivienda	-	-	-	62	135	197
Mission Musica	-	-	-	-	43	43
Obras Hydroliques	-	-	-	27	23	50
Noyaux de développement endogènes	-	-	55	47	130	232
Projet Etanol	-	-	153	7	-	160
Plan de validité	-	-	113	28	77	218
Apports aux communautés	12	133	5	677	418	1 293
Fond Alba Caribe	-	-	-	40	72	112
Développement Durable	-	-	-	63	-	63
Autres	96	13	228	82	175	594
Apports aux misions et programmes sociaux	**249**	**1 216**	**2 562**	**4 072**	**5 693**	**13 840**
FONDEN	-	-	1 525	6 855	6 761	15 141
Apports aux missions et programmes sociaux et au FONDEN	**249**	**1 216**	**4 087**	**10 927**	**12 454**	**28 981**
Plans d'investissement social : fideicomisos CVP						
Fideicomiso infrastructures	300	500	500	414	524	2 238
Fideicomiso Agricole	-	600	600	423	919	2 542
FONDESPA	-	2 000	2 000	229	-	4 229
Fideicomiso EPS	-	-	100	-	-	100
Aports des fond pour les investisements sociauxl	**549**	**4 316**	**7 287**	**11 993**	**13 897**	**38 090**

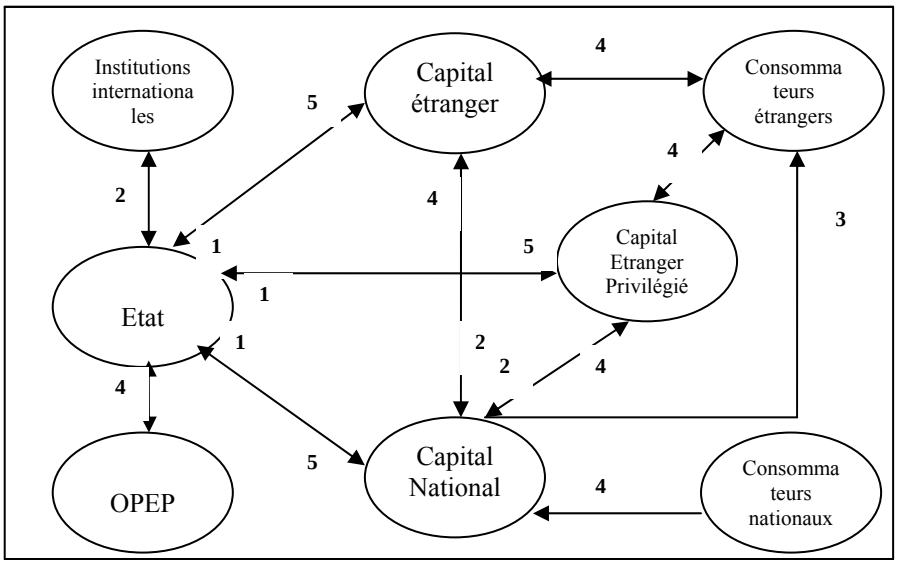
Source : traduction de l'auteur. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (2008)

En 2003, PETROELOS DE VENEZUELA S.A. participe au financement de missions et de programmes sociaux pour un montant de 249 millions de dollars et à un fond destiné au logement social pour un montant de 300 millions de dollars, soit un total de 549 millions de dollars. Pour Christian Trembley (2004), les nouvelles missions sociales de la holding pétrolière ont une signification particulière dans la mesure où elles sont l'expression concrète de la prise de contrôle financière par le gouvernement Chavez. Au cours des années suivantes, le nombre de missions et le montant des participations ne font qu'augmenter. La holding pétrolière est contrainte de financer de plus en plus de programmes sociaux destinés aux populations les plus défavorisées, aux communautés indiennes, d'apporter les fonds nécessaires au développement national (FONDEN), de participer à la relance de l'agriculture et de financer les programmes d'investissements prévus dans le cadre des initiatives d'intégration régionale. En 2007, le total des dépenses pour les programmes sociaux s'élève à 13,9 milliards de dollars et à plus de 38 milliards de dollars en cumulé depuis 2003, soit l'équivalent de 9 milliards de dollars par an en plus des versements effectués au titre de l'impôt. L'accroissement des missions sociales représente en 2007 un budget deux fois plus important que celui destiné aux investissements pétroliers[339]. La tendance ne risque pas de s'inverser pour 2008 dans la mesure où, avec la hausse record des prix du baril de pétrole, les budgets consacrés aux différentes seront révisés à la hausse.

Au terme de ce chapitre, comme nous pouvons le voir dans la figure 12 ci-dessous, les rapports de forces au sein de l'industrie se sont complètement inversés par rapport à la période d'Apertura Petrolera. Alors que le rôle de l'Etat vénézuélien était réduit à une chambre d'enregistrement des décisions prises par les dirigeants de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., celui-ci se place désormais seul au centre de la régulation pétrolière domestique. Le gouvernement vénézuélien contrôle désormais l'accès aux gisements, les mécanismes de création et de distribution des rentes pétrolières ainsi que le fonctionnement, l'organisation et le développement des activités de sa holding pétrolière. En imposant une orientation nationaliste à la politique pétrolière vénézuelienne, l'Etat établit de nouveaux rapports avec sa holding pétrolière, avec les opérateurs pétroliers étrangers, avec les institutions internationales et ses partenaires régionaux et internationaux. Néanmoins, si l'Etat a réussi à se positionner au centre de la régulation pétrolière domestique, de nombreuses interrogations subsistent quant au maintien du sens des rapports de forces au sein du système pétrolier vénézuelien.

[339] *Ibid.*

Figure 12 : Rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures du Venezuela en 2008



Coefficients d'intensité des rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures: 1 : très faible ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : fort ; 5 : très fort

Source : Construction personnelle de l'auteur

Pour ce qui concerne les relations entre l'Etat vénézuelien et la holding pétrolière, celles-ci s'assimilent clairement à des relations unilatérales entre un Principal donneur d'ordre et un Agent exécutant les ordres de son actionnaire. Tant qu'il détient la maîtrise des mécanismes de création et de distribution des rentes et tant que le ministre du Pétrole et de l'Energie occupe également le poste de Président de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., le rapport de forces est relativement compliqué à inverser. Avec un baril du pétrole à plus de 140 dollars en juillet 2008, les anciennes préoccupations liées à la compétitivité et à la maximisation des profits de la holding pétrolière ne sont plus à l'ordre du jour.

Pour ce qui concerne les compagnies pétrolières internationales, la question est de savoir si PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. est en mesure de se substituer à elles dans le développement des gisements qu'elles exploitent actuellement, c'est-à-dire est-elle en mesure de répondre à la demande internationale en brut vénézuelien. La holding pétrolière est en mesure de développer les gisements nécessitant le moins de technicité et de savoir faire mais pas ceux de l'Orénoque qui requièrent un savoir-faire et des investissements conséquents. Afin d'atteindre l'objectif qui est de doubler la capacité de production à 1.2-1.8 Mb/j d'ici

2012[340], ni l'Etat vénézuelien, ni la holding pétrolière n'ont intérêt à ce que les compagnies pétrolières internationales quittent massivement le territoire vénézuelien. Malgré les incertitudes liées à la protection de leurs investissements, la plupart d'entre elles sont restées parce que les conditions d'exploitation sont encore bien meilleures qu'en Russie, au Nigeria, en Irak…Cependant, le comportement du gouvernement Chavez vis-à-vis d'elles risque de se retourner contre ses propres intérêts puisque, à l'image d'EXXON MOBIL, d'autres procédures d'arbitrage des différends peuvent être estées contre lui et contre PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

La présence des sociétés pétrolières nationales de pays « amis » sur le sol vénézuelien soulève des questionnements aussi bien sur leur capacité ou pas à se substituer aux compagnies pétrolières internationales que sur la nature de leurs relations avec le gouvernement Chavez. Ne disposant pas de la même expérience internationale, des mêmes moyens et procédés de production et du même savoir faire que les compagnies pétrolières internationales pour l'exploitation des bruts extra-lourds, une forte incertitude pèse sur leur capacité à pouvoir certifier 235 Gb de réserves d'ici 2009[341]. Les incertitudes sont d'autant plus justifiées que la majorité des sociétés issues de pays « amis » ne sont pas habituées à exploiter des gisements de pétrole extra-lourds, ce qui peut entraîner une accélération du déclin des gisements les plus fragiles si les méthodes d'extraction ne sont pas les plus adaptées.

La politique pétrolière étrangère du Président Chavez repose sur la qualité des rapports qu'il entretien avec les pays qui constituent une menace économique et politique pour les Etats-Unis. En offrant un accès privilégié à ses gisements aux compagnies pétrolières chinoises, le Venezuela soutien indirectement la croissance chinoise qui pourrait constituer une menace potentielle pour l'hégémonie économique américaine. Il en est de même au niveau militaire et politique puisque l'achat massif d'armes russes et le soutien à l'accès à l'énergie nucléaire pour l'Iran constituent une remise en cause explicite des orientations de l'administration Bush. Les revenus pétroliers engendrés par un baril du pétrole à plus de 140 dollars permettent au Président Chavez de rejeter le système institutionnel international et miser sur le développement de la solidarité et de la coopération sud-sud.

[340] *Ibid.*
[341] *Ibid.*

CONCLUSION GENERALE

Notre thèse analyse l'évolution des rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens et ses conséquences sur les comportements, les stratégies et les objectifs de ses principaux acteurs. Les changements relatifs aux conditions d'accès à la ressource et à la détermination des mécanismes de création et d'appropriation des rentes ont des incidences sur la gouvernance et sur la régulation de l'industrie mais aussi sur les composantes intrinsèques du système productif national.

Dans le développement de notre analyse, nous avons explicitement abordé les problématiques liées aux rapports de forces entre les intérêts publics et les intérêts privés ainsi que les problématiques liées aux logiques d'affrontement à l'intérieur de la sphère publique entre le propriétaire des réserves et la société pétrolière nationale en charge de leur exploitation. La théorie de l'agence nous a permis d'établir que les relations entre le principal et l'agent, c'est-à-dire entre l'Etat vénézuélien et PETROLEOS DE VENEZUELA S.A., n'étaient pas statiques mais dynamiques, complexes et conflictuelles. De même, en adoptant une approche d'économie politique, nous avons identifié le processus historique par lequel les rapports de forces se construisent, se transforment et se déplacent entre les différents acteurs de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens. Ainsi, au terme de notre travail de thèse, nous avons abouti à différents résultats que nous présentons en cinq points successifs.

1- La présence de l'Etat dans la régulation des activités pétrolières domestiques est motivée par une meilleure participation dans le partage des revenus issus des activités pétrolières domestiques. En effet, quand les mécanismes de création et d'appropriation des rentes sont déterminés exclusivement par les structures du marché, la régulation de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens se fait au profit des consommateurs internationaux et des compagnies pétrolières internationales. Sous le régime des concessions entre 1917 et 1958, la part des revenus pétroliers revenant aux concessionnaires pétroliers est plus importante que celle revenant au propriétaire des réserves. Les premiers disposent de suffisamment de ressources pour poursuive le développement de leurs activités au Venezuela et à l'étranger alors que le second ne peut pas répondre aux objectifs de développement qu'il a lui-même défini. De la même manière, entre 1989 et 1999, la régulation de l'industrie des hydrocarbures par les structures du marché profite aux intérêts des compagnies pétrolières internationales et des consommateurs internationaux mais se fait au détriment des gouvernements qui disposent de moins en moins de revenus pour mener leurs politiques publiques.

A travers la réglementation de plus en en plus restrictive entre 1958 et 1976, les gouvernements nationalistes de Betancourt à Perez ont initié un processus de nationalisation qui leur a permis d'imposer des mesures et des règlements de plus en plus contraignants pour les concessionnaires pétroliers. La nationalisation des hydrocarbures a alors résolu le conflit entre les intérêts privés et publics en permettant au propriétaire institutionnel des réserves de disposer de l'ensemble des rentes et des revenus pétroliers. De même, après la période de libéralisation des années quatre-vingt dix, le gouvernement Chavez initie un processus de ré-étatisation qui lui permet d'asseoir son contrôle sur sa holding pétrolière mais surtout de prendre de contrôle des mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières. L'accès aux rentes lui permet de disposer des revenus nécessaires pour mener les fonctions structurantes qu'il se donne au sein du système productif national et d'atteindre des objectifs sociaux et de politique étrangère.

2- Si la nationalisation a résolu les conflits entre la propriété publique et la propriété privée au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens, elle n'a pas apporté des réponses claires et adaptées au différend relatif au partage des rentes entre le propriétaire des réserves et l'exploitant pétrolier. Entre 1976 et 2003, les modalités de leur répartition sont une source de tensions et de conflits entre le gouvernement et la société pétrolière nationale, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.

Nous avons montré que le conflit relatif au partage des revenus pétroliers pouvait être latent ou patent en fonction de l'évolution des recettes générées par les exportations d'hydrocarbures. Entre 1976 et 1982, le conflit est latent dans la mesure où les recettes d'exportation d'hydrocarbures sont relativement importantes. Les gouvernements poursuivent l'accomplissement de leurs missions structurantes et la holding pétrolière poursuit ses missions opérationnelles et ses missions de service public. Le conflit pour le partage des revenus pétroliers devient patent avec la diminution des recettes d'exportation des hydrocarbures. Pour le gouvernement, les rentes pétrolières doivent lui permettre de poursuivre prioritairement ses politiques de développement alors que, pour la holding pétrolière, la priorité est de générer des profits afin de préserver une capacité d'investissement nécessaire au renouvellement de ses installations et à la poursuite de ses activités.

Nous avons montré que lorsque le gouvernement maîtrise les mécanismes de création et d'appropriation des rentes, il adopte une logique rentière visant à atteindre ses propres objectifs au lieu de permettre à la holding pétrolière de poursuivre sa logique de profits. Pour ce faire, il exerce un contrôle sur les décisions, l'organisation des activités et les ressources financières de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. comme entre 1982 et 1989 et entre 1999 et 2003 avec le processus de re-étatisation du Président Chavez. Sa fonction principale est de dégager le plus de rentes pour son actionnaire unique même si cela se fait au détriment de ses propres revenus et de ses propres investissements. Inversement, lorsque le gouvernement ne maîtrise plus les mécanismes de création et d'appropriation des rentes, la holding pétrolière privilégie une logique de profits au lieu de la logique rentière. Son objectif est d'acquérir davantage d'autonomie opérationnelle et financière comme lors du processus d'internationalisation et de la politique d'Apertura Petrolera.

3- En poursuivant sa logique de profit, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. adopte le même comportement et poursuit les mêmes objectifs que les compagnies pétrolières internationales. Pour ce faire, la holding pétrolière a recours à la politique du fait accompli pour atteindre ses propres buts stratégiques même si ceux-ci sont contraires à la réglementation issue de la nationalisation des hydrocarbures et en opposition avec les intérêts de son actionnaire unique.

En effet, même si son internationalisation est une réussite industrielle qui la positionne comme l'un des principaux raffineurs de brut au monde, il n'en demeure pas moins que les

acquisitions de ses actifs dans l'aval étranger se sont faites au détriment de ses missions nationales, de ses investissements domestiques et par une augmentation significative de la dette extérieure vénézuélienne. Faisant fi du contexte de crises économique, financière et sociale que connaît le Venezuela à la fin des années quatre-vingt, la holding pétrolière poursuit son programme d'internationalisation sans se soucier des conséquences structurelles que peuvent avoir ses orientations stratégiques sur le développement des activités pétrolières du pays. L'ouverture de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens aux capitaux pétroliers étrangers lui est directement imputable puisqu'elle ne dispose plus de ressources financières suffisantes pour entretenir ses capacités de production domestiques.

A partir de 1989, PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. saisit l'opportunité que lui offre la politique d'Apertura Petrolera pour s'associer avec les opérateurs pétroliers étrangers et affirmer clairement son ambition de devenir un acteur majeur de l'industrie pétrolière internationale. La déréglementation, la dérégulation et la libéralisation des activités pétrolières domestiques lui permettent de s'en rapprocher au détriment d'un appauvrissement de l'Etat et de la société vénézuélienne.

4- Moins l'Etat contrôle les mécanismes de création et d'appropriation des rentes, plus PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. endosse un rôle politique prépondérant au sein des structures de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens. Nous avons montré sur ce point que, face aux interventions récurrentes de l'Etat actionnaire dans son organisation et dans son fonctionnement, la holding pétrolière répondait par un activisme politique faisant prévaloir ses intérêts et ses orientations dans la conduite de la politique pétrolière nationale.

L'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. constitue un premier succès politique pour ses dirigeants qui se défont de l'emprise de leur actionnaire en acquérant une autonomie opérationnelle et financière pour le développement international de leurs activités. Avec la politique d'Apertura Petrolera, la holding pétrolière contrôle les décisions de son actionnaire et se substitue même à lui pour l'élaboration des lois et des décrets relatifs aux conditions d'exploitation des compagnies pétrolières internationales. Le démantèlement du cadre légal et institutionnel établi au cours du processus de nationalisation lui ouvre la voie pour la réalisation de ses objectifs politiques qui sont l'abandon de ses missions nationales et de services publics, la libéralisation complète de l'industrie des hydrocarbures vénézuélien,

l'ouverture de son capital social et le retrait du Venezuela de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole.

PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. révèle clairement son activisme politique lorsque le gouvernement Chavez entreprend le processus de re-étatisation de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens. Les dirigeants de la holding pétrolière manifestent leur désapprobation aux changements d'orientation de la politique pétrolière nationale et à l'interventionnisme de l'Etat dans la détermination de leur politique d'investissement. Le conflit dépasse le cadre de l'industrie des hydrocarbures pour s'installer sur la scène publique nationale avec notamment des troubles politiques, des grèves, des manifestations et des occupations des installations pétrolières nationales. PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. cesse d'exercer le moindre rôle politique lorsque le gouvernement Chavez reprend le contrôle des mécanismes de création et d'appropriation des rentes.

5- Le nouveau nationalisme pétrolier et la pétro-diplomatie permettent au gouvernement Chavez de définir de nouveaux rapports avec les compagnies pétrolières étrangères et ses partenaires internationaux mais aussi d'établir un nouveau compromis social autour de la redistribution des revenus pétroliers.

Nous avons montré que pour corriger les excès de la politique d'Apertura Petrolera en matière de dérégulation et de déréglementation, le gouvernement Chavez promulgue en 2001 une nouvelle loi organique sur les hydrocarbures qui redéfinit les conditions d'exploitation et le niveau d'imposition des compagnies pétrolières présentes sur le territoire national. Les mesures adoptées s'inscrivent dans le sens d'un accroissement du contrôle étatique sur les mécanismes de création et d'appropriation des rentes mais aussi sur la régulation des activités pétrolières domestiques. Le retard pris par les compagnies pétrolières internationales pour se conformer à la nouvelle loi sur les hydrocarbures conduit le gouvernement Chavez à être de plus en plus processive dans ses rapports avec elles. Ainsi, entre 2004 et 2007, il procède à un durcissement systématique de leurs conditions d'exploitation en renégociant les clauses contractuelles des projets en cours de réalisation, en rejetant les budgets d'investissements, en retardant la mise en exploitation des gisements concédés et enfin en les menaçant d'expropriation de leurs actifs.

Parallèlement, le Président Chavez encourage les sociétés pétrolières nationales et privées issues des puissances émergentes comme le Brésil, la Chine, la Russie à investir dans l'amont pétrolier et gazier vénézuélien. Dans le cadre de la loi organique sur les hydrocarbures de 2001, il leur offre un accès privilégié aux importants gisements d'hydrocarbures de la ceinture de l'Orénoque. En procédant de la sorte, le Président Chavez diversifie les partenariats de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. avec des opérateurs pétroliers étrangers qui n'ont pas les mêmes objectifs et les mêmes attitudes que les compagnies pétrolières internationales. En effet, l'internationalisation des sociétés pétrolières des puissances émergentes ne répond pas à une stratégie d'expansion en vue de se positionner comme des acteurs majeurs de l'industrie pétrolière internationale mais répond davantage à une stratégie de sécurisation des approvisionnements pétroliers vers leur économie nationale. La production extraite des gisements vénézueliens n'est pas destinée à l'approvisionnement des différents marchés internationaux mais à leur propre marché domestique. Par rapport aux compagnies pétrolières internationales, leurs relations avec l'Etat vénézuélien sont moins conflictuelles.

L'augmentation des prix internationaux du pétrole et la hausse des revenus publics permettent au gouvernement Chavez de poser les bases d'un nouveau compromis social autour d'une meilleure redistribution des rentes pétrolières. A partir de 2003, aussi bien l'Etat que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A alloue une part de plus en plus importante de leurs revenus au financement de projets de développement en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures, d'agriculture… De même, le gouvernement procède à partir de 2006 au rachat de banques privées, d'entreprises de télécommunication et d'entreprises de production.

Nous avons également montré que l'Etat vénézuélien utilise les ressources d'hydrocarbures pour atteindre des objectifs de politique étrangère. En se basant sur une pétro-diplomatie active, de nouvelles alliances sont créées avec les pays d'Amérique du Sud et des Caraïbes. En proposant des cadres de coopération différents de ceux proposés par les Etats-Unis et les institutions internationales, le but est d'impulser des dynamiques d'intégration économiques régionales sur la base d'un accès préférentiel aux sources d'énergies vénézueliennes. Les différents processus d'intégration énergétiques au niveau régional, l'Alternative Bolivarienne pour l'Amérique et la création de Banco del Sur traduisent une volonté politique du gouvernement Chavez de prendre appui sur les ressources d'hydrocarbures pour assurer le développement économique et social des pays de la région. De même, afin de ne plus dépendre de relations exclusives avec un nombre restreint de pays comme les Etats-Unis, le

gouvernement vénézuélien diversifie les destinations de ses exportations en assurant à ses partenaires étrangers comme la Chine des approvisionnements pétroliers réguliers.

Les orientations du gouvernement Chavez en matière de politique pétrolière nationale, de redistribution des rentes et de politique pétrolière étrangère font émerger quelques intérrogations sur l'avenir de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Le Président Chavez prend un pari risqué en substituant progressivement aux compétences techniques des compagnies pétrolières internationales celles des sociétés pétrolières des pays émergents. En effet, la transformation des pétroles extra-lourds en brut synthétique nécessite d'importants investissements mais également des technologies et un savoir-faire spécifique dont les compagnies pétrolières chinoises, russes ou autres ne disposent pas forcément. De même, au gré des engagements de politique intérieure et étrangère du Président Chavez, les capacités d'investissement de la holding pétrolière sont incertaines à l'avenir. Pour maintenir le niveau actuel de production et atteindre l'objectif de 5,8 Mb/j en 2012, la holding doit disposer de ressources financières suffisantes afin d'honorer sa quôte-part dans les joint-ventures constituées avec les compagnies étrangères. Le financement des projets de développement, la vente de pétroles à prix préférentiel pour les pays d'Amérique du Sud et des Caraïbes ainsi que l'approvisionnement du marché intérieur en carburant subventionné sont autant de ressources financières en moins que PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. ne consacre pas à l'entretien et au développement de ses capacités de production. La question est savoir où sont les limites au-delà desquelles la logique rentière du gouvernement Chavez remettrait en cause l'existence même des mécanismes de création et d'appropriation des rentes pétrolières vénézueliennes ?

Bibliographie Générale

Adelman, Morice A. (1996), *The Genie out of the Bottle*. The MIT Press, Cambridge. 350 p.

Adelman, Morice A. (1986), "Scarcity and World Oil Prices", in The Review of Economics and Statistics, Août, pp. 387-397

Adelman, Morice A. (1972), *The World Petroleum Market*. The Johns Hopkins University Press, Batlimore, 458 p.

Ahrari, Mohammed E. (1986), *OPEC: The Failing Giant*. Lexington, University Press of Kentucky, 256 p.

Al-Chalabi, Fadhil J. (1980), *OPEC and the International Oil Industry: A Changing Structure*. Oxford: Oxford University Press, 166 p.

Al Mejerm, Abbas. (2005), "Upstream privatization: issues and arguments", The Journal of Energy and Development, Volume 30, n°. 2, pp. 279-298

Anderson, Robert. (1984), *Fundamentals of the Petroleum Industry*. University of Oklahoma Press, Norman, 390 p.

Angelier, Jean-Pierre. (1990), *Le pétrole*, Economica, Paris, 112 p.

Angelier, Jean-Pierre. (1976), *La rente pétrolière*, Energie et Société, Editions du CNRS, Gap, 1976, 161 p.

Antill N. & Arnott R. (2002), *Oil compagny crisis*, Oxford Univ. Press for the Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 121 p.

Ayoub, Antoine. (1976), *Le nouvel ordre pétrolier. De la firme transnationale aux rapports entre Etats* Québec, Presses de l'université Laval, 234 p.

Babusiaux, Denis. (2002), *Recherche et production du pétrole et du gaz : réserves, coûts et contrats*, Editions Technip, Paris, 327 p.

Baddour. Julien. (1992), *l'Ordre pétrolier mondial : Perturbateur du développement ? Analyse théorique et empirique,* Thèse pour doctorat de l'Université des Sciences économiques de Aix-Marseille, 335 p.

Balaoyra A. Enrique. (1974), "Oil policies and budgets in Venezuela 1938-1968", Latin American Research Review, 9, n°2, pp.28-72

Balzar Guanipa, Ronald. (2002), “Cambio institucional, ideologia y desempeno economico en Venezuela : 1958-2002” Temas de Coyuntura, n°45, pp. 87-124

Banco Central de Venezuela (1998-2002), *Informe economico*, Caracas

Banque Mondiale (1990), *Venezuela indicators industrial sector report*, Washington D.C,

Barret, Camilla. (1997), “Latin America : Privatization Kick-Starts Investment Boom” Petroleum Economist, May, pp. 84-87

Benhassine, Achraf. (2007) “ Dynamique compétitive et stratégie d’intégration régionale de la PDVSA bolivarienne ” Colloque Les grands défis du secteur énergétique en Amérique Latine, Tribune des Economies Latino-Américaines, Maison de l’Amérique Latine, Paris, France, 01 juin, 20 p.

Benhassine, Achraf. (2006) “ El petróleo y el ALCA: De la difusión de un modelo institucional a la transformación de las industrias petroleras latinoamericanas ” dans ¿ Hacia la intégración de los mercados petroleos en Américas ? sous la direction de Isabelle Rousseau, El Colegio de Mexico, Mexico D.F, 2006, pp. 107-130

Benhassine, Achraf. (2004.a) « El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas entre consolidación del sistema petrolero americano y transformación de las industrias petroleras latinoamericanas», IV Congreso Europeo CEISAL de latinoamericanistas, Bratislava, Republica Eslovaca, 4-7 de julio, 18 p.

Benhassine, Achraf. (2004.b), “De la nationalisation à la politique d’apertura: l’exemple du Venezuela à travers PDVSA”, Les Recherches de Rusicade, Skikda, décembre, p. 224-236

Benhassine, Achraf. (2003), “Petróleo e Gás na Argélia: Crônica de uma Abertura Anunciada”, *Boletim Infopetro Petroleo & Gas Brasil*, Análise de Conjuntura das Indústrias do Petróleo & Gás Maio – Ano 4 – n.5

Berreby, Jean-Jacques. (1974), *Le pétrole dans la stratégie mondiale*, Casterman, Paris, 211 p.

Billig, Michelle. (2004), “The Venezuelan oil crisis: How to secure America’s energy”, Foreign Affairs, Volume 83, N°5, September/October, pp. 2-7

Blank, David Eugene. (1984), *Venezuela, politics in a petroleum republic*, Praeger, New-York, 225 p.

Boué, Juan Carlos. (2004), “The internationalisation programme of Petroleos de Venezuela S.A.”, Study commissioned by PDV (UK) S.A., Ministerio de energia y des minas, Caracas, march, 39 p.

Boué, Juan Carlos. (2002), “El programa de internacionalizaciŏn de PDVSA : ¿triumpho estratégico o desatre fiscal ”, Revista Venezolana de Economia y de Ciencias Sociales, Vol 8 (mayo-agosto), pp 237-282

Boué, Juan Carlos. (1993), *Venezuela: The political economy of Oil* Oxford Univ. Press for the Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, UK, 233 p.

Bourguinion, François. (1985), "Venezuela: le choc pétrolier 1973-1982" *Problèmes d'Amérique Latine*, no. 75, Premier trimestre, pp. 27-71

Boussena, S. & Pauwels, J.-P. & Locatelli, C. & Swartenbroekx, C. (2006). *Le défi pétrolier : questions actuelles du pétrole et du gaz*, Vuibert, Paris, 496 p

Boussena, Sadek. (1994), " L'adaptation des compagnies nationales au nouveau contexte pétrolier ", Economie et société, P.U.G, Grenoble, pp 23-47

Bracho, Franck. (2001). " El futuro de petroleo y el futuro de PDVSA" Revista Asuntos, PDVSA/CIED n° 10 Caracas, Venezuela, novienbre 35 p.

Brossard, Emma B. (1983) *Petroleum: Politics and Power*. Penn Well Publishing Co., Tulsa, 254 p.

Brown, Jonathan C. (1985), "Why Foreign Oil Companies Shifted Their Production from Mexico to Venezuela during the 1920s." *American Historical Review*), n°90, April, pp. 362-385

Bull-Berg, Hans Jacob (1987). *American International Oil Policy: Causal Factors and Effect*. Pinter, New-York, 209 p.

Buxton, Julia. (2001), *The faillure of political reform in Venezuela*, Aldershot, Ashgate, 242 p.

Bye, Maurice. (1968), " L'autofinancement de la grade unité interterritoriale et des dimensions temporelles de son Plan" Cahiers de l'ISEA, Economie et Société, n°9, Septembre

Campondonico, Humberto. (2004), *Reformas e inversion en la industria de hidrocarburos de America Latina*, Serie recursos e infraestructura n°78, Naciones Unidad, CEPAL, Santiago de Chile, octubre, 121 p

Casas-Gonzalez, Antonio. (1991) "Petroleos de Venezuela S.A. veut poursuivre sa mondialisation" Bulletin de l'Industrie Pétrolière, n°6846, mai, p.1

Cepet, (1989), " La industria venezolana de los hidrocarburos", Ediciones CEPET, Caracas, 86 p.

Chevalier, Jean-Marie. (1973), *Le nouvel enjeu pétrolier*, Calman Levy, Paris, 305 p.

Chevalier, Jean-Marie. (2004), *Les grandes batailles de l'énergie*, Gallimard, Saint Armand, 472 p.

Cisneros-Lavaller, Alberto. (2003), "Venezuelan crisis: oil policy implications", Geopolitics of Energy, August, pp. 7-12

Constitution Bolivarienne (1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,* Journal Officiel de le République du Venezuela, n° 36860, 30 décembre, Caracas

Coppedge, Michael. (1994), "Instituciones y governabilidad democratica en America Latina", Revista Sintesis, Madrid, n°22, Julio-diciembre, pp. 59-91

Coppedge, Michael. (1994), "Instituciones y governabilidad democratica en America Latina", Revista Sintesis, Madrid, n°22, Julio-diciembre, pp. 59-91

CORDIPLAN (1990), *El Gran Viraje, Lineanientos generales del VII Plan de la Nacio*, Publicacion Oficilal, Caracas

CORDIPLAN. (1984), *VII Plan de la Nacion 1984-1988, Lineanmientos Generales*, Publicacion Oficilal, Caracas

Coronil, Fernando. (1988), "The magical state: History and illusion in the appearance of Venezuelan democracy" Helen Kellogg Institute for International Studies, Working paper, 78 p.

Coronil, Fernando. (1997), *The magical state: nature, money and modernity in Venezuela*, University of Chicago Press, Chicago, 466 p.

Coronel, Gustavo. (2003), "PDVSA's crisis a tragedy for Venezuela", Oil and Gas Journal, Vol 101. n° 9, pp 20-23

Coronel, Gustavo. (1983), *The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry: From Technocratic Success to Political Failure.* Lexington, Massachusetts: Lexington, 292 p.

Crips, Brian. (1998), "Economic Reform in Venezuela", Latin American Research Review, Volume 33, pp. 7-42

Dalemont, E. & Carrie, J. (1995), *L'économie du pétrole*, Collection encyclopédique Que sais-je ? P.U.F., Vendôme, 127 p.

De La Vega Navarro, Angel. (1998), *Les dynamiques de la composante pétrolière dans le développement économique du Mexique*, Thèse pour le doctorat de l'Université des Sciences économiques de Grenoble : Economie internationale : UPMF, 284 p.

De Lestrange, C. Paillard, C-A. Zelenko, P. (2005), *Géopolitique du pétrole*, Editions Technip, Paris, 259 p.

Dittrick, Paula. (2006), "National Oil companies invest beyond borders", Oil and gas Journal, July. 17, pp 18-24

Domingo. C, & Fargier, M. & Mora, J. & Rojas, A. & Tonella, G. (1999) " La Apertura petrolera en Venezuela dentro del capitalismo rentistico" Revista Economia? n°15. Merida, Venezula, pp. 25-69

Domingo. C, & Fargier, M. & Mora, J. & Rojas, A. & Tonella, G. (1995), " Viejos y nuevos modelos de Venezuela" Revista Economia. n°9. Merida, Venezula, pp. 27-53

Duque Ramirez, Jose Rafael. (2003**).** " Was the Apertura Petrolera in Venezuela beneficial from the economical perspective ?"**,** Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law and Policy Annual Review, **N° 7,** 22 p.

Eckes, A. & Zeiler, T. (2003), *Globalization and the American Century*, Cambridge University Press, New-York, 350 p.

Edwards, S. (1992), "Venezuela: Oil and exchange rates, historical experience and policy options", Country operations Division, World Bank, june

Ehtisham, A. & Mottu, E. (2002). "Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues" International monetary fund, Working Paper 02/203, November, 26 p.

Ellner, Steve. (2004), " Respuestas al debilitamiento del estado y la sociedad venezolana en la época de Hugo Chávez" Politica, Santiago, Chile, n° 42 (Otoño), pp. 41-58

Ellner, Steve. (2003), " Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano : autonomia vs control politico" Revista Venezololana de Economia y Ciencias Sociales, Caracas, septiembre-diciembre, vol. 9, n°3, pp. 157-178

Engdahl, William. (2007), *Pétrole, une guerre d'un siècle*, Editions Jean-Cyrille Godefroy, Sables-d'Olonne, 332 p.

Espinasa, Ramon. (2005) "L'apogée et l'effondrement de PDVSA, trente ans après la nationalisation", sous la coordination de David Garibay et d'Isabelle Rousseau, les hydrocarbures dans les Amériques, les nouvelles règles du jeu, *Problèmes d'Amérique Latine*, no. 57/58, pp. 69-91

Ewell, Judith. (1984), *Venezuela: A century of change,* Stanford University Press, Stanford, 272 p.

Falola, T. & Ann G. (2005), *The politics of global oil industry : an introduction*, Green world Publishing group, Praeger, New-York, 262 p.

Fulda, Michael. (1979), *Oil and international relations Energy trade, technology and politics*, Ayer Publishing, New-York, 383 p.

Faucheux, S. & Noël, J-F. (1995)., *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, U Economie, Arman Colin, Paris, 370 p.

Frank. H.J. (1967), *Crude oil price in the Middle East, A study in oligopolistic Behaviour*, Praeger, New-York

Frankel, Paul H. (1948), *L'économie pétrolière. Structure d'une industrie*, Librairie de Médicis, Paris, 251 p.

Gately, Dermot. (1984), "A ten-year restrospective, OPEC and the World Oil Market", in Journal of Economic Literature, vol. XXII, September, pp. 1100-1114

Giraud, Pierre-Noël. (1989), *Economie Mondiale des Matières Premières*, Collection Repères, Editions La Découverte, Paris, 124 p.

Giusti, Luis. (1999), " Resumen de la gestion de PDVSA en el quinquenio 1994-1998" Nueva economia, Academia Nacional de ciencias Economicas, ano VII N°12, Caracas, abril, pp- 63-95

Giusti, Luis. (1994), "La apertura es un opcion real para la inversion privada ", PDVSA Informa, Volume 56, pp- 1-4

Gonzalez, Franklin. (2001)," La politica economica de Venezuela en tres tiempos: el pasado (1999), el presente (2000) y el futuro (2001)" Revista Venezolana de Conyuntura, Vol VII N°1 (enero-junio), pp. 237-246

Gonzalez, Franklin. (1997.a), " A un ano de la Agenda: evaluacion de un illusion" Revista Venezolana de Conyuntura, Vol III N°2, julio-dicienbre,, pp. 183-219

Gonzalez, Franklin. (1997.b) " De la Agenda Venezuela a la Agenda del Fondo Monetario Internacional. Problemas y Perpsectivas" Publication n°71 de la Coordinationacion de Extension de la facultatd de ciencas economicas de la UCV, septiembre, pp. 183-219

Gonzalez, Milko. (2003) " El petroleo como instrumento de politica exterior en el gobernio del presidente Hugo Chavez Frias" Revista Venezolana de Conyuntura, Vol IX N°2 (julio-dicienbre), pp. 59-87

Gott, Richard. (2005), *Hugo Chavez and the Bolivarian revolution*, Verso, London, 315 p.

Grayson, George W. (1988), *Oil and Mexican Foreign Policy*. Latin American Series, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 224 p.

Hartshorn, Jack E. (1962), *Oil Companies and Governments ; and Acount of the International Oil Industry in its Political environment*, Faber and Faber, London, 365 p.

Hausmann, Ricardo. & Marquez, Ricardo. (1986), " Venezuela: du bon côté du choc pétrolier" dans *Capitalismes fin de siècle* sous la direction de Rober Boyer, Economie en liberté, PUF, Paris, 1986, pp. 141-163

Hellinger, Daniel. (2000), "Nationalism, oil policy and the party system in Venezuela" prepared for delivery at the 2000 meeting of Latin American Studies Association, Miami, March 16-18, 21 p.

Hotelling, Harold. (1931), "The Economics of Exhaustible Resources", The Journal of Political Economy, April, vol. 39, n°2, pp. 137-175

Janet K. & Escobar C. (2002), *The United States and Venezuela: rethinking a relationship*, Routledge, New-York, 167 p.

Jimenez Guerra, Andrea. (2001), "The world trade organization and oil", Oxford Institute for Energy Studies, SP 12, October, 64 p.

Karl, Terry Lynn. (1997), *The paradox of plenty: oil boom and petro-states*, University of California Press, Berkley, California, 342 p.

Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton Univ. Press, Princeton, 290 p.

Kornblith, Miriam. (1996), " Crisis y transformacion del sistema politico venezolano: nuevas y viejas reglas de juego", in Alavez (eds) *El sistema politico venezolano: crisis y transformaciones*, Caracsa, IEP-UCV, pp. 1-31

Kozloff, Nicolas. (2006) "Hugo Chavez : Oil, politics, and the challenge to the U.S", Palgrave Macmillan, New-York, 262 p.

Lander Luis.E. (2004), " La insureccion de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chavez", Revista Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, vol 10, n°2 (mayo-agosto), pp.13-32

Lander Luis E. (1998), " La apertura petrolera en Venezuela : de la nacionalizacion a la privatizacion " Revista Venezololana de Economia y Ciencias Sociales, Caracas, enero-marzo, vol. 3, n°1, pp. 153-182

Lander L. & Fierro L. (1996)," The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993", *Latin American Perspectives*, Vol. 23, No. 3, Summer, 1996, pp. 50-73

Langue, Frédérique. (1999.a), *Histoire du Venezuela : De la conquête à nos jours*, l'Hamattan, Paris, 397 p.

Langue, Frédérique. (1999.b), "La pardocratie ou l'itineraire d'une *classe dangereuse* dans le Venezuela des XVIIIe et XIXe siècles " Caravelle, n°67, pp. 57-72

Langue, Frédérique. (1998), "Machiavel et la démocratie au Venezuela ou l'héritage pragmatique de Rómulo Betancourt", *L'Ordinaire Latino-Américain*, n°172, avril-juin, pp. 124-128.

Laudrain. Michel. (1958), "le prix du pétrole brut, Structures d'un Marché ", Génin, Paris, 339 p.

Liendo-Zaccara, Maria-Isabel. (2001), "Why Does PDVSA—the Venezuelan National Oil Company—Use Operational Vertical Integration as its Market Strategy?" Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law and Policy Annual Review Article 6, 26 p.

Loi organique sur les hydrocarbures (2001), *Ley organica de hidrocarburos*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 37.213 du 13 novembre, Caracas

Loi organique sur les hydrocarbures gazeux (1999), *Ley organica de hidrocarburos gaseosos*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 36.793 du 23 septembre, Caracas

Loi sur l'ouverture du marché interne (1997), Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 4384 du 18 novembre, Caracas

Loi sur la rente (1994), *Ley de Impuesto Sobre la renta*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 4.727, 27 du 14 mayo Caracas

Loi sur les pétroles extra-lourds (1993), *Ley de los petroleos extra-pesado* Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 3.458 du 9 septembre, Caracas

Loi sur l'élimination de la taxe d'exportation (1993), *Ley de eliminacion gradual de los valores fiscals de exportacion*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 3.243 du 30 de juin, Caracas

Loi de l'impôt sur la rente (1991), *Ley de Impuesto sobre la renta*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 4300 du 13 août, Caracas

Loi de nationalisation (1975), *Ley Organica que Reserva al Estatdo la Industria y el Comercio de los Hidrovarburos*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 1769 du 29 août, Caracas

Loi sur les hydrocarbures (1967), *Ley de los Hidrovarburos*, Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 1149 du 15 septembre, Caracas

Lopez Maya, Margarita. (2001), "Venezuela despuès del Caracazo : Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado" Working Papaer n°287 Working Paper Series, The Helen Kelogg Institute for International Studies, University of Notre-Dame, July, 26 p.

Lopez-Maya, Margarita. (2003), "Insurrecciones de 2002 en Venezuela: causas e implicaciones", Meeting of latin american studies association, Dallas, 13 p.

Lopez Maya, Margarita. & Lander Luis E. (2000), " Ajustes, costos sociales y agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998" Revista Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, vol 6, n°3 septoiebre-diciembre, pp.185-206

Loring, Allen. (1977), *Venezuelan Economic Development: a Political Economic Analyst*, J.A.L Press, p.137

Luzardo Nava, Alexender. (1998), " El ambiante en la Agenda de Venezuela" Revista Venezolana de Conyuntura, Vol IV N°2, julio-dicienbre, pp. 59-87

Mabro, Robert. (1998), « OPEC behaviour 1960-1998: a review of the literature », *The Journal of Energy Literature* IV, 1, pp. 3-27.

Masseron. Jean. (1969), *l'Economie des Hydrocarbures*, Technip, Paris, 277 p.

Manzano, Osmel. (2003), "Venezuela after a century of oil activity" (Venezuela después de un siglo deactividad petrolera). *Latin American and Caribbean Economics Association Meetings*, Puebla, México, Octubre, 31 p.

Marchand, Bernard. (1971), *Venezuela, travailleurs et villes du pétrole*, Institut des hautes études de l'Amérique Latine, Paris, 218 p.

Martin Amouroux, Jean-Marie. (1992), *Economie et politique de l'énergie* Armand Collin, coll. « Cursus », Paris, 194 p.

Martinez, Anibal. (1989), *Venezuela Oil: Development and chronology*, Elsevier Applied Science, New-York, 248 p.

Martinez, Anibal. (2000), *Cronologia del Petrolero Venezolano*, Ex libris, Caracas, 290 p.

Martz D.John. (1992), "Party elites and leadership in Colombia and Venezuela", Journal of Latin American Studies, Volume 24, n°1, pp. 87-127

Mc Beth, B. S. (1983), *Juan Vicente Gomez and the Oil Companies in Venezuela, 1908-1935.* Cambridge: Cambridge University Press, 275 p.

Mc Coy, J. & Davis, J. & Fooste, P. (1998), "Reluctant reformers: explaining privatization in Venezuela and Uruguay", Congress of latin american studies association, Chicago, September, 19 p.

Mendoza-Pottella, Carlos. (2006)," Vigencia del nacionalismo petrolero", Revista Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, vol 12, n°1(ene-abr), pp.183-207

Mendoza Pottella, Carlos. (1985), "De las concessiones a los contratos : vision retrospectiva de la politica pétrolera venezolana ", Mémoire de Master, Universitatd Central de Vnenezuela, Caracas, 43 p. *non pubblié*

Meyer, l.. & Morales, I. (1990), *Petroleo y nacion (1900-1987) : La politica petrolera en Mexico*, Fondo de cultural de Economica, Cuidad de Mexico, 255 p.

Ministerio de Energia y Minas *MEM,* (1998), " Petroleo y otros datos Estadisticos", Eddiciones MEM, Caracas

Mirabal, Maria. (1999), "Programacion y politica monetaria en Venezuela: 1989-1998", Banco Central de Venezuela, Caracas, Abril, 26 p.

Mikdashi, Zuhayr. (1976.a), *The International Politics of Natural Resources*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 248 p.

Mikdashi, Zuhayr. (1976.b)."The OPEC Process." dans *The Oil Crisis*, sous la direction de Raymond Vernon. New York: W. W. Norton & Company, 301 p.

Mikdashi, Zuhayr. (1966), *Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concessions, 1901-65*. New-York: Praeger, 340 p.

Mommer, Bernard. (2002.a), *Global Oil and the Nation State*, Oxford Univ. Press for the Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, UK, 255 p.

Mommer, Bernard. (2002.b), "Subversive Oil" in Steve Ellner and Daniel Hellinger (eds) *Venezuelan Politics in the Chavez Era: Polorization and Socila Conlict*, Lynne Rienner, November

Mommer, Bernard. (2001), “Fiscal regimes and oil revenues in the UK, Alaska and Venezuela”, Oxford Institute for Energy Studies, WPM 27, June, 34 p.

Mommer, Bernard. (1998), “The new governance of Venezuelan oil”, Oxford Institute for Energy Studies, WPM 23, April, 80 p.

Mommer, Bernard. (1994), “ Rôle politique des compagnies pétrolières nationales dans les grands pays exportateurs : le cas du Venezuela”, Economie et société, P.U.G, Grenoble, pp 111-135

Mora-Contreras, Jesus. (2006), “ La nueva regulacion venezolana de los hidrocarburos : ¿ base nacional para la integracion energetica ? ” dans ¿ Hacia la intégración de los mercados petroleos en Américas ? sous la direction de Isabelle Rousseau, El Colegio de Mexico, Mexico D.F, pp. 175-196

Morra Contreras, Jesus. (2003), “Recursos naturales y desarrollo: el caso venezolano”, coloquio IEPE-UNAM, Energia, Reformas Institucionales y desarollo en América latina, novienbre, Mexico, pp. 48-72

Morra Contreras, Jesus. (2002), “El derecho de proprietad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradicion legal” Revista Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, vol 8, n°2(mayo-agosto), pp.219-235

Morra Contreras, Jesus. (1999), “ Restructuracio, de la industria petrolera latinoamericana : el contexto interncional” Venezuela en Oxford, 25 anos de la Catédra Andrés Bello en el St. Antony’s College de la Universittad de Oxford, Caracas, BCV, pp. 59-77

Mora Contreras, Jesus. (1994), “Associations stratégiques de PDVSA : Forces et faiblesses”, Economie et Société, série Economie de l’énergie, EN, PUG, n°6, 9/1994, p. 251-257

Mora-Contreras, Jesus. & Espinasa, Ramon. (1994) “ Les entreprises publiques des pays producteurs : les trois grandes stratégies de PDVSA”, Revue de l’Energie, Paris, février, p 87-94

Mortimore M. & Peres W. (2001), “La competitividad empresarial en America Latina y el Caraibe” Revista de la CEPAL, n° 74, Août, pp. 37-59

Noêl, Pierre (1996), *Logique économique et phénomènes de puissance dans les relations pétrolières internationales : ruptures empiriques et renouvellement conceptuel*, mémoire de DEA (Grenoble : IEPE, non publié).

Noël, Pierre. (2002), *Production d’un ordre pétrolier libéra, une politique normative américaine des relations internationales entre 1980 et 2000l*, Thèse pour doctorat de l'Université des Sciences économiques de Grenoble : Economie internationale : UPMF, 436 p.

Noreng, Øystein. (2002) *Crude Power: Politics and the Oil Market*. I.B. Tauris, London, 288 p.

Noreng, Øystein. (1980) *The Oil Industry and Government Strategy in North Sea*. Croom Helm, London, 268 p.

Odell, Peter R. (1968), « The Oil Industry in Latin America », in E. Penrose, *The Large International Firm in Developing Countries*, p. 274-300.

Odell, Peter R. (1986), *Oil and World Power: Background of the Oil Crisis*. New York: Viking, 192 p.

Padron, Alejandro. (1998), " Limites de las politicas intervencionistas: caso de Venezuela, Argentina y Mexico" Revista Economia. n°14. Merida, Venezula, pp. 133-164

Palma, Pedro. (1985), *La economia venezolana en el periodo 1974-1983. De Bonanza al estancaniento y la crisis*, ANCE, Serie Cuadernos, Caracas, 97 p.

Parra, Fransisco. (2004), *Oil politics: A modern history of petroleum*, I.B. Tauris, New-York, 352 p.

Parra Luzardo, Luis Gaston. (1999), " Analisis de la activitad petrolera en el lapso 1994-1998" Nueva economia, Academia Nacional de ciencias Economicas, ano VII N°12, Caracas, abril, pp- 211-298

Penrose, Edith T.(1968) *The Large International Firm in Developing Countries: The International Petroleum Industry*. Allen and Unwin, London, 311 p.

Penrose, Edith T. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*. Blackwell, Oxford, 330 p.

Percebois, Jacques. (1989), *Economie de l'énergie*, Bibliothèque des matières premières, Economica, Paris, 689 p.

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (2005.a-2008.a), " Informe Annual", Rapport annuel Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. (2004.b), " La nueva Pdvsa avances", Ultimas Noticias, Caracas, p.72

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (2000.b), "Participacion de Venezuela en las negaciones de la organizacion mundial de comecio en el sector de energetico", Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1998.b), "Apertura Petroleora en el desarollo economico de Venezuela", Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1997.b), " Plan de Negocio 1998-2007", Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1993.b), " Plan de Negocio 1994-2003", Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1992.b), " Plan de Negocio 1993-2002", Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1990.b), " Plan de Negocio 1991-1996", Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

PETROELOS DE VENEZUELA S.A. (1977.a-2000.a), " Informe Annual", Rapport annuel, Officina de Planificacion Estrategica, Caracas

Philip, George. (2008), *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge: Cambridge University Press,

Philip, George. (1997), "State oil companies and the reversal of national developmentalism: the case of Mexico and Venezuela" Discussion Paper DP10, Centre for petroleum and mineral law and policy, University of Dundee, Dundee, Scotland, UK, 24 p.

Pirela, Arnoldo, (2005) "Le Venezuela après la crise énergétique des années 1970 : quatre périodes dans l'histoire de PDVSA", sous la coordination de David Garibay et d'Isabelle Rousseau, les hydrocarbures dans les Amériques, les nouvelles règles du jeu, *Problèmes d'Amérique Latine*, no. 57/58, pp. 93-115

Preure, Mourad. (1992), *L'économie mondiale des hydrocarbures et la stratégie d'un groupe pétrolier issu d'un pays producteur*, Thèse de doctoral, Econome nationale supérieure du pétrole et des moteurs, Université de Bourgogne, 686 p,

Quijada, Alejandro. (2004), " Productivité globale des facteurs et croissance dans un contexte de changement institutionnel: le cas du Venezuela (1942-2002)", 46 p.

Randall, Stephen. (2005), *United States: foreign oil policy since World War I*, Mc Gill Queen's press, Montreal, 418 p.

Ramirez-Cornado, Rafael Dario. (2001), " Informe del comisarion de PDVSA: Ejercicio economico del ano 2000" Ediciones de Minsiterio de energia y minas, Caracas, 68 p.

Ramirez-Cornado, Rafael Dario. (2000), " Informe del comisarion de PDVSA: Ejercicio economico del ano 1999" Ediciones de Minsiterio de energia y minas, Caracas, 48 p.

Reinoso, F. & Irsay, J. (1999), "Los escenarios internacionales de la industria petrolera venezolana", Acta Científica Venezolana, Vol. 50, Suplemento Nº 1 , pp. 4-10

Renouvellement des Concessions (1958), Journal Officiel de la République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 476 du 19 décembre, Caracas

Régime fiscal pétrolier (2001), *Regimen fiscal del petroleo* Journal Officiel de le République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 37.605 du 28 décembre, Caracas

Régime 50-50 (1945), *El régimen 50-50 en matiera petrolera*, Journal Officiel de la République du Venezuela, Décret extraordinaire n° 112 du 31 décembre, Caracas

Rifai. Taki. (1974), *les prix du pétrole, Stratégie de marché ou stratégie de puissance*, Technip, Paris, 376 p.

Ruiz, N. & Cotte, E. (2005), “Gestion estratégica de la innovacion : un caso del sector quimico proveedor de la industria petrolera venezolana”, Revista Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, vol. 11, nº 1 (ener.-abr.), pp. 107-128

Salazar Carillo, J. & West, B. (2004). *Oil and development in Venezuela during 20th century*, Praeger, Westport Connecticut, 280 p.

Sanchez, B. & Baena, C. & Esqueda P. (2000), *La competitivitad de la industria petrolera venezolana*, Serie desarollo productivo n°71, Naciones Unidad, CEPAL, Santiago de Chile, marzo, 76 p.

Sebille-Lopez, Philippe. (2006), *Géopolitique du pétrole*, Perspectives Géopolitiques, Armand Colin, Lassay-les-Châteaux, 480 p.

Sullivan Mark P. (2005), “Venezuela: political conditions and U.S. policy”, Congressional Research Service report, order code RL 32488, Washington D.C., May, 17 p.

Sid Ahmed, Abdelkader. (1980), *L'Opep : passé présent et perspectives*, Economica, Paris, 549 p.

Tanzer, Michael. (1969) *The Political Economy of International Oil and the Undeveloped Countries*. Beacon Press, Boston, 326 p.

Tanzi, Victor (1989), “Fiscal Policy and Economic Reconstruction in Latin America”, IMF Working Paper WP/89/94, Fiscal Affairs Department, Washington D.C.

Tinker Salas, Miguel. (2005), “Staying the Course: United States Oil Companies in Venezuela, 1945–1958**”** Latin American Perspectives n°32: pp. 147-170

Tugwell, Franklin. (1975), *The Politics of Oil in Venezuela*. . Stanford: Stanford University Press, 210 p.

Tremblay Christian. (2004), “ La politique sociale du gouvernement Chavez : populisme ou pressions sociales”, Chroniques des Amériques, Montréal, janvier, n°6, 10 p.

Vallenilla, Luis. (1975), *Oil, the Making of a New Economic Order: Venezuelan Oil and OPEC*. New York: McGraw Hill, 302 p.

Vikas, S. & Elworth, C. (2007), “Oil companies adjust as government roles expand”, Oil and gas Journal, Mar. 27, pp 18-25, Apr. 2. 2007, pp 22-26

Villasmil Bond, Ricardo. (2005)*, Lecciones apréndidas de politica economica de Venezuela : 1936-2004*, El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 71 p.

Weintraub, Sidney. (1990), *A marriage of convenience: Relations between Mexico and United States*, Oxford University Press, New-York, 288 p.

Werthein, Peter Howard. (2005), “Venezuela’s Chavez Using oil for influence in S. America”, Oil and gas Journal, Sept 5. pp 28-30

Williams, Curtis. (2005), “Venezuela pushes plan for cheap oil in Caribbean”, Oil and gas Journal, July 18. pp 26- 27

Williamson, John. (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, in “Latin American Adjustment: How Much Has Happened ? ”, Institute for International Economics, April, Washington.

Yergin, Daniel. (1991), *The Prize. The Epic Quest for Oil, Power and Money* N.Y., Simon & Shuster, 877 p.

Revues :

Petroleum Intelligence Weekly, *diverses années*

Oil and Gas Journal, *diverses années*

Sites internet :

Site de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. http://www.pdvsa.com/

Site du Ministère de l’Energie et du Pétrole http://www.menpet.gob.ve/

Table des Illustrations

Figures :

Figure 1 : Rapports de forces en 1935……...…… 27
Figure 2 : Rapports de forces en 1970……...… 56
Figure 3 : Rapports de forces en 1973……...… 63
Figure 4 : Rapports de forces en 1976……...… 71
Figure 5 : Evolution de la structure interne de PDVSA……... 82
Figure 6 : Rapports de forces en 1982……... 95
Figure 7 : Rapports de forces en 1989…….…… 108
Figure 8 : Rapports de forces en 1989…….… 131
Figure 9 : Rapports de forces en 1993…….…… 167
Figure 10 : Rapports de forces en 1998……... 190
Figure 11 : Rapports de forces en 2003……... 242
Figure 12 : Rapports de forces en 2008……... 282

Graphiques :

Graphique 1 : Investissements pétroliers entre 1949 et 1977…… 60
Graphique 2 : Investissements pétroliers entre 1971 et 1989…… 84
Graphique 3 : Investissements de PDVSA par type d'activité entre 1974 et 1983……... 85
Graphique 4 : Exportations et Consommation domestique de bruts entre 1976 et 1989……...… 99
Graphique 5 : Réserves pétrolières prouvées entre 1970 et 1990 ……... 118
Graphique 6 : Production, Exportation et Consommation domestique
de bruts entre 1976 et 1996..... 119
Graphique 7 : Coûts de production et Production de brut entre 1976 et 1996…… 121
Graphique 8 : Profil pétrolier vénézuelien entre 1976 et 1991……... 124
Graphique 9 : Recettes totales, Dépenses totales et Revenu net
de PDVSA. entre 1976 et 1989…….. 126
Graphique 10 : Dépenses courantes, Investissements publics et Dette publique
dans la structure des dépenses totales de l'Etat vénézuelien entre 1976 et 1992……...…. 128
Graphique 11 : Réserves pétrolières prouvées entre 1989 et 2002 …… 183

Graphique 12 : Production, Exportation et Consommation domestique
de bruts entre 1990 et 1999…….… 184
Graphique 13 : Investissements de PDVSA par type d'activité entre 1989 et 2000……...… 185
Graphique 14 : Production, Exportation et Consommation domestique
de bruts entre 1989 et 1999…….… 186
Graphique 15 : Recettes totales, Dépenses totales et Revenu net
de PDVSA. entre 1986 et 1998……...… 187
Graphique 16 : Recettes fiscales de l'Etat vénézuélien entre 1976 et 2001…… 189
Graphique 17 : Dépenses opérationnelles de PDVSA entre 1990 et 2004……..… 224
Graphique 18 : Coûts de production de PDVSA. entre 1990 et 2004…….… 225
Graphique 19 : Investissements pétroliers et production pétrolière
de PDVSA entre 1990 et 2004……... 226
Graphique 20 : Production, Exportation et Consommation domestique
de bruts entre 1990 et 2004 …… 228
Graphique 21 : Part du gouvernement dans l'excédent opérationnel
de PDVSA entre 1990 et 2004…… 229
Graphique 22 ; Production de brut de PDVSA. entre 2000 et 2005…… 235

Tableaux :

Tableau 1 : Principaux indicateurs fiscaux vénézueliens entre 1917 et 1935……... 23
Tableau 2 : Principaux indicateurs fiscaux vénézueliens entre 1936 et 1945……...… 33
Tableau 3 : Principaux indicateurs de l'industrie des hydrocarbures
au Venezuela entre 1946 et 1957……... 41
Tableau 4 : Poids relatif des opérateurs pétroliers nationaux
au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens……... 79
Tableau 5 : Présence de PDVSA dans le raffinage étranger en 1991……..…… 113
Tableau 6 : Missions externes de PDVSA entre 2003 et 2007……

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE……...……... 1

CHAPRITRE I. DE LA STRUCTURATION DE L'INDUSTRIE A LA NATIONALISATION DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1878-1975)……13

SECTION I. Structuration et développement de l'industrie des hydrocarbures au Venezuela…… 14

§ 1. Industrialisation des activités pétrolières au Venezuela sous le régime des concessions……... 14
- *a. Premières activités d'exploration au Venezuela*……..14
- *b. Industrialisation des activités d'extraction au Venezuela*..... 17
- *c. Premières lois consacrées à l'exploitation des ressources fossiles*……. 18
- *d. Structuration de l'industrie des hydrocarbures et Pétrolisation des finances publiques*…….……22

§ 2. De la prise de conscience étatique pour la ressource pétrolière au renforcement de la présence des concessionnaires pétroliers……...……... 29
- *a. Manifestations d'intérêt de l'Etat vénézuelien pour la ressource pétrolière*……..… 29
- *b. Accroissement de la production et dépendance accrue pour la ressource pétrolière*…… 32
- *c. Les réformes pétrolières de 1943 et 1945*……... 35
- *d. Les limites du principe fifty-fifty*……. 39

SECTION II. De la contestation du régime des concessions à la nationalisation des hydrocarbures vénézueliens……...…….……. 45

§ 1. Consolidation des prérogatives étatiques au sein de l'industrie des hydrocarbures……... 45
- *a. Des réformes pétrolières de 1958 à la création de l'OPEP*…… 45
- *b. De la création de CORPORACION VENEZOLANA DEL PETROLEO* …..... 50.
- *c. … à la consolidation du rôle de l'Etat au sein de l'industrie pétrolière*……..... 53

§ 2. Epuisement du régime des concessions et aboutissement du processus de nationalisation des hydrocarbures…….… 58
- *a. Prise de contrôle étatique de l'industrie pétrolière*……. 59
- *b. La loi organique sur les hydrocarbures de 1975 ou l'aboutissement du processus de nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens*..... 64

CHAPITRE II. L'INDUSTRIE PETROLIERE NATIONALISEE, DE LA CONSOLIDATION A L'EPUISEMENT DU MODELE STATO-CENTRE (1976-1989)…….. 73

SECTION I. Structuration et gouvernance de l'industrie pétrolière nationalisée…….. 74

§ 1. Fonctionnement et développement de l'industrie pétrolière nationalisée……... 74
- *a. Une industrie pétrolière nationalisée relativement mature*……. 76
- *b. Les déficiences organisationnelles et fonctionnelles de l'industrie pétrolière nationalisée*……....77
- *c. Homogénéisation et rationalisation des structures*……. 81
- *d. Politique d'investissements et stratégie de consolidation*……...… 83

§ 2. Convergences d'intérêts et divergences d'objectifs
au sein de l'industrie pétrolière nationalisée…….. 87
a. *Déterminants de la gouvernance de l'industrie pétrolière nationalisée*..... 87
b. *Problèmes de Gouvernance au sein de l'industrie pétrolière nationalisée*……. 91
c. *Des résultats contrastés pour la holding pétrolière*……..… 96

SECTION II. L'industrie pétrolière à l'épreuve de l'internationalisation
de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A……..….. 101

§ 1. L'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A.
ou la reconquête d'une autonomie opérationnelle à l'étranger……..…….. 101
a. *Implémentation de l'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A*..... 103.
b. *Levée des obstacles au programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A*..... 109
c. *Expansion du programme d'internationalisation de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A*……..… 115

§ 2. Contraintes et limites de la nationalisation des hydrocarbures vénézuéliens…… 117
a. *Des réserves prouvées en hausse et des niveaux de production en constante baisse*……..…. 117
b. *Des coûts opératoires de plus en plus élevés*……. 120
c. *Evolution contrastée des profils de production, de raffinage et d'exportation*……. 122
d. *Evaluation et limites de la nationalisation de l'industrie des hydrocarbures*……... 126

CHAPITRE III.
DEREGLEMENTATION, DEREGULATION ET LIBERALISATION
DE L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1989-1998)……. 135

SECTION I. De la déréglementation à la dérégulation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens……..… 136

§1. Réouverture de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens aux capitaux privés…….. 136
a. *La politique d'Apertura Petrolera ou l'adoption de réformes pétrolières libérales*…… 137
b. *Recouvrement progressif d'autonomie de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A*...……..…..141
c. *Premiers contrats d'association dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera*…….. 144
d. *L'émancipation à travers la constitution d'associations stratégiques*…….. 147

§2. Déréglementation et dérégulation de l'industrie pétrolière vénézuelienne……...……. 152
a. *Crise de gouvernabilité et réformes pétrolières*……...…. 152
b. *Les réformes fiscales dans le cadre de la politique d'Apertura Petrolera*……... 155
c. *Les réformes légales et institutionnelles issues de la politique d'Apertura Petrolera*…….. 160
d. *Inversion des rapports de forces au sein de l'industrie des hydrocarbures*…….. 164

SECTION II. Libéralisation de l'industrie et bilan de la politique d'Apertura Petrolera…… 169

§1. L'Apertura Petrolera ou la libéralisation de l'industrie des hydrocarbures vénézuéliens……..169
a. *Contrôle effectif de l'industrie des hydrocarbures par la direction de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A*..... 170.
b. *Elargissement du cadre d'application de la politique d'Apertura Petrolera*……174
c. *Libéralisation et processus de privatisation dans l'aval vénézuelien*……... 178

§2. Evaluation et conséquences de la politique d'Apertura Petrolera……. 182
a. *Des performances industrielles en hausse mais des revenus pétroliers en baisse*……...…… 182
b. *Les conséquences structurelles de la politique d'Apertura Petrolera*……..… 189

CHAPITRE IV.
REGULATION BOLIVARIENNE ET NOUVEAU NATIONALISME
DANS L'INDUSTRIE DES HYDROCARBURES VENEZUELIENS (1999-2008)…….. 199

SECTION I. Ré-étatisation de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens……... 200

§1. Renforcement des prérogatives étatiques dans le cadre de la politique d'apertura petrolera…… 200
- *a. Maîtrise de l'offre internationale de brut vénézuelien*……..…… 200
- *b. Maîtrise des dépenses opérationnelles et rejet des prix de transferts*……..… 204
- *c. Reprise de l'initiative étatique en matière de politique des hydrocarbures*……. 208
- *d. Réformes constitutionnelles et re-étatisation de l'industrie des hydrocarbures*…….. 214
- *e. La loi organique sur les hydrocarbures 2001 et la réforme du régime fiscal pétrolier*……... 217

§ 2. Tensions, conflits et ruptures au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens…….. 222
- *a. Impacts du processus de re-étatisation sur les résultats de PETROLEOS DE VENEZUELA S.A*..... 222
- *b. Instabilités politiques et grève dans l'industrie des hydrocarbures vénézueliens*……. 230
- *c. Prise de contrôle total de l'Etat sur l'industrie des hydrocarbures vénézueliens*……..… 236

SECTION II. NOUVEAU NATIONALISME ET PETRODIPLOMATIE…… 244

§ 1. Le nouveau nationalisme dans l'industrie des hydrocarbures vénézueliens……. 244
- *a. Incitations et attentisme au sein de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens*…….. 244
- *b. Contraintes institutionnelles et incertitudes réglementaires*……. 248
- *c. Le Plan semence pétrolière ou les bases du nouveau nationalisme vénézuelien*…….. 255
- *d. Consolidation et limites du nouveau nationalisme vénézuelien*…… 259

§2 : Les hydrocarbures dans la politique étrangère du Venezuela…….. 262
- *a. Les hydrocarbures vénézueliens au cœur de la coopération interétatique*……..... 263
- *b. L'intégration régionale par les ressources d'hydrocarbures*……... 265
- *c. Diversification des marchés d'exportation et coopération sud sud*…….. 273
- *d. Quid de l'industrie des hydrocarbures vénézueliens en 2008 ?*..... 278

CONCLUSION GENERALE……... 285

Bibliographie générale……. 293

Table des illustrations……...…... 306

Table des matières……... 308