

Les Etats-Unis et le pétrole

De Rockefeller à la Guerre du Golfe

Pierre Noël*

A paraître dans *Questions Internationales*, n° 2, 2003 (La Documentation Française)

§ 1. Une histoire d'entrepreneurs

La naissance et le développement de l'industrie pétrolière américaine ne furent pas une « affaire d'Etat » ; pour l'essentiel, cette histoire est une histoire d'entrepreneurs. En cela, les Etats-Unis se distinguent de tous les autres pays, industrialisés ou non. Nous verrons plus loin qu'il ne fallut pas attendre très longtemps les premières interventions publiques dans le secteur, interventions multiformes et de grande ampleur. Mais on ne trouve aux Etats-Unis aucun des attributs quasi-universels de l'industrie pétrolière, tellement répandus qu'ils apparaissent parfois comme naturels : ni entreprise publique ; ni monopole sur l'exploration, la production, le transport ou la distribution ; ni subordination de l'industrie à des objectifs « supérieurs », de politique industrielle ou de politique étrangère¹. Les Etats-Unis font même exception à la règle de la propriété publique sur les ressources — exception plus discrète peut-être que les précédentes, mais qui porte plus loin.

a. Au commencement était le droit

Les ressources naturelles contenues dans le sous-sol sont en général propriété publique. Investir en vue de l'exploitation minière ou pétrolière requiert, partout dans le monde ou presque, l'obtention d'un droit auprès de la puissance publique, par exemple sous la forme d'une licence. Tel n'est pas le cas aux Etats-Unis, où la propriété de la surface emporte la propriété du sous-sol, *y compris les ressources qu'il recèle*². Pour forer sur une parcelle donnée, il faut et il suffit

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

¹ Sur l'indépendance des compagnies pétrolières américaines à l'égard de la politique étrangère des Etats-Unis (approche historique), voir le remarquable article de Raymond Vernon, « The influence of the U.S. government upon multinational enterprises: the case of oil », in A. Ayoub (dir.), *Le nouvel ordre pétrolier*, Québec : Presses de l'université Laval, 1976, p. 44-79.

² Pour une introduction au droit pétrolier américain, voir J. Devaux-Charbonnel, *Droit minier des hydrocarbures*, Paris : Editions Technip, 1987.

d'obtenir un droit de son propriétaire légitime. Le contrat par lequel ce droit est transféré s'appelle un *lease* ; c'est un contrat de droit privé.

On ne saurait exagérer l'importance de cette singularité juridique ; osons affirmer qu'elle représente un des principaux déterminants de l'histoire pétrolière des Etats-Unis. La propriété sur la terre étant très peu concentrée, même à l'échelle d'une province pétrolière, le marché des droits d'exploration est nécessairement concurrentiel. Cette absence de contrôle sur le marché de l'exploration induit à son tour la concurrence sur le marché du pétrole lui-même. L'économie industrielle a redécouvert, ces trois dernières décennies et sous l'influence de Ronald Coase³, le déterminisme juridique dans l'organisation économique. Dans le cas de l'industrie pétrolière américaine, la règle de droit semble induire mécaniquement la concurrence. Et s'il fallait chercher un fil rouge courant tout au long de l'histoire pétrolière des Etats-Unis, on le trouverait dans l'affrontement permanent entre la dynamique concurrentielle et les forces contraires, puissances « organisatrices » publiques ou privées.

b. Ascension et chute de John D. Rockefeller

De très nombreux entrepreneurs, souvent des aventuriers risquant leur fortune personnelle, tentèrent leur chance dans l'exploration pétrolière à partir des années 1860. Acquérant des droits sur de minuscules parcelles ou sur des milliers d'hectares, ils furent les acteurs de l'ère héroïque de l'histoire pétrolière américaine. Mais l'amont pétrolier (exploration et production) est une activité extrêmement risquée et pour beaucoup de ces pionniers l'expérience tourna court. La plupart ne découvrirent rien mais ceux qui eurent la chance d'accéder au stade de la production affrontèrent la dure réalité d'un marché libre de matière première. Le développement intensif des premières découvertes précipita rapidement une chute du prix du pétrole, qui passa de \$37 à \$7 entre 1870 et 1890⁴. S'ensuivit une vague de faillites et un mouvement de consolidation de l'industrie (sélection et concentration).

Dans cet univers de concurrence « sauvage », la première manifestation des forces organisatrices (ou plus exactement : *planificatrices*) ne vint pas de l'extérieur — de la puissance publique — mais de l'industrie elle-même. Un jeune homme de 25 ans, John D. Rockefeller, après avoir brièvement tenté sa chance dans l'amont, délaissa ce jeu « où s'épuisent les pauvres gens » pour se concentrer

³ Ronald Coase reçut le prix Nobel d'économie en 1991.

⁴ Source : N. Potter et F.T. Christy, Jr., *Trends in Natural Resource Commodities, 1870-1957*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1962. Prix convertis en dollars de 1997.

sur le raffinage, à la tête de la *Standard Oil*⁵. Très tôt Rockefeller comprit l'intérêt de l'intégration horizontale, c'est-à-dire l'absorption ou les alliances avec les concurrents, et verticale, d'abord dans le transport (en amont et en aval des raffineries), plus tard dans la production. Son ascension fut fulgurante. En 1873, la *Standard Oil* détenait déjà entre 30 et 40% des capacités de raffinage du pays, et jusqu'à 90% en 1878. Au tournant du siècle, la S.O. exportait 50% de sa production ; les Etats-Unis étaient, de très loin, le premier exportateur de pétrole au monde, et l'huile était au second rang des produits d'exportations américains, après le coton.

L'accession de la *Standard Oil* à une situation de quasi-monopole sur l'aval pétrolier — et, par là, au statut de « régulateur » de l'industrie dans son ensemble — devait donner lieu au premier grand procès antitrust de l'histoire économique des Etats-Unis. En cela, l'aventure de Rockefeller revêt une importance qui dépasse la sphère pétrolière. La principale loi antitrust américaine, le Sherman Act de 1890, fut largement rédigée en référence au cas S.O. En 1909, au terme de plusieurs années d'une procédure initiée par le département de la Justice, une cour fédérale établissait l'existence de pratiques anti-concurrentielles dans les activités de la S.O. — en particulier ses « accords » préférentiels avec les transporteurs ferroviaires — et décidait de dissoudre le *trust* en 35 entités indépendantes, sur la base du Sherman Act (décision confirmée par la Cour Suprême en 1911). Plusieurs des grandes compagnies pétrolières américaines sont issues de ce démembrement. Cet événement marque un tournant dans l'histoire pétrolière du pays et symbolise l'entrée dans l'ère des interventions publiques.

§ 2. Soixante ans d'intervention publique

A partir des années 1920 et jusqu'au début des années 1980, le marché pétrolier américain a vécu sous un régime de très forte intervention publique. On distinguera les mesures dites de *proration*, le contrôle des importations, et le contrôle des prix.

La mise en place de la politique de *proration*, entre le début des années 1920 et le milieu des années 1930, correspond à un immense effort de la puissance publique — d'abord au niveau des Etats, puis du gouvernement fédéral — pour soustraire la coordination des producteurs de pétrole au processus concurrentiel et la soumettre à un très haut degré de planification centrale. La

⁵ La S.O. est l'ancêtre de Esso, devenue Exxon puis ExxonMobil.

proration est née d'une volonté de limiter le « gaspillage » et la « surproduction » que le régime concurrentiel était sensé entraîner. Concrètement, les grands Etats producteurs (Oklahoma, Texas, Louisiane — à l'exception notable de la Californie, qui ne fut jamais « prorationniste ») décidèrent de limiter leur production pétrolière en attribuant des quotas à chaque champs, puis à chaque puits en activité, afin de maintenir un prix largement supérieur au prix concurrentiel. Ces efforts locaux étaient coordonnés au sein d'une instance inter-étatique, l'*interstate compact*. Plus tard, dans le cadre du New Deal, la puissance fédérale pris en charge la coordination et une partie de la mise en œuvre du régime de *proration*.

La crise des années 1930, survenant juste après les découvertes géantes de Seminole et de l'East Texas, précipita une chute des prix qui renforça la perception du caractère destructeur de la libre concurrence. En fait, le principal problème était de nature juridique — le droit, encore. La règle dite de « capture », qu'imposèrent les tribunaux de *common law* à la fin du XIX^e siècle, autorisait un producteur à forer dans un réservoir déjà exploité par un autre producteur opérant depuis un terrain voisin. Cette règle introduisait des incitations économiques perverses et générait, effectivement, une importante surproduction en même temps que nombre de puits inutiles. Mais la *proration* ne réglait pas ce problème, au contraire : parce que les puits les moins productifs étaient exemptés de quotas, le système généra un énorme gaspillage de ressources. Le régime de *proration*, qui survécut jusqu'au début des années 1970, servait essentiellement les intérêts des milliers de petits producteurs les moins performants, et des hommes politiques qui contrôlaient un système profondément corrompu. L'industrie pétrolière, qui est certainement un des symboles du capitalisme américain, fut pendant plus d'un demi-siècle soumise à un régime — certes incomplet — de planification centralisée.

Le contrôle des importations représentait un complément naturel et indispensable du régime de *proration*. La trop forte pénétration du pétrole vénézuélien et moyen-oriental eût réduit à néant les efforts des Etats « prorationnistes » pour défendre un prix supérieur au prix de concurrence. Plus généralement, la concurrence du pétrole importé représente une menace permanente pour l'industrie pétrolière américaine, et ce dès l'entre-deux-guerres. En conséquence, la tentation protectionniste traverse toute l'histoire pétrolière américaine. Les mesures les plus célèbres, parmi de nombreuses autres, sont les *voluntary oil import quotas* de 1949 et les *mandatory oil import quotas* de 1959⁶.

⁶ Sur le protectionnisme pétrolier américain, on consultera Robert L. Bradley, *The mirage of oil protection*, Lanham, MD : University Press of America for the Cato Institute, 1989.

Au début des années 1970, les objectifs de l'intervention publique sur le marché pétrolier changèrent brutalement. Du soutien des prix intérieurs par la réglementation de l'offre et des importations, on passa à la lutte contre les effets de la hausse des prix. On pourrait dire : de la protection des producteurs à la protection des raffineurs et des consommateurs. Un système complexe de contrôle des prix et de réglementation de la commercialisation fut mis en place, par strates successives, avec des effets pervers très importants. On citera en particulier les entraves à l'allocation marchande du brut et des produits pétroliers, qui jouèrent un rôle décisif dans les pénuries consécutives à l'embargo pétrolier arabe de 1974 et à la révolution iranienne de 1979 — les fameuses *gasoline lines* qui traumatisèrent l'Amérique ; mais aussi, plus structurellement, les « subventions aux importations » introduites par le système des *entitlements*, par lequel les raffineurs s'approvisionnant en pétrole « domestique » subventionnaient ceux qui recouraient aux importations. A la fin des années 1970, l'administration Carter souhaitait libéraliser le marché pétrolier mais se heurtait à de fortes résistances au Congrès. Une loi votée en 1978 prévoyait un *decontrol* progressif étalé sur 10 ans ; l'administration Reagan le réalisa en un mois.

§ 3. Le « moment Reagan » et l'option libérale

Le premier mandat de Ronald Reagan à la Maison Blanche, et même les premiers mois de ce mandat, apparaissent rétrospectivement comme une période charnière dans l'histoire pétrolière américaine, où furent prises des orientations rompant avec le passé et engageant l'avenir. La politique conduite par l'administration Reagan était inspirée par l'idée que l'efficacité et la sécurité énergétiques ne s'obtiennent pas *contre* les forces du marché, mais en s'appuyant sur elles.

R. Reagan prononça son discours inaugural le 20 janvier 1981 ; le 28 janvier, il signait l'*Executive Order* n° 12287 (le premier de son mandat), dont la première section dispose : « *All crude oil and refined petroleum products are exempted from the price and allocation controls adopted pursuant to the Emergency Petroleum Allocation Act of 1973, as amended. The Secretary of Energy shall promptly take such action as is necessary to revoke the price and allocation regulations made unnecessary by this Order.* » L'*Executive Order* prenait effet le jour même.

Le Congrès, beaucoup plus interventionniste que l'administration, ne désarma pas et en mars 1982 le Sénat vota le *Standby Petroleum Allocation Act*,

qui octroyait au Président le pouvoir d'instaurer, en cas de crise, un contrôle des prix et des mesures d'allocation administrative du pétrole et des produits. R. Reagan opposa son veto à cette loi le 20 mars 1982. Le président écrit, dans sa lettre de « retour sans approbation » transmise au Sénat : « *this legislation grew from an assumption, which has been demonstrated to be invalid, that giving the Federal Government the power to allocate and set prices will result in an equitable and orderly response to a supply interruption. We can all still recall that sincere efforts to allow bureaucratic allocation of fuel supplies actually harmed our citizens and economy, adding to inequity and turmoil.* » Face à une rupture d'approvisionnement, c'est au contraire le libre fonctionnement du marché (« *free trade among our citizens* ») qui, précise le président, est le plus à même de réduire le coût supporté par l'économie américaine.

La déréglementation du marché pétrolier américain correspond aussi à une réintégration complète dans le marché mondial. A partir de 1982, le prix intérieur est à nouveau strictement aligné sur le prix mondial. Au cours des deux mandats de R. Reagan la faible taxe sur les importations n'a pas été supprimée⁷, mais l'administration résista, à plusieurs reprises et notamment après le « contre-choc » pétrolier de 1985-1986, à de fortes pressions du Congrès pour l'augmenter de manière significative.

Le *decontrol* américain eut également un effet non anticipé sur les structures du marché pétrolier international : il accéléra la substitution de transactions de court terme aux contrats de long terme et la généralisation de la référence au prix « spot ». Pleinement exposés aux aléas du marché mondial (jusque-là atténués par le contrôle des prix et les mécanismes de redistribution physique), les raffineurs américains modifièrent leurs pratiques commerciales ; les activités de *trading* ont explosé aux Etats-Unis au début des années quatre-vingt, et le NYMEX a lancé son marché de contrats à terme sur le pétrole brut en 1983.

Les gouvernements successifs, républicains et démocrates, ne sont pas revenus sur la réforme fondamentale initiée par l'administration Reagan. Dans les années 1990, la politique pétrolière de l'administration Clinton (largement « encadrée », il est vrai, par un Congrès républicain) fut une politique libérale non seulement « passive » — absence de remise en cause de la déréglementation — mais active⁸. Parmi les mesures d'inspiration libérale prises au cours de cette période, on peut citer la levée de l'interdiction d'exporter le brut d'Alaska,

⁷ Actuellement, les taxes aux importations prélevées par les Etats-Unis sur les produits pétroliers (conformément au GATT) s'élèvent à 5,25 cents / baril pour le brut inférieur à 25° API, 10,50 cts / baril pour le brut léger, et entre 5,25 et 52,50 cts / baril pour les produits raffinés.

⁸ Voir P. Joskow, "U.S. Energy Policy During the 1990s", manuscrit disponible sur <www.mit.edu>, p. 21.

l'accélération du *leasing* dans l'offshore fédéral, les exemptions de *royalty* sur l'offshore profond (*Deep Offshore Royalty Relief Act*), ou encore la privatisation partielle des *Naval Petroleum Reserves*.

§ 4. L'Amérique et le pétrole mondial

L'option libérale prise sous Reagan, et qui structure depuis la politique pétrolière américaine, ne se limite pas à la déréglementation du marché intérieur ; elle a d'importantes implications internationales. Le primat économique dans la formulation de la politique énergétique — plus précisément, l'idée que l'approvisionnement énergétique doit reposer sur le fonctionnement de marchés libres et concurrentiels — a, en matière pétrolière, un corollaire : l'acceptation du recours massif aux importations. Recourir au marché, c'est recourir au marché *mondial*. Le taux de couverture de la demande par les importations dépend, sur longue période, de l'évolution relative des coûts de développement aux Etats-Unis et dans le reste du monde. L'option fondamentale d'une politique énergétique libérale impliquait donc nécessairement, pour les Etats-Unis, un approfondissement de la « dépendance » pétrolière. De fait, le moment Reagan correspond à l'entrée des Etats-Unis dans une ère de dépendance *acceptée et assumée*.

a. Quelques données sur l'approvisionnement pétrolier américain

C'est en 1949 que les Etats-Unis sont devenus importateurs net, c'est-à-dire que leurs importations ont dépassé leurs exportations. Entre 1949 et 1970, la part de la demande couverte par le pétrole importé est passée de 10% à 23%. Entre 1978 et 1985, les importations ont fortement baissé, tant en valeur absolue (-3,8 Mb/j) que relative (-16 points de part de marché). Deux facteurs expliquent ce phénomène : le développement du champ géant de Prudhoe Bay en Alaska, et la chute de la demande pétrolière liée au second « choc pétrolier » de 1979 et à la récession économique. A partir de 1985, la part du pétrole importé dans la couverture de la demande n'a cessé d'augmenter, jusqu'à aujourd'hui.

La production américaine baisse au rythme de 2% par an en moyenne, même si cette baisse est moins forte depuis 1990. Les importations ont progressé de plus de 5% par an en moyenne sur 15 ans, pour atteindre leur maximum

historique en 2000. Elles s'élevaient alors à 11 Mb/j, soit 54% de la consommation totale. En 2020, ces chiffres pourraient passer à 17 Mb/j et 70%⁹.

b. Sécurisation et construction du marché mondial

Dépendance croissante, donc. Mais dépendance acceptée et assumée, disions-nous. L'option libérale prise au début des années 1980 n'équivaut pas à une politique de *laisser-faire* ; elle s'accompagne de politiques publiques ambitieuses relevant de la *sécurisation* et de la *construction* du marché pétrolier mondial.

La sécurisation du marché regroupe des mesures aussi différentes que la mise en place de la *Strategic Petroleum Reserve* (SPR) d'une part, la création d'un dispositif militaire d'intervention rapide au Moyen-Orient d'autre part. La SPR fut créée dans le cadre de l'*Energy Production and Conservation Act* à la fin de 1975 mais resta « virtuelle » pendant cinq ans, en raison de dysfonctionnements administratifs et surtout d'un manque de volonté politique. L'administration Reagan fit du remplissage de la SPR une priorité de sa politique pétrolière. A la fin du premier mandat de R. Reagan le volume stocké était de 450 millions de barils (Mb), et 560 Mb fin 1988 — niveau auquel on est encore aujourd'hui. 80% du pétrole stocké dans la SPR l'a été sous Reagan, dont plus de 60% entre 1981 et 1984. La réserve pétrolière stratégique, entièrement détenue et opérée par le gouvernement fédéral, a une capacité de « relâchement » de 4 Mb/j — soit la moitié de la production saoudienne moyenne en 2002 — pendant 130 jours. Ou encore, la SPR peut suppléer intégralement un producteur comme le Koweït pendant près de neuf mois.

La « sanctuarisation » militaire du Moyen-Orient n'est certes pas réductible à une politique énergétique. Toutefois, cette dimension était certainement présente. La logique, du point de vue pétrolier, est la même que pour la SPR, même si l'instrument est très différent. Accepter que l'approvisionnement américain repose sur un marché mondialisé dominé par les transactions de court terme, supposait la mise en place d'une sécurisation en amont, ou « par le haut », dont le coût s'apparente à la souscription d'une assurance. Libéralisation et sécurisation ne s'opposent pas, mais constituent deux faces d'une même politique. Tout comme la libéralisation, les mesures de sécurisation du marché initiées sous R. Reagan ont été assumées par tous les gouvernements depuis lors, et demeurent un élément essentiel de la politique pétrolière américaine.

⁹ Voir US Department of Energy, Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2002*, Washington: DOE, disponible sur <www.eia.doe.gov>.

L'effort de *construction* du marché consiste à améliorer l'accessibilité des ressources pétrolières mondiales aux capitaux privés d'exploration et production. Il s'agit, pour les Etats-Unis, d'une préoccupation très ancienne, qui prit notamment la forme, dans l'entre-deux-guerres, de la politique de l'*Open Door* (porte ouverte) au Moyen-Orient. A partir des années 1980, cette politique fut relancée et renouvelée dans ses objectifs comme dans ses moyens. L'objectif était de favoriser la diversification durable de l'offre pétrolière mondiale, donc d'affaiblir le pouvoir de marché de l'OPEP. L'administration Reagan lança, dès 1981, une politique juridique internationale très ambitieuse, destinée à réformer le droit applicable aux investissements pétroliers¹⁰. Cette politique fut relayée par la Banque Mondiale, dans les années 1980, auprès des pays en développement. Dans les années 1990, les Etats-Unis investirent d'importantes ressources dans les négociations sur les instruments multilatéraux sur les investissements (ALENA chap. 11, Traité sur la Charte de l'Energie, AMI), et dans la signature de traités bilatéraux sur les investissements avec les pays riverains de la mer Caspienne.

c. L'Amérique a-t-elle le choix ?

En dépit d'un discours politique récurrent sur la nécessité de contenir, voir de réduire, la dépendance pétrolière du pays — discours qui jouit d'une très forte légitimité depuis les attentats du 11 septembre 2001 — l'option libérale prise il y a plus de vingt ans n'est pas remise en question, au contraire. Dans ces conditions, l'approfondissement de la dépendance pétrolière des Etats-Unis au cours des décennies à venir est une quasi-certitude. Après la « crise » de 2000-2002 comme après celle de 1990-1991, le grand débat de politique énergétique initié par l'administration accouche essentiellement de *non-mesures*.

On pourrait invoquer les lourdeurs du processus législatif américain, qui permet aux groupes de pression d'entraver toute action réformatrice. On préférera souligner qu'il n'existe pas, aujourd'hui, d'alternative raisonnable aux importations pétrolières massives. Les études économiques montrent que le coût d'une réduction significative de la « dépendance », tant par la stimulation de l'offre intérieure que par la maîtrise de la demande, seraient largement supérieurs aux bénéfices attendus en matière de sécurité énergétique. En d'autres termes, il n'existe qu'un potentiel très limité de réduction profitable du recours aux importations pétrolières¹¹. Les Etats-Unis devraient donc continuer, dans l'avenir

¹⁰ Sur la dimension pétrolière de la politique juridique extérieure des Etats-Unis, voir P. Noël, *Le droit international et le marché des permis pétroliers, 1970-2000*, Grenoble : Cahiers de Recherche de l'IEPE, mars 2002, disponible sur <www.upmf-grenoble.fr/iepe>.

¹¹ Voir D. Bohi et M. Toman, *The Economics of Energy Security*, Kluwer Academic Publishers, 1996.

prévisible et en attendant une révolution technologique dans les transports, d'investir massivement dans la sécurisation et la construction du marché pétrolier mondial.