

# L'OPEP et la stabilité du marché après 2004

Sadek Boussena

Séminaire international de l'OPEP

Vienne, 16 Septembre 2004

En dépit de statistiques faisant apparaître un surplus de l'offre sur le marché pétrolier mondial de plus de 1 Mb/j aux deuxième et troisième trimestres, les cours n'ont cessé de grimper en 2004. Le prix du brut de référence américain WTI a même frôlé les 50\$/b au mois d'août. Pourquoi de tels niveaux alors qu'apparemment il n'y a pas de pénurie, où disparaît « le pétrole manquant » si les stocks n'ont pas tellement augmenté ? En 2004, les événements géopolitiques et les craintes qu'ils suscitent ont, certes, contribué à créer des tensions, provoquant de vives réactions des opérateurs, réactions jugées parfois disproportionnées par rapport à la réalité concrète du marché. Par ailleurs, on a vu que le comportement des diverses parties concernées a profondément évolué par rapport aux expériences de 1973 et 1979. Ainsi, l'OPEP n'est plus accusée de tous les maux, on ne la considère plus comme responsable de cette flambée des cours. Au contraire, sa contribution à la stabilité des marchés (approvisionnement et prix) est souvent sollicitée par les autres parties. Comment doit-on interpréter, également, certaines déclarations apparemment insolites où d'un côté, des responsables de l'OPEP craignent qu'un prix élevé n'affecte la croissance économique mondiale alors que d'un autre côté, les cours actuels ne semblent pas émouvoir, outre mesure, les autorités monétaires, économiques voire politiques des pays développés ? Comment expliquer ces revirements, même si parfois, ils sont feints ? L'explication la plus plausible serait que les uns et les autres ont tiré les leçons des expériences passées. Les premiers, qui ont pourtant des besoins financiers pressants (et veulent de « bons prix »), craignent-ils réellement un dérapage trop fort qui finirait, à terme, par affecter substantiellement la demande ? Les seconds, qui n'ont pas intérêt à un nouveau choc, sont-ils vraiment insensibles à des niveaux de prix qui seuls seraient aptes à ralentir la consommation, encourager les économies d'énergie et le développement des autres sources de production, y compris celles des énergies alternatives ?

## Que se passe-t-il donc sur le marché pétrolier ?

Que se passe-t-il donc sur le marché pétrolier ? Deux explications sont possibles : soit cette situation résulte du risque géopolitique dans certaines régions productrices, soit ce sont des signaux précurseurs d'une lame de fond concernant les fondamentaux ? Ce n'est pas la première fois que le marché pétrolier est confronté au risque géopolitique. En 1991 par exemple, lors de la première crise du Golfe, on avait déjà connu des pics de prix mais assez vite, le danger passé, la chute fut terrible et durable. Le surplus potentiel de l'offre mondiale qui prévalait alors avait été déterminant dans cette évolution. Dans le cas où la hausse des cours de 2004 est un phénomène conjoncturel, amplifié artificiellement par la spéculation, il disparaîtra avec le retour au calme dans ces régions. Si en revanche, il s'agit d'un changement structurel, il ne s'estompera qu'avec la fin du cycle propre au marché pétrolier. Ou alors, et ce qui me semble le plus probable, les deux explications, qui ne sont pas exclusives, sont vraies

et dans ce cas, on serait entré, pour une période qui reste à déterminer, dans une phase de fragilité des équilibres fondamentaux du marché. Si, d'ailleurs, les cours ont pu atteindre le niveau de 50 \$/b pour le WTI, c'est précisément parce que ces deux explications coexistent.

Pour les divers acteurs qui souhaitent assurer une relative stabilité au marché pétrolier, il ne faut pas se tromper sur le diagnostic.

### ***La fiabilité des statistiques pétrolières remise en cause***

L'expérience de 2004 nous montre quel peut être l'impact sur le marché de statistiques qui ne reflètent pas la réalité. La plupart des opérateurs et des analystes ont, à cette occasion, pris conscience de la faiblesse et de la relativité des informations et des statistiques pétrolières. Ces statistiques, tant sur la demande, sur l'offre que sur l'état des stocks, se sont révélées souvent contradictoires et leur fiabilité a été remise en doute à plusieurs reprises car elles faussaient les anticipations des opérateurs, entraînant ainsi plus de volatilité non seulement sur les marchés futures mais aussi sur les marchés physiques.

### ***La demande pétrolière n'a pas été correctement évaluée***

Ainsi, plusieurs fois au cours de cette année a-t-on assisté à des rectifications importantes (vers le haut) de la consommation et les prévisions de la demande pétrolière mondiale. Finalement, on a résolu le mystère du « pétrole manquant » : il a été tout simplement consommé ou stocké, surtout en Asie, mais le système statistique ne permet pas d'évaluer avec précision ces flux. Si, en général, ces révisions sont de pratique courante, pourquoi ont-elles eu un tel impact cette fois-ci ? Pourquoi, la hausse, plus forte que prévue cette année, de la demande de pétrole, est-elle apparue comme une grosse surprise ? Alors que nous savons qu'elle est due, d'abord, à la reprise économique dans la zone OCDE, notamment aux Etats-Unis et ensuite, à la hausse des importations des pays émergents, en particulier de la Chine, de l'Inde et de quelques autres. Qu'y a-t-il là de surprenant sachant que la consommation est plus ou moins corrélée à la croissance économique et que les importations pétrolières de la Chine ne pouvaient qu'augmenter fortement étant données les limites de ses capacités de production pétrolière domestique ? En fait, la seule variable était et demeure le rythme de la constitution de stocks stratégiques de ces pays émergents, stocks dont ils ne pourront plus se passer avec l'accroissement de leur dépendance vis-à-vis du pétrole. Résultat : on peut d'ores et déjà annoncer qu'ils risquent même d'importer plus de pétrole que ne le nécessite leur stricte consommation. On peut envisager de rationaliser la consommation d'énergie dans les pays riches et il faudra certainement le faire très vite, ne serait-ce que pour des raisons environnementales mais, dans les conditions économiques et technologiques actuelles, je vois mal comment on pourrait demander aux pays en développement de ne pas utiliser le pétrole et les carburants. Ce ne serait, donc, pas faire preuve d'une grande capacité de prédiction que d'affirmer - à moins d'une crise mondiale ou de réajustement structurel - que les importations de ces pays devraient encore augmenter à des rythmes soutenus. Malgré quelques accélérations inattendues, l'évolution de la demande n'est pas la cause principale de l'ampleur de la flambée des cours de cet été. Ce n'est donc pas du côté de la demande mondiale que l'on pourra redresser les équilibres pétroliers, mais plutôt du côté de l'offre.

### ***Et la capacité de production mondiale a été sur-estimée***

Alors qu'il y a encore un an, la plupart des analyses traitaient des risques de surplus du fait de l'accroissement des capacités Non OPEP, on craint aujourd'hui que l'offre globale ne soit pas

suffisante pour le proche avenir. La géopolitique n'explique pas tout. En 2004, à la lueur des problèmes politiques dans certains pays producteurs, on a pris conscience - et, à mon avis, c'est l'information pétrolière la plus importante de l'année - des limites de la capacité de production mondiale. Les capacités d'offre supposées être en réserve, et pas seulement celles de l'OPEP, étaient plus faibles que ne laissaient croire les estimations antérieures. Les informations contradictoires, voire les polémiques à ce sujet (ainsi qu'à propos des réserves) n'ont fait qu'accroître la confusion, surtout en l'absence d'une définition commune de la notion de capacité de production. Si on ajoute les tensions ressenties par les opérateurs sur les marchés physiques durant certaines périodes, on peut en conclure effectivement que les capacités de production existantes sont aujourd'hui fortement sollicitées et en déduire que l'équilibre offre/demande actuel est finalement fragile et pourrait se transformer en déséquilibre virtuel. C'est probablement ce raisonnement qui explique les réactions disproportionnées des opérateurs suite à des événements ou des informations qui n'auraient pas eu cet impact il y a quelques temps. Que quelques centaines de milliers de barils en moins pour l'offre ou une variation inattendue des stocks aux Etats-Unis soient source d'une forte volatilité montre bien la fragilité des équilibres du marché. Voilà pourquoi les prix restent bien plus élevés que le haut de la fourchette OPEP. La capacité de production en réserve de celle-ci s'est considérablement restreinte au point où les opérateurs craignent que sa marge de manœuvre ne permette pas de gérer les dysfonctionnements éventuels dans l'approvisionnement mondial. Pour l'heure, au vu des estimations les plus crédibles, l'OPEP qui a produit près de 29.5 Mb/j en juillet 2004, dispose encore de 1 à 1.5 Mb/j et le problème ne se poserait donc pas pour les prochains mois, ce qui, à priori, devrait permettre de passer le test de l'hiver prochain puisque la production de l'OPEP sera, selon les prévisions, sollicitée au niveau de 30 Mb/j, à peu près, au quatrième trimestre 2004. Par contre, cette nouvelle évaluation de ces capacités mondiales (environ 85 Mb/j avec les NGL), couplée aux prévisions de la demande mondiale à partir de l'année 2005, pourrait effectivement, si de nouvelles capacités n'apparaissent pas d'ici là, devenir problématique (les capacités risquant d'être utilisées à 98%). Les contraintes virtuelles se situent donc plutôt du côté de l'offre. Ainsi, on peut s'attendre, pour la période à venir, à un approvisionnement en flux tendus qui permettra, certes, de couvrir la demande moyenne mais non les éventuels dysfonctionnements. Cela présume-t-il d'une accélération de la volatilité des cours et d'un intérêt encore plus suivi des stocks par les analystes et les opérateurs, alors que l'on connaît maintenant les difficultés objectives d'évaluation de cette variable ?

### Que peut faire l'OPEP ?

Résumons la situation présente : la demande augmente plus vite que prévue, l'offre semble virtuellement contrainte, les prix sont plus élevés que 40 \$/b, les raffineries fonctionnent à pleine capacité, les pays importateurs veulent accroître leurs stocks et les compagnies internationales recherchent avec insistance des opportunités d'investissements. Bref, à court terme, un contexte idéal pour l'OPEP. Mais, que faire après ?

Si elle ne dispose plus d'une capacité en réserve suffisante, l'OPEP ne pourra plus s'opposer aux éventuelles flambées des cours. On peut imaginer qu'elle pourrait, alors, se cantonner à un rôle de défense des prix avec la possibilité de réduire sa production. Dans de telles perspectives, quelles sont les questions qui se posent à l'OPEP ?

Permettez-moi, Monsieur le Président, de vous donner quelques unes de mes réflexions à ce sujet.

### ***Il faudra apprendre à vivre avec une moindre capacité de production en réserve .***

D'abord, je pense que l'OPEP ne pourra plus jouer seule le rôle de régulateur du marché, surtout si les investissements visant à accroître les capacités de production prennent du retard et qu'elle ne parvient pas à reconstituer une capacité de production en réserve substantielle (spare capacity). Reconstituer une telle marge de manœuvre impliquerait des décisions stratégiques coûteuses, car des capacités de production non utilisées (qu'il faut aussi entretenir) supposent de lourds investissements. Là se pose une question : des pays en voie de développement peuvent-ils se payer un telle stratégie ? Ne perdons pas de vue que la capacité supplémentaire en réserve de l'OPEP n'était pas le produit d'une politique volontaire mais la résultante d'une énorme perte du marché suite aux réajustements de la demande des années 1980 ni qu'elle a été, longtemps, l'une des causes principales de l'incapacité de l'organisation à faire appliquer la discipline des quotas de production. Il me paraît donc douteux que les pays de l'OPEP puissent investir lourdement dans des capacités destinées à la réserve alors que plane encore le risque de baisse des prix. Cela ne serait pas, contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser, une stratégie délibérée pour s'assurer de bons prix dans le futur. En effet, compte tenu de leurs besoins financiers énormes, une telle option (celle de financer des capacités excédentaires) me paraît irréaliste pour la quasi-totalité d'entre eux ; quant aux autres, je suis convaincu qu'ils procéderont, préalablement, aux analyses coûts/bénéfices globaux de tels projets. Ainsi, je ne pense pas personnellement, que l'industrie pétrolière mondiale puisse disposer, à l'avenir, d'une capacité en réserve équivalente à celle des années 1990. Le marché devra s'adapter à cette nouvelle donne qui implique, entre autres, comme nous l'avons rappelé plus haut, une plus grande volatilité des cours du pétrole brut.

### ***Actualiser le mécanisme de régulation du marché.***

Ensuite, si l'OPEP ne veut pas devenir un simple « price taker » et si elle souhaite encore réguler l'offre de pétrole, elle doit disposer d'une politique clairement définie, adaptée aux conditions réelles du marché et soutenue par l'unanimité de ses membres. C'était le cas des quatre dernières années avec « le mécanisme de prix » mis en place et qui est devenu la « raison d'être » de l'OPEP. Or, depuis plus d'un an, elle n'a pas eu besoin de le mettre en œuvre, notamment pour ce qui est de l'application stricte des quotas. L'organisation a su gérer cette phase avec pragmatisme, ne pas se laisser enfermer dans un mécanisme automatique et réagir en fonction d'évènements dont elle n'avait, de toute façon, pas la maîtrise. Les conditions du marché ont permis aux pays membres de produire pratiquement à pleine capacité, permettant ainsi de reporter les négociations internes mais, en même temps cela jette un doute sur la pertinence des décisions chiffrées relatives aux quotas de chaque pays, au plafond de production et à la fourchette de prix actuelle. Toutefois, le système des quotas et de la fourchette des prix est indispensable, mais doit être, comme tout mécanisme pour être efficace régulièrement, actualisé au fur et à mesure des développements réels du marché. Se pose, alors, la question de la redistribution des quotas qu'il vaut mieux actualiser en position confortable plutôt que dans l'urgence. La situation actuelle où semble-t-il la quasi totalité des pays membres produit à pleine capacité, pourrait servir de base de référence à une redistribution crédible de la production au sein de l'OPEP.

### ***Poursuivre un objectif de prix d'équilibre.***

Plus particulièrement, la fourchette de prix devrait, si nécessaire, être régulièrement révisée afin de prendre en compte les contraintes ou les opportunités du moment et maintenir sa crédibilité. Car, en effet, le principe économique que l'OPEP a appris à ses dépens dans le

passé, est que le commerce du pétrole, même si ce dernier est une marchandise stratégique, n'échappe pas aux règles du marché et de ses cycles. Du fait de l'élasticité, des prix relativement élevés entraînent une contraction de la demande et vice versa. Nous ne sommes pas encore à la fin de l'histoire du pétrole et je ne crois pas que ce mouvement ait cessé. L'expérience des deux dernières années, positive d'ailleurs pour tous les producteurs, ne doit pas faire oublier ce principe. Outre leur impact sur la croissance économique, des prix durablement élevés (par exemple de l'ordre de 50 à 60 \$/b dès aujourd'hui) revigoreront les politiques d'économie d'énergies et freineront la croissance de la consommation mondiale car ils rendraient le pétrole inaccessible à de larges pans de l'humanité, particulièrement dans les pays en développement, alors que le pétrole sera pour eux aussi un produit essentiel pour leur développement. Ces niveaux de prix attireraient (trop vite) aussi d'autres offreurs (et d'autres énergies de substitution) attisant encore plus la concurrence et le repli des cours. C'est le fonctionnement de ces règles que craignent, à juste titre, les responsables de l'OPEP : celle des cycles de prix qui, lorsqu'ils sont amplifiés par une forte volatilité, peuvent faire redescendre les niveaux très bas (18 ou 20 \$/b ?). Certes, compte tenu des capacités de production actuelles, un tel scénario ne semble pas prévisible à court terme, mais si les investissements sont relancés et si la situation géopolitique se détend, il n'est pas à exclure pour la période qui suivra. L'OPEP doit, donc, poursuivre sa quête d'un prix optimum acceptable par le marché, autant dire un objectif virtuel qui implique une veille stratégique continue et des adaptations régulières qui peuvent, d'ailleurs, se concevoir dans les deux sens. Cela relance, en tous cas, le débat sur le prix d'équilibre souhaitable pour les producteurs et les importateurs. L'expérience de la fourchette de prix 22/28 \$/b qui semblait satisfaire les principales parties jusqu'à fin 2003 est un bon exemple. Pour l'instant, les signaux du marché poussent à une révision vers le haut de cette fourchette (à l'intérieur d'une large bande de 25 à 35 \$/b ?) sans pour autant s'interdire de la réajuster vers le bas, à nouveau ultérieurement, si nécessaire.

### ***La stabilité du marché implique une coopération avec les autres acteurs du marché.***

Sous bien des angles, l'avenir du marché pétrolier reste incertain. Nul ne peut donc donner de garantie à l'OPEP quant à l'évolution des prix. Peut-elle, alors, financer seule, la construction de capacités de production supérieures à la satisfaction de la pointe saisonnière de la demande, condition nécessaire pour une stabilité du marché ? Il me semble, également, que l'OPEP devra, à terme, se doter d'un outil pour suivre avec précision la programmation de l'entrée en production des nouvelles capacités des pays membres et au niveau mondial pour un minimum de concertation afin d'éviter (ou du moins de réduire) les effets de brusques surplus de l'offre sur le marché. Au demeurant, pourquoi les pays de l'OPEP resteraient-ils seuls à vouloir de meilleurs prix, se distinguant durablement des autres exportateurs, des autres producteurs que sont les compagnies pétrolières ou même des pays importateurs qui souhaitent rationaliser l'usage du pétrole ? Pourquoi ne seraient-ils pas soutenus dans cette responsabilité ? L'OPEP revendique, déjà, le soutien des autres exportateurs lorsqu'il faut enrayer les chutes des cours. L'expérience de ces derniers mois indique qu'il lui faudra aussi recourir à la coopération d'autres parties pour stabiliser le marché. En effet, pour stabiliser le marché, ces dernières ne peuvent plus s'autoriser à rester passives. Par exemple, les autorités des grands pays importateurs peuvent apporter leur contribution car elles détiennent des outils pour réguler l'offre et la demande sur leurs marchés domestiques à travers les politiques de stockage, les taxes et la réglementation. Ainsi, pour empêcher les flambées incontrôlées des cours, si la production ne suffit pas, on pourrait recourir à l'utilisation partielle des stocks stratégiques. Il en est de même des grandes compagnies pétrolières dont la discrétion ne doit pas faire oublier qu'elles sont aussi des producteurs Non OPEP. Un échange d'informations

sur les plannings de mise en production des nouvelles capacités de production pourrait réduire les tensions ou les surplus sur les marchés. Bien que les législations de leurs pays leur interdisent strictement toute pratique de cartel et qu'on ne demande pas aux compagnies de s'associer à l'OPEP, on peut imaginer (tout en respectant ces contraintes légales) qu'elles puissent procéder à la publication régulière d'informations crédibles sur leurs plans de développement, à charge pour leurs compétiteurs d'y croire et d'en faire de même.

### ***La nécessité de relancer les investissements pétroliers.***

Les réserves mondiales de pétrole peuvent largement couvrir les besoins pendant encore plusieurs décades. Sans sous-estimer l'intérêt du débat sur le « peak oil », l'inquiétude réelle concerne, à des horizons plus rapprochés, le futur des capacités de production et le risque qu'elles ne soient pas suffisantes. Il faut surtout ne pas oublier que la situation dans laquelle se retrouve aujourd'hui le marché avec des capacités de production relativement restreintes est d'abord la conséquence des prix bas de la période 1986 – 2000 et du processus plus long (depuis 1973) qui privilégiait systématiquement la production hors OPEP. Ce qui est problématique, ce sont surtout la distribution géographique et la rapidité avec laquelle des investissements seront faits. Dès lors, le défi consiste d'abord à créer les bonnes conditions pour ces investissements. Les prévisions, par exemple, indiquent qu'il serait indispensable de doubler la production dans les pays de l'OPEP et notamment dans les quinze prochaines années. Est-ce possible ? Est-ce faisable ? C'était le titre de mon intervention lors de votre dernier séminaire en 2001, ici, à Vienne.

Permettez-moi de vous rappeler, encore, ce que j'estimais être les principales conditions d'une telle perspective :

La première est, bien entendu, le niveau des prix qui doit attirer puis conforter les investisseurs. Des prix durablement entre 30 et 35 \$/b seront certainement le meilleur des arguments pour encourager les pays producteurs à accroître encore plus leur capacité de production.

La seconde consiste à créer les conditions pour la rentabilité des investissements, car, encore une fois, comment peut-on croire que les pays exportateurs rééditent certaines erreurs du passé en prenant seuls en charge le financement de toutes ces installations avec le risque que ces capacités soient excédentaires, qu'ils se concurrencent et que les prix baissent. Ces conditions constitueront, indéniablement, déjà de bonnes réponses pour préparer de meilleurs équilibres du marché mais il faut aussi s'assurer d'autres types de relations entre les Compagnies internationales et les Compagnies publiques des pays exportateurs.

La troisième condition réside dans les efforts de tous pour la paix, la sécurité et la stabilité de ces régions : les pays exportateurs ne sont plus dans les mêmes conditions qu'il y a trente ans, leurs populations ont de nouvelles exigences. Leur problématique ne se pose plus seulement en termes de volume des revenus extérieurs, mais aussi de leurs conditions d'utilisation. Ils leur faut éviter les erreurs du passé, les recettes supplémentaires que procurent les prix actuels doivent être consacrées aux réformes et au développement durable, condition indispensable pour leur stabilité politique et sociale. Parce que cela risque de contraindre l'offre, les équilibres pétroliers futurs et la stabilité du marché dépendront aussi de cette variable. Ce qui se passe en Irak est instructif à plus d'un titre : il ne s'agit pas uniquement de régler les problèmes de paix mais aussi ceux de développement, de démocratie et de participation des populations concernées. Sous des formes certes complexes et variées, des exigences de démocratie et de justice se posent dans beaucoup de pays exportateurs, et pas uniquement dans ceux de l'OPEP. Meilleure répartition des richesses, contrôle des revenus, contrôle de leur usage, tel est l'avenir de ces pays, même si le cheminement est difficile et qu'il ne peut être imposé de l'extérieur.

