

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# GOVERNANCE INTERNATIONALE DU PÉTROLE

## LES SABLES MOUVANTS DE L'OPEP

PAR

AMINA LEBDIOUI (\*)

La gouvernance internationale du pétrole s'articule autour de plusieurs facteurs se situant dans des rapports de conflictualité et d'interdépendance permanents. L'évolution de ces rapports a entraîné de profonds changements dans la structure de gouvernance du marché pétrolier mondial.

Il existe plusieurs définitions et conceptions de la gouvernance mondiale, tantôt axées sur le pouvoir des États en la matière, sur celui des marchés ou sur l'interaction entre les différents acteurs en jeu, privés et publics (1). Ne répondant à aucune acception fixe, la gouvernance internationale du pétrole semble s'être construite dans un rapport de domination d'un groupe sur l'autre, cela à travers l'élément fondamental qu'est le contrôle du prix du pétrole (2).

Au sein d'un schéma pétrolier complexe, structuré par des considérations géopolitiques et économiques, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) tient un rôle particulier. Bien qu'il ne s'agisse pas de la seule organisation internationale traitant du pétrole (3), elle détient un rôle unique dans la gouvernance de ce secteur. Cette position s'accompagne toutefois de limites et nécessite des ajustements majeurs pour pouvoir survivre dans un marché énergétique en mutation.

(\*) Juriste spécialisée en droit et gouvernance de l'énergie.

(1) Cécile KÉRÉBEL / Jan Horst KEPLER, *La Gouvernance mondiale de l'énergie : gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie*, Institut français des relations internationales (IFRI), Paris, 2009, pp. 26-33.

(2) Bernard MOMMER, « The governance of international oil: the changing rules of the game », *Oxford Institute for Energy Studies, WPM*, n°26, 2000, p. 4.

(3) Parmi elles, l'Agence internationale de l'énergie, le Conseil mondial de l'énergie, le Forum international de l'énergie.

## L'ENJEU CENTRAL DU CONTRÔLE DES PRIX ET DES REVENUS

***La création de l'OPEP***

L'objectif de l'organisation, créée en 1960 (4), était de permettre, dans une première phase, une augmentation des revenus des pays producteurs, en réaction à la fixation unilatérale des prix par le cartel de compagnies qui dominaient alors le marché (5) et à leur décision de réduire les prix affichés en 1959 et en 1960, au détriment des Etats producteurs (6).

La résolution n°1 de l'accord portant création dispose ainsi que « *les Membres ne peuvent plus rester indifférents devant l'attitude des compagnies pétrolières qui, jusqu'ici, ont effectué des modifications de prix* ». L'accord prévoit alors un système pouvant réaliser la stabilisation des prix, par la réglementation de la production, « *en tenant compte des intérêts des pays producteurs et des pays consommateurs, ainsi que de la nécessité d'assurer des revenus réguliers aux pays producteurs et un approvisionnement régulier et économiquement efficace de cette source d'énergie aux pays consommateurs, ainsi qu'un revenu équitable à ceux qui investissent des capitaux dans l'industrie pétrolière* » (7).

Les missions de l'OPEP visent ainsi à coordonner et unifier les politiques de ses membres, afin de parvenir aux résultats susmentionnés. L'objectif premier sera atteint puisque les prix affichés resteront stables pendant dix ans.

La création de cette organisation n'est pas un acte isolé : elle s'inscrit dans le cadre d'un glissement global et graduel du contrôle des ressources naturelles par les pays où celles-ci sont situées. Ce nouveau contexte a débuté par des nationalisations dans le secteur pétrolier, notamment au Mexique dès l'année 1938. Dans les années 1950, l'Iran et l'Égypte

(4) Les membres fondateurs sont l'Arabie saoudite, l'Iran, l'Iraq, le Koweït et le Venezuela. 85% des exportations mondiales proviennent de ces pays. Georges FISCHER, « L'Organisation des pays exportateurs de pétrole », *Annuaire français de droit international*, vol. VII, 1961, p. 169. S'y sont ajoutés le Qatar en 1961, l'Indonésie en 1962, l'Émirat Abu Dhabi en 1967, l'Algérie en 1969, le Nigeria en 1969, l'Équateur en 1973, le Gabon en 1975, l'Angola en 2007, la Guinée équatoriale en 2017.

(5) Il s'agissait d'un cartel composé de l'Anglo-Persian Oil Company (aujourd'hui BP), de la Gulf Oil, de la Standard Oil (aujourd'hui Chevron), de Texaco (qui a fusionné avec Chevron), de la Royal Dutch Shell, d'Exxon, et de Mobil (qui ont par la suite fusionné pour devenir Exxon-Mobil). Elles furent péjorativement surnommées les « *sette sorelle* », par Enrico Mattei, alors président-directeur général d'ENI.

(6) La première diminution du prix, en février 1960, était de 18% par baril, la seconde de 10% durant l'été 1960. Cf. *Recherche et production du pétrole et du gaz : réserves, coûts, contrats*, Technip, Paris, 2002, p. 25.

(7) Accord portant création de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, Bagdad, 14 sept. 1960, Nations Unies, *Recueil de Traités*, vol. CDXLIII-XVIII, n°6363, 1962, p. 249. Les statuts de l'OPEP seront adoptés en janvier 1961, par la résolution II.6 lors de la Conférence de Caracas. Alors que la première version de ces derniers ne faisait aucune référence à un quelconque moyen d'agir pour parvenir aux objectifs recherchés par l'Organisation, ils seront amendés en 1966 et feront alors mention de l'opportunité des moyens à mettre en œuvre pour assurer la stabilité des prix, sans toutefois préciser lesquels. Georges FISCHER, *op. cit.*, p. 170.

adopteront des décisions similaires, non sans heurts (8). Cela a également pris la forme de renégociations des accords financiers entre États et compagnies pétrolières. En décembre 1950, l'Arabie saoudite décide en effet de négocier des aménagements financiers avec les compagnies pétrolières propriétaires de l'Aramco (9) et adopte la règle du « *fifty-fifty* », qui consiste en un partage égal des bénéfices, s'inspirant du modèle vénézuélien (10). Bientôt le Koweït, ainsi que d'autres pays du Moyen-Orient adopteront ce même type d'accords.

Le 14 décembre 1962, à l'Assemblée générale des Nations Unies, est adoptée la résolution 1803, « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles », qui marquera un tournant juridique fondamental dans la gouvernance nationale des ressources pétrolières (11). En 1968, dans le *Declaratory Statement of Petroleum Policy in Member Countries*, l'OPEP met d'ailleurs l'accent sur le droit inaliénable des pays d'exercer leur souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles. Ce texte fait en outre état des différentes missions de coordination de l'Organisation et énumère des recommandations faites aux États membres. Celles-ci ont notamment trait au contrôle des ressources, à la fiscalité, au rôle des compagnies pétrolières nationales et aux associations.

Dans le monde, la vague de nationalisations qui ont été décidées au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique latine durant les années 1970 renforce ce processus et la configuration des rapports entre États et sociétés pétrolières s'en trouve profondément bouleversée. Le choc pétrolier de 1973 constitue également un tournant fondamental dans les relations entre les pays producteurs et importateurs.

### *Un nouveau rapport de forces*

Le choc pétrolier de 1973 a inscrit l'industrie pétrolière internationale dans un nouveau mode de gouvernance, désormais basé sur un marché de vendeurs et offrant à l'OPEP un pouvoir économique et politique substantiel. Cette puissance n'a toutefois pas été utilisée à bon escient par les pays membres, qui ont souvent eu des visions à court-terme de leurs stratégies économiques. De plus, l'usage du pétrole comme arme politique en 1973 a jeté un discrédit sur l'organisation. L'origine de ce choc pétrolier,

(8) Le 1<sup>er</sup> mai 1951, l'Iran adopte une loi de nationalisation du pétrole, qui visait la concession d'Arcy appartenant à l'Anglo-Iranian Oil Company. Le différend que cette décision a provoqué avec le gouvernement britannique, ainsi que sa malheureuse issue, puisque la nationalisation sera révoquée, étaient le reflet du profond déséquilibre qui existait entre les pays d'accueil et les sociétés étrangères. Sur le conflit entre l'Iran et la Grande-Bretagne, cf. Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE, « Le conflit anglo-iranien, 1951-1954 », *Revue française de science politique*, 1965, vol. XV, n°4, p. 731. En 1956, en Egypte, la nationalisation du Canal de Suez, dans un contexte de crise politique entre l'Egypte et l'Occident, contribue à exacerber les tensions et conduira à la fermeture du Canal.

(9) L'Arabian Oil Company disposait d'une concession exclusive sur le territoire ; ses actionnaires étaient la Standard Oil, Texaco et Mobil.

(10) La loi sur les hydrocarbures du 13 mars 1943 institua le principe de l'égalité du partage des bénéfices.

(11) Résolution 1803 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 18 déc. 1962, « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ».

d'ailleurs davantage attribué à l'OPAEP (12) qu'à l'OPEP et interprété comme une décision de politique étrangère (13), fait suite à la guerre du Kippour entre Israël et les pays arabes, déclenchée le 6 octobre 1973. Le 16 octobre 1973, les membres de l'OPAEP augmentent les prix affichés et tous, à l'exception de l'Iraq, réduisent jusqu'à 25% leurs exportations, conditionnant ces décisions au retrait d'Israël des territoires palestiniens occupés (14). A la fin du mois d'octobre, un embargo sur les exportations vers les Etats-Unis, ainsi que d'autres pays européens et africains, est décrété. La crise est sans précédent. La multiplication par quatre du prix du baril et la pénurie des carburants resteront durablement associées au pouvoir de l'OPEP.

Cet événement a d'ailleurs renforcé l'idée que l'OPEP, organisation créée pour lutter contre le comportement de cartel des grandes compagnies pétrolières, pouvait agir à présent comme tel. Les membres de l'OPEP contrôlent désormais plus de 50% de la production mondiale et plus de 80% des réserves. La possibilité de cette menace conduira les pays occidentaux à s'en prémunir en diversifiant leurs sources d'approvisionnement (15). Le contrecoup de ces politiques sur les pays de l'OPEP se fera ressentir lors de la décennie suivante. En outre, dès la fin des années 1970, l'efficacité de l'Organisation se voit secouée par plusieurs événements et circonstances, de nature économique et politique.

#### LES DIVERGENCES ENTRE MEMBRES

##### *Un groupe hétérogène*

A la création de l'OPEP, les pays membres avaient un objectif commun, celui de contrer l'influence des compagnies étrangères opérant sur leur territoire, à travers des outils de négociation des revenus. L'homogénéité de cette mission et la présence d'« adversaires » communs ou semblables ne pouvaient que faciliter la cohésion du groupe. La donne change lorsque les industries pétrolières sont nationalisées, puisque les Etats producteurs disposent désormais du contrôle de leurs ressources. Prendre des décisions communes relatives aux prix et aux politiques de production s'avère alors difficile, d'autant que les membres ont des caractéristiques et des priorités socio-économiques différentes.

Au sein des pays membres, on distingue globalement les très riches pays du Golfe, tels que l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis ou le Koweït, caractérisés par d'importantes, voire colossales réserves et une faible

(12) Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole, créée en 1968 et composé des pays arabes membres de l'OPEP, auxquels s'ajoutent Bahreïn, la Syrie et l'Egypte.

(13) Robert MABRO, « Les dimensions politiques de l'OPEP », *Politique étrangère*, n°2, 2001, p. 406.

(14) Le prix de l'Arabe léger, pétrole de référence, passe de 2,2989 à 5,119 \$/b.

(15) *Recherche et production du pétrole et du gaz...*, op. cit., pp. 29-30 ; *Questions internationales*, n°89, janv.-fév. 2018, p. 12.

population, des pays d'Afrique et d'Amérique latine, aux réserves plus modestes mais à la population bien plus élevée (16). Une catégorisation répandue tend à penser que le premier groupe est dans une logique de parts de marchés, à la recherche de prix stables et modérés, alors que le second serait dans une quête de prix et de revenus élevés et que ce décalage serait source de divergences (17). En réalité, cela est à nuancer. Tous les pays veulent des revenus élevés, mais la principale différence au sein de l'Organisation tient non pas à cette volonté, mais aux capacités de chacun de réguler effectivement les prix du baril. C'est là que l'importance des réserves et des capacités de production entrent en jeu et influent directement sur le pouvoir d'action de chaque membre.

Ces décalages se sont par exemple manifestés lors du contre-choc pétrolier de 1986. Dès les débuts de la décennie 1980, les mécanismes du marché pétrolier mondial avaient changé, en raison notamment de découvertes pétrolières et gazières dans d'autres régions du monde (18), du développement de sources d'énergie alternatives (19) et des avancées technologiques dans l'industrie permettant de rendre commercialement rentables l'exploitation pétrolière de gisements aux coûts plus élevés que ceux situés dans les pays du Golfe. La production hors-OPEP a augmenté, alors que la demande mondiale a baissé (20). L'OPEP, qui a instauré des quotas de production en 1982 (21), tente de freiner la baisse du prix du baril, qui sera à 28 dollars en 1985, alors qu'il était à plus de 35 dollars en 1980. L'Arabie saoudite fournit un effort supplémentaire, en tant que producteur d'appoint et endosse un fardeau bien plus lourd que les autres pays (22). En 1985, le pays, dont les recettes ont chuté de plus de 75%, change alors de politique et adopte des contrats *net-back* qui lui permettent de gagner des parts de marché (23), mais qui contribuent à la chute des prix. En 1986, en concertation avec l'Iraq, le Koweït et les Emirats arabes

(16) Par exemple, les réserves pétrolières prouvées de l'Arabie saoudite sont estimées à 266,2 milliards de barils, celles de l'Iran à 157,2 milliards, celles du Nigeria à 37,5 milliards, celles de l'Algérie à 12,2 milliards. La position du Venezuela est plus singulière, ses réserves sont les plus importantes du monde (303,2) mais ses caractéristiques socio-économiques ne sont pas comparables à celles des riches pays du Golfe. Cf. *BP Statistical Review of World Energy*, 2018, p. 12.

(17) Jean-Pierre FAVENNEC, « Géopolitique du pétrole au début du XXI<sup>e</sup> siècle », *Commentaire*, n°99, 2002/3, p. 545 ; Cédric DE LESTRANGE / Christophe-Alexandre PAILLARD / Pierre ZELENKO, *Géopolitique du pétrole. Un nouveau marché, de nouveaux risques, des nouveaux mondes*, Technip, Paris, 2005, p. 104 ; R. MABRO, *op. cit.*, p. 409.

(18) Notamment en mer du Nord, dans le Golfe du Mexique, en Alaska, autour du Golfe de Guinée et en mer Caspienne.

(19) Il s'agit notamment d'une augmentation de l'utilisation de gaz naturel, de l'énergie nucléaire et du charbon.

(20) La demande annuelle mondiale connaît une baisse d'environ 300 Mt/an.

(21) Les quotas sont fixés à 17,5 millions de barils par jour. Cf. *Recherche et production de pétrole et de gaz*, *op. cit.*, pp. 35-36.

(22) Entre 1979 et 1985, la production saoudienne passe de 10 millions à 2,3 millions de barils par jour.

(23) Le *netback* est un « contrat de valorisation consistant en la vente d'une cargaison de brut d'un niveau de qualité donné, à un prix calculé à partir d'une estimation des coûts de raffinage et des produits pétroliers obtenus en raffinant ce brut ». Cédric DE LESTRANGE / Christophe-Alexandre PAILLARD / Pierre ZELENKO, *op. cit.*, p. 238.

unis, le royaume saoudien déclenche une guerre des prix, à l'appui de mesures de superproduction, faisant chuter le prix du baril à 8 dollars. Ces politiques de parts de marché sont censées avantager les pays du Golfe sur le long-terme, mais sont extrêmement défavorables aux autres membres de l'OPEP, notamment à des pays tels que l'Algérie, le Venezuela ou le Nigeria, qui subissent l'effondrement des prix. Ces derniers, pour faire face à la crise, adopteront par la suite des politiques d'augmentation de leur production afin d'inciter l'investissement étranger sur leur territoire (24).

Cette guerre des prix, qui suscita une défiance entre les différents groupes, avait en réalité aussi pour objectif d'affaiblir l'Iran, alors en guerre contre l'Iraq depuis 1980 (25). En 1991, la guerre du Golfe et l'embargo contre l'Iraq font presque disparaître ses exportations du marché mondial, empêchant une faillite de l'OPEP. Le programme « pétrole contre nourriture » permettant à l'Iraq de vendre une partie de son pétrole en échange d'une aide humanitaire (26) ne produira pas d'effets conséquents puisque les volumes autorisés ne représentent que le cinquième de la production iraquienne antérieure à la guerre. Cela a en outre permis à l'Arabie saoudite de tirer profit de cette situation, puisqu'elle a pu doubler ses revenus en compensant, à hauteur de 80%, la perte du marché pétrolier iraquien (27).

### *La géopolitique*

La vie de l'OPEP est également rythmée par les événements géopolitiques qui secouent la région du Golfe et, de ce fait, les relations entre les membres. Si les conflits, de nature politique ou militaire (28), n'ont pas empêché les pays de se retrouver aux réunions de l'OPEP et de prendre des décisions de concert, ces dissensions ont toutefois entravé la cohésion du groupe. Ces tensions ont des répercussions sur les négociations, la bonne foi des membres étant mise en doute, notamment celle de l'Arabie saoudite, dont se méfient particulièrement l'Iran et le Venezuela, eu égard à son alliance avec les Etats-Unis.

Cette continuité des rapports intra-groupe connaîtra cependant deux exceptions notables. La première a trait à l'exclusion temporaire de l'Iraq en 2003 au motif qu'il ne s'agissait plus d'un Etat souverain (29). Or il faut se rappeler que l'élément de souveraineté n'a jamais constitué une condition d'adhésion et de maintien à l'OPEP, puisque certains de ses membres

(24) Fadil J. CHALABI, « OPEC : an obituary », *Foreign Policy*, n°109, 1997-1998, p. 136.

(25) R. MABRO, *op. cit.*, p. 412.

(26) Le programme « pétrole contre nourriture » a été créé par la résolution 986 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 14 avril 1995. Il prévoyait la possibilité pour l'Iraq de vendre du pétrole afin de financer l'achat de fournitures humanitaires. Il démarre en 1996 et s'achève en 2003.

(27) F. J. CHALABI, *op. cit.*, p. 137.

(28) Notamment la guerre Iran-Iraq de 1980 à 1988, l'Invasion du Koweït par l'Iraq en 1990 et la première guerre du Golfe en 1990.

(29) Alvaro SILVA-CALDERON, « The role of OPEC in the 21<sup>st</sup> century », discours du Secrétaire général de l'OPEP, Bruxelles, 9 juil. 2003.

n'étaient pas des Etats indépendants à la création de l'Organisation (30). La seconde est relative au retrait du Qatar de l'Organisation en décembre 2018. Bien que la production pétrolière du Qatar ne soit pas conséquente et que le pays ait avancé des motifs principalement économiques pour expliquer cette décision (31), c'est bien la mésentente avec d'autres membres, particulièrement avec l'Arabie saoudite, et la volonté de se dissocier des dimensions politiques de l'OPEP qui sont à l'origine de ce choix.

### *La géopolitique saoudienne*

De par l'importance de ses réserves et de sa production, qui lui confèrent la capacité d'être un « *swing producer* » (32), l'Arabie saoudite tient une place prépondérante et unique sur le marché énergétique et sa politique peut déterminer, à elle seule, les tendances de prix. Ses engagements étrangers sont donc d'une extrême importance et, s'ils influent sur l'OPEP, ils peuvent également entrer en conflit avec les politiques de cette dernière (33). Son alliance historique avec les Etats-Unis constitue d'ailleurs un facteur structurant du marché pétrolier mondial (34), puisque, avec la Russie, il s'agit des trois plus grands producteurs de pétrole (35).

Alors que cette entente s'était détériorée à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et a été quelque peu ébranlée lors du rapprochement irano-américain sous la présidence de Barack Obama, les intérêts économiques et géopolitiques ont pourtant primé et pérennisé cette relation et ont supplanté les divergences idéologiques entre les deux pays. La longévité et la solidité de cette alliance repose aussi sur l'idée qu'elle dépasse en réalité les considérations de pétrole et de sécurité et s'appuie sur des fondements qui relèvent également de la géographie et de la religion (36). L'emplacement de l'Arabie saoudite au sein d'une zone stratégique, son rôle de gardien des lieux saints de l'Islam et son influence dans le monde musulman cimentent cette relation. Sa force s'en est

(30) Tels que le Koweït, le Qatar et l'Emirat d'Abu Dhabi. Cf. Luis E. CUERVO, « Opec from the myth to reality », *Houston Journal of International Law*, vol. XXX, n°2, mars 2008, p. 478.

(31) Premier exportateur de gaz naturel liquéfié, le pays veut se concentrer sur sa stratégie gazière. Le Qatar était l'un des plus petits producteurs de pétrole au sein de l'OPEP.

(32) *Swing producer* désigne la capacité d'un pays producteur à ajuster et équilibrer les prix.

(33) L. E. CUERVO, *op. cit.*, p. 513.

(34) La genèse de cette alliance remonte à l'année 1933, lors de l'attribution d'une concession exclusive d'exploration et d'exploitation pétrolières sur le sol saoudien à l'entreprise américaine Standard Oil Company of California. En 1945, le président Franklin D. Roosevelt et le roi Ibn Séoud concluent un accord verbal, communément appelé « Pacte du Quincy », du nom du navire où a eu lieu leur rencontre. Cet accord, d'une durée de 60 ans et renouvelé en 2005 pour une période similaire, repose sur une mutualité d'intérêts fondés sur la garantie d'une protection militaire du royaume saoudien par les Etats-Unis, en échange d'une sécurité d'approvisionnement énergétique. Si elle a souvent été résumée à la contrepartie pétrole contre sécurité, qui pourrait être interchangeable si les parties avaient des partenaires alternatifs, l'alliance entre les deux pays s'est révélée d'une solidité remarquable.

(35) En 2017, la production américaine est à 13 507 milliers de barils par jour, celle de l'Arabie Saoudite à 11 951, et la production russe à 11 257. Cf. *BP Statistical Review of World Energy*, 2018, p. 14.

(36) Rachel BRANSON, *Thicker Than Oil : America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*, Oxford University Press, 2006, pp. 21-24 ; Steven EKOVICH, « L'Arabie saoudite et les Etats-Unis : une alliance ambivalente et pérenne », *Confluences Méditerranée*, vol. XCVII, n°2, 2016, p. 107.

d'ailleurs trouvée illustrée durant la Guerre froide, lorsque les Etats-Unis se sont appuyés sur leur partenaire privilégié pour endiguer la diffusion du communisme dans cette région. Cette relation et ses évolutions ont d'ailleurs eu des conséquences sur les rapports économiques et énergétiques entre l'Arabie saoudite et la Russie.

La tension existante entre l'Arabie saoudite et la Russie est antérieure à la Guerre froide (37), mais a été exacerbée par cette dernière et aggravée par les prises de position et soutiens financiers et militaires dans les conflits au Moyen-Orient et en Tchétchénie. Sur le plan énergétique, en dehors d'une première coopération ponctuelle au sein de l'OPEP à la fin des années 1990, les deux pays ont des politiques divergentes. A la fin des années 2000, la Russie est dans une logique de développement de ses volumes d'exportation, alors que l'Arabie saoudite et ses partenaires s'attelaient à réduire la production pour augmenter les prix. La chute drastique des prix en 2014 modifie cependant la donne. Sa situation économique ayant changé, notamment avec les sanctions européennes à son encontre à la suite du conflit en Ukraine, la Russie a d'autres objectifs et une hausse des prix lui serait favorable. Cette convergence d'objectifs conduira à des discussions avec l'OPEP et à la conclusion d'un accord en 2016 avec un groupe de pays non-OPEP conduit par la Russie.

Cet accord est facilité et encouragé par le réchauffement des relations entre l'Arabie saoudite et la Russie. Ce revirement s'explique par un contexte géopolitique visant à contrer la percée de l'Iran, dont l'Arabie saoudite craint la montée en puissance à la suite de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien et au tiédissement des relations avec les Etats-Unis sous la présidence Obama.

La méfiance de l'Arabie saoudite à l'égard de l'Iran et de son influence dans la région a en effet parsemé l'histoire saoudienne. Elle s'est infiltrée dans ses rapports avec d'autres pays, notamment le Qatar, n'est pas étrangère au rétablissement des sanctions iraniennes en 2018 et influe directement sur les décisions prises dans le cadre de l'OPEP. La politique étrangère de l'Arabie saoudite, notamment son alliance avec les Etats-Unis, joue un rôle conséquent sur les politiques de l'OPEP. L'Arabie saoudite a ainsi souvent été accusé d'augmenter ou baisser sa production au gré des demandes du partenaire américain et de privilégier les intérêts des Etats-Unis à ceux des membres de l'OPEP les plus vulnérables aux fluctuations de prix. Ce déséquilibre a par exemple été illustré par le refus de l'Arabie saoudite, ainsi que d'autres importants producteurs, de procéder à une baisse de la production, lorsque l'Algérie a, en 2014, fait cette demande aux membres de l'OPEP afin d'enrayer la chute des cours durant cette période de prix bas. Or cette décision fait écho à celle, inverse, survenue en 2008, d'une augmentation de la production saoudienne à la demande

(37) Les deux pays rompent leurs relations diplomatiques en 1938 ; est notamment en cause le rapprochement entre l'Arabie saoudite et l'Occident.

des Etats-Unis dans un contexte de flambée des prix. Alors que l'Arabie saoudite avait minimisé la portée de cette action quant à ses effets sur le prix, ainsi que l'influence des Etats-Unis dans ce choix, cet exemple reste pourtant symptomatique des jeux politiques qui se jouent en dehors de l'OPEP et qui ont des répercussions sur son fonctionnement. Dans de telles circonstances, la spéculation tient une place prépondérante et n'est pas de nature à assurer la cohésion des membres.

Cela fut aussi par exemple le cas à l'occasion de la réunion du Comité ministériel mixte de suivi OPEP-non OPEP, qui s'est tenue à Alger le 21 septembre 2018. Si ce Comité ne constitue certes pas un organe décisionnel, il est pourtant apparu qu'un accord pour augmenter la production aurait été convenu entre l'Arabie saoudite, la Russie et les Etats-Unis en marge de la réunion et sans concertation avec les autres membres (38). Bien que cela ne soit pas avéré, l'existence d'accords informels, répondant à d'autres priorités que celles de la plupart des membres de l'OPEP, ont rythmé l'histoire de l'Organisation et sont notamment orientés autour de la politique étrangère de l'Arabie saoudite, en particulier autour de ses relations avec les Etats-Unis.

L'existence d'accords informels entre les entités les plus puissantes d'un groupe et des acteurs externes semble être une tendance classique du fonctionnement des relations internationales en matière pétrolière. Cela n'est pas dommageable dans la mesure où ça ne porte pas atteinte aux objectifs de l'Organisation et si les intérêts, même s'ils ne sont pas entièrement concordants, n'empiètent pas les uns sur les autres et n'empêchent pas la bonne marche des objectifs fixés dans un cadre organisationnel établi. Cependant, si le but d'une entente externe est d'affaiblir les décisions du groupe, le fonctionnement de ce dernier ne peut être que mis en péril. Pour appréhender la gouvernance du marché pétrolier, il est donc important de s'assurer en permanence que les impératifs de l'OPEP correspondent, durant une période donnée, aux alliances informelles nouées par l'Arabie saoudite et ses autres partenaires.

En outre, à la construction d'un système de gouvernance multiple s'ajoutent des conflits d'intérêts au sein même des rapports informels. La gestion de ces conflits d'intérêts est évolutive : elle dépend des personnalités politiques au pouvoir, de la situation du marché pétrolier et du contexte géopolitique. Les principes sous-tendant cette gestion ont eux-mêmes des conséquences économiques et géopolitiques. La gouvernance du pétrole ne peut s'entendre que par l'imbrication des différents facteurs structurant le marché et est donc de fait évolutive et mouvante.

(38) Olesya ASTAKHOVA / Rania EL GAMAL, « Exclusive: Saudi Arabia, Russia agreed in September to lift oil output, told US », Reuters, 3 oct. 2018.

LES CONTRADICTIONS AMÉRICAINES ET L'OPEP :  
LE PROJET DE LOI NOPEC

En matière d'intérêts discordants, les Etats-Unis s'illustrent en 2018 avec des positions ambivalentes sur la hausse des prix. Alors que, d'une part, celle-ci a contribué à renforcer l'industrie pétrolière américaine de schiste, le président Donald Trump s'agace régulièrement des effets de cette hausse sur le consommateur américain et l'impute entièrement à l'OPEP, tout en poursuivant une étroite collaboration énergétique avec l'Arabie saoudite.

Le projet de loi américain « No oil producing and exporting » (NOPEC) est le reflet de l'existence de conflits d'intérêts au sein même des rapports informels qui s'annexent à l'OPEP. Ce texte a été initié en 2000, mais est resté dormant, chaque président successif ayant menacé d'y apposer son veto s'il était présenté devant le Congrès. Il vise les « *oil producing cartels* » et prévoit que constituerait une violation de cette loi le fait, pour tout Etat, cartel ou autre forme d'association ou de coopération, d'œuvrer à la limitation de la production ou à la distribution de pétrole, de gaz naturel et de tout produit pétrolier, à la fixation ou au maintien des prix et à la restriction du commerce de ces commodités lorsque de telles actions sont de nature à avoir « *a direct, substantial, and reasonably foreseeable effect on the market, supply, price, or distribution of oil, natural gas or other petroleum product in the United States* ». En conséquence, l'Etat étranger qui violerait ces dispositions ne bénéficierait pas de l'immunité de juridiction devant les tribunaux américains (39).

Cette loi déclencherait la possibilité d'actions en justice contre l'OPEP et ses membres. Bien que le projet de loi vise les cartels, mais également toute forme d'association, de coopération ou d'action conjointe, c'est bien le comportement en tant que cartel pouvant influencer de façon substantielle et direct les prix aux Etats-Unis du pétrole, du gaz naturel et des produits pétroliers qui est en cause. Se poserait alors la question du statut de l'Organisation et de l'étendue de sa faculté à fixer ou maintenir les prix. Force est de constater que, dans ses actions concrètes, l'OPEP est restée concentrée sur les politiques relatives aux prix et aux productions nationales, ce qui a conduit de nombreux observateurs à la considérer purement comme un groupe de « *commodity exporters* » (40), ayant eu en outre le pouvoir d'agir comme un cartel. Bien que l'OPEP réfute cette appellation et se définisse comme une simple organisation intergouvernementale (41), ce statut, qui résonne comme une accusation,

(39) House of Representatives, « A bill to amend the Sherman Act to make oil-producing and exporting cartels illegal », 22 mai 2008, projet de texte disponible à l'adresse [www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5904/text?format=txt](http://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5904/text?format=txt).

(40) L. E. CUERVO, *op. cit.*, p. 524.

(41) Daniel INDIVIGLIO, « Is OPEC a cartel? », *The Atlantic*, 28 mai 2009.

la poursuit. Il est en outre conforté par la condition d'admission à l'OPEP d'être un « *substantial net exporter of crude petroleum* » (42).

Pour que l'OPEP soit en mesure d'adopter un comportement de cartel, il faut préalablement que la situation économique joue en sa faveur, comme cela a été le cas en 1973. Cela pose la question de savoir si l'Organisation, par son unique volonté, est véritablement responsable des prix des carburants aux Etats-Unis, cela d'une façon directe et substantielle. Des recherches empiriques ont été menées sur le sujet, en examinant le lien entre la production de l'OPEP et la production de chaque membre, afin de rechercher l'existence et les effets d'une coordination, puis le lien de causalité entre la production des pays de l'OPEP et les prix du pétrole. Les résultats ont tendu à démontrer qu'il n'y avait pas de preuve d'une co-intégration, c'est-à-dire d'une relation à long terme entre la production des membres et celle de l'OPEP. Il a également été démontré que la production de l'Organisation ne provoquait pas d'effets directs sur les prix du pétrole et qu'il s'agit plutôt de l'inverse (43). La diversité des facteurs influant sur les prix rend, en réalité, inenvisageable l'imputabilité de la responsabilité à un seul groupe, dont la coordination ne peut en outre être que difficilement vérifiée.

Alors que le projet de loi est présenté au Congrès en octobre 2018, l'OPEP s'en est toutefois inquiétée et a recommandé à ses membres, par une directive, d'éviter toute communication sur les prévisions et préférences de prix et de s'en tenir à des discours sur la stabilité, rompant ainsi avec la tradition de déclarations saoudiennes portant sur la recherche d'un seuil de prix et l'annonce de moyens visant à l'atteindre (44).

Cette situation d'une organisation dont le statut n'est pas consensuel et le fait que cela puisse avoir des conséquences sur l'immunité de ses membres devrait pousser l'OPEP à une révision de ses statuts, ne serait-ce qu'en termes de qualité de ses membres et du pouvoir de l'Organisation. Ses statuts sont, en effet, vagues sur cette question, les membres ne déléguant aucun pouvoir à l'Organisation, tandis que la question de l'immunité n'y est pas abordée.

L'un des plus importants défis auquel devra faire face l'OPEP sera peut-être de se repositionner à travers une redéfinition et un élargissement de son mandat, qui pourra dépasser les considérations exclusivement relatives aux prix. Une coopération renforcée avec d'autres pays producteurs et également consommateurs, ainsi que la prise en compte des politiques de diversification économiques et énergétiques devront entrer dans cette refonte des missions de l'organisation.

(42) Organization of the Petroleum Exporting Countries, « Statute », art. 7, version 2012. OPEP Secretariat, Vienne.

(43) Khalid M. KISSWANI, « Does OPEC act as a cartel? Empirical investigation of coordination behavior », *Energy Policy*, vol. XCVII, oct. 2016, pp. 171-180.

(44) « Don't mention the oil price- US legal threat prompts changes at OPEC », Reuters, 17 oct. 2018.

## VERS UNE SUPER-OPEP ?

***L'accord d'Alger***

L'accord d'Alger du 28 septembre 2016, conclu entre l'OPEP et le groupe non-OPEP, conduit par la Russie, et visant une limitation de la production, a marqué un virage décisif pour l'Organisation. La conclusion de cet accord a démontré que l'OPEP pouvait mener des actions communes qui auront un véritable effet sur les prix du baril, remplissant ainsi et enfin sa mission traditionnelle de stabilisation des prix. Cet accord a également permis de redessiner les contours de la coopération internationale en la matière avec les pays non-OPEP, notamment la Russie. Il ne s'agit certes pas du premier accord de ce type, mais les précédents n'avaient pas connu le même niveau d'engagement, notamment en raison des réserves russes. En effet, en 1999 (45), les groupes avaient convenu d'une réduction de leur production, mais cette coopération avait été ponctuelle et, lorsqu'en 2001, à la suite de l'échec d'une décision de baisse des quotas, l'OPEP avait de nouveau fait appel aux non-OPEP, les parties n'étaient pas parvenues à s'entendre sur un niveau de limitation (46).

L'accord de 2016 semble d'une autre tonalité. En plus de redonner à l'OPEP sa capacité d'influer sur les prix, il marque un renouveau des rapports entre l'OPEP et la Russie aux fins d'opérer un rééquilibrage du marché. Cet accord a d'ailleurs été prolongé le 10 décembre 2018, jusqu'en avril 2019, prévoyant une réduction de la production de 1,2 million de barils par jour. Le Venezuela, la Libye et l'Iran en sont cependant exemptés (47). L'Arabie saoudite et la Russie ont joué un rôle majeur dans la conclusion de cet accord et le ralliement des autres Etats, ce qui permet de garder un certain optimisme quant aux discussions relatives à une formalisation de moyen- ou long-terme de cette coopération.

***La volonté d'une coopération renforcée***

L'institutionnalisation de la coopération avec la Russie et les pays non-OPEP marquera un tournant important dans la gouvernance internationale du pétrole. Alors que le rapprochement entre l'Arabie saoudite et la Russie est considéré par des experts de l'industrie comme le fait géopolitique le plus intéressant de ces deux dernières années(48), la formalisation de cette

(45) Décision de la 107<sup>e</sup> conférence du 23 mars 1999.

(46) Cédric DE LESTRANGE *et al.*, *op. cit.*, pp. 107-108.

(47) L'Iran subit les conséquences des sanctions américaines en vigueur depuis le 4 novembre 2018. Alors que le montant de ses exportations était de plus de 2,5 millions de barils en avril 2018, il a chuté à 1,3 dès le mois d'octobre. Cf. « Les exportations iraniennes de pétrole continuent de chuter », Reuters, 15 oct. 2018. La production libyenne est quant à elle en péril depuis les « Printemps arabe » de 2011. Elle est passée d'une production de 1 659 milliers de barils par jour en 2010 à 479 l'année suivante et souffre d'une grande irrégularité depuis. Cf. *BP Statistical Review of World Energy*, 2018, p. 14. Le Venezuela est quant à lui dans une situation énergétique et économique dramatique et sa production ne cesse de chuter.

(48) Pierre TERZIAN, entretien au journal *El Watan*, 26 sept. 2018.

alliance constituerait un événement historique (49). Il s'agirait du premier véritable engagement international de l'OPEP et d'une ouverture vers un élargissement.

Dans le cadre de cette collaboration, la question d'une éventuelle adhésion de la Russie à l'OPEP pourrait aussi être envisagée (50). Cette orientation de l'OPEP et du marché pétrolier en général est intéressante. Les discussions sur la coopération entre des institutions, groupes de producteurs et de consommateurs pour instituer une véritable gouvernance ont fleuri au cours de la dernière décennie. Or l'élément qui a permis un sursaut de l'OPEP et qui semble aujourd'hui assurer sa viabilité est le rapprochement avec d'autres producteurs. La mutualité d'intérêts semble avoir remplacé les traditionnelles concurrences. Bien qu'on ne puisse pas augurer de la longévité, ni même de l'authenticité de ces relations, leur existence actuelle apporte de nouveaux éléments de réflexion.

#### LES DÉFIS DE L'OPEP

##### *Dépolitiser - décartelliser*

L'OPEP n'ayant coutume de faire appel à la coopération des pays non-OPEP qu'en période de prix bas, l'un des principaux défis aujourd'hui est de pérenniser cette collaboration, même lorsque les prix sont en tendance haussière. La persistance du dialogue engagé depuis l'année 2016, ainsi que la volonté d'une réelle temporalité semblent indiquer que cette voie est en passe d'être suivie. C'est que le nouveau contexte global et la crainte d'une domination du marché par les Etats-Unis encouragent cette coopération. L'OPEP, notamment l'Arabie saoudite, et la Russie ont tout intérêt à travailler ensemble à une convergence d'intérêts face au schiste américain.

Un autre élément permettant d'être optimiste quant à une coopération durable est le changement dans les politiques et visions des pays producteurs quant à leur rente pétrolière. La nécessité et l'objectif de diversification des énergies et de l'économie les conduisent irrémédiablement à reconsidérer leur rapport aux prix et à préférer la recherche d'un prix équilibré sur le long-terme. Bien que cet objectif de diversification économique fasse l'objet de déclarations depuis plusieurs décennies, le développement des politiques d'atténuation du changement climatique apporte une urgence grandissante à la question. Cependant, ces politiques, pour être mises en œuvre, nécessitent des dépenses publiques élevées et encore bien souvent les pays producteurs d'hydrocarbures, notamment ceux de l'OPEP, ont besoin des revenus issus de l'exportation de pétrole et de gaz pour financer ces mesures. C'est actuellement le cas de l'Arabie saoudite, qui a mis en place une vaste stratégie de diversification de son économie, ce qui nécessite des

(49) Jason BORDOFF, « This isn't your father's OPEC anymore », *Foreign Policy*, 26 juin 2018.

(50) Carole NAKHLE, « OPEC's next phase », *Geopolitical Intelligence Services*, sept. 2018.

financements importants (51). D'ailleurs, alors que l'ouverture du capital de l'entreprise pétrolière nationale, Saudi Aramco, avait été annoncée en 2016 et reportée à plusieurs reprises, les autorités saoudiennes ont de nouveau annoncé que celle-ci était ajournée à l'année 2020 ou 2021 (52), afin que l'entreprise puisse bénéficier de la hausse des prix et que son introduction en bourse lui soit davantage profitable. L'un des buts affichés de cette privatisation partielle est que la vente des parts puisse substantiellement contribuer à la mise en place des stratégies de diversification (53).

Une interprétation pessimiste tendrait à considérer que les politiques de diversification et d'ouverture du capital sont en vogue en période de prix bas, lorsqu'elles apparaissent nécessaires et perdent de leur intérêt lorsque les prix du baril augmentent et confortent la rente pétrolière. Ces visions à court-terme, qui ont trop longtemps prévalu, ne semblent toutefois plus correspondre aux tendances et surtout aux exigences actuelles.

La question est également celle du renforcement du dialogue avec les pays consommateurs et les autres instances relatives à l'énergie. Alors qu'on a pu, dans le passé, évoquer l'idée de coopérations plus étroites entre l'OPEP et l'Agence internationale de l'énergie, dépassant le simple dialogue, voire celle d'une organisation internationale regroupant consommateurs et producteurs, cela reste encore aujourd'hui inenvisageable, tant les intérêts des uns et des autres demeurent éloignés. Aussi, une telle approche ne pourrait passer que par une dépolitisation des affaires pétrolières ou du moins une démarche moins passionnelle. Bien que la transition énergétique l'y amène inéluctablement dans quelques décennies, cet « idéal » n'est pas encore à l'ordre du jour et les considérations politiques continuent de prévaloir. Il a également pu être suggéré qu'une réforme de l'OPEP pourrait prendre la forme d'une régulation et d'une gestion de l'Organisation et de ses décisions par des experts neutres, de nationalité indifférente aux membres et répondant à des logiques purement économiques (54).

Sur cet aspect, il est intéressant de comparer l'approche et la vision des producteurs traditionnels, membres de l'OPEP, de celles, plus neutres, des pays producteurs émergents. Alors que toute l'histoire pétrolière des premiers est teintée de considérations politiques et nationalistes et que leurs compagnies pétrolières nationales ont été créées et maintenues pour la plupart pour être les gardiennes des ressources du pays, la situation est différente pour les producteurs émergents. Ces derniers ont un rapport différent à l'investissement étranger et à leurs éventuelles entreprises nationales. Celles-ci sont certes établies pour assurer un plus grand revenu

(51) En 2016, l'Arabie saoudite a présenté un vaste et ambitieux programme de diversification et de privatisations, intitulé « Saudi Vision 2030 ».

(52) « Le feuilleton de l'introduction en Bourse d'Aramco se poursuit », *Le Monde*, 10 oct. 2018.

(53) Le bien-fondé de cette causalité est cependant controversé. Cf. Nordine AIT LAOUSSINE / John GAULT, « Nationalization, privatization and diversification », *Journal of World Energy Law & Business*, vol. X, n°1, janv. 2017, p. 7.

(54) L. E. CUERVO, *op. cit.*, p. 442.

à l'Etat, mais elles ne sont pas appréhendées en tant que « gardiennes des ressources ». Cela se manifeste dans les droits et obligations qui leur sont octroyés. Alors que les compagnies des producteurs traditionnels ont bénéficié d'un accès presque illimité et garanti par la loi aux blocs d'exploration et d'exploitation pétrolières, les nouvelles sociétés nationales ont des droits de participation bien plus limités et doivent souvent négocier leurs parts dans les contrats. Certains de ces pays sont d'ailleurs regroupés autour d'un New Petroleum Producers Discussion Group (55). A travers des réunions et programmes de *mentoring*, ils collaborent pour adopter des meilleures pratiques de l'industrie, notamment pour les questions relatives aux entreprises nationales, à la fiscalité et aux contrats avec les investisseurs étrangers. Ils s'inspirent également, lorsque cela est pertinent, des modèles des pays de l'OPEP. Bien que leurs seuils d'exportation n'entrent pas dans le champ de l'OPEP, un dialogue avec ceux-ci pourrait apporter un souffle nouveau à l'Organisation. Cette dernière compte aujourd'hui des Etats en crise, n'a plus le même rôle qu'à sa création, n'a plus la même puissance que dans les années 1970, mais un seuil d'exportation substantiel est maintenu comme condition d'adhésion. Or le marché énergétique, ainsi que les caractéristiques de ses membres ont profondément évolué. Le départ du Qatar, exception faite des motifs politiques, a montré que le paradigme avait changé et qu'il était nécessaire de s'adapter aux différents profils existants et de ne pas composer uniquement avec les grands exportateurs de pétrole. Une telle ouverture vers des producteurs plus modestes permettrait en outre un glissement progressif des priorités et une décartellisation de l'Organisation.

### ***La transition énergétique***

Si une coopération institutionnalisée et de long-terme avec les non-OPEP, notamment la Russie, à travers une Super-OPEP, constituerait une avancée majeure et inédite, signifiant que l'OPEP aborde le marché pétrolier avec pragmatisme, l'Organisation doit encore faire face à de nombreux défis et difficultés. En dehors de la stabilisation des prix, les principales priorités, d'ailleurs corrélées, sont relatives aux politiques d'atténuation du changement climatique et aux relations avec la Chine et l'Inde.

Bien que cela fasse partie des thèmes de travail de l'Organisation, la prise en compte des politiques relatives à la transition énergétique doit être renforcée. Il a été regrettable de constater que, lors du 7<sup>e</sup> séminaire international de l'OPEP en juin 2018, cette question a été à peine abordée, alors qu'il s'agit de la menace la plus importante sur la production pétrolière des pays membres. D'ailleurs, le principal risque pour la prédominance de l'OPEP pourrait provenir de son principal client, à savoir le marché asiatique, notamment la Chine et l'Inde. Ces deux pays, les plus

(55) Ce groupe de plus de trente pays compte notamment le Mexique, l'Uruguay, le Nigeria, le Ghana, la Côte-d'Ivoire, le Liban, l'Angola, la République démocratique du Congo, l'Afghanistan, l'Iraq.

gros importateurs du pétrole OPEP, notamment saoudien et iranien, mais disposant également d'autres importantes sources d'approvisionnement, s'agacent des coupes de production et de la hausse des prix qui ont résulté de la coopération OPEP-non OPEP. Les pays asiatiques, notamment la Chine, se trouvent en outre très affectés par la mise en place des sanctions américaines contre l'Iran. Bien qu'elle fasse partie de la liste des huit Etats autorisés à maintenir des relations commerciales avec l'Iran, les montants des importations, même cumulés à ceux du marché noir qui s'organise depuis plusieurs mois, ne pourront pas atteindre les niveaux antérieurs à l'instauration des sanctions.

Durant l'été 2018, s'est d'ailleurs profilée l'idée d'un « *buyers club* » composé de la Chine et de l'Inde (56), auxquels pourraient s'ajouter d'autres pays (tels que le Japon ou des pays européens), et ayant pour objectif d'exercer des pressions sur l'OPEP afin de « marchander » les prix. Les approvisionnements chinois en provenance des Etats-Unis, ainsi que d'étroites relations commerciales avec de nombreux pays africains producteurs de pétrole appuient la force de ce groupe.

La Chine et l'Inde sont par ailleurs engagées dans une course à l'électrification, notamment en matière de véhicules électriques. Leur capacité en la matière est alors censée servir de levier contre l'OPEP et leur permettre de négocier une transition énergétique graduelle et non pas brutale.

Cependant, la menace semble quelque peu illusoire. Si les Etats avaient réellement les capacités d'atteindre plus rapidement cet objectif, ils ne s'embarrasseraient pas de négociations avec l'OPEP pour repousser cette échéance. Le véritable pouvoir d'un éventuel « *buyers club* » réside dans sa capacité à réduire son approvisionnement intra-OPEP. Au vu de l'importance du marché asiatique, il est raisonnable de présager que le dialogue et la coopération entre les parties se poursuivront (57) car, au-delà des exportations, il y a également des enjeux en matière de raffinage et d'investissement des puissantes compagnies chinoises au sein des pays membres de l'OPEP (58). L'Organisation a davantage besoin de la Chine et de l'Inde que l'inverse et elle ne prendra pas le risque de mettre en péril cette relation qui frôle la dépendance. En outre, la guerre commerciale entre les Etats-Unis et la Chine, qui n'a cependant pas affecté les importations énergétiques, mais instaure un climat de défiance, ainsi que l'instabilité récurrente des pays d'Afrique partenaires de la Chine et de l'Inde tempèrent les ambitions de ces pays en termes d'indépendance vis-à-vis des producteurs du Moyen-Orient.

(56) Carl POPE, « Oil-importing countries need a cartel to challenge OPEC », Bloomberg, 2 juil. 2018.

(57) OPEC-China Energy Dialogue, *Joint Conclusion of the Second High-Level Meeting*, Pékin, 20 déc. 2017, disponible à l'adresse [www.opec.org/opec\\_web/en/press\\_room/4738.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/4738.htm).

(58) D'ailleurs, l'entreprise pétrolière nationale chinoise CNPC avait manifesté un intérêt pour l'ouverture du capital de Saudi Aramco.

Le défi de l'OPEP sera donc également de diversifier ses partenaires afin de ne plus être dépendante d'un groupe restreint de clients et de leurs pressions. Cela pourrait être permis par l'élargissement de l'Organisation à d'autres pays producteurs : la Super-OPEP est résolument l'avenir de l'OPEP.