



UNIVERSITÉ LAVAL
FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES
CITÉ UNIVERSITAIRE
QUÉBEC 10^e, CANADA
G1K 7P4

Groupe de recherche
en économie de l'énergie
GREEN

TEXTE PROVISOIRE

LES IMPLICATIONS INTERNATIONALES DE
LA POLITIQUE PETROLIERE DE
L'ARABIE SAOUDITE

par
Professeur Antoine Ayoub
Directeur du GREEN

Seminar on Energy and Development
El Colegio de Mexico
Mexico

11-16 juillet 1978

I. Emergence d'une nouvelle puissance

La politique pétrolière de l'Arabie Saoudite constitue aujourd'hui le point de référence incontestable d'après lequel se dessine et se décide, en définitive et en dernier lieu, la politique pétrolière de tous les autres pays de l'OPEP. Une telle affirmation, qui aurait pu paraître il n'y a pas si longtemps comme une hypothèse d'école à vérifier, est devenu depuis la hausse mémorable des prix en 1973 une réalité observable à l'oeil nu.

Tout se passe en effet, depuis cette date fatidique, comme si l'Arabie Saoudite décide souverainement et presque unilatéralement des niveaux des prix laissant aux autres membres de l'OPEP le soin de s'ajuster à sa décision. La dernière réunion de l'OPEP le mois dernier à Genève confirme, s'il en est besoin, la position de force que ce pays a acquis dans le "jeu" pétrolier. Bien d'autres indices, tant économiques que financiers et politiques, confirment aussi que ce pays entend jouer, et joue déjà, un rôle prépondérant à l'intérieur du système des relations internationales dans son ensemble.

La raison primordiale de l'émergence sinon du maintien de cette nouvelle puissance dans le concert des nations est à rechercher dans l'action combinée et simultanée de trois facteurs d'ordre physique et économique. Ces trois facteurs que je vais tout de suite indiquer constituent le soubassement et le point de départ à partir duquel s'est édifiée la puissance politique et financière de ce pays.

Le premier de ces facteurs est l'existence dans ce pays d'importantes réserves pétrolières et de gisements hautement productifs et de faible coût d'extraction par rapport aux autres pays producteurs. Le second facteur, d'ordre économique, est l'accélération, depuis une quinzaine d'années et pour diverses

raisons, du rythme de l'épuisement des ressources pétrolières classiques dans les autres régions du monde anciennement très productives (Etats-Unis, Vénézuéla, même l'Iran...). Le troisième et dernier facteur est l'absence, réelle et non pas potentielle, d'un substitut vraiment concurrentiel au pétrole au moment où la demande de ce dernier n'a cessé de croître selon un trend historique toujours ascendant et cela en dépit de quelques baisses conjoncturelles et temporaires enregistrées à telle ou telle période de l'histoire pétrolière récente.

Le point culminant de la conjonction de ces trois facteurs se situe, en effet, au début de cette décennie et constitue, somme toute, une explication assez satisfaisante d'une part de la nouvelle situation de l'Arabie Saoudite comme clé de voûte de l'OPEP et même de l'équilibre énergétique mondial et, d'autre part, du processus selon lequel ce pays, hier encore une puissance à peine régionale, est devenu dans un laps de temps relativement très court une puissance pétrolière, financière et même politique avec laquelle il faut désormais compter.

Cette nouvelle situation exige, me semble-t-il, un effort d'analyse nouveau qui dirigera les regards vers l'étude des objectifs, des moyens et des contraintes de cet acteur au lieu de continuer à s'obstiner à ne voir sur la scène pétrolière qu'un cartel des compagnies ou un cartel de l'OPEP. Si l'analyse en termes de cartel avait sa raison d'être et se justifier à tel ou tel moment de l'histoire de l'industrie pétrolière internationale il est temps maintenant d'analyser ce secteur à la lumière du modèle du "price leadership" appliqué au cas de l'Arabie Saoudite.

C'est, en tout cas, ce que je veux essayer de faire très brièvement en me limitant au problème de détermination des prix pétroliers. Je suis très

conscient que ce problème ne forme qu'une partie de la politique pétrolière saoudienne et que des problèmes comme la sécurité des approvisionnements et des gisements ou celui des options saoudiennes en matière de recyclage des pétrodollars ou même de la position saoudienne dans le dialogue Nord-Sud sont des problèmes tout aussi brûlants et intéressants. Mais j'ai considéré que l'analyse du comportement saoudien en matière de prix pétroliers peut constituer un résumé et en même temps une sorte d'introduction à ces problèmes.

A la lumière de ce qui précède et en admettant que le modèle du "price leadership" implique que le leader d'un secteur détermine les prix dans ce secteur de manière à optimiser la réalisation de ces propres objectifs, trois questions peuvent alors être posées:

1. Quels sont les conséquences directes de la politique de gel des prix?
2. Quelle est la logique économique de la politique saoudienne et quels sont ses effets sur la stabilité de l'OPEP?
3. Quel est le jeu des facteurs politiques dans la période de transition?

II- Le gel des prix et ses conséquences

Un seul mot, inlassablement répété d'une réunion de l'OPEP à une autre, peut résumer la politique saoudienne des prix depuis 1974: c'est le gel. Bien entendu, les justifications de cette politique ont varié de six mois en six mois sans que cela ne change rien à ce dogme.

En effet, il suffit de parcourir les déclarations des responsables saoudiens, surtout celle du Cheikh Z. Yamani, pour se convaincre facilement que s'il y a changement dans les arguments, l'objectif est toujours le même.

Ainsi, quant les forces du marché paraissaient être favorables à une augmentation des prix, le responsable saoudien n'hésitait pas à utiliser des arguments d'ordre politique (nécessité d'obtenir des Etats-Unis une vue plus équilibrée sur le problème Israël-arabe; ne pas encombrer le Président Carter tout au début de son mandat par un problème supplémentaire; éviter d'aggraver la situation socio-politique en France, Italie, Espagne et Portugal pour empêcher la gauche de prendre le pouvoir... etc). Par contre, quant les forces du marchés dégagent un certain surplus, par définition passager, de l'offre sur la demande (comme c'est le cas à l'heure actuelle) on dépose tous les arguments politiques aux vestiaires et on ne jure plus que par les "lois naturelles" du marché. Quant, finalement, ces mêmes "lois" exigent un ajustement compensatoire pour pallier à la détérioration de la valeur du dollar américain, l'argument que l'Arabie Saoudite avance pour ne pas suivre, justement, les prescriptions de ces "lois" est la nécessaire protection de ses avoirs et placements libellés en devises américaines ...etc.

Tout ce foisonnement d'arguments, à prime abord disparates, cache pourtant une certaine logique que je tenterai d'élucider dans un instant. Je me contenterai pour le moment de retracer les conséquences directes de cette politique de gel systématique des prix.

A bien y regarder le prix du brut de l'OPEP a non seulement été gelé, depuis la hausse de 1973-1974, mais il a même baissé constamment en termes réels. Les \$12.70, prix actuel du baril de référence Arabian Light, semblent ne pas dépasser en termes de pouvoir d'achat les \$7 de 1974. Le président vénézuélien Carlos Perez déclarait, en effet, à l'ouverture de la conférence de Caracas en décembre 1977, que les revenus des pays de l'OPEP ont perdu la moitié environ de leur pouvoir d'achat comme conséquence de cette politique. Car au moment où

les prix pétroliers n'ont augmenté que de 10 à 15% depuis janvier 1974, les prix des produits manufacturés que les pays pétroliers importent des pays industrialisés ont augmenté d'environ 105% pour la même période.

Si l'on ajoute à cela les effets de la baisse du dollar américain, monnaie de facturation et de paiement des achats pétroliers, il devient franchement très difficile de soutenir l'idée, toujours assez répandue, que le prix du pétrole constitue en soi -si jamais il a constitué- un élément majeur d'une inflation qui n'en finit pas de rebondir dans les économies occidentales.

Sur le plan des fameux pétro-dollars et des fabuleux excédents et surplus que la Banque Mondiale et bien d'autres organismes avaient, en 1974, prédit l'accumulation catastrophique entre les mains des pays de l'OPEP, il est à peine nécessaire de démontrer, chiffre à l'appui, les erreurs grossières de ces laborieux calculs. Car chacun sait maintenant que la plupart des pays de l'OPEP non seulement ne sont pas excédentaires mais accusent plutôt des déficits qui vont aller, si tout continue comme maintenant, en s'accroissant.

Mais ni la résistance ouverte et déclarée des autres membres de l'OPEP (l'épisode de la politique du double prix suite à la réunion de Qatar en décembre 1976), ni les pressions discrètes, ni même l'évidence des pertes subit par tous les pays producteurs n'ont ébranlé la position de l'Arabie Saoudite. Et le fait que ce pays a réussi à triompher de toutes les résistances pour faire approuver, bon gré mal gré, sa ligne de conduite par tous les pays de l'OPEP prouve au-delà de toute contestation possible à quel point sa position est forte à l'intérieur de cet organisme.

III- La logique économique et les limites de la politique saoudienne

Face aux conséquences que nous venons de décrire, il n'est plus possible d'é luder la question centrale, à savoir: quelle est la logique de la politique saoudienne? Quels objectifs poursuit-elle? Quels sont ses contraintes et ses limites? Quels sont ses effets sur la cohésion de l'OPEP et sur l'équilibre énergétique mondiale?

Pour pouvoir répondre à ces questions, il me semble qu'il faut dépasser les péripéties mouvementées de l'actualité pétrolière pour retrouver les variables structurelles et permanentes qui commandent la position saoudienne.

1. La première de ces variables est une variable strictement économique. En effet, si l'on accepte l'idée qu'une politique optimale de gestion des ressources pétrolières non-renouvelables est conditionnée par le prix futur du pétrole et que ce dernier est la conséquence du prix actuel et des anticipations de ce futur, il s'ensuit que les "horizons d'anticipations" des différents producteurs ne seront pas nécessairement ni automatiquement identiques.

Ces anticipations sont fonctions de plusieurs variables dont les plus importantes sont: a) les coûts, actuels et prévisibles, des produits de substitution ainsi que les délais, minima et maxima, de la mise sur le marché de ces produits; b) l'élasticité de la demande, à long terme, par rapport au prix du pétrole; c) le ratio réserves/production de chaque pays et d) la capacité d'absorption interne du capital pour chaque pays.

En tenant compte de ces quatre variables, il est tout à fait normal de voir apparaître deux positions en matière de prix. La première représentée par l'Arabie Saoudite réclamant sinon une baisse des prix tout au moins l'étalement de la hausse sur une longue période. La deuxième politique

représentée par les pays à faible ratio réserves/production et à forte capacité d'absorption interne du capital insistera, par contre, sur la nécessité d'une hausse substantielle et rapprochée dans le temps des prix pétroliers de telle manière que l'égalité entre ces derniers et les coûts des produits de substitution soient assurés.

A défaut d'une politique économique arabe régionale, dont les bases et les implications restent encore à définir en dépit de la signature de l'accord sur le marché commun arabe ou celui de l'unité économique arabe, l'incitation purement économique d'un pays comme l'Arabie Saoudite à abandonner sa politique de "plan long" en matière de prix me semble faible. Il faut aussi bien souligner ici que l'adoption d'une éventuelle politique régionale arabe ne va pas sans une contrepartie "politique" tout court.

2. Mais avant de parler de l'importance des variables politiques dans la ligne de conduite saoudienne, continuons encore un peu l'analyse purement économique en faisant semblant comme si les variables politiques n'intervenaient pas dans la prise de décisions.

Si, en effet, la divergence des intérêts et des points de vue entre les pays de l'OPEP se faisaient uniquement selon les critères économiques que je viens d'énumérer, la théorie économique simple prévoit qu'une bataille économique entre les membres de cet organisme s'en suivra menaçant sérieusement sa stabilité. Mais cette bataille uniquement économique et pour des motifs de profit monétaire (à l'instar de ce que l'on peut attendre des firmes privées maximisant leur profit monétaire) ne se fera pas à mon avis pour une simple raison: L'Arabie Saoudite détient à elle seule environ 37% du total des réserves de tous les pays de l'OPEP réunis et a, moins que tous ces pays, un besoin pressant

d'argent. Par conséquent, les dommages économiques que ce pays peut faire subir à tous les autres s'il décide de faire "cavalier seul" est sans commune mesure avec ceux qu'il peut lui-même subir si jamais tous les autres se coalisent contre lui.

Dans cet esprit on peut même avancer l'idée que l'existence même d'un important agent comme l'Arabie Saoudite est, en soi, un facteur de stabilité de l'OPEP. Bien sûr, et il ne faut pas manquer de le souligner fortement, cette stabilité se fera au détriment des intérêts des autres membres de la coalition, ce qui est effectivement le cas aujourd'hui.

En bref donc, l'intérêt purement économique de l'Arabie Saoudite lui dicte un comportement de "modération" dans la hausse des prix (étalement à long terme de cette hausse) pour rentabiliser au maximum ses gisements. Mais ce comportement va à l'encontre des intérêts de la majorité des pays de l'OPEP qui, par l'intermédiaire des moyens uniquement économiques dont ils disposent, seraient incapables de le faire modifier.

Par contre, si nous introduisons le jeu des facteurs politiques il peut s'ensuivre que l'Arabie Saoudite, pour éviter les réactions d'ordre politique de son environnement immédiat, accepte ou même soit obligée d'adoucir sa position sur la ligne des prix pour préserver les intérêts vitaux des pays producteurs qui sont aujourd'hui lésés. Un tel changement dans le comportement m'étonnerai à peine car le précédent de l'embargo est là pour nous rappeler qu'au delà d'un certain seuil de résistance l'Arabie Saoudite ne peut nullement se dissocier du consensus qui l'entoure au risque de subir des dommages politiques beaucoup plus graves que les dommages économiques. En d'autres mots, il est tout à fait possible et même prévisible que l'Arabie Saoudite accepte d'acheter

un certain consensus, sans frustration, à l'intérieur de l'OPEP pour éviter non pas la bataille économique avec ses pairs mais leur hostilité et leur harcèlement politique.

IV- Les problèmes politiques de la période de transition

Mais l'Arabie Saoudite est soumise depuis un certain temps à des pressions en sens opposé lui demandant de conserver sa modération sur le plan des prix en contre partie d'avantages politiques et militaires. Ces pressions proviennent des pays occidentaux en général et des Etats-Unis en particulier. L'argument qui est toujours avancé pour soutenir ces pressions est que le monde industrialisé vit, depuis quelques années, une récession qui n'en finit pas de finir et qu'il serait, par conséquent, souhaitable de ne pas retarder la reprise économique par des augmentations des prix du pétrole.

En dernière analyse, cet argument découle d'une vue très courte de la vie économique qui est d'ailleurs la caractéristique typique de l'homme politique qui doit affronter son électorat à chaque trois ou quatre ans avec des résultats positifs pour conserver le pouvoir. Or, un tel comportement va à l'encontre et s'inscrit juste à l'opposé d'une stratégie énergétique globale et à long terme indispensable pour surmonter la crise physique en pétrole que nous promettent toutes les études prospectives de ces dernières années (WAES, CIA, OCDE, OPEP, AIE, ...etc).

Dans cet ordre d'idées, ce qui est plus grave encore que l'épuisement du pétrole c'est l'épuisement du temps nécessaire pour préparer la réponse à cet événement inéluctable.

En effet, le temps et les délais de réponse sont des facteurs très

importants en matière énergétique. A titre d'exemple seulement, une centrale nucléaire a besoin de sept à huit ans comme période de gestation pour produire; un champ pétrolifère nécessite de six à dix ans... etc. En revanche, l'horizon de l'homme politique dans la démocratie parlementaire dépasse rarement le délai qui sépare une élection d'une autre. Si le gel des prix fait l'affaire du consommateur et de l'homme politique à court terme, il n'est pas moins vrai que cette politique aura nécessairement des résultats désastreux quant le moment viendra où l'on sera obligé de subir une forte hausse des prix comparable à celle de 1973. Dans ces conditions, doit-on préférer un gel artificiel et provoqué des prix de l'OPEP quitte à confronter dans trois ou quatre ans une flambée des prix comparable à celle de 1973-1974?

La réponse que l'Administration américaine, qui donne le ton et indique souvent la voie aux administrations des autres pays industrialisés, semble donner à cette question s'articule autour de deux objectifs. Le premier cherche, par tous les moyens, à vouloir geler les prix de l'OPEP autour du chiffre fatidique de \$7 en termes réels. Le second objectif consiste à faire hausser les prix à la consommation interne par l'intermédiaire de la taxation nationale. La conséquence de ces deux objectifs, selon l'optique américaine, est la captation de la rente pétrolière des pays producteurs en vue de sa canalisation dans le financement des investissements colossaux nécessaires à la production, sur le territoire national, des produits substitués.

Les fondements de cette politique remontent à l'époque de Nixon-Kissinger et le plan du président Carter a très peu innové sur le fond en dépit de l'accent dramatique que le président américain utilise toujours en parlant de sa politique énergétique.

Deux contraintes hypothèquent la réussite de cette politique. La première est d'ordre interne. Il s'agit de faire admettre par un Congrès et un Sénat hautement réticents, une hausse des prix à la consommation interne. La bataille engagée dans ce sens par l'Administration Carter est loin d'être gagnée pour les raisons de principes que nous avons indiquées plus haut. Par contre, la bataille pour faire geler les prix de l'OPEP -deuxième contrainte de cette politique- paraît connaître un succès éclatant et prolongé.

Il reste, bien entendu, que le succès de cette politique de gèle systématique des prix du "brut" est conditionnée par le comportement conciliant et approbateur de l'Arabie Saoudite, le "leader" virtuel des pays de l'OPEP en matière de fixation des prix. Le brusque volte-face de l'Iran aux dernières conférences de l'OPEP et son ralliement à la position saoudienne ne fait que renforcer encore plus celle-ci. Mais jusqu'où ira la conciliation de l'Arabie Saoudite? Où, en termes plus directs, est-ce que ce pays peut vraiment aller à l'encontre des "souhaits" des Etats-Unis et dans quelles conditions serait-il tenté ou obligé de le faire? Ce sont là des questions qui renvoient directement à l'évolution très complexe et très imprévisible, à cause des "surprises" toujours possibles, de la crise israël-arabe et du poids des Etats-Unis dans cette région explosive du monde que constitue le Moyen-Orient.