

Les Études du CERI
N° 136 - juillet 2007

**A la recherche
d'une meilleure gouvernance d'entreprise :
Petróleos Mexicanos (Pemex)**

Isabelle Rousseau

A la recherche d'une meilleure gouvernance d'entreprise : Petróleos Mexicanos (Pemex)

Résumé

Dans un environnement complexe, où se multiplient les incertitudes et les risques sur les plans économique, géopolitique et climatique, les compagnies pétrolières – nationales et internationales – ont cherché à rationaliser leurs structures organisationnelles pour mieux résister à la compétition. C'est le problème qu'affronte Pemex, la société nationale pétrolière mexicaine qui occupe le troisième rang mondial en termes de production de pétrole. Le processus de réformes n'est pas aisé car il implique des changements à la Constitution alors que, avec le processus de démocratisation du pays, aucune force ne domine l'échiquier politique.

Les équipes qui ont dirigé Pemex depuis le début des années 1990 se sont efforcées de répondre aux questions suivantes : quelles sont les modalités organisationnelles qui, dans un tel contexte, pourraient permettre à Pemex de conserver son statut d'entreprise d'Etat tout en fonctionnant d'après les modalités et les critères en vigueur dans le secteur privé ? Plus concrètement, comment simuler un environnement de marché au sein d'un monopole d'Etat sans modifier le texte constitutionnel, comment forger une nouvelle culture d'entreprise alors que le tout puissant syndicat pétrolier fonctionne selon une vieille logique corporatiste et comment introduire des critères de responsabilité sociale lorsque les traditions discrétionnaires ont été de mise ? Face aux réponses que ces responsables ont apportées, quel bilan peut-on faire aujourd'hui des réformes entreprises ?

Improving the Governance of a Petroleum Company: Petróleos Mexicanos (Pemex)

Abstract

Facing a very complex environment with many economical, geopolitical and climate uncertainties and risks, National and International Oil Companies have been looking for a more rationale organizational structure to hold out against competition. This is the problem Pemex – the Mexican National Oil Company - which is third-ranked in world oil production, has been facing with.

The reform process is not easy: it implies changes to the Constitution. With the recent democratization of the political regime, none of the major political parties alone is dominant in the Congress and has the capacity to push through such changes.

Since the beginning of the nineties, the teams who governed Pemex tried to reply the following questions: Which kind of organizational mechanisms would allow Pemex to conserve its condition as a National Company and, in the same time, to be managed with the private sector principles and criteria? More concretely, is it possible to stimulate a market context inside a state monopoly without modifying the text of the Constitution? How can a new labor culture be created when the very influential Oil Trade Union has been maintaining a corporatist logic of the *ancien régime*? How to introduce criteria for corporate social responsibility when secrecy has been part of the traditions in the management of the company?

What kind of evaluation is it possible to make nowadays about the reforms those managers offered?

A la recherche d'une meilleure gouvernance d'entreprise : Petróleos Mexicanos (Pemex)

Isabelle Rousseau

Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México

A la fin des années 1990, moyennant une série de fusions et d'acquisitions, les compagnies pétrolières internationales (les CPI) ont cherché à rationaliser leurs structures organisationnelles. Elles ont d'abord réduit leur personnel, avant de se regrouper selon une logique de complémentarité dans leurs spécialisations¹. Cela leur a permis de mieux affronter un environnement où prédominent de nouvelles formes de compétitivité (liées à l'avènement de nouvelles technologies) et où se multiplient les incertitudes et les risques sur les plans économique, géopolitique et climatique.

Face à ce mouvement, les sociétés nationales pétrolières ont voulu réagir de manière à rester dans la course, à satisfaire la demande interne en combustibles et à mieux encadrer le développement économique et industriel de leur pays.

En Amérique latine, ce changement s'est déroulé dans un contexte où l'insolvabilité financière de la région avait conduit la plupart des pays latino-américains à adopter des programmes de stabilisation et d'ajustements structurels. C'était la condition posée par les organismes financiers internationaux (FMI et Banque mondiale principalement) pour reconduire des prêts en leur faveur. Conformément au Consensus de Washington, des politiques d'inspiration néolibérales ont réduit le rôle de l'Etat dans l'activité économique. Le secteur énergétique n'a pas été épargné d'autant qu'il était considéré comme l'une des principales sources de l'endettement. En effet, d'après l'Organisation latino-américaine de l'énergie (Olade), l'endettement externe dû à l'énergie représentait 20 % du total de la dette extérieure : dans les pays producteurs, la modernisation de l'infrastructure pétrolière (en exploration, production et industrie de transformation) s'est faite au détriment de la santé

¹ Exxon et Mobil (1999) ; British petroleum et Amoco (1998) ; Texaco et Chevron (2001) ; Royal Dutch Shell et Texaco (1999) ; Total et Petro Fina (1999) puis Total Fina et Elf (2000).

financière nationale et a nettement participé à la spirale de l'endettement. Néanmoins, alors qu'au niveau régional le processus d'ouverture et de privatisation a été largement par l'ensemble des secteurs industriels, concernant l'énergie – et en particulier les hydrocarbures –, le virage a été nettement plus timoré. L'importance traditionnelle du secteur minier – une ressource-clé pour les économies nationales de cette région – explique en partie cette réticence. Par ailleurs, la création d'entreprises publiques, dotées en général du monopole, avait répondu à une logique à la fois industrielle et politique. Vu la faiblesse historique du secteur privé dans cette région, seul l'Etat disposait des ressources pour assurer les investissements nécessaires à la création d'industries au capital intensif. C'était de surcroît un moyen de promouvoir le développement de l'industrie nationale. Enfin, ces entreprises ont eu pour mission d'intégrer l'espace national. Elles l'ont fait de deux manières : d'une part en construisant une vaste infrastructure dans les régions de production, d'autre part en établissant un réseau de distribution et de commercialisation des produits finis dans l'ensemble du pays. D'ailleurs, jusque dans les années 1980, ces sociétés nationales ont plutôt rempli avec succès les différents rôles qui leur avaient été dévolus : fiscal, social, industriel et aussi d'intégration nationale. Leur situation de monopole, qui couvrait généralement l'ensemble de la filière, les a conduites progressivement à devenir les entreprises les plus importantes de la région.

Cependant, sous la double pression de la réforme néolibérale et des mutations qui ont affecté l'ensemble du secteur au niveau mondial, l'adaptation des sociétés nationales latino-américaines est devenue un impératif. Néanmoins, les choix organisationnels et institutionnels que les différents pays ont adoptés pour réformer leur industrie pétrolière ont été extrêmement variés, allant de la privatisation totale (Argentine et Bolivie) à la conservation du monopole d'Etat (Mexique) en passant par différents modèles intermédiaires (Brésil, Venezuela, Equateur et Colombie). Des études ont démontré que plusieurs facteurs étaient à l'origine de cette hétérogénéité ; elles ont souligné en particulier le rôle joué par l'histoire de l'industrie pétrolière et de l'évolution des formes institutionnelles du secteur².

A cet égard, l'industrie pétrolière au Mexique et la société nationale – Petróleos Mexicanos (Pemex) – sont exemplaires. Ici, plus qu'ailleurs en Amérique latine, l'histoire et la configuration du système politique et économique mexicains ont assigné des traits particuliers aux stratégies et aux mesures adoptées pour réorganiser la société et l'industrie pétrolières nationales. En effet, la Constitution assigne un rôle particulier à la nation, seule autorisée à prendre en charge les différentes phases des processus minier, industriel et même commercial. En outre, l'expropriation pétrolière (18 mars 1938) a été récupérée sur le plan symbolique et a été érigée en mythe : la possession du pétrole, depuis lors, reste associée à la défense de la souveraineté nationale. Par ailleurs, depuis les années 1990, le processus de démocratisation du pays, qui se caractérise par un « gouvernement divisé » (sans majorité capable de forger des consensus), a compliqué la mise en œuvre de réformes profondes. En effet, celles qui requièrent une modification de la Constitution exigent l'approbation des deux tiers des députés et sénateurs au niveau fédéral et la majorité absolue des représentants des congrès locaux. A l'heure actuelle, le rapport des forces sur l'échiquier politique ne permet pas d'entreprendre de telles réformes constitutionnelles.

² Palacios (2002).

Enfin, Pemex – qui est la septième compagnie pétrolière dans le monde et fait du Mexique le sixième producteur de pétrole brut (avec 3,4 millions de barils par jour) et le quatorzième en termes de réserves prouvées³ – est restée un monopole d'Etat, l'un des seuls qui subsiste dans l'industrie pétrolière au niveau mondial. Or cette société nationale, qui contribue pour plus de 35 % aux recettes fiscales de l'Etat, connaît depuis déjà plusieurs années une période difficile qui pousse à des transformations d'envergure.

De manière à réaliser sans à-coups le passage du statut d'établissement public protégé à celui de compagnie pétrolière capable d'accumuler les meilleurs revenus possibles et de résister à la concurrence internationale, les responsables successifs de Pemex ont estimé que la réorganisation administrative serait la meilleure solution.

Cela les a amenés à reprendre le thème de *la governance structure* de Williamson : quelles sont les nouvelles modalités organisationnelles qui pourraient permettre à Pemex de conserver son statut d'entreprise d'Etat tout en fonctionnant d'après les modalités et les critères en vigueur dans le secteur privé⁴ ? De manière plus concrète, cela revient à se poser plusieurs questions : comment simuler un environnement de marché au sein d'un monopole d'Etat ? Quelles mesures adopter ? Comment internationaliser une entreprise qui, jusque-là, avait été repliée sur elle-même et s'était consacrée à répondre à la demande locale ? Comment forger une nouvelle culture d'entreprise alors que le tout puissant syndicat pétrolier fonctionne selon une vieille logique corporatiste ? Comment introduire des critères de responsabilité sociale (avec les composantes de transparence et de responsabilité financière requises) dans une société où les traditions discrétionnaires ont été de mise ? Et enfin, quelles mesures adopter pour que la société nationale participe plus activement au développement régional et remplisse ainsi sa « fonction sociale » ?

Nous nous proposons de passer ici en revue les différentes stratégies organisationnelles qui ont été conçues et mises au point dans ce but depuis la fin des années 1980, d'analyser les principes et les visions qui ont sous-tendu les décisions adoptées et d'évaluer réussites et échecs de chacune d'elles face aux défis posés.

Un bref rappel de l'histoire de l'industrie pétrolière mexicaine permet d'éclairer le poids des inerties et obstacles politiques, institutionnels et symboliques qui pèsent sur le secteur.

LA CONSTRUCTION ET L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL PÉTROLIER MEXICAIN

Pour comprendre les spécificités de Pemex et de l'industrie pétrolière mexicaine aujourd'hui, il est nécessaire de souligner que le processus d'édification de cette industrie a été un acte éminemment politique. Comme le rappelle Angel de la Vega, s'il est vrai que l'article 27 de la Constitution de 1917 revendique pour la nation la propriété des ressources

³ *Petroleum Intelligence Weekly* (2004).

⁴ Williamson et Winter (1991).

du sous-sol, cette charte n'excluait pas, dans sa version originale, la participation du secteur privé, que ce soit sous forme de concessions ou d'autres formules juridiques. Sur la base des principes contenus dans l'article 27, la loi pétrolière de 1925 et son règlement avaient en effet instauré un système de concessions. Ce sont les conditions dans lesquelles s'est produite la nationalisation du pétrole au Mexique et la nature de l'Etat mexicain émergent de la Révolution qui conduiront à donner une interprétation particulière à cet article constitutionnel et à forger une équivalence entre les termes suivants : « nation = Etat = Pemex »⁵.

De la nationalisation de l'industrie pétrolière au monopole d'Etat

La plupart des historiens s'accordent aujourd'hui à penser que les conceptions des gouvernements émanant de la Révolution (1910-1917) ne se différenciaient pas fondamentalement – eu égard aux capitaux étrangers – de celles des Porfiristes du siècle précédent : la reconstruction du pays et la réactivation des entreprises rendaient indispensable le recours au secteur privé, qu'il soit national ou étranger. La seule obligation pour les investisseurs étrangers consistait à accepter le nouveau rôle exercé par l'Etat mexicain dans la conduite des processus économiques⁶. Or les compagnies étrangères qui exploitaient les hydrocarbures au Mexique n'avaient pas voulu reconnaître les lois mexicaines⁷. Confrontées aux demandes des syndicats qui réclamaient une augmentation de salaire et une participation majeure dans la prise de décisions concernant la gestion de l'industrie, elles refusèrent de reconnaître la décision de la Cour suprême de justice qui donnait raison aux syndicats. Cette négation fut interprétée comme une atteinte inacceptable envers la souveraineté de l'Etat. Ce conflit mettait à l'épreuve le système corporatiste qui appuyait ouvertement les organisations de travailleurs ainsi que la nouvelle jurisprudence⁸. C'était un comportement jugé inadmissible par un régime qui cherchait encore à s'affirmer, et ce, dans un pays qui n'avait pas encore pansé les blessures morales que les invasions étrangères de la seconde moitié du XIX^e siècle lui avaient infligées. Cela conduisit le Président Lázaro Cárdenas, le 18 mars 1938, à nationaliser le pétrole et à créer par décret, le 7 juin 1938, une société publique : Petróleos Mexicanos (Pemex).

Cependant, l'expropriation des compagnies étrangères et l'acte de nationalisation de l'industrie pétrolière ne suffisent pas à expliquer le statut de monopole public qu'a acquis Pemex. Seule la construction du système politique mexicain postrévolutionnaire et les

⁵ Angel de la Vega Navarro l'a nommé le « modèle mexicain de l'organisation pétrolière (MMOP) », dans Vega Navarro (1999).

⁶ Knight (1986).

⁷ Parmi les compagnies étrangères, les intérêts anglo-hollandais prédominaient. En 1938, sous l'égide de la Royal Dutch-Shell (groupe El Aguila), ils possédaient 70 % de l'industrie pétrolière au Mexique.

⁸ Vega Navarro (1999).

assises légales qu'il s'est données permettent d'expliquer comment on est passé du statut de « nation détenant la propriété des hydrocarbures » à celui de « société nationale, monopole d'Etat dans la gestion de l'activité pétrolière »⁹.

En effet, pour parer à toute source majeure d'instabilité – la réapparition sur la scène politique régionale des caciques et des nombreux *caudillos* – le président Lázaro Cárdenas a cherché à convertir en normes juridiques et morales les postulats de la Révolution pour que le régime se transforme en un « gouvernement d'institutions ». Le pouvoir octroyé au président de la République a été la carte maîtresse de cette institutionnalisation. Il était lui-même armé de deux bras : le Parti (hégémonique) et l'administration. Cárdenas a transformé en un véritable parti de masses le Parti de la révolution mexicaine (PRM) en y intégrant les principales organisations populaires¹⁰. Dans cette organisation corporatiste de la société, le secteur ouvrier du parti confirmait l'alliance des centrales ouvrières avec les gouvernements de la Révolution. Un accord au sommet de surreprésentation politique favorisait les dirigeants ouvriers qui sont devenus des intermédiaires fonctionnels du gouvernement. Une surprotection légale dépassait de loin les attentes de la classe ouvrière. Ce déploiement institutionnel, bien qu'il soit protecteur, n'en a pas moins constitué un puissant moyen de contrôle des travailleurs. Mais, pour fonctionner, ce système requérait une croissance économique continue : c'était un moyen de redistribution indispensable pour assurer la loyauté des différents acteurs. Dans le cadre d'un état protectionniste et interventionniste, la substitution des importations et le développement stabilisateur ont été deux formules qui ont assuré ce qu'on appellera plus tard le « miracle mexicain », c'est-à-dire vingt années de croissance (1945-1965) à des taux inespérés (10 % du PIB par an). Dans ce cadre, l'énergie à bon marché a été l'un des instruments du développement industriel du pays. La nécessité de contrôler ce secteur s'est alors imposée.

Bien que le principe du monopole d'Etat n'ait pas présidé à la naissance de Pemex, il sera instauré quelques années après. C'est avec la réforme de l'Article 27 de la Constitution, le 9 novembre 1940, que l'industrie pétrolière devient une industrie d'Etat. Par un transfert de droits, l'Etat est le représentant juridique et politique de la nation et Pemex, un instrument qui lui permet – et au gouvernement fédéral qui le représente – d'organiser l'industrie pétrolière et gazière et de promouvoir son développement. Par le truchement de la société nationale, l'Etat va prendre en charge toutes les opérations de l'industrie pétrolière. Parallèlement, il se dote d'un cadre légal qui couvrira toutes les activités du secteur – tant minières que de transformation industrielle. La Constitution achève de consolider le statut de monopole de Pemex en attribuant un caractère stratégique à l'industrie pétrolière.

Dans ce contexte, Pemex se voit confier des objectifs et des tâches qui excèdent de loin celles qui incombent normalement aux compagnies pétrolières.

Dans un premier temps, de 1938 à 1977, le pétrole fut le pilier de l'industrialisation du pays. Sous la devise « Au service de la Patrie », l'entreprise se consacra à fournir de l'énergie à bon marché de façon à promouvoir le développement industriel local et national ; elle

⁹ Lavin (1954) : 191-196 ; Garza Garza (1990) ; Meyer et Morales (1990).

¹⁰ Le Parti de la révolution mexicaine changera de nom en 1946 et deviendra le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI).

devait en outre alimenter les finances publiques moyennant redevances et impôts. L'exploitation du pétrole était entièrement tournée vers le marché intérieur. D'ailleurs, selon Don Antonio J. Bermúdez qui dirigea Pemex de 1946 à 1958, l'exportation était contraire à la politique nationale et pouvait même devenir la source des maux économiques du pays¹¹.

D'emblée les fonctions économique, sociale et fiscale de la société nationale ont dû primer sur sa fonction industrielle et commerciale (explorer de nouveaux champs et gisements, produire à bas prix, augmenter les capacités de raffinage ainsi que sa qualité et distribuer les produits raffinés sur le marché interne).

Parallèlement, Pemex a contribué à l'élaboration et au maintien du pacte social du parti au pouvoir. Pour consolider le régime issu de la Révolution, le général Cárdenas avait cherché à établir un pacte avec toutes les catégories socio-économiques. Le rôle joué par les travailleurs pétroliers au moment de l'expropriation puis lors de la mise en marche de la société nationale avait permis de tisser des liens forts entre le gouvernement, la direction de Pemex et le Syndicat des travailleurs du pétrole de la République mexicaine (STPRM). Ce dernier s'était manifesté par son hostilité à l'égard des compagnies étrangères en 1938 et avait profité de sa position avantageuse pour renforcer ses demandes et son pouvoir. A la suite du départ des compagnies étrangères, mis au défi de construire une industrie pétrolière nationale, les travailleurs du pétrole ont fait payer cher leur compétence technique à un gouvernement qui ne possédait aucune expertise en la matière. Moyennant négociations et pressions diverses, le syndicat a ainsi obtenu la possibilité de participer de manière significative à l'administration et aux revenus de l'entreprise¹². Il a, par exemple, exigé de contrôler la politique d'embauche et des salaires et d'être largement représenté au sein du conseil d'administration de Pemex (cinq membres sur onze). Mais si de telles mesures ont permis au STPRM – et au gouvernement par ricochet – d'acquiescer la loyauté des pétroliers, le surnombre de travailleurs a vite affecté la productivité de l'entreprise (calculée en nombre de barils journaliers produits par employé). Par ailleurs, le syndicat a réussi à contrôler une partie (50 % environ) des contrats de service que Pemex établissait avec des compagnies privées, ce qui lui a octroyé un pouvoir économique de taille. Enfin, pour récompenser son soutien au régime, les gouvernements successifs ont fermé les yeux sur les excès : intimidation et répression de l'opposition interne au syndicat (qui d'ailleurs reproduisaient des pratiques en cours dans le régime politique du PRI). Les leaders syndicaux se sont vu attribuer des postes de députés, de sénateurs et de gouverneurs : doté d'un pouvoir économique et politique considérable, le syndicat est rapidement devenu un acteur incontournable dans le fonctionnement de l'industrie pétrolière mexicaine.

Dans ce contexte, afin de maintenir le pacte social et la stabilité du régime, l'administration de Pemex et le gouvernement lui-même ont non seulement toléré, mais parfois même encouragé la corruption et autres pratiques du même ordre. Ces comportements ont entaché l'image de la société nationale et réduit d'autant ses marges de bénéfice. Parallèlement, pour mieux assurer le contrôle et la discipline nécessaires au bon fonctionnement politique, économique et social de cet « appareil d'Etat », on a renforcé le caractère vertical de l'administration de Pemex.

¹¹ Bermúdez (1963).

¹² Palacios (2002).

Trois traits caractérisent cette période : la confusion des rôles entre le propriétaire (la nation) et l'opérateur (Pemex), la survalorisation de la mission fiscale et sociale de Pemex au détriment de sa fonction pétrolière et, enfin, le rôle politique de Pemex, soutien du régime priiste. Chacun pèsera sur le développement de l'industrie et de la société nationale.

La mission nationale de Pemex

Si, pendant de nombreuses années, Pemex a réussi à répondre aux buts assignés, cette politique a cependant fini par présenter des effets pervers. Pemex est devenue une entreprise déficitaire dont le fonctionnement dépendait des subventions de l'Etat et d'un endettement extrêmement élevé (en 1969, 41 % des investissements de Pemex provenaient du Budget mexicain)¹³. En effet, dans un marché national fermé et protégé, le prix du pétrole résultait d'une décision politique, et non économique ; la capacité d'autofinancement de l'entreprise a diminué de façon progressive. Pemex a cessé de pouvoir satisfaire une demande qui ne cessait de croître au rythme de ce que l'on a appelé le « miracle mexicain ». Enfin, d'autres facteurs tels que la carence en moyens financiers pour investir dans l'exploration¹⁴ et une planification inadéquate – des contrats de service trop coûteux et un investissement dans des activités périphériques (pétrochimie) – expliquent l'essoufflement de Pemex. A la fin des années 1960, mise en difficulté, la société nationale n'a plus pu faire face à la demande interne en combustibles et le Mexique a dû commencer à importer du pétrole au moment même où les prix s'élevaient, suite au premier choc pétrolier ! Le statut de pays importateur lors du premier choc pétrolier et l'accroissement des difficultés que révélaient ses indicateurs externes ont conduit en 1976 à une crise de la balance des paiements et une dévaluation de plus de 100 % de la valeur du peso, après vingt-deux années de stabilité monétaire.

Du mirage de l'or noir à la crise

Vers 1977, la découverte de gisements énormes dans le sud-est du pays (Etats du Chiapas, du Tabasco et, surtout, du Campeche) et les niveaux records du prix du baril de brut ont favorisé la « pétrolisation » de l'économie : contrairement aux recommandations de Don Bermúdez au début des années 1940, la politique pétrolière s'est orientée vers l'exportation massive de brut : en 1980, le pétrole représentera environ 60 % du total des exportations mexicaines. Mais pour élever les niveaux de production de manière notable, de 1977 à 1982, l'industrie pétrolière a dû se transformer grâce à un programme d'actualisation

¹³ Phillip (1997).

¹⁴ Les ultimes contrats à risque – autorisés après la nationalisation – avaient pris fin en 1969.

technologique très coûteux. Non seulement Pemex a pu élever le volume de ses réserves prouvées (de 7 milliards de barils en 1976 à plus de 70 milliards en 1982) mais aussi renouer avec les exportations de brut et encore augmenter de façon significative la production de gaz naturel. La société nationale s'est convertie à nouveau en catalyseur du dynamisme économique national et le pétrole est devenu un instrument de financement ainsi qu'une solide garantie vis-à-vis des prêts internationaux. Par ailleurs, elle a continué à jouer le rôle d'agent financier du gouvernement fédéral. En 1982, alors que ses revenus nets dépassaient 632 milliards de pesos, la société nationale n'en a conservé, après impôts et redevances, que 900 millions pour assurer les frais nécessaires à son programme de modernisation. La politique de subvention des prix internes – du pétrole et des produits dérivés (essence et autres) – a accentué le problème : on continuait à considérer que ce programme de bas prix servait de stratégie industrielle nationale¹⁵. Pemex a dû s'endetter très lourdement pour être à la hauteur des nouveaux défis lancés.

Dans cette économie extrêmement fragile, la crise est survenue quand, en 1982, simultanément, le prix du pétrole s'est effondré et les taux d'intérêt bancaire se sont brusquement élevés. Le pays est alors entré en récession : le PIB a décliné de 0,2 %, l'inflation est passée à 100 % tandis que le chômage doublait. Alors que la dette publique externe atteignait cent milliards de dollars, le Mexique était sur le point de se déclarer en banqueroute.

Le gouvernement de Miguel de la Madrid (1982-1988) émit un diagnostic très sévère : la crise était le produit d'une politique économique erronée qui avait provoqué une augmentation considérable de l'endettement (interne et externe). Considérant que le protectionnisme de l'appareil productif et la prédominance du secteur public étaient des options anachroniques, peu viables et, en outre, inefficaces, cette équipe a proposé des changements radicaux pour vaincre la crise, récupérer la capacité de croissance et obtenir un développement soutenu et sans inflation.

Fort de ces principes, le gouvernement a décidé de promouvoir les exportations non-pétrolières. Il s'est efforcé parallèlement, de construire un « Nouveau Pemex », qu'il a soumis à un ajustement économique rigoureux et, dans une moindre mesure, à des changements administratifs. Les finances de l'entreprise ont été assainies¹⁶, un programme de substitution des importations a été mis en œuvre pour épargner un montant substantiel de devises¹⁷, et la dette, dont la plus grande partie était engagée à court terme, a été restructurée : de 1982 à 1985, son montant s'est réduit de 19,2 à 15,7 milliards de dollars.

Cependant, la réduction budgétaire a considérablement réduit le montant des investissements affectés au secteur pétrolier : en termes réels, en 1989, celui-ci ne représentait plus qu'un quart du niveau atteint en 1981. La branche de la production primaire a été la première touchée (réduction de 19 % eu égard au niveau atteint en 1981). Cela a affecté en particulier l'infrastructure, les forages de puits et les études exploratoires

¹⁵ Vega Navarro (1999).

¹⁶ Les prix ont été révisés à la hausse et les subventions ont été réduites afin de diminuer la demande interne de produits provenant du secteur de l'énergie et réduire la distance avec les prix internationaux.

¹⁷ La proportion de biens de production importés est passée de 60 % en 1982 à 15 % en 1985.

mais aussi de nombreux projets concernant certaines chaînes productives qui ont été soit mis en difficulté, soit tout simplement annulés. Pemex a eu du mal à se préparer à répondre aux besoins futurs en pétrole et produits dérivés.

Par ailleurs, la baisse du volume des exportations et la chute dramatique des prix internationaux ont considérablement affecté le montant des devises obtenues. En outre, alors que la rentabilité opérative de Pemex se réduisait, une charge fiscale croissante, qui a rapidement représenté presque 80 % de ses ventes, a commencé à asphyxier l'entreprise. A la fin du sexennat de Miguel de la Madrid, le pétrole en tant que bien d'exportation avait cessé d'être un pilier de la croissance économique, mais les revenus provenant des hydrocarbures continuaient d'être une des principales sources de financement du service de la dette externe et des dépenses publiques.

Malgré ces mutations, l'organisation de l'entreprise est restée, jusqu'à la moitié des années 1980, à l'image d'un modèle de développement industriel replié sur lui-même. Pemex ne s'intéressait nullement aux règles de fonctionnement du marché pétrolier international. La compétition avec les entreprises étrangères n'entraînait pas dans ses préoccupations. Depuis sa création, Pemex s'était consacrée à alimenter le marché national : toute à sa fonction nationale, elle avait négligé presque complètement son rôle commercial. Elle fonctionnait sur des notions antiéconomiques concernant les prix et les coûts. Plus tard, Pedro Haas, directeur général de Pemex Comercio Internacional, SA de CV (PMI) entre 1989 et 1994, relatera :

« Jusque très récemment, Pemex fournissait à la zone pacifique du fioul produit dans la région du Golfe de Mexique et transporté à travers le Canal de Panama. Lorsqu'on a pris conscience qu'on pouvait réaliser un bénéfice économique, Pemex a commencé à exporter du fioul du Golfe et à en importer depuis le Pacifique »¹⁸.

L'ensemble des institutions, des comportements et des pratiques caractérisant l'industrie pétrolière mexicaine était en symbiose avec les buts assignés à Pemex. Monopole d'Etat, Pemex répondait au modèle classique d'organisation centralisée avec une intégration verticale. Ce modèle avait été fonctionnel pour coordonner efficacement les activités de l'entreprise et satisfaire les besoins internes. Les objectifs poursuivis étaient plus politiques qu'économiques et l'organisation centralisée représentait un moyen efficace de contrôle.

Cependant, cet ensemble institutionnel et organisationnel montrait ses insuffisances. Les revenus de la rente pétrolière avaient permis de différer les changements, mais lorsque la crise économique et financière éclata, il fallut affronter le problème. Face à l'urgence, l'administration de Miguel de la Madrid s'était attaqué à la question financière et avait relégué à plus tard la réforme organisationnelle.

Le virage radical effectué par le projet économique du pays et l'ouverture commerciale subséquente devaient se répercuter sur l'organisation d'une entreprise stratégique pour le pays. Animés par des intentions plus ou moins cachées, dont la privatisation n'était pas absente, et avec une volonté affichée d'internationalisation, les décideurs s'efforcèrent de transformer Pemex en une entreprise orientée désormais vers la productivité et la rentabilité c'est-à-dire de dynamiser la production en adoptant des mesures permettant de diminuer les

¹⁸ Haas (1991) et Somuano (1994).

coûts et de supprimer les pertes¹⁹. Ce bouleversement signifiait que l'entreprise devait abandonner son originalité historique, sociale et symbolique. Cela impliquait en d'autres termes de refonder les bases politiques, économiques et sociales sur lesquelles la compagnie avait été édifiée. A l'image de ce qui se déroulait dans le reste des entreprises pétrolières publiques dans le monde, la réorganisation administrative de Pemex devint l'un des principaux sujets de préoccupation. Le défi était, et reste, d'envergure. Jusqu'à quel point a-t-il été relevé ?

UN MONOPOLE D'ÉTAT AUX PRISES AVEC LA LOGIQUE DE MARCHÉ

Si la politique pétrolière a dû, comme tout autre programme sectoriel, s'harmoniser avec les grands changements de la politique économique, ce mouvement s'est accéléré, dès le début du sexennat de Salinas (1988-1994), sous l'effet d'un double processus : l'entrée du pays, en 1986, au GATT (*General Agreement in Trade and Traffics*) et, surtout, la décision, prise très vite durant la gestion saliniste, de signer l'Alena (Accord de libre-échange pour l'Amérique du Nord). Quoique le Mexique n'ait jamais cédé aux pressions des Américains – pour qui le thème de l'énergie relève du domaine de la sécurité nationale – et ait refusé d'intégrer la politique des hydrocarbures dans l'Accord entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, il n'en reste pas moins que cette question sera inscrite en filigrane dans les réformes organisationnelles et institutionnelles entreprises durant le reste de la décennie.

La réorganisation de Pemex : les économistes au pouvoir 1988-2000

Deux facteurs ont été propices à la réorganisation de Pemex au début des années 1990 : la bonne santé financière de la société nationale – résultat des efforts du gouvernement précédent – et l'ample majorité dont le gouvernement a disposé au sein du Congrès (Sénat et Parlement) à partir des élections législatives de 1991. Toutes deux ont élargi la marge d'action dont disposait l'équipe de Carlos Salinas pour moderniser l'industrie pétrolière.

• Les préalables...

Avant d'entreprendre sa réforme, Carlos Salinas de Gortari a préparé le terrain : d'un côté, il a cherché à désarticuler le modèle syndical « patrimonialiste » et, de l'autre, à installer dans les postes clé une équipe favorable à son projet.

Peu après son entrée en fonction, Salinas a frappé de façon spectaculaire le fief établi par

¹⁹ Leos Chávez (1993).

la direction du syndicat pétrolier, chapeauté par La Quina (Joaquin Galicia). Le 10 janvier 1989, il a fait emprisonner le leader syndical et l'a remplacé par un homme plus proche de ses vues : Sebastián Guzmán. C'était une prémisses indispensable à l'établissement de nouvelles relations entre Pemex, le gouvernement et les travailleurs pétroliers. Cela a permis de modifier la convention collective, en cherchant à favoriser des processus où prédominaient la flexibilité de la main d'œuvre, l'efficacité et le professionnalisme. Entre 1989 et 1993, le nombre de travailleurs pétroliers a diminué de 40,5 % (de 178 766 employés à 106 393), ce qui devait permettre d'augmenter la productivité par employés. Parallèlement, on a promu le « personnel de confiance » : 10 000 travailleurs ont été obligés d'abandonner leur statut syndical (personnels médicaux surtout)²⁰.

On a cherché à réduire, par ailleurs, certains des nombreux privilèges politiques et économiques dont jouissaient les dirigeants syndicaux (la faculté de distribuer des logements, des prêts, d'avoir des magasins d'alimentation, etc.) et à imposer dorénavant que la réalisation des ouvrages et constructions dans l'industrie pétrolière respecte les termes de la loi des Travaux publics²¹.

La sélection d'un personnel d'encadrement qui partage son projet est la deuxième stratégie choisie par Salinas pour opérer la réorganisation de Pemex. La nouvelle équipe dirigeante présentait un profil semblable à celui qui caractérisait les hommes du président de la République : à l'image du chef de l'Etat, les directeurs des différentes entités de Pemex et leur bras-droit étaient de jeunes et brillants économistes formés dans les meilleures universités américaines, qui avaient fait leurs premiers pas dans l'administration mexicaine au ministère des Finances et, pour quelques-uns, au ministère de la Programmation et du Budget (SPP), aux côtés de Carlos Salinas lui-même. Le graphique 1²² montre l'évolution de la présence des économistes au détriment des ingénieurs dans les différents postes (cadres moyens et postes de direction) de Pemex. De façon habile, on avait conservé pour les aires techniques – les domaines de l'exploration et de la production (Ing. Manuel Ortíz de María) et du raffinage (Ing. Fernando Manzanilla Sevilla) – des ingénieurs pétroliers, plus âgés et expérimentés. Tandis que les jeunes économistes se trouvaient affectés dans les aires qui allaient être les centres vitaux du changement, les « vieux ingénieurs » garantissaient savoir-faire et expérience dans les domaines clés de l'industrie.

• Les réformes

Pendant ce temps, de 1989 à 1991, l'avenir de Pemex a été l'objet de nombreux débats chez les spécialistes de l'énergie ; différentes visions de la restructuration de l'organisme – allant du *statu quo* (conserver le monopole d'Etat) à la privatisation totale – se sont affrontées. L'option intermédiaire s'est finalement imposée : elle proposait de conserver la

²⁰ Au Mexique, le « personnel de confiance » est le seul à ne pas être syndiqué.

²¹ Pemex peut désormais réaliser tous les travaux d'exploration et de forage. Le STPRM, pour sa part, ne peut plus obliger les compagnies engagées par Pemex à ce que la moitié de leur personnel appartienne au syndicat.

²² Les tableaux et graphiques sont présentés en annexe, à la fin de l'Etude.

société nationale en la plongeant dans un environnement qui simulerait autant que possible une logique de marché. Il s'agissait d'introduire des critères d'organisation et de gestion semblables à ceux des entreprises privées, sans remettre en cause la propriété des actifs.

Deux idées principales ont présidé à cette réorganisation administrative : d'un côté, préciser le concept d'Etat pour l'entreprise (que signifie pour Pemex le fait d'être une entreprise d'Etat ?) et, de l'autre, faire prévaloir les critères économiques sur les critères politiques dans le fonctionnement de la société nationale.

Sur le premier point, les réformateurs ont voulu différencier deux fonctions jusque-là confondues : l'autorité et la réglementation d'une part, la gestion de l'autre. Les deux premières incombent à l'Etat tandis que la deuxième relève de la compétence de la compagnie pétrolière. Le but de cette distinction était de rendre explicite la politisation induite à laquelle était soumise la société nationale, dans l'idée d'y mettre fin²³.

En ce qui concerne le second aspect, les réponses concrètes ont été la réorganisation de la société nationale et la construction d'un maillage institutionnel répondant à une logique de marché. Ces transformations devaient promouvoir et favoriser la création et l'optimisation de la valeur économique selon les multiples objectifs de la compagnie telle l'industrialisation, le développement régional, la création d'emplois, l'autosuffisance énergétique, l'autonomie technologique, etc.

La réforme de 1992 a divisé Pemex en une holding et quatre filiales (Exploration et production, Raffinage, Gaz et pétrochimie de base, Pétrochimie) et a introduit une gestion fondée sur les domaines d'activité (voir le graphique 2). La division de la société nationale a cherché à décentraliser le pouvoir, assignant à chaque filiale ses propres responsabilités (financières, patrimoniales, légales, etc.)²⁴. Il s'agissait aussi d'identifier les activités et entités déficitaires, ce que ne permettait pas l'organisation verticale. Cette restructuration a été transcrite dans la loi organique de Pemex et des filiales de juillet 1992. Cette réforme législative rendait tout retour en arrière, sinon impossible, du moins très difficile.

Fondée sur un critère économique (la recherche de la rente pétrolière maximale), cette réorganisation s'est efforcée de concentrer Pemex sur ses activités de base (le *core business*, c'est-à-dire l'exploration et la production d'hydrocarbures) au détriment d'activités telles que la transformation des hydrocarbures ou de certains services liés au gaz naturel. Il s'agissait de maintenir le monopole de Pemex dans l'*upstream* (l'amont) et d'ouvrir progressivement aux investissements privés, national ou étranger, le *downstream* (l'aval). Cela a conduit la compagnie à se défaire d'activités qui n'appartenaient pas à proprement parler à l'industrie pétrolière (l'entreprise de construction, l'Institut d'ingénierie et d'autres activités de services et de logistique) et à les sous-traiter à des compagnies privées. S'il s'agit bien d'une privatisation partielle des activités périphériques, c'est une mesure dont la valeur stratégique et politique est très différente de celle qui aurait consisté à vendre partiellement ou dans leur totalité les actifs principaux.

²³ Adrián Lajous, Séminaire, Centro de estudios internacionales, El Colegio de México, 15 janvier 2002.

²⁴ Chacune possède son propre conseil d'administration ; un département corporatif stratégique assure la coordination et supervise les activités des filiales.

Pour les théoriciens de l'économie de l'entreprise – Chandler puis Williamson – les avantages d'une organisation décentralisée en unités autonomes s'expliquent essentiellement en termes de traitement de l'information²⁵. Cependant, dans ce cas, la division en filiales a aussi été pensée pour introduire une logique de marché au sein d'un monopole d'Etat. Un système de prix a été construit en fonction des coûts d'opportunité : les prix ont été fixés selon ceux des mêmes produits à l'exportation de façon à éliminer toute subvention de la part de l'Etat. Désormais les transactions internes de Pemex s'effectuent entre des filiales distinctes et sont établies en fonction des prix internationaux. En outre, cette division devait instaurer une gestion qui fasse apparaître les pertes ou les gains dans chaque filiale, ce qui permettait à la fois une plus grande transparence dans la comptabilité de la société nationale et une plus grande responsabilité de chaque filiale vis-à-vis de ses résultats²⁶. Néanmoins, le système comptable mis en place allait favoriser l'une des filiales, Pemex Exploración y producción, au détriment des autres, puisque cette dernière vendrait le pétrole brut aux autres filiales sur la base du prix international et non sur celui de l'extraction. Cela allait impliquer, par conséquent, que les aires de transformation (raffinage et pétrochimie) enregistraient des pertes dans leur bilan financier.

Simultanément, un système de réglementation a introduit une concurrence interne sur la base de règles claires et transparentes. En effet, on estimait que le cadre régulateur ne devait pas seulement se cantonner à surveiller et sanctionner les pratiques anti-compétitives mais devait aussi éliminer les autres sources d'inefficacité économique – comme, par exemple, les comportements de certains salariés qui affectent les décisions économiques.

Deux types de règlements ont été mis en œuvre : les généraux qui s'appliquent de façon identique quel que soit le secteur, et les spécifiques qui correspondent au secteur industriel concerné. Les premiers, fondés sur un principe de méfiance, ont voulu mettre sous tutelle le comportement administratif (dans le domaine des travaux publics et des achats mais aussi pour surveiller le comportement des travailleurs). Les seconds ont cherché à encadrer le fonctionnement du marché : la Loi fédérale de compétition économique (LFCE), la Commission fédérale de compétition (CFC), les divers règlements et lois du gaz naturel et, surtout, la Commission régulatrice de l'énergie (CRE), qui établit des normes pour les quatre segments qui tombent sous la coupe du secteur privé dans l'industrie du gaz naturel²⁷. Une des missions de la CRE a été de faire en sorte que les industries du gaz naturel et de l'électricité répondent aux impératifs du marché pour les rendre compétitives, offrir de meilleurs services, promouvoir l'usage de combustibles propres et, surtout, protéger les investisseurs privés des possibles actions arbitraires de Pemex ou du gouvernement. Dans ce but, les prix du gaz naturel ont été fixés en fonction des conditions d'un marché international compétitif (le marché de référence a été celui du sud du Texas, le Houston Ship Channel)²⁸.

²⁵ Chandler (1972) ; Williamson et Winter (eds.) (1991).

²⁶ Vega Navarro (1999) : 217.

²⁷ La CFC, créée en 1992, dépend du ministère de l'Economie. Elle doit prévenir, rechercher et éliminer les monopoles ou bien les pratiques monopolistiques.

²⁸ Les prix du marché américain – l'un des marchés de gaz les plus compétitifs au monde – seront le *benchmark* pour ajuster le prix au Mexique.

Dans le cadre de l'ouverture du *downstream*, cette réorganisation administrative a cherché à construire un environnement de réduction de l'incertitude pour l'investissement privé. Parallèlement, les nouveaux dirigeants de Pemex ont manifesté un vif intérêt pour les questions relatives au marché pétrolier international. A cet égard, une entreprise publique dotée d'une personnalité juridique propre – Pemex Comercio Internacional, S.A. de C.V. (PMI) – a été créée pour commercialiser les produits pétroliers à l'extérieur et affronter les défis liés à la volatilité du marché pétrolier international²⁹. Il était nécessaire de rompre avec les pratiques antérieures qui, sans se préoccuper des coûts économiques ou des opportunités de négoce, cherchaient uniquement à se défaire des excédents de la production locale. Au contraire, en valorisant le concept d'utilité, PMI se donnait comme mission d'optimiser les bénéfices dans les transactions commerciales à tous les niveaux – production, raffinage et distribution. D'un autre côté, PMI a été conçue comme un centre pilote qui inaugurerait un nouveau style de gestion en vue de développer une véritable culture d'entreprise. L'entreprise a été organisée sous la forme de *profit centers* – petits groupes de commerciaux – qui étaient extrêmement fluides et flexibles. Au sein de ces groupes, les relations horizontales entre les différentes catégories de personnel remplacèrent la structure hiérarchique afin de responsabiliser et de motiver employés et cadres. La décentralisation relative des fonctions et de la prise de décision devait permettre de mieux évaluer les résultats de chaque centre. Soutenu par le programme ADR (Attirer, Développer et Retenir le personnel d'excellence), la professionnalisation des cadres (et même des secrétaires) a été une grande réussite. Il faut noter que cette entreprise n'a jamais abrité d'organisation syndicale³⁰. Bien entendu, les *profit centers* étaient inconcevables au sein d'une entreprise de la taille de Pemex ; néanmoins, la réforme administrative a cherché à susciter une plus grande flexibilisation dans la structure organisationnelle pour accroître la marge d'action des cadres moyens et supérieurs, leur responsabilisation et leur engagement personnel. Elle a également suscité un esprit d'émulation. On croyait que, sans aller à l'encontre de la Constitution, ces mesures administratives pourraient accroître l'efficacité et la productivité de l'entreprise.

Cette réforme a été imaginée et réalisée selon des critères économiques et par un groupe d'économistes. Bien que l'assainissement financier et comptable n'ait pas remis en question le rôle fiscal et social de Pemex, la réorganisation en holding cherchait à promouvoir la transparence des subventions, en évitant de protéger des entités inefficaces. Elle a été guidée par la notion de compétition : les différents acteurs ont été placés en situation de concurrence (tant les filiales que leur personnel) où chaque opération de négoce cherchait à optimiser ses bénéfices. Par ailleurs, on a voulu établir un environnement de marché en instaurant des coûts d'opportunité.

²⁹ Constituée comme société anonyme, son capital est réparti entre Pemex (85 % des parts), la Banco de comercio exterior (Bancomext, 7,5 %) et Nacional financiera (Nafin, 7,5 %).

³⁰ Somuano (1994).

- **Zedillo ou la continuité**

La gestion d'Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) a poursuivi dans cette voie. L'équipe de direction de Pemex a conservé le même profil général : le nouveau directeur général, Lic. Adrián Lajous (1995-1999) avait été l'un des principaux artisans de la réforme et les économistes brillants sont restés très présents dans les aires stratégiques de Pemex. Par ailleurs, la grave crise financière de décembre 1994 a obligé le gouvernement de Zedillo à promouvoir l'ouverture de certains secteurs (amont du gaz naturel et de la pétrochimie) aux investissements privés. En effet, de manière à trouver un ballon d'oxygène, le gouvernement mexicain a signé un accord-cadre, le North American Framework Agreement (NAFA), avec le gouvernement américain. Ce dernier a accepté de libérer la somme de 20 milliards de dollars. Au sein du NAFA, le Oil Proceeds Facility Agreement (OPFA) a gagé ce prêt sur le pétrole et l'administration zédilliste s'est engagée à privatiser la production d'électricité et à ouvrir les télécommunications. La modification de la loi réglementaire du gaz naturel (1996) a permis d'ouvrir la distribution et le transport de ce produit au capital privé. Par contre, la vente de la pétrochimie – l'un des grands paris du gouvernement de Zedillo – a totalement échoué, malgré les différentes tentatives.

Il est certain que cet échec résulte d'un nouveau rapport de forces au sein du Congrès : à partir de septembre 1997, pour la première fois depuis l'avènement du PRI au pouvoir, celui-ci n'a plus disposé de la majorité des voix au Parlement (à partir de l'automne 2000, aucun des trois grands partis – PRI, Parti révolutionnaire institutionnel, PAN, Parti d'action nationale et PRD, Parti de la révolution démocratique – n'aura la majorité). Toute réforme deviendra par là même un processus extrêmement compliqué.

Quoi qu'il en soit, cette réforme administrative de grande envergure n'a sérieusement été remise en question qu'à partir de la présidence de Vicente Fox (2000-2006).

La réforme revisitée : 2000-2006

- **Les entrepreneurs au pouvoir**

A partir de décembre 2000, la nouvelle équipe de direction de Pemex a cherché à développer une conception totalement « entrepreneuriale » opposée, à certains égards, à la conception plus économiste des équipes antérieures. Depuis le début, les signaux de cette orientation ont été très clairs. Le président Vicente Fox – premier président du Mexique non issu du PRI – a désigné un manager réputé à la tête de Pemex, Raúl Muñoz Leos, ancien président de Dupont Mexico, et a cherché sans succès à nommer au sein du conseil d'administration quatre entrepreneurs parmi les plus importants du secteur privé. Cet échec n'a pas empêché le nouveau directeur de Pemex d'appliquer « l'orthodoxie entrepreneuriale » à une société nationale : selon lui, ses recettes devaient assurer à Pemex d'excellents résultats qui lui permettraient enfin d'être à la hauteur des plus grandes compagnies internationales, sans cesser pour autant d'être une entreprise d'Etat. D'emblée, Raúl Muñoz Leos a constitué une équipe de direction au profil nouveau : comme lui, la plupart provenaient du secteur privé où ils avaient occupé de hautes fonctions et, comme

lui, ils avaient été confrontés, chacun dans leur poste, à la tâche de « baisser les coûts et augmenter la productivité de la compagnie »³¹.

D'emblée, Muñoz Leos a résumé les faiblesses de Pemex de la façon suivante : un manque considérable en termes de ressources humaines et financières et la soumission de la société nationale à des critères politiques sexennaux, sans que prédomine une vision d'ensemble de l'industrie³².

En tant que manager, la question des ressources humaines a retenu une grande partie de son attention. Il a voulu à la fois promouvoir mais aussi responsabiliser le département des ressources humaines, en l'impliquant dans les résultats de la société nationale. Il a cherché également à rétablir une meilleure communication entre les services dans le but de forger une équipe soudée qui connaisse, partage et lutte pour les mêmes objectifs. Cependant, fidèle aux principes qui ont guidé le gouvernement de Vicente Fox, il semble que la nouvelle équipe de Pemex ait avant tout souscrit aux recettes à la mode prescrites par la « nouvelle gestion publique ». Comme toute instance administrative, Pemex et ses filiales ont dû appliquer le nouveau programme « Modèle stratégique pour l'innovation et la qualité gouvernementale » concocté par le Bureau d'innovation gouvernementale qui dépendait de la présidence de la République. A ce titre, de nombreux cours de formation ont été dispensés ; ils étaient tous fondés sur des indicateurs de rendement et des mécanismes de contrôle orientés vers l'évaluation des résultats³³. Ce fut aussi le sens du travail effectué par le Corporatif de compétitivité dirigé par Othón Canales jusqu'en juillet 2004, mais dont la tâche est restée inachevée³⁴.

Sachant que la modernisation de Pemex ne pouvait se faire sans l'appui du syndicat pétrolier (STPRM), Muñoz Leos et son équipe ont tenté de le rallier à eux, alors que les circonstances politiques étaient défavorables. D'un côté, traditionnellement affiliés au PRI et communiant dans l'idéal révolutionnaire mexicain, les responsables syndicaux voyaient avec méfiance ces nouveaux dirigeants issus du PAN, un parti catholique, proche – selon la rumeur – des Etats-Unis et des hommes d'affaires. Mais surtout, de l'autre, pesait sur eux la menace du *Pemexgate*. Accusé d'avoir financé illégalement la campagne électorale du candidat priiste Lic. Francisco Labastida Ochoa, le syndicat était publiquement discrédité et quelques-uns de ses leaders assignés en justice. Les pourparlers, dans ces conditions, étaient des plus difficiles. Les modalités erronées qu'a employées le gouvernement de Fox pour traiter cette affaire n'ont fait qu'accentuer la méfiance des responsables syndicaux vis-à-vis de la direction de Pemex. Ceux-ci, du coup, ont joué de leur influence pour entraver toute réforme de l'entreprise et ont même provoqué la démission de Raúl Muñoz Leos, fin 2004. Ce qui est un comble lorsque l'on sait que, par ailleurs, les véritables acteurs de ces actes illicites n'ont jamais été pénalisés.

³¹ Entrevue le 2 octobre 2006 à Mexico.

³² Muñoz Leos (2006).

³³ L'usage de techniques sophistiquées, recommandées par les organismes internationaux, lance un signe positif aux investisseurs, même si les résultats sont pauvres.

³⁴ Entrevues les 24 février et 26 juin 2004 à Mexico.

- Des projets avortés

Par ailleurs, d'après la nouvelle équipe de Pemex, la réorganisation administrative de la société nationale en holding a accentué les fractures internes de la société nationale – tant au niveau du personnel que des résultats en termes de production. La division de Pemex en filiales aurait non seulement conduit à sous-estimer l'importance de la valeur ajoutée de la chaîne industrielle (qui va de l'exploration jusqu'à la vente d'essence ou la fabrication de plastiques), mais elle aurait de plus fractionné de façon artificielle le processus au bénéfice du fournisseur initial. Cela aurait provoqué des antagonismes entre les différentes filiales et de très importants problèmes de coordination, puisque chaque filiale a des besoins et des intérêts spécifiques et cherche à maximiser ses avantages comparatifs et ses bénéfices. De son côté, la holding n'aurait pas les moyens nécessaires pour freiner ces tendances centrifuges ni pour coordonner et harmoniser les grands objectifs de l'entreprise. Elle devient, d'une certaine façon, inopérante.

Dès le début de sa gestion, l'équipe de Raúl Muñoz Leos a cherché à réintégrer administrativement les quatre filiales sous une forte direction corporative pour définir les buts communs et favoriser coordination et coopération. Dans ce nouveau schéma, la holding devait intégrer les négoces. Le directeur général a créé à cette fin trois nouvelles directions : la Direction d'innovation entrepreneuriale et de coordination d'opérations, la Direction de planification stratégique, la Direction d'ingénierie et de développement des projets³⁵. En réalité, la nouvelle équipe a vu sa marge de manœuvre vite limitée : le fait que la loi organique de 1992 régit la restructuration a rendu très difficile tout remodelage d'envergure, le nouveau parti au pouvoir (PAN) n'ayant pas la majorité au Congrès.

Enfin et surtout, pour la nouvelle équipe, l'obstacle financier est de taille. Pemex est l'instrument d'un ajustement macroéconomique et fiscal qui opère sur le court terme, ce qui affecte sa capacité de générer de la valeur à moyen terme. La charge excessive du régime fiscal de Pemex est le fruit de l'incapacité de l'Etat mexicain à collecter des impôts (ceux-ci représentent seulement 10 % du PIB). Le « système fiscal de Pemex » est un ensemble de redevances et d'impôts sur la vente d'hydrocarbures, sans compter les revenus excédentaires calculés à partir d'un prix fictif du pétrole pour l'année budgétaire suivante, résultat d'une négociation entre le ministère des Finances, Pemex et les parlementaires. Jusqu'en 2005, il a été établi de telle façon que, dans la pratique, Pemex reverse la totalité de ses revenus aux fisc (voir le tableau 1), et en outre doit emprunter pour payer ses impôts et bien sûr pour compléter le budget insuffisant que le Congrès lui assigne pour ses projets de développement. Aucune équipe chargée des réformes au sein de Pemex n'a jamais voulu ni réussi à remédier à ce grave problème. Pour financer ses investissements dans certains grands projets (*upstream* et reconfiguration de raffineries), la société nationale doit emprunter à des conditions très onéreuses, les *pidiregas*³⁶. Le graphique 3 montre

³⁵ Cette direction avait été éliminée dix ans auparavant, provoquant de graves conséquences (pour Cantarell ou pour la modernisation des raffineries de Cadereyta et de Ciudad Madero).

³⁶ Les *pidiregas*, créés durant l'administration zépilliste, sont des « projets d'infrastructure différés dans le registre des dépenses ». Dans ce schéma, les particuliers obtiennent un financement pour mener à bien un ouvrage pour Pemex, qui commence à le payer à partir du moment où elle en prend possession. Quoique les dirigeants de Pemex s'en défendent, on a beaucoup critiqué ce modèle pour être plus onéreux.

comment cette figure a pris de l'ampleur au cours des années (au détriment des investissements budgétaires). Même depuis 2004, alors que la hausse du prix du pétrole a été considérable, Pemex s'est toujours trouvé déficitaire après avoir rempli ses obligations fiscales. Certes, la nouvelle direction s'est efforcée de doubler le budget assigné à Pemex mais elle a privilégié la filiale Pemex Exploration et Production (PEP) qui a reçu 80 % du budget. Au total, entre 2001 et 2004, Pemex a investi dans divers projets la somme de 30 milliards de dollars : 24 milliards ont été destinés à PEP (le segment de la production a utilisé 80 % de ce montant). Elle a aussi cherché à trouver une formule qui allège la charge fiscale de l'entreprise, en lui permettant de garantir son expansion et sa modernisation sans pour autant cesser de remettre au fisc une partie substantielle de la rente pétrolière dérivée de l'extraction. Les contrats de service multiples (CSM) et la réforme fiscale de Pemex ont été deux réponses à ces questions, quoiqu'elles aient eu un impact limité. D'une part, les CSM ouvrent les portes à l'investissement privé dans l'exploitation du gaz naturel (non associé) du bassin de Burgos pour combler le déficit croissant en cette matière et limiter dans le futur les importations sans que la nation renonce à la propriété des réserves ni à la production du gaz naturel. Néanmoins, aucune des grandes compagnies privées n'a été attirée par un schéma qui leur interdisait de comptabiliser dans leurs livres les réserves de gaz naturel de Burgos. D'autre part, on a dit que le nouveau régime fiscal de Pemex représentait une victoire politique, car c'était la première réforme ayant fait l'objet d'un consensus entre les trois grands partis politiques. En réalité, c'est l'annonce officielle de la faillite technique de la société nationale qui a effrayé les hommes politiques. Soucieux de dégager leurs responsabilités personnelles, ils se sont mis d'accord pour modifier le régime fiscal de Pemex. Cela dit, cette réforme n'est qu'un remède d'appoint qui ne résout que très partiellement le déficit de Pemex. En effet, le changement fiscal approuvé par les deux chambres (Sénat et Parlement) fin 2005 a permis que Pemex puisse récupérer en 2006 sur les impôts et redevances versés à l'Etat environ 2,3 milliards de dollars. Cette somme est parfaitement insuffisante sachant que les besoins annuels de Pemex – en termes d'investissements – s'élèvent au bas mot à 10 milliards de dollars. Et les deux schémas qui lui permettraient de retrouver des finances saines – une entrée partielle en Bourse ou des alliances stratégiques avec des compagnies privées – tombent sous le coup de l'interdit constitutionnel. Concernant ces deux points, de multiples débats et propositions ont jalonné le sexennat sans que la situation ne se débloque.

Enfin signalons brièvement que cette équipe a tenté de relier davantage les ressources pétrolières au développement de l'industrie nationale, en augmentant les investissements dans le raffinage : en 2002, Raúl Muñoz Leos et le directeur général de Pemex Pétrochimie, Rafael Beverido, ont annoncé la construction de deux nouveaux complexes pétrochimiques de grande taille, à Coatzacoalcos (Veracruz) et à Altamira (Tamaulipas), connus comme « le Projet Fénix », au moyen d'un co-investissement entre le secteur privé et Pemex. Le projet était ambitieux et prometteur ; cependant, El Fénix est resté tout au long du sexennat à l'état d'ébauche. Par ailleurs, elle a cherché à restaurer un lien privilégié entre Pemex et les compagnies privées nationales, en particulier dans le secteur de la construction³⁷.

³⁷ Durant la gestion d'Ernesto Zedillo, de nombreux projets ont été confiés à des compagnies étrangères.

- Les effets pervers

Bien que cette nouvelle direction ait été animée par l'intention de modifier en profondeur le gouvernement de l'entreprise, son action a été extrêmement restreinte. En grande partie pour des raisons politiques³⁸, la majeure partie des grandes réformes que l'équipe de Raúl Muñoz a voulu entreprendre est restée à l'état latent. La réforme fiscale de Pemex est d'ailleurs à porter au crédit de son nouveau directeur, Luis Ramírez Corso (2004-2006), quoiqu'en réalité les fondements aient été bâtis durant la gestion de Muñoz Leos.

Néanmoins, l'effet d'annonce (des réformes) est, en soi, porteur d'attentes (du côté des investisseurs et des industriels) et l'absence de résultats est coûteuse en termes de crédibilité industrielle. Par ailleurs, en menaçant les formes d'organisation existantes, cet effet d'annonce a affaibli les relations économiques et a souligné, plus qu'il n'était nécessaire, le poids de la politique dans la gestion de l'entreprise.

Il serait exagéré de parler de rupture entre les deux visions – celle des économistes et celle des entrepreneurs – au sujet de la gouvernance de Pemex. Ces deux visions s'inscrivent au sein des principes d'un marché et d'une industrie mondialisés. La nouvelle équipe n'a jamais remis en question, par exemple, la mise en place d'institutions et de règles simulant un environnement de marché. Toutes deux ont considéré que les questions organisationnelles représentaient une réponse adéquate, compte tenu des limites imposées par la Constitution. Cependant les différences sont notables.

Le modèle qui a vu le jour au début des années 1990 a stimulé la compétition sans affecter la structure des droits et du régime de propriété. C'est en soi une position intéressante qui a fait de l'architecture institutionnelle – et non du régime de propriété – la clé de voûte de la modernisation de l'entreprise et de l'industrie pétrolière. Cependant cet aspect est resté relativement inaperçu dans l'opinion publique (les partis politiques n'ont cessé d'accuser le gouvernement de vouloir vendre la totalité de l'entreprise). Selon la vision qui prévaut depuis l'an 2000, la structure de droits de propriété privée crée des *stimuli* positifs pour l'efficacité économique. Pour ces adeptes de la propriété privée, une entreprise publique restera toujours soumise à une certaine dérive bureaucratique et donc à une relative inefficacité. La question des droits de propriété devient fondamentale. La plupart des actions entreprises ou des projets avortés de cette administration en témoignent.

La différence entre les deux modèles repose donc sur une vision différente des entreprises publiques. Pour le premier, l'Etat continue d'être une référence de taille : le fait que l'entreprise ait des obligations fiscales et sociales importantes n'est jamais remis en question³⁹. La division de Pemex a été établie sur ce principe : conserver la rente pour l'Etat. Seule la confusion entre l'Etat et le gouvernement est soumise à la critique et est sujette à la reconsidération. A l'opposé, la deuxième vision assimile les critères de fonctionnement d'une société nationale à ceux d'une compagnie privée : la nécessité de réintégrer l'entreprise et de faire disparaître toute source de conflit potentiel ou encore l'ajustement de la rente pétrolière aux *royalties* que paient les compagnies privées en sont une preuve.

³⁸ Une instabilité chronique du haut personnel (quatre ministres de l'énergie et deux directeurs généraux pour Pemex, en six ans !) s'est répercutée sur un manque de continuité dans la politique énergétique et l'absence de bons opérateurs politiques.

³⁹ Adrián Lajous, *op. cit.*

Le concept d'efficacité est aussi interprété différemment. Dans le premier cas, les réformateurs étaient guidés par des critères de nature économique et fiscale. Les ajustements organisationnels répondaient à ces paramètres : la création d'une holding avec des filiales, les prix de transfert entre les filiales ou la création de normes de réglementation. Et si, dans les secteurs modernes de l'entreprise (PMI, par exemple), des techniques de gestion nouvelles ont été employées pour obtenir une efficacité majeure, les contraintes répondant à « la logique nationale » (le rôle fiscal et social de Pemex) ont été préservées, bien que reconsidérées. A partir de l'an 2000, en contrepartie, la logique nationale a été perçue comme un obstacle. L'environnement politique défavorable (le gouvernement divisé) pousse à changer de stratégie : soit appliquer des critères managériaux de l'entreprise privée, soit modifier en profondeur le régime fiscal de Pemex pour que la société finance ses programmes de développement sans avoir recours à un endettement devenu extrêmement coûteux (les *Pidiregas*). Aujourd'hui, les critères économiques ont été relégués et soumis aux critères de type managérial, ce qui explique l'intérêt pour les techniques de la « nouvelle gestion publique » dans tous les domaines de l'entreprise.

Cependant, au moment d'élaborer un bilan final des réussites de ces deux réformes, les résultats sont, somme toute, relativement peu satisfaisants.

UNE RÉFORME « EN POINTILLÉ »

Depuis le début des années 1990, les réflexions concernant les réformes institutionnelles du secteur pétrolier sont basées sur certains grands principes : sans jamais toucher aux droits de propriété et à mi-chemin entre une rationalité de monopole et une logique de marché, elles se sont consacrées à modifier le phénomène organisationnel en considérant que cela restait une solution politiquement viable au sein des limites que marque la Constitution du Mexique.

La réorganisation administrative de Pemex devait hiérarchiser les objectifs de la société nationale, dépolitiser les postes de direction, renforcer les contrôles internes et, en général, chercher un meilleur équilibre entre l'autonomie de gestion et la responsabilité. Mais jusqu'à quel point ces objectifs ont-ils été accomplis ?

Si, en outre, les sociétés nationales ont également en charge une mission sociale, en quoi ces réformes ont-elles aidé Pemex à mieux s'acquitter de ce qu'on a l'habitude de nommer la « responsabilité sociale de l'entreprise » ?

Une évaluation en termes de logique pétrolière

Certes, il n'existe pas un modèle unique, un idéal de « bonne gouvernance » du secteur pétrolier. En matière de bonne gouvernance, sur le plan international, quelques instances ont formulé des préceptes. Le Fonds monétaire international (FMI) s'est concentré sur les processus fiscaux du secteur gouvernemental et a publié *The Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Il faut citer aussi *The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)* qui s'est penché sur la question des revenus. Au Royaume-Uni, un groupe de chercheurs de Chatham House (Londres) et du Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law Policy (CEPMLP à Dundee University), a élaboré un document, *The Good Governance of the National Petroleum Report*, dans le but de faire des recommandations aux sociétés nationales pétrolières pour mieux gérer leur entreprise et accroître ainsi la richesse de la nation, le développement soutenable et la stabilité sociale. La particularité de cette étude consiste en ce qu'elle est le produit d'un dialogue qui a réuni pendant deux ans (2005-2007) les décideurs de vingt-trois pays producteurs de pétrole et de gaz naturel (membres des gouvernements, des compagnies pétrolières nationales et internationales, des ONG et des institutions financières) pour mettre à profit leur expérience et leurs aspirations⁴⁰.

Les résultats de ces observations ont montré l'importance de certains principes : la clarté dans les objectifs poursuivis ainsi que la définition précise des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs (collectifs et individuels). De même, ce rapport souligne la nécessité que les acteurs disposent de moyens suffisants pour mener à bien à la fois leurs buts et leurs tâches. Enfin, la transparence de l'information délivrée et un système crédible d'audit du système pétrolier sont vus comme deux piliers essentiels de la bonne gouvernance d'une société pétrolière. Dans le contexte de l'équation de Johannesburg et du Protocole de Kyoto, le développement durable pour les générations futures – qui allie des considérations d'ordre économique, social et environnemental – marque l'orientation générale des transformations à effectuer⁴¹.

Comment le secteur pétrolier mexicain, après ces quinze années de tentatives de modernisation de l'entreprise d'Etat, répond-il à ces principes?

• Un maillage organisationnel et institutionnel déficient

Depuis toujours, les théories des organisations ont souligné l'importance de définir clairement les objectifs, les rôles et les responsabilités à tous les échelons de l'entreprise. Ceux qui prennent des décisions doivent savoir qui sera chargé de définir la politique pétrolière, qui devra établir les principes et les règlements et quelle sera l'entité chargée des opérations. Cette distinction est vitale pour les compagnies d'Etat : comme, dans leur cas, la « nation » – par le truchement du gouvernement qui la représente – est à la fois propriétaire des ressources, mais aussi régulateur et opérateur de l'industrie, ces sociétés nationales sont

⁴⁰ Marcel (2007).

⁴¹ Rapport Brundland (1988).

plus facilement sujettes à la confusion des objectifs et des rôles qu'une compagnie privée. La duplication des tâches, le conflit dans les agendas des différentes entités en charge de ces fonctions et l'absence de dynamisme aboutissent à des effets pervers.

Dans quelle mesure la réorganisation administrative de 1992, la création d'un organisme de régulation (CRE) et d'un cadre légal approprié ont-ils permis d'aider à préciser les fonctions de chacun ?

Aujourd'hui, un examen rapide de la situation oblige à constater que le gouvernement fédéral continue à mélanger ses divers rôles et attributions : propriétaire, régulateur et administrateur. Par le truchement du ministère de l'Énergie, la Sener (Secretaria de Energía), le gouvernement – au nom de la « nation » – est le propriétaire des ressources pétrolières ; par le truchement de sa société nationale, il est l'administrateur unique du secteur des hydrocarbures. En outre, à travers le ministère des Finances, Hacienda, il est autorité fiscale (il recouvre la rente pétrolière et autorise et contrôle les investissements effectués dans ce secteur de même que les niveaux d'endettement de la société nationale). Finalement, dans les domaines de l'exploration et de la production, le gouvernement accumule plusieurs rôles : il est l'investisseur exclusif, il réglemente les activités du secteur et il gère les opérations des autres projets.

Ce chevauchement a souvent conduit à une duplication opérationnelle, source à son tour, de nombreux conflits d'intérêts.

En tant que membre du conseil d'administration de Pemex, le ministère de l'Énergie est pris entre deux feux. Dans l'idéal, il devrait distinguer son rôle de « propriétaire » et ses fonctions comme « actionnaire » (*shareholder*). Tandis que la première tâche le conduit à assumer un rôle fiscal et social en vue du bien de la nation, la deuxième l'oblige à créer et à optimiser la valeur ajoutée de la société (décisions de type commercial)⁴². En réalité, le ministre de l'Énergie privilégie, de fait, son rôle de propriétaire sur celui d'actionnaire. En effet, lorsqu'un ministère technique est propriétaire d'une entreprise publique, la volonté politique tend à s'imposer sur la rationalité pétrolière. En outre, son personnel se compose généralement de fonctionnaires dont l'expérience professionnelle ne les prépare ni à administrer ni à diriger des industries, encore moins à se comporter comme des managers ou à inculquer à leurs subordonnés une attitude favorable aux affaires. Par ailleurs, le ministère de l'Énergie cumule deux autres fonctions : être propriétaire et régulateur. En tant que membre du conseil d'administration de Pemex, quand il y a des conflits d'intérêts, le ministre tend à favoriser la société nationale au détriment des décisions de la Commission de régulation de l'énergie : la politique énergétique s'impose au détriment de la régulation.

Par ailleurs, l'opérateur Pemex usurpe des fonctions – la planification centrale et l'administration stratégique des hydrocarbures – qui devraient revenir au propriétaire lequel est aussi le régulateur par le biais du ministère de l'Énergie. Cette division du travail inappropriée est la conséquence de la suprématie que conserve dans les faits Pemex sur le ministère : en l'absence d'une réglementation de l'information, les données que remet la société nationale sont souvent incomplètes. Elle décide ainsi des buts, des moyens pour les atteindre et des informations à diffuser sur le montant des réserves, les plans de développement des ressources, les extractions, les pertes opératives et les coûts et les revenus. Le ministère, en contrepartie, n'a pas les connaissances ni l'expertise suffisantes pour évaluer, contrôler et sanctionner les activités d'exploration et de production (E&P) : son

⁴² Valdés López et Rosenweig Mendialdua (de) (2005).

personnel en outre change très souvent (quatre ministres durant le sexennat de Fox). Cette situation met en évidence l'inexistence d'une institution qui soit indépendante de la Sener et de Pemex, à l'image du Directeurat norvégien du pétrole ou de l'Agence nationale du pétrole (ANP) au Brésil⁴³. Ces organismes autonomes quantifient les réserves, conçoivent les plans de développement de l'industrie pétrolière nationale, déterminent les politiques d'exploration et de production, la politique de commercialisation et accompagnent les programmes de recherche (techniques et technologie mieux adaptées et plus rentables). Quant à Pemex, malgré les efforts entrepris depuis les années 1990, la société poursuit son fonctionnement schizophrénique : la rationalité fiscale et sociale coexiste – et s'oppose – à la rationalité économique et commerciale. Cette double logique est à la source des sempiternelles batailles qui divisent les organismes (les Finances avec Pemex) de même que les pouvoirs (l'exécutif avec le législatif, les partis politiques, etc.). Cette lutte intestine offre une image qui affecte l'entreprise. En outre elle lui interdit de se concentrer sur son *core business*.

Somme toute, le secteur pétrolier est immergé dans un cercle vicieux de dépendances réciproques entre le ministère de l'Energie, la société nationale (Pemex), les Finances, sans oublier, bien entendu, le Congrès.

La réglementation est aussi source de confusions. Du fait de la loi, deux entités émettent des règlements : le ministère de l'Energie et la Commission de régulation de l'énergie. La première s'occupe des activités concernant l'exploration et la production de pétrole et de gaz naturel – l'amont – tandis que la Commission est chargée des marchés gaziers (GN), en ce qui concerne l'aval. D'ailleurs, les fonctions de la CRE n'ont jamais été bien définies : elles se sont élargies en 2001. Dotée au début d'un rôle technique et économique, on lui a attribué de nouvelles fonctions qui requièrent un haut niveau d'expertise et de ressources qu'elle n'avait pas (la normalisation, les sanctions en cas d'infraction et la vérification en cas d'accidents). De même, d'autres organismes de régulation (Cofemer ou le ministère de l'Administration publique, SFP) superposent des activités diverses, allant de l'amélioration de la régulation à la fiscalisation et à l'audit public.

Le document de *good governance* insiste sur le fait que les décideurs doivent assumer leur responsabilité. Les réformes, au Mexique, n'ont pas modifié les vices de forme en la matière. Alors que le ministère des Finances – ainsi que le Congrès et le chef du pouvoir exécutif – définissent les programmes de Pemex (en définissant le montant de son prélèvement fiscal ou de son budget), aucun d'entre eux n'engage sa responsabilité sur la bonne marche de l'entreprise : Pemex est seul responsable des effets de décisions qui ont été prises ailleurs (par des instances « irresponsables »).

La duplication des buts et des tâches est liée à la question de la capacité qu'a un organisme pour mener à bien sa mission.

⁴³ Entrevue avec Juan Antonio Bargès le 16 novembre 2004. Voir aussi : Congreso AMEE/Colmex le 28-29 novembre 2005, Estrada Estrada, Javier (2000).

- **Une capacité d'action affaiblie**

En grande partie, les ressources financières, l'information et le *know how* (en termes de connaissance, formation et expérience des employés) délimitent les possibilités organisationnelles dont est dotée une institution.

Au Mexique, les différentes réformes n'ont pas érodé les obstacles à la bonne marche du système pétrolier. A bien des égards, le modèle bureaucratique continue à prédominer. C'est la conséquence de la forte dépendance de l'entreprise vis-à-vis de certains ministères. Le manque d'autonomie budgétaire de Pemex reste le paradigme. De même, l'indépendance administrative et l'autonomie de gestion sont encore latentes. L'autonomie budgétaire donnerait à Pemex le pouvoir de négocier directement son budget avec le Congrès et de ne plus dépendre aussi étroitement du ministère des Finances.

Tout en libérant la société nationale de la pression des différents lobbies politiques, cela lui permettrait de prendre des décisions plus techniques et de pouvoir planifier à long terme. Parallèlement, l'autonomie de gestion obligerait à créer un corpus de lois, de décrets et de règles propres au secteur (comme par exemple la Loi des travaux publics, *cf. infra*).

D'un côté, le manque de liberté budgétaire asphyxie Pemex. Le montant annuel de son budget reste conditionné par le calcul des dépenses fédérales ; il n'est jamais lié directement à ses besoins en termes d'investissements. Le bureaucratisme règne : les montants accordés doivent être autorisés avant d'être utilisés, ce qui retarde la marche des opérations. Le poids du ministère des Finances est énorme : il décide seul (sans l'aide du conseil d'administration de Pemex ni du ministère de l'Énergie) des flux d'investissements, des prêts et de l'émission de bons sur les marchés de capitaux internationaux de la société nationale. D'autres organismes financiers – Banco de comercio exterior (Bancomext) et Banco de Mexico (Banxico) – régulent d'autres questions : par exemple, la police d'assurance contre la volatilité des prix du brut.

De l'autre, les lois et les règles qui encadrent l'industrie sont appliquées de manière homogène à toute l'administration. Une loi fondamentale comme la Loi des travaux publics régit uniformément toute construction réalisée par l'administration, quel que soit le domaine (construction d'écoles, d'hôpitaux ou de plateformes pétrolières). Elle est donc forcément rigide et inadaptée aux caractéristiques du secteur de l'énergie. Par exemple, elle privilégie dans les appels d'offre le meilleur coût ; ce critère est inopérant dans une industrie où les changements technologiques sont tels qu'ils peuvent obliger à reconsidérer des propositions. Telle quelle, cette loi restreint le dynamisme que requiert cette industrie.

S'il est vrai que la création de certains organes régulateurs – telle la Commission de régulation de l'énergie – a constitué un pas en avant significatif, néanmoins ces derniers ne possèdent pas l'autonomie requise pour un fonctionnement adéquat (ils restent prisonniers de certains groupes d'intérêts). La CRE est une petite institution, prise en tenaille entre le ministère de l'Énergie et Pemex. Beaucoup d'anciens et d'actuels commissionnaires l'ont qualifiée d'« îlot » face à un géant et n'ont cessé de critiquer le poids énorme que conserve Pemex. Le rôle de monopole exercé par l'entreprise dans les segments de l'industrie qui pourraient être ouverts à la concurrence (*le downstream* dans l'industrie du gaz naturel, par exemple) a été un obstacle permanent aux buts recherchés. Les questions du transport et du commerce du gaz naturel illustrent cette situation. Bien que, face aux investisseurs potentiels, Pemex ait un discours d'ouverture, dans la pratique l'entreprise a toujours utilisé des stratégies diverses pour entraver la participation effective des firmes privées. Par

exemple, concernant le transport, les compagnies privées intéressées, conscientes de leurs limites et des inégalités dont elles pâtissaient, ont exprimé leur inquiétude au cours des différentes consultations publiques réalisées par la CRE. En effet, alors que Pemex n'a remporté que deux des contrats mis en appels d'offre, elle conserve par ailleurs le monopole du Système national de gazoducs (SNG), et contrôle ainsi 83 % du total du réseau. Du coup, seules deux grandes compagnies de transporteurs qui avaient participé au processus de consultation publique ont sollicité un permis à la CRE. Le thème de la commercialisation est encore plus significatif. La possibilité d'avoir conjointement le monopole légal dans la production et la vente de gaz naturel, et le monopole naturel dans le SNG, octroie à Pemex un pouvoir de marché énorme et une position privilégiée dans la commercialisation. Comme le signale Gilda Balvanera :

« Juste après la réforme, quelques entreprises de commercialisation ont eu l'intention de participer au marché. Elles voulaient fournir à leurs clients différents services – physiques et financiers – pour améliorer les conditions d'achat de gaz naturel. Très vite, ces entreprises se sont retirées face à l'impossibilité de rentrer en compétition avec Pemex »⁴⁴.

Cette situation de monopole provoque des distorsions majeures. Vu l'étroitesse de leur marge de manœuvre, une partie des transporteurs privés ont appliqué une stratégie coopérative avec Pemex : ils ont décidé de s'allier avec l'entreprise sur des projets spécifiques de co-investissements (gazoducs de Chihuahua, par exemple). Pemex a pu conserver ainsi sa condition de monopole dans le transport tandis que ses partenaires – des rivaux potentiels dans la commercialisation – réalisent une grande partie des investissements. Bien sûr, cette stratégie a permis aux investisseurs de participer au segment du transport et – dans le cas des compagnies étrangères – d'éliminer de possibles restrictions en matière d'actionariat. Tous ont pu aussi profiter en partie de la spécialisation fonctionnelle de Pemex dans l'industrie. Cependant, pour la CRE, cela constitue des signaux trompeurs laissant croire aux investisseurs qu'ils ne pourront participer avec succès au segment du transport qu'à la condition de s'associer avec Pemex. En outre, en éliminant la concurrence, les stratégies de Pemex affectent non seulement ses rivaux potentiels mais aussi les usagers finaux.

L'absence d'autonomie budgétaire de la CRE – alors que la Sener définit son budget – réduit sa marge d'action, tandis que la pratique veut que les commissions de régulation fassent payer les concessionnaires. Durant le sexennat de Fox, le budget de la CRE a considérablement diminué (ainsi que son personnel), alors que par ailleurs, on doublait ses tâches⁴⁵.

Enfin, le degré de professionnalisme du personnel est un dispositif essentiel. En effet il vise à contrecarrer le *spoils system* c'est-à-dire la prévalence de critères clientélistes ou politiques sur la politique d'embauche, mais aussi à préserver la mémoire institutionnelle et à garantir une plus grande continuité dans les travaux et les programmes. La CRE n'a pas tout à fait échappé aux logiques clientélistes.

⁴⁴ Balvanera (2006).

⁴⁵ Pérez Jácome (2005).

- **Transparence et système d'audits**

A la base de la confiance, de la légitimité et de l'autorité d'une entreprise, les audits sont d'autant plus importants au sein d'une société pétrolière nationale qu'ils servent à freiner les dérives bureaucratiques.

C'est sur ces deux registres que la restructuration administrative de Pemex et la création d'une logique de marché (CRE et autres dispositifs) ont eu les meilleurs résultats. La crédibilité de la CRE repose sur la transparence des informations qu'elle délivre (on trouve ses dispositions, sa méthodologie, les résultats de ses appels d'offre, ses consultations publiques sur son site Web et ses règlements sont publiés dans le Journal Officiel). Par ailleurs, elle est soumise à une haute surveillance : un organe interne à la Commission, une dépendance du ministère de la Fonction publique, l'audit supérieur de la Fédération et des cabinets d'audits externes se relaient pour superviser ses actes, sans compter qu'il est toujours possible de faire appel de ses décisions.

Pemex a progressé également. Malgré sa vie trop brève, la Direction corporative d'innovation et de compétition devait donner de la transparence aux appels d'offre. Par ailleurs, l'introduction de « prix de transferts » entre les filiales qui a accompagné la création de la holding (1992) a eu pour résultat d'éliminer les négociations de type politique lors de la fixation des prix (prédominera le prix du brut sur le marché international). Cela a permis d'annuler toutes les subventions de l'Etat. Néanmoins, sous la poussée des puissants lobbies industriels du Nord (Monterrey), le gouvernement de Vicente Fox a reculé en subventionnant le prix du gaz naturel. Enfin, en 2002, la nouvelle Loi de la transparence et de l'accès à l'information et la création de l'Institut fédéral de l'accès à l'information (IFAI) ont obligé les organismes de l'Etat à publier leurs données – celles du moins qui n'étaient pas considérées comme stratégiques.

Curieusement, c'est une instance étrangère – la Securities and Exchange Commission aux Etats-Unis (SEC) – qui a joué un rôle majeur en ce domaine. En imposant à toutes les sociétés qui émettent leur dette sur les marchés des capitaux américains à respecter des critères précis tant sur la façon de présenter les états financiers que sur le classement et la quantification des réserves pétrolières, la SEC a obligé Pemex à clarifier ses informations. Cela n'a pas été sans peine : la société nationale a dû admettre que les chiffres de ses taux de réserves de brut étaient peu réalistes. En 1983, Pemex avait annoncé un montant de réserves (trois P)⁴⁶ de 72 500 millions de barils, chiffre que la société nationale a reconsidéré à la baisse (34 179 millions de barils) en 1999, après un audit que le directeur général, Adrián Lajous, avait fait faire à Netherland Sewell & Associates. En 2002, sous la pression de la SEC et en suivant des paramètres beaucoup plus rigoureux, Pemex a dû reconnaître un montant de 17 645 millions de barils.

Néanmoins, de nombreux progrès restent à faire. Les membres du Congrès se plaignent du manque d'informations précises sur la production réelle de brut par puits. Or ce sont des données essentielles pour déterminer le taux de fiscalisation de la compagnie. Leur carence alimente une négociation obscure entre la société nationale, les Finances et même les membres du Congrès. Par ailleurs, les livres blancs élaborés en fin de sexennat restent secrets : cela permet d'occulter bien des sujets obscurs de l'administration antérieure. Prévaut aussi la désinformation quant aux accidents et, au niveau régional, les dons et

⁴⁶ Il s'agit des réserves possibles, probables et prouvées (trois P).

apports d'argent que remet directement Pemex aux gouvernements locaux. La corruption que les dirigeants de Pemex reconnaissent eux-mêmes de façon officielle se niche dans ces nombreux recoins que la politique de transparence n'a pas éliminés.

D'autre part, pour des raisons tout à fait compréhensibles d'*accountability*, les autorités gouvernementales ont procédé à des contrôles excessifs sur les fonctionnaires. Le ministère de la Fonction publique a soumis Pemex à une réglementation excessive. Ce ministère révise et évalue le rendement de la holding et de chacune des filiales : demandes fréquentes d'audit, réclamation d'informations et sanctions sévères des fonctionnaires sont ses activités quotidiennes. Pemex – comme n'importe quel autre organisme public – vit asphyxiée par une abondante réglementation trop souvent sujette à interprétation. Cela a fini par provoquer une grande crainte parmi ses salariés qui, sentant que bien souvent les sanctions prises à leur encontre étaient injustifiées, préfèrent ne pas prendre d'initiatives. Beaucoup d'appels d'offre sont annulés faute d'intérêt déclaré, ce qui se traduit par d'énormes pertes d'argent⁴⁷. L'excès de contrôle a conduit à la paralysie en bien des cas. En outre, les règlements sont trop souvent inappropriés : ce sont les normes qui s'appliquent uniformément à toute l'administration. En ce sens, il faudrait édifier un arrangement institutionnel particulier avec des règlements et des lois propres qui différencient Pemex et la Commission fédérale d'électricité (CFE) du reste des organismes gouvernementaux⁴⁸.

- **La culture d'entreprise**

Malgré les efforts entrepris – voir le nombre élevé de programmes de formation – un changement de culture corporative, réel et tangible ne s'est pas enraciné. Théoriquement, les transformations institutionnelles devraient promouvoir aussi des changements mentaux et culturels. Selon Robert Mabro, la modification de la culture d'entreprise consiste à « passer d'un comportement semi-administratif à un comportement économique moderne, d'une mentalité de *latifundista* à celle d'entrepreneur »⁴⁹. A l'image des autres compagnies pétrolières internationales, Pemex a besoin d'une flexibilité dynamique qui la conduise à abandonner son attitude de repli et de passivité fondée sur les avantages obtenus, pour manifester une volonté d'insertion active dans la compétition internationale. En d'autres termes, elle doit se créer de nouveaux avantages comparatifs. Certains organismes ont, certes, cherché explicitement à promouvoir de nouvelles conceptions organisationnelles, comme Pemex Comercio Internacional (PMI). De même, la Direction de la compétitivité et de l'innovation, créée au début de l'administration de Raúl Muñoz Leos, avait pour mission de développer le changement culturel, le *leadership* et l'innovation. Parallèlement, elle

⁴⁷ Shields (2003).

⁴⁸ Il faudrait également reconfigurer le conseil d'administration de l'entreprise dont les membres sont des représentants tant du syndicat pétrolier que du gouvernement. Il faudrait que certains d'entre eux soient des membres indépendants.

⁴⁹ Chevalier (1994).

s'efforçait de stimuler l'intégrité, la transparence et la compétitivité de Pemex⁵⁰. Cependant, PMI est une entreprise différente de Pemex : très efficace, son personnel est peu nombreux. Le modèle de culture d'entreprise que PMI a instauré n'est pas facilement transposable. Si l'austérité budgétaire a été invoquée pour supprimer, à la mi-2004, trois directions, en réalité, ce sont des raisons d'ordre politique qui ont été à l'origine de cette décision. Ce qui souligne l'état léthargique des réformes. Les ressources humaines constituent souvent un goulot d'étranglement majeur pour remplacer et trouver les expertises nécessaires et aussi pour mettre en œuvre rapidement le changement culturel dont l'entreprise a besoin. La résistance organisationnelle et institutionnelle aux changements perpétue le *statu quo*.

Depuis 1989, les transformations, même si elles ont contribué à l'installation d'un cadre institutionnel favorable au marché, n'ont pas véritablement réussi à dépasser les problèmes liés à la double logique qui a caractérisé Pemex.

Enfin, si le syndicat a reçu un coup dur en janvier 1989, le changement de leaders – plus favorables au nouveau projet modernisateur – n'a pas modifié en profondeur la relation qu'il conserve avec l'entreprise et avec la politique. Carlos Romero Deschamps, actuel secrétaire général du STPRM, est sénateur de la République au même titre que bien d'autres de ses collègues. Même si au sein de Pemex on est conscient de la nécessité de modifier la convention collective pour stimuler la flexibilité dans le travail, le syndicat a usé, avec succès, de multiples stratégies pour résister. Par ailleurs, la politisation du syndicat n'a rien perdu de sa réalité : le *Pemexgate* en est un exemple.

Puisque les réformes des années 1990 n'ont pas éliminé les obstacles qui entravaient la bonne marche de la rationalité pétrolière à Pemex, peut-être ont-elles été propices à l'autre mission de la société nationale : sa responsabilité sociale ?

Une évaluation en termes de responsabilité sociale

A la différence des compagnies pétrolières internationales qui se préoccupent uniquement de la rentabilité de leur entreprise, raison pour laquelle elles ont eu tendance à négliger les « impacts extérieurs » négatifs reliés à l'exploitation pétrolière (même si elles sont aujourd'hui pionnières en termes de *social corporate responsibility*), les sociétés nationales ont aussi une mission sociale de réduction des inégalités et de développement régional. Comment une entreprise telle que Pemex répond-elle à ces impératifs ?

Ses dirigeants estiment que la société assume son rôle social en remettant une partie considérable de ses revenus au fisc. Cet argent contribue pour une large part à financer les ouvrages d'infrastructure dans les Etats et les municipalités.

Curieusement, cet apport fiscal considérable – qui décapitalise la société nationale – n'a pas toujours eu des résultats positifs.

⁵⁰ Entretien avec Othón Canales. *op cit.*

- **Les conséquences régressives au plan régional**

Malgré sa forte participation au développement économique du pays, et malgré les importantes donations et aides aux Etats et aux municipalités dans les régions productrices de pétrole et de gaz naturel, l'image qu'offre Pemex dans les régions est plutôt négative. Sa nuisance au plan local est notable en termes socio-économiques mais aussi en ce qui concerne le développement rural et écologique.

- *Conséquences socio-économiques malheureuses*

De nombreuses études ont démontré que l'importance des investissements publics dans l'industrie pétrolière régionale ne parvient pas à stimuler la production régionale et qu'elle ne réussit pas non plus à faire décoller significativement l'emploi. Par exemple, une grande partie des investissements pétroliers est destinée à l'acquisition d'équipements sophistiqués fabriqués ailleurs, en particulier à l'étranger. En outre, une fraction importante du capital pétrolier va aux coûts d'administration, d'opération et de maintenance de l'industrie. Or ces coûts n'ont que peu d'effets multiplicateurs sur la région. Parallèlement, Pemex n'embauche que peu de travailleurs locaux (en moyenne 33 %) dont la plupart ont des contrats à durée déterminée (CDD), sans compter qu'ils assument les tâches les plus dangereuses⁵¹.

D'autre part, les travailleurs pétroliers forment une enclave socio-économique au niveau régional. En constituant un petit noyau de travailleurs qui jouit de privilèges économiques considérables (outre un salaire très élevé, ils ont leurs écoles, leurs hôpitaux, leurs magasins d'alimentation, leurs zones d'habitat), ils forment une véritable aristocratie ouvrière. Etant donné que le syndicat détient le monopole de l'embauche, cette enclave tend à se reproduire : normalement, on est pétrolier de père en fils !

Les inégalités se reproduisent entre les métropoles et la campagne. La ville de Mexico, qui pourtant n'est pas une zone productrice, a reçu davantage de bénéfices que les régions d'exploration et de production, alors que ces dernières pâtissent des conséquences négatives qu'apportent les processus miniers, la transformation et la commercialisation du pétrole et de ses dérivés.

- *Des impacts négatifs sur l'environnement*

Les mêmes études ont aussi signalé les problèmes environnementaux liés à la présence de Pemex : la contamination élevée – due surtout aux systèmes de transport (gazoducs et oléoducs) plus qu'aux installations d'extraction – provoque la salinité des rivières et des lacs, les pluies acides, les inondations, l'altération des paysages et des écosystèmes. Cela se traduit par une diminution notable de la faune et de la flore dans sa diversité et sa reproduction. La presse s'empare des grands accidents spectaculaires⁵² mais néglige souvent le fait que, plusieurs fois par mois, par manque de maintenance, des conduits gaziers ou pétroliers éclatent, affectant les terres cultivables ou les rivières.

Par ailleurs, bien que depuis quelques années s'exerce un certain contrôle sur le brûlage du gaz naturel en zone marine, la diminution n'est pas conforme aux normes internationales

⁵¹ Allub et Michel (ed.) (1982); Rousseau (1980) : 120 ; Tudela (1989); Vanneph, Alain (1997).

⁵² L'Ixtoc en 1979 ou la fuite souterraine d'essence à Guadalajara le 22 avril 1992 qui provoqua la mort de plus de 200 personnes.

malgré les nouvelles installations de compression de gaz. Les tonnes de bioxyde de carbone et de bioxyde de soufre libérées dans l'air continuent à être considérables. Durant les vingt années de production du gisement de Cantarell, 270 millions de tonnes de bioxyde de carbone se sont évaporées impunément.

- **L'absence de transparence dans la redistribution de la rente pétrolière**

Pemex fait des dons aux gouvernements locaux des régions pétrolières pour promouvoir leur développement. Ces dons (70 % se font en nature : combustibles, goudron pour les routes, etc.) complètent les apports que les Etats reçoivent à travers la redistribution de la rente pétrolière. Cependant, alors qu'un effort a été fait pour clarifier la destination de la rente pétrolière aux Etats (en créant le « fonds 39 » en 2000), il manque une information fiable concernant la nature, la quantité, le destin final des donations et le bénéfice réel procuré aux populations locales.

Face à de telles conséquences négatives, quelles ont été les stratégies employées par la société nationale pour faire face aux demandes sociales et prévenir les conflits possibles ?

Comme toute autre compagnie pétrolière, Pemex a cherché à atténuer les difficultés avec les populations locales de façon à pouvoir opérer de manière optimum. Durant l'époque du présidentialisme fort et du parti unique (le PRI), le ministère de l'Intérieur contrôlait directement, par le truchement des gouverneurs, les conflits possibles et les demandes des populations locales. Ce qui facilitait amplement la tâche de Pemex.

La transformation de la vie politique et les débuts de la transition démocratique ont compliqué la situation pour la société nationale. Sans doute, des pressions émanant soit des partenaires de l'Alena soit encore de la communauté financière internationale sur la question en vogue de la responsabilité sociale de l'entreprise ne sont pas à ignorer ; il est cependant difficile de connaître le poids réel de ses facteurs. Dans ce nouveau contexte politique, en 1984, Pemex a créé une « gérance du développement social ». A partir de l'an 2000, avec l'avènement du PAN à la présidence de la République, cet organisme a vu sa marge de manœuvre croître. Dans un nouveau paysage politique où le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux (Etats et municipalités) peuvent provenir de partis différents, il fallait une entité qui soit capable de négocier avec les différents acteurs et d'offrir des solutions acceptables aux demandes régionales. Le gouvernement de Vicente Fox avait mis à la tête de cette gérance un ancien *guérillero*, attaché aux causes sociales et fin connaisseur de la politique mexicaine, Saúl López de la Torre, sans cependant lui donner les pouvoirs pour mener à bien sa tâche⁵³. Dans l'organigramme de Pemex, cette gérance est une entité hiérarchiquement inférieure à une direction, à la différence du statut que les problèmes liés au développement social ont dans d'autres compagnies pétrolières nationales (Ecopetrol, par exemple).

Curieusement, alors que Pemex a toujours privilégié sa mission nationale et sociale au détriment de sa fonction pétrolière – le coût a été élevé – les résultats sur le plan social ne sont pas à la hauteur des attentes légitimes.

⁵³ Entrevue le 26 janvier 2006.

Les transformations organisationnelles et institutionnelles qui se sont effectuées depuis le début des années 1990 n'ont pas réussi à remédier aux divers problèmes liés à la double mission qui a caractérisé la société nationale. Il reste à savoir pourquoi ces réformes n'ont eu que peu de succès.

PEMEX : ENTRE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET LES IMPÉRATIFS DE L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE INTERNATIONALE

Au terme de cette étude, l'observateur extérieur ne peut manquer d'avoir noté à la fois les réussites partielles et les échecs de fond de Pemex, que l'histoire et le contexte politique mexicain expliquent largement.

Pire, l'analyste financier étranger, surtout s'il est issu des valeurs et pratiques anglo-saxonnes aura constaté – à la seule lecture du tableau 1 – combien Pemex est freiné tant dans son développement que dans son rôle « social », mais aussi dans sa conquête des marchés internationaux. L'Etat mexicain l'asphyxie continûment, et structurellement, par l'ampleur de ses divers prélèvements, proprement confiscatoires. Aucune compagnie pétrolière « normale » n'y résisterait !

En l'état, on ne peut donc qu'être sceptique, non pas sur la pertinence de telle ou telle réforme, mais sur la hauteur de leurs effets, ou leur pérennité, compte tenu des variations et aléas d'événements purement politiques... On ne peut également qu'être interrogatif quant à la capacité de Pemex – vu ces entraves – à prendre un envol significatif, par comparaison avec ses homologues, les compagnies pétrolières internationales, mais aussi quelques-unes des sociétés nationales, telles que Statoil ou Petrobras.

Néanmoins, il faut revenir au système politique, pour, sinon admettre, du moins expliquer les limites et/ou les échecs partiels des réformes dans le secteur pétrolier. C'est la raison pour laquelle nous avons insisté, dans la première partie, sur les liens qui se sont forgés entre l'industrie pétrolière et le régime politique mexicain. On ne saurait oublier non plus l'aspect symbolique, encore vécu comme tel aujourd'hui, de l'expropriation pétrolière du 18 mars 1938, acte majeur de la souveraineté nationale, parmi les cinq mythes constitutifs de l'histoire mexicaine, selon le grand écrivain, Carlos Fuentes.

En soi, toute réforme qui tend à modifier en profondeur le tissu organisationnel met en danger le système politique, et de manière plus générale, le modèle et les valeurs de la société. Ce n'est pas un hasard si Carlos Salinas – pourtant perçu comme un réformateur audacieux, et malgré la pression très forte que les Etats-Unis ont tenté d'exercer sur lui au moment de la signature de l'Alena – n'a pas voulu remettre en cause les fondements du système pétrolier mexicain, et donc toucher à la Constitution mexicaine en un de ses articles essentiels (article 27).

Depuis, l'évolution démocratique du pays n'a vu aucun des partis principaux dominer suffisamment le jeu pour imposer sa volonté. Or toute restructuration profonde du secteur pétrolier implique une modification de la Constitution, ce qui supposerait un large

consensus des trois grands partis : depuis 1997, et encore plus depuis 2000, la représentation parlementaire s'est fractionnée, et se trouve très loin des majorités requises pour ces changements constitutionnels. En outre, les forces qui se sont opposées aux réformes structurelles dans le secteur énergétique ont prédominé (le PRD et une large partie du PRI). La rhétorique nationaliste a été une émulation puissante pour les priistes et les sympathisants du parti. En effet, beaucoup d'entre eux avaient assimilé les défaites électorales récentes avec le détachement du PRI vis-à-vis des valeurs de la Révolution mexicaine. Cette prégnance du nationalisme révolutionnaire a conduit à beaucoup d'inertie, voire au blocage total des réformes.

L'analyse des changements accomplis montre bien que, de 1989 à 1997, les supports du système présidentiel mexicain ont garanti une réforme organisationnelle de la société nationale d'assez bonne envergure. L'évolution politique à partir de 1997 a compliqué la situation. C'est d'ailleurs pourquoi (mais *a posteriori* !) beaucoup reprochent aujourd'hui à l'ex-président Salinas de n'avoir pas mis à profit plus amplement cette force pour aller jusqu'au bout de ses actions : par exemple, en ce qui concerne le syndicat, à qui il a finalement laissé une certaine marge de manœuvre et des prérogatives encore importantes.

En outre, durant cette phase de transition démocratique, le pouvoir législatif n'est pas le seul qui ait bénéficié d'une marge d'action plus large : le pouvoir judiciaire lui aussi est devenu le terrain où les forces antagonistes exposent leurs différends, lorsque les décisions prises par les législateurs ne leur ont pas été favorables. D'ailleurs, en ce sens, avocats et juges ne jouent pas seulement un rôle d'arbitre mais acquièrent chaque fois davantage un rôle créatif et normatif. D'un côté, ils créent le droit là où subsistent des lacunes sur le plan juridique, et de l'autre, ils élaborent les critiques de ce qui est – ou non – admissible ; les exemples de la vente de la pétrochimie et des CSM sont très significatifs. Du coup, les décideurs doivent s'entourer de juristes spécialisés qui nourrissent donc parfaitement leurs dossiers. On le voit, une fois encore, même dans un secteur extrêmement technique comme celui des hydrocarbures, les considérations formelles (légalles ou politiques) l'emportent souvent sur les arguments de fond (techniques, financiers ou commerciaux).

Les réformes entreprises ont été homéopathiques. Il ne s'agissait pas de faire *tabula rasa* du passé, c'est-à-dire de privatiser la société nationale, mais d'ouvrir aux compagnies privées, et ce de façon graduelle, certains segments pour les recapitaliser, et introduire une logique de compétition dans un monopole d'Etat. Il est certain que cette stratégie a des coûts élevés, même si elle paraît la plus raisonnable. En effet, les changements de la Constitution que requiert une ouverture contrôlée, représentent une véritable révolution copernicienne de la fonction de l'Etat dans le secteur pétrolier. Le jeu est un saut périlleux dans le vide. Il oblige à déplacer de façon inexorable les vieilles structures du management et les vieux cadres de Pemex au nom d'un modèle plus rationnel de gestion, sans posséder de cadres modernes en quantité suffisante. Cela oblige les dirigeants de Pemex à jouer sur un double registre et souvent à permettre des pratiques réprouvées par le nouveau projet.

Depuis plusieurs années déjà, le thème de la réforme du secteur pétrolier est à l'ordre du jour, que ce soit parmi les responsables de Pemex, les membres du gouvernement, les membres de l'opposition ou les groupes industriels. Néanmoins, jusqu'à présent, les débats ont pâti d'une « suridéologisation » et d'une désinformation constante de la problématique réelle qu'affronte Pemex. La politique pétrolière établie durant les gouvernements de Salinas et de Zedillo (1989-2000) présentait une grande continuité : la même équipe était au pouvoir et avait un projet global relativement bien établi. Au contraire, à partir de l'an 2000,

la définition de la politique des hydrocarbures a varié au gré de la valse des ministres de l'Énergie en poste.

Or la définition d'une politique de l'énergie à moyen ou long terme est une condition *sine qua non*. Elle doit d'ailleurs être accompagnée d'une révision de la politique industrielle du pays. Elles ne peuvent que surgir d'un consensus politique minimal portant au moins sur les grands principes : quel doit être le rôle de l'État dans le fonctionnement de Pemex ? Comment remédier au problème de la gouvernance et de la division des responsabilités dans la société nationale ? Doit-on privilégier la construction d'institutions de régulation autonomes et fortes avant d'ouvrir certains segments de l'industrie ? Quels sont les segments qu'il serait nécessaire d'ouvrir en priorité ? Face à la crise de médiation, le gouvernement de Fox n'a pas cherché à forger le *lobbying* nécessaire pour faire passer les réformes les plus urgentes, dont une réforme fiscale générale d'envergure. Il s'est limité à annoncer des changements spectaculaires, alors que ceux-ci n'avaient pas encore reçu l'appui de la majorité parlementaire. À l'exception de la réforme du régime fiscal de Pemex, le reste des propositions du gouvernement est resté lettre morte. Le nouveau chef de l'État, Felipe Calderón élu en 2006 pour 6 ans, qui semble mieux soutenu par son parti, le PAN, que son prédécesseur, et qui a déjà démontré son savoir-faire en faisant voter une réforme du régime de retraite des employés du secteur public (ISSSTE), saura-t-il convoquer les différentes sensibilités politiques de façon à débloquer la situation ? On pourrait le croire au vu des nombreux débats actuels sur l'industrie pétrolière et les changements souhaitables. Il faut néanmoins se rappeler que tout début de sexennat est propice à ce genre de discussions : c'est un des moyens privilégiés qu'utilisent de nombreux acteurs pour mieux se positionner dans le jeu politique et élargir leurs marges de manœuvre.

Devant cette inertie généralisée, il semblerait que la grave crise que la société nationale commence à vivre soit la seule porte de secours. Déclarée officiellement en faillite technique il y a deux ans – vu le montant de ses passifs – Pemex affronte aujourd'hui un grave problème : son méga gisement, Cantarell, a commencé son déclin en 2005⁵⁴. Or tout au long de son histoire, Cantarell a joué un rôle dominant dans la détermination du profil et de la structure de la production pétrolière. Son déclin va marquer la trajectoire de la production totale de brut. Les gisements de Ku-Maloob-Zaap⁵⁵, du littoral du Tabasco et du Paleocanal de Chicotepec ne pourront compenser totalement les pertes enregistrées par Cantarell. Le programme d'opération annuel de Pemex prévoit pour 2007 une baisse de production du pétrole brut de 50 000 barils par jour. Cela oblige la société nationale à réajuster sa stratégie commerciale à l'extérieur. D'autre part, les gisements alternatifs destinés à compenser les diminutions de Cantarell sont coûteux : le développement de leur production requiert des investissements annuels croissants. Enfin, bien que l'on soupçonne le Golfe du Mexique d'abriter des gisements importants, Pemex ne dispose en l'état ni de la technologie ni du *know how* que l'exploration en eau profonde requiert. Or la Constitution mexicaine ne permet pas la figure d'alliances stratégiques avec des compagnies étrangères.

⁵⁴ En 2005, Cantarell avait produit plus des deux tiers de ses réserves prouvées d'origine. Pemex prévoit qu'en 2007 la production de Cantarell diminuera de 220 000 barils par jour.

⁵⁵ Pemex estime que la production de KMZ atteindra un maximum de 800 000 barils par jour en 2010-2011.

Comme l'a signalé récemment l'ancien directeur de Pemex, Adrián Lajous : « l'ère du pétrole facile est terminée ». Dans l'immédiat, les prix élevés du pétrole atténuent les conséquences que la baisse des revenus dérivés de l'exportation pourrait avoir sur les recettes fiscales mexicaines. Mais il est à craindre que, tôt ou tard, les Mexicains sortent de leur torpeur. La conscience de la gravité de cette situation commence à poindre parmi les hommes politiques, mais aussi dans l'opinion publique. Cette crainte qui grandit a été, il faut le rappeler, à l'origine de la réforme du régime fiscal de Pemex en 2005. Sera-t-elle assez forte pour que hommes politiques et opinion publique réunis comprennent que, pour préserver la souveraineté nationale, des réformes d'envergure sont nécessaires ? Des réformes qui permettraient à la société nationale de recouvrer sa santé, et aux Mexicains de continuer à bénéficier des apports de l'or noir...

Bibliographie

- Ayoub A. (1994), « Oil : Economics and Politics », *Energy Studies Review*, Vol. 6. n° 1, pp. 47-60.
- Allub L. et Michel M.A. (ed) (1982), *Impactos sociales de la industria petrolera en Tabasco*, Centro de investigación para la integración social-CIIS, Mexico.
- Balvanera G. (2006), « La reforma de la industria del gas natural en México. Retos de la regulación y estrategias de actores », mémoire de licence, manuscrit, Mexico, CEI, El Colegio de México.
- Baker G. (2007), « Carlos Fuentes and oil policy in Mexico », *Energy and Policy Development*, Energia.
- Benhassine A. (2003), « Chronique d'une ouverture trop prononcée de l'amont pétrolier et gazier algérien », Version originale publiée dans *Boletim Infopetro*, mai 2003, année 4, n° 5.
- Boussena S. (1994), « L'adaptation des compagnies nationales au nouveau contexte pétrolier », in *Economies et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, série « Economie de l'énergie », n° 9.
- Brown J. et Knight A. (1992), *The Mexican petroleum industry in the twentieth century*, Austin, University of Texas Press, pp. 189-207.
- Castañeda A. et Kessel G. (2002), *Autonomía de gestión en PEMEX y CFE*, Mexico, CIDE, Documento de trabajo Economía 255.
- Chandler A.D. (1972), *Stratégies et structures de l'entreprise*, Paris, Les Editions d'organisation.
- Chevalier J-M. (1994), « L'avenir des sociétés nationales des pays exportateurs d'hydrocarbures », *Economies et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, série « Economie de l'énergie », n° 9, dir. par J-M. Chevalier.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estrada Estrada J. (1995), « Desarrollo y perspectivas de la distribución del gas natural en México », *10 años de regulación energética en México*, CRE, Mexico.
- Estrada Estrada J. (2005), « Un ente independiente para regular a la industria petrolera mexicana », *Energía a debate*, année 2, Vol. 2, n° 7, février-mars, pp. 26-31.
- Garza Garza R. (1990), « L'exploitation pétrolière au Mexique : le cadre juridique, les politiques et la structure de l'industrie », thèse de doctorat, ANRT, Université de Lille III.
- Gómez P. (2007), « Governance in the Mexican petroleum sector : assessing prospects for reform », Draft, Oxford, OIES.
- González J.J. (2004), « Energy Security and Energy Sovereignty in Mexico », in B. Barton et al. (eds), *Energy Security : Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*, Oxford, Oxford University Press.
- Haas P. (1991), « Petróleo mexicano y comercio internacional », *Interés*, Mexico.
- Haas P. (2001), « National oil companies - Managers and shareholders », *Oxford Energy Forum*, n° 46, pp. 5-6.
- Knight A. (1986), *The Mexican Revolution*, Londres, Cambridge University Press (rééd. 1990, University of Nebraska Press, Lincoln et Londres, 2 volumes).
- Lajous A. (2006), « Desafíos petroleros », Présentation, CEI/Colmex.
- Lajous A. (2007), « Cambios a la estructura corporativa de Pemex », manuscrit.
- Lajous A. (2007), « Política Energética », manuscrit.
- Lavin J. D. (1954), « Notas al libro de Merrill Rippy », in *Problemas agrícolas e industriales de México*, Vol. 6, n° 3, juillet-septembre.
- Leos Chávez H. (1993), *Origen y naturaleza de Petróleos Mexicanos*, 1^e édition, Mexico, Programa Universitario de Energéticos, Coordinación de Investigaciones Científicas, UNAM.
- Loyola R. et Martínez Pérez L. (1995), « Los costos laborales de la reestructuración en Petróleos Mexicanos », *Revista Mexicana de Sociología*, Mexico.IIS, UNAM.
- Marcel V. (2006), *Oil Titans. National oil companies in the Middle East*, Londres, Chatham House and Brooking Institutions Press.
- Marcel V. (2007), *Good Governance of the National Oil Company Report*, Londres, Chatham House.

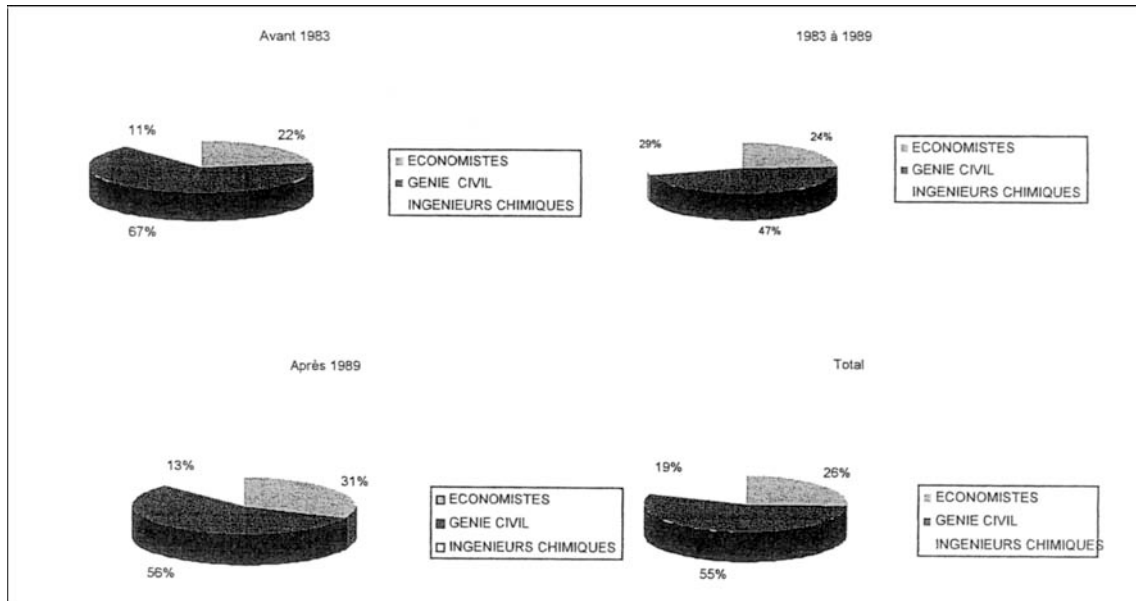
- Morales I., Escalante C. et Vargas R. (1998), *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, El Colegio de México, Mexico.
- Meyer L. et Morales I. (1990), *Petróleo y Nación (1900-1987), La política petrolera en México*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Muñoz Leos R. (2002), *Petróleos Mexicanos en la ruta. 2000-2002*, Mexico, Pemex.
- Muñoz Leos R. (2006), *Pemex en la encrucijada. Reçuento de una gestión*, Mexico, Nuevo Siglo, Aguilar.
- Olea H. (2005), « Apuntes sobre el proceso de reforma estructural del gas natural en México », *10 años de regulación energética en México*, Mexico/CRE, pp. 27-46.
- Palacios L. (2002), « The petroleum sector in latin America : reforming the crown jewels », *Les Etudes du CERI*, n° 88, Paris, Sciences-Po.
- Pemex (1988) *Marco jurídico básico*, 1^e édition, Mexico, pp. 23-25.
- Pérez Jácome D. (2005), « Regulación energética en México : avances y desafíos a 10 años de la expedición de la ley de la CRE », *10 años de regulación energética en México*, Mexico/CRE, pp. 329-347.
- Petroleum Intelligence Weekly* (2004), « PIW Top 50 », New York, 23 décembre.
- Philip G. (1997), « State oil companies and the reversal of national developmentalism : The case of Mexico and Venezuela », Discussion Paper DP 10, Dundee, Centre for energy, petroleum and mineral law and policy, University of Dundee.
- Rapport Bruntland (1988), *Notre avenir à tous*, Montréal, Editions du Fleuve.
- Rousseau I. (1980), « Los indigenas y el petroleo. Dos riquezas que se enfrentan », Mexico, SRE, manuscrit.
- Rousseau I. (2000), *Mexique : Une révolution silencieuse ? Elites gouvernementales et projet de modernisation. 1970-1995*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques.
- Rousseau I. (2005), « La réorganisation administrative de Pemex (1989-2005) : vers une nouvelle gouvernance d'entreprise ? », *Problèmes d'Amérique latine*, Vol. 2, n° 57-58, été-automne, pp. 42-64.
- Rousseau I. (2006), « Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores », *Foro Internacional*, n° 183, Vol. XLVI, mars, pp. 21-50 Mexico, Colmex.
- Rousseau I. (ed), (2006), « Mercado, seguridad y soberanía nacional: las dinámicas contradictorias de la política energética mexicana (hidrocarburos) en el marco de la integración del norte de América », in *¿Hacia una integración petrolera de las Américas?*, Mexico, Colmex.
- Sener (2001), *Programa sectorial de energía. 2001-2006*, Mexico.
- Shields D. (2003), *Pemex: un futuro incierto*, Mexico, Editions Planeta.
- Shields D. (2005), *La reforma petrolera*, Mexico, Editions Planeta.
- Sommano M.F. (1994), « Empresas públicas: su transformación. El caso de PMI », mémoire de licence, manuscrit, CEI, El Colegio de México.
- Tudela F. (ed) (1989), *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo*, Mexico, Colmex/CINVESTAV/IFIAS/UNRISD, (réed.1992).
- Valdés López F. et Rosenweig (de) Mendialdua F. (2005), « La autonomía técnica y operativa como presupuesto de la función de regulación. Agenda de fortalecimiento de la Comisión Reguladora de Energía », *10 años de regulación energética en México*, Comisión Reguladora de Energía (CRE), Mexico, 1^e édition, pp. 313-329.
- Vanneph A. (1997), « Petróleo y desarrollo : impacto de las actividades petroleras en el desarrollo nacional, regional y local de México », manuscrit, Paris, Université de Versailles-St Quentin/Credal, Trad., CEMCA.
- Vega Navarro (de la) A. (1999), *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, Mexico, PUE/UNAM.
- Williamson O.E. et Winter S.G. (eds.) (1991), *The Nature of the Firm*, Oxford U.P.

Revues spécialisées

Energia a debate
International Energy Outlook
Oil and gas Journal
La revue de l'énergie.
The Energy Journal

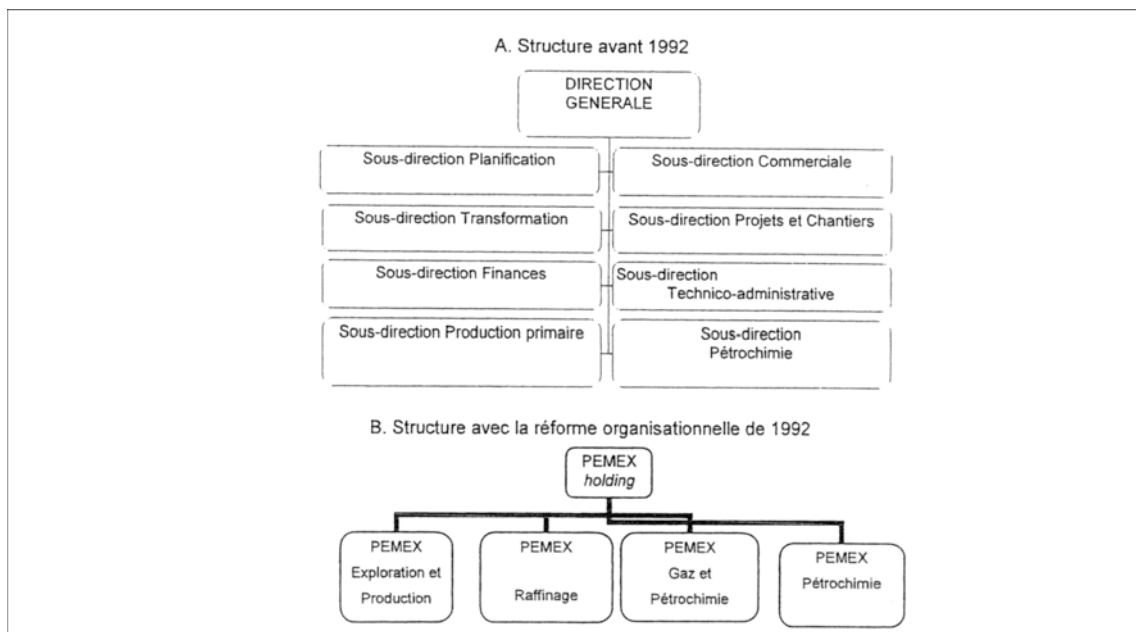
A n n e x e s

Graphique 1
La composition du haut personnel de Pemex à partir de la réforme de 1992
 Proportion des économistes en comparaison avec les ingénieurs à PEME pour les postes de direction (plusieurs années)

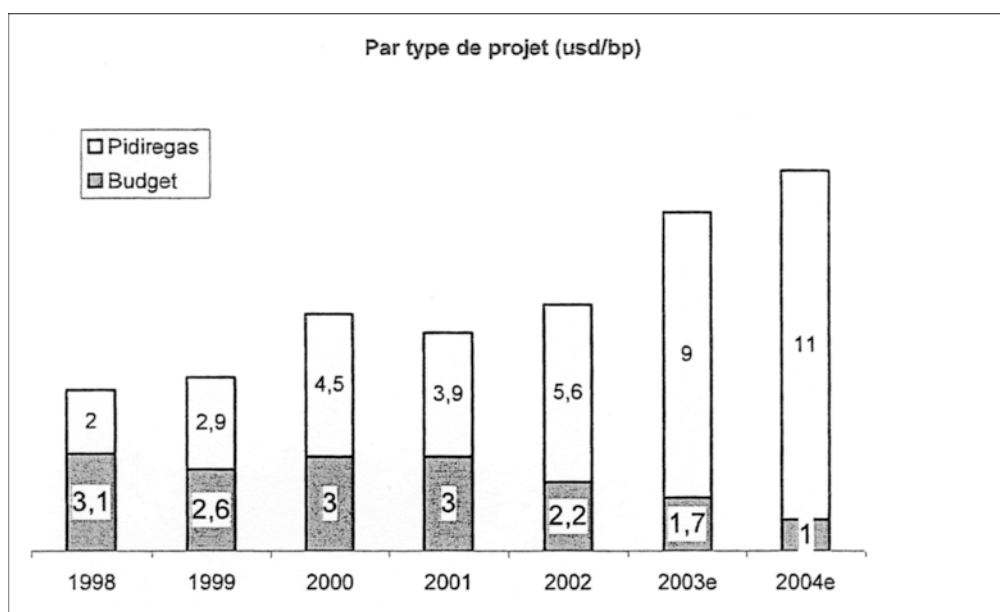


Source : Base de données prosopographiques sur Pemex (Access). Elaboration de l'auteur

Graphique 2
Les structures organisationnelles de Pemex



Graphique 3
Endettement croissant de Pemex moyennant les Pidiregas



Source : Pemex. <http://www.pemex.com/index.cfm/action/content/sectionID/11/catID/66/subcatID/143/index.cfm>

Tableau 1
Participation fiscale de Pemex : 2000-2005

	2002	2003	2004	2005
Revenus	481 437	625 429	773 587	928 643
Coûts et dépenses d'opération	204 908	257 862	318 386	429 889
Rendement avant impôt	263 098	339 785	459 308	506 112
Impôts et redevances	179 099	288 366	419 629	560 415
Impôt spécial sur la production et les services	114 491	94 076	54 705	20 214
Rendement net	-30 492	-40 644	-25 496	-76 282