



HAL
open science

Le gaz bolivien. La Bolivie face à son avenir

Laetitia Perrier Bruslé

► **To cite this version:**

Laetitia Perrier Bruslé. Le gaz bolivien. La Bolivie face à son avenir. Outre-terre. Revue européenne de géopolitique, 2007, 2007/1 (18), pp.235-251. halshs-00339652

HAL Id: halshs-00339652

<https://shs.hal.science/halshs-00339652>

Submitted on 3 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le gaz bolivien

La Bolivie face à son avenir

Laetitia Perrier Bruslé

Depuis une décennie, le destin de la Bolivie est lié à celui du gaz. Tout dans l'actualité politique et économique agitée du pays renvoie à la question de la valorisation des immenses ressources gazières découvertes à partir de 1996 dans le sud du pays. Classé au deuxième rang des réserves du continent sud-américain, le gaz bolivien est la chance et le tourment du pays. L'immense promesse que contiennent ces gisements est à la mesure des troubles provoqués par la gestion de cette ressource. En octobre 2003, la guerre du gaz contraint à la démission le président démocratiquement élu quelques mois plus tôt, Gonzalo Sánchez de Lozada. C'est une première rupture dans l'équilibre constitutionnel retrouvé depuis le retour à la démocratie en 1982. D'autres événements se succèdent : démission de Carlos Mesa, vice-président propulsé à la tête de l'État par le départ du président, en mars 2005 ; élection d'Evo Morales en décembre 2005 ; convocation d'une assemblée constituante. Chaque nouvel épisode de cette vie politique agitée repose la question de la politique énergétique.

À l'heure actuelle, sur les quelque 54 trillions de pieds cubiques (TCF, en anglais) de réserves prouvées et probables de la Bolivie, seule une infime partie est exploitée au bénéfice du marché intérieur ou des deux importateurs du gaz bolivien : l'Argentine et le Brésil. Le ratio réserve sur production est l'un des plus élevés de l'Amérique du Sud : au rythme actuel de production, le pays dispose de plus de 130 années de production. Cette longévité, dans un contexte mondial où les réserves se tarissent rapidement, laisse à la Bolivie des marges de manœuvre considérables. Mais des choix décisifs quant à l'utilisation de ce gaz restent à opérer et ceux-ci pèseront sur les équilibres internes du pays

comme sur son insertion internationale. L'opinion publique et les différents acteurs de la vie politique entendent jouer un rôle actif quant aux orientations de la politique gazière. Dans ce pays minier qui a vu fondre ses réserves d'argent puis d'étain sans qu'il y ait eu développement économique, le gaz est l'objet de toutes les attentions. Il place la Bolivie face à son destin. Catalyseur du mécontentement populaire, il révèle à la fois des troubles liés au mal-développement contemporain et des blessures anciennes enracinées dans la mémoire collective. Objet de désir, le gaz détiendrait les clefs de l'avenir du pays. En octobre 2006, lors de la renégociation des contrats avec les compagnies gazières, le président Evo Morales affirme : « Avec ces contrats, nous allons résoudre le problème des injustices sociales et éviter à l'avenir des troubles de l'ordre public ¹. »

D'importantes réserves de gaz naturel récemment nationalisées

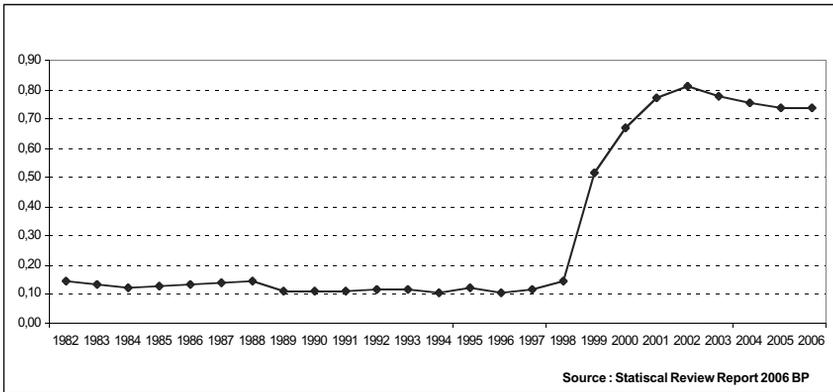
Des réserves conséquentes partiellement exploitées

La découverte d'importantes réserves de gaz naturel en Bolivie est récente. Jusque dans les années 1990, le pays disposait de réserves de pétrole peu importantes situées dans le département de Santa Cruz, dans l'Est. Ces gisements, dont l'exploitation avait commencé dans les années 1930, étaient presque totalement épuisés cinquante ans plus tard. La société nationale Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), créée en 1936 avec la première nationalisation des hydrocarbures, exploitait ces maigres réserves. La faiblesse de la production convainc le premier gouvernement de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) d'une nécessaire ouverture du secteur des hydrocarbures aux compagnies étrangères afin d'assurer son développement. YPFB n'a pas l'assise financière qui lui permettrait de se lancer dans une campagne d'exploration. En avril 1996, une loi est votée autorisant l'intervention des entreprises étrangères dans l'exploration et la production d'hydrocarbures. Elle participe d'un ensemble de réformes structurelles qui visent à libéraliser l'économie du pays en l'ouvrant au capital étranger tout en favorisant le désengagement de l'État. Les compagnies étrangères répondent favorablement à cette politique, d'autant que la fiscalité bolivienne sur les hydrocarbures devient très attractive : les royalties sur les nouvelles découvertes sont ramenées à 18 %, contre 50 % pour le gaz découvert et exploité avant 1996. En retour, les investissements consentis par ces compagnies étrangères sont importants. De 1990 à 2000, l'investissement direct étranger immobilisé dans le pays passe de 1 milliard de dollars à

1. *Le Monde*, 30 oct. 2006.

5,2 milliards². Le secteur gazier est le premier bénéficiaire de cet afflux de devises. Selon YPFB, les investissements effectués dans le secteur gazier de 1997 à 2004 atteignent 3,2 milliards de dollars (dont 1,6 milliard en exploration³). Ces efforts en termes d'exploration ne sont pas vains, car les réserves prouvées de la Bolivie augmenteront de près 600 % de 1997 à 2006. La figure suivante illustre cette croissance exponentielle.

Réserves prouvées de gaz bolivien (en trillions de m³)



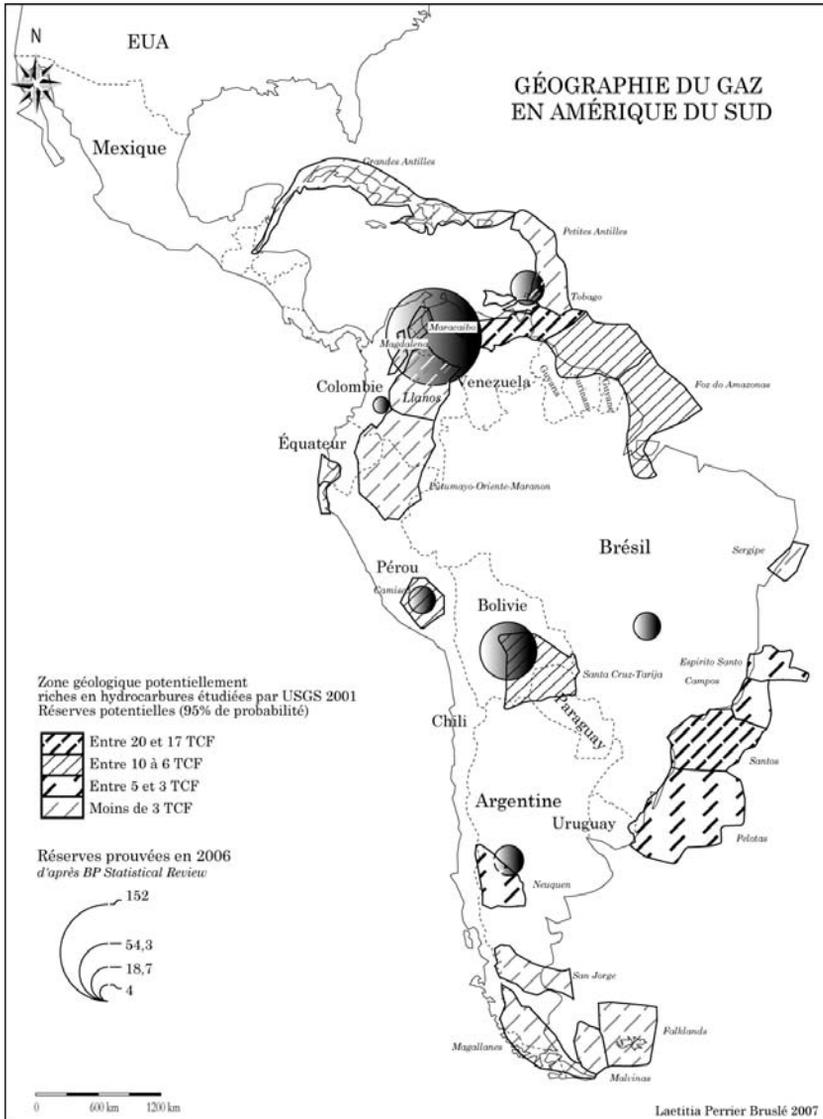
C'est de 1996 à 2002 que les principales découvertes de gisements ont lieu. Ils sont tous situés dans le département de Tarija, dans le sud du pays : celui de Margarita équivaut à 13,4 TCF de réserves prouvées probables et possibles ; celui d'Ipati en affiche 12, San Alberto 11,8 et Sabalo 10,8.

Si les réserves boliviennes sont conséquentes, la production en revanche est faible. En 2006, elle s'élève à 1 milliard de pieds cubiques par jour, faisant presque jeu égal avec le Brésil (1,1 milliard de pieds cubiques), mais loin derrière l'Argentine (4,5 milliards), Trinidad et Tobago (3,4 milliards) et le Venezuela (2,8 milliards)⁴. Ainsi, la Bolivie, qui dispose des deuxième réserves de gaz du continent sud-américain, n'en est que le cinquième producteur. L'augmentation de la production a pourtant été spectaculaire – de l'ordre

2. UNCTAD, *World investment report 2006, FDI from developing and transition Economies : implications for development*, rapport commandé par UNCTAD, New York, 2006.

3. E. Antelo, *Posibles impactos economicos de la nueva ley de hidrocarburos de Bolivia*, Notas de coyuntura, rapport commandé par CAF, 3 juin 2005.

4. Données tirées de *BP Statistical Review of World Energy 2007*, mis en ligne tous les ans par British Petroleum.



de 300 % de 1997 à 2006 –, tout en restant inférieure à l'estimation des réserves de gaz : + 600 % sur la même période. En 2006, le gaz bolivien a trois principaux exutoires. Tout d'abord le marché national, qui absorbe 4 millions de m³/jour, soit 10 % d'une production journalière tournant entre 41 et 42 millions. Le Brésil, en vertu du contrat gazier signé en 1996, peut importer jusqu'à 30 millions de m³/jour et l'Argentine importe, à partir d'un accord d'octobre 2006, quelque 7 millions de m³/jour *via* le gazoduc Yabog qui relie le sud du pays aux régions septentrionales et andines de l'Argentine.

Une nationalisation nécessaire

Depuis 1996, l'ouverture aux entreprises étrangères a permis de développer le secteur gazier dans le cadre d'une ouverture totale au capital international. Cela se traduit dans les appartenances nationales des opérateurs qui travaillent à la prospection énergétique. En 2001, à la veille des grands événements qui vont remettre en cause les orientations libérales de la politique énergétique, le tableau est le suivant : le Brésil contrôle, *via* sa compagnie nationale Petrobras, 34,8 % des réserves prouvées du pays ; suivent les États-Unis, qui exploitent par le biais de Maxus 29 % des réserves nationales ; la France et Total arrivent en troisième position avec 19,8 %. Plus des quatre cinquièmes des réserves nationales sont exploitées par ces trois pays. Petrobras, qui contrôle les riches gisements de Sabalo et San Alberto, est le premier producteur du pays. Pareil contrôle de la première richesse nationale au travers d'entreprises étrangères suscite progressivement un mouvement d'opposition populaire. C'est ainsi qu'en 2005 Evo Morales, candidat opposé à la politique libérale des gouvernements antérieurs, sera propulsé à la tête de l'État. Élu sur un programme de récupération des ressources nationales, il achève la nationalisation du secteur gazier.

Ce processus de nationalisation se déroule en deux temps. En mai 2005, sous la présidence de Carlos Mesa, une nouvelle loi sur les hydrocarbures est promulguée. Elle remplace celle de 1996, jugée trop favorable aux compagnies étrangères, et introduit deux transformations clefs. C'est d'abord l'infléchissement de la libéralisation et l'instauration d'un régime d'économie mixte, mi-privée mi-publique, dans le secteur gazier. Côté public, YPFB voit son rôle renforcé à tous les échelons de la chaîne productive, de l'exploration à l'exportation et à la transformation du gaz. Côté privé, les compagnies opérant en Bolivie ont 180 jours pour accepter de nouveaux contrats d'exploitation conformes à la loi. La deuxième transformation doit permettre à la Bolivie de mieux tirer parti de la rente gazière, la loi instaurant un impôt direct sur les hydrocarbures (IDH) qui s'élève à 32 % de la production. Cependant, cette loi ne proclame pas la nationalisation des hydrocarbures et ne suffit pas à calmer les inquiétudes

populaires quant à la bonne gestion des ressources gazières. Aussi, le 1^{er} mai 2006, soit six mois après son élection, le président Evo Morales décide, conformément à ses engagements préélectoraux, de procéder à la nationalisation complète. Il la promulgue le même jour par décret suprême, organisant une occupation militaire des champs de gaz. Geste héroïque : Evo Morales proclame mégaphone au poing à partir du champ de San Alberto, le plus productif de Bolivie, le décret « héros du Chaco⁵ ». Cette communication gouvernementale, parfaitement réglée, est destinée à « convaincre l'opinion publique que le gouvernement est effectivement en train de nationaliser le secteur⁶ ».

Une nationalisation inachevée

Il y a là un tour de force, car la troisième nationalisation des hydrocarbures de l'histoire bolivienne⁷ ne sera pas aussi aboutie que les deux premières. Les biens des compagnies étrangères en Bolivie ne sont pas confisqués et ces dernières, moyennant la signature de nouveaux contrats, ne sont pas expulsées du pays. Le décret qui vient compléter la loi sur les hydrocarbures votée un an auparavant tient en deux points. L'article 1^{er} restitue à l'État la propriété totale du gaz. En second lieu, le décret renforce les taxes sur la production gazière. En plus de l'IDH (32 % de la production) et de la taxe de 18 % (telle que définie par la loi de 1996), les gisements produisant plus de 100 millions de pieds cubiques/jour devront s'acquitter d'une taxe complémentaire de 32 %. En octobre 2006, de nouveaux contrats sont conclus entre l'État bolivien et les compagnies étrangères. À l'issue de longues négociations, celles-ci se voient dotées d'un statut mixte : à mi-chemin entre celui de producteur associé et celui de prestataire de services d'YPFB, seule habilitée selon la loi à contrôler les gisements gaziers. De plus, les compagnies s'engagent à réinvestir une partie de leurs profits dans le pays. Ces contrats gaziers ne font pas l'unanimité. Une partie de l'opinion publique et de la classe politique pense qu'ils ne garantissent pas le contrôle total sur les ressources gazières tel que l'avait promis le candidat Evo Morales. La démission en septembre 2006 (un mois avant la signature des contrats) du ministre des Hydrocarbures, Andrés Soliz Rada, partisan d'une nationalisation sans concession, témoigne de l'infléchissement de la politique

5. L'intitulé du décret fait référence aux soldats de la guerre de 1932-1935, morts en héros pour défendre le Chaco bolivien contre le Paraguay.

6. P. Stefanoni, « Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales », *Nueva Sociedad*, n° 209, *Bolivia: ¿el fin del enredo?*, mai-juin 2007, p. 47-65, <www.nuso.org/upload/articulos/3429_1.pdf>.

7. La première nationalisation a eu lieu après la guerre du Chaco, en 1937. L'ensemble des biens de la Standard Oil furent confisqués. La deuxième nationalisation date de 1969, la Gulf Oil subissant le même traitement.

gouvernementale. Il est remplacé par le ministre de la Planification, Carlos Villegas, économiste de formation, moins idéologue et plus pragmatique.

Pour certains analystes, semblable assouplissement était nécessaire. Outre le droit international, qui interdisait en tant que tel à la Bolivie de rompre de manière unilatérale les contrats la liant aux entreprises étrangères et d'exproprier celles-ci, des considérations économiques imposaient le revirement. Le pays a besoin d'investisseurs qui développent l'exploration et l'exploitation des champs de gaz. Il devra doubler sa production – passant de 40 millions de m³/jour à près de 80 millions – d'ici à 2010, de façon à approvisionner un marché national en forte croissance – la consommation de gaz augmentant de 15 % par an – et à honorer les contrats d'exportation de gaz avec l'Argentine et le Brésil. Le président de la Chambre bolivienne des hydrocarbures, institution qui regroupe les entreprises du secteur pétrolier, estimait qu'il faudrait investir entre 3 milliards et 3,5 milliards de dollars en différents points de la chaîne productive, de l'exploration à la commercialisation, pour assurer pareille croissance⁸. Or, si l'on voulait décrocher de nouveaux investissements, il fallait restaurer un climat de confiance et commencer par éviter un affrontement avec les compagnies étrangères.

Gaz et politique nationale

Le gaz au centre de la vie politique

Les débats suscités par les nouveaux contrats d'exploitation ont montré que la question du gaz était au centre de la vie politique. Cette situation remonte à la prise de conscience par l'opinion publique de l'importance des gisements découverts à partir de 1996. Paroxysme en 2003 : une révolte cristallise le mécontentement populaire quant à l'utilisation des ressources énergétiques. Les manifestants, qui refusent l'exportation du gaz par le Chili puis l'exportation du gaz tout court, descendent dans la rue. La répression entraîne la mort d'une soixantaine de personnes et le départ du président élu quelques mois auparavant, Gonzalo Sánchez de Lozada. Ce dernier est remplacé par Carlos Mesa Gisbert, son vice-président, qui promet un référendum populaire sur la politique énergétique du pays⁹. Celui-ci se tient en juillet 2004. Dans leur grande majorité, les

8. M. Vaca, *Bolivia Gas al limite*, BBC Mundo, Internacional, 26 mai 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_6694000/6694187.stm>.

9. Sur le bulletin de vote figuraient cinq questions concernant divers aspects de la politique énergétique bolivienne : abrogation de la loi de 1996, récupération par l'État des ressources, refondation d'YPFB, possibilité d'exporter le gaz sous certaines conditions et, enfin, utilisation du gaz comme arme stratégique pour récupérer un accès au littoral, perdu lors de la guerre du Pacifique en 1878.

Boliviens approuvent une réforme profonde de la politique gazière. Ils votent en faveur d'un renforcement du rôle de l'État dans le contrôle de la ressource et émettent des réserves sur toute forme d'exportation du gaz. Malgré ce référendum, le président démissionne en juin 2005 face à une opposition populaire grandissante qui appelle à la nationalisation immédiate du gaz. Selon ses propres termes, le pays est devenu ingouvernable. Le président de la Cour suprême, Eduardo Rodriguez Veltze, assure un intérim difficile à la tête de l'État. Du fait du gaz, la Bolivie est confrontée à sa plus grave crise institutionnelle depuis le retour à l'ordre constitutionnel, en 1982. L'élection en décembre 2005 d'Evo Morales, qui a fait campagne sur la nationalisation et le rejet du modèle libéral, calme les esprits. Mais dix mois seulement après son entrée en fonctions, la critique par les mouvements sociaux de la nationalisation en demi-teinte accomplie sous sa direction s'amplifie.

Le gaz au prisme de la mémoire bolivienne

L'agitation sociale est de retour et avec elle la déstabilisation politique. En moins de trois ans, quatre présidents se sont succédé à la tête de l'État. La Bolivie serait-elle en train de renouer avec l'instabilité politique qui caractérise son histoire depuis sa fondation¹⁰ ? Certains le pensent. Le gaz, au centre des dernières péripéties, aurait simplement révélé un mécontentement populaire aux raisons fort diverses. De fait, le discours sur la nationalisation a permis de stigmatiser une période libérale antérieure qui n'a pas porté ses fruits en termes de création et de partage des richesses. Les partis politiques, considérés comme incapables de s'extirper du consensus de Washington, ont déçu. Constante de l'histoire bolivienne : « La difficulté de gouverner le pays et de mettre en place des institutions considérées comme légitimes par la population et susceptibles d'engendrer des modes de fonctionnement durables de l'administration du pays¹¹. »

La rapidité avec laquelle le gaz a déstabilisé l'édifice bolivien doit cependant conduire à réfléchir au statut particulier de la ressource naturelle en Bolivie. Dans la représentation que les Boliviens ont de leur pays et de son histoire¹², les richesses minières occupent une place à part. Le traumatisme lié

10. J.-P. Lavaud, *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas de la Bolivie*, Paris, L'Harmattan, 1998.

11. J.-P. Lavaud, « Bolivia: ¿un futuro político hipotecado? », *Nueva Sociedad*, *op. cit.*, p. 143-159, <www.nuso.org/upload/articulos/3435_1.pdf>.

12. Cette représentation collective est façonnée par l'école ; voir Laetitia Perrier Bruslé, *La dernière frontière, loin des Andes, trop près du Brésil. La frontière orientale et la construction du territoire en Bolivie*, thèse de doctorat de géographie (nouveau régime), université Paris I, 2005, p. 40-71.

à la perte du littoral, enraciné lui aussi dans cette mémoire collective, amène souvent à négliger le premier point. On a coutume de dire que la guerre du gaz de 2003 a été déclenchée par un refus de l'exportation à travers un littoral chilien dont la perte incarne une blessure historique. Il semble cependant que la violence des réactions populaires de 2003 ne s'explique pas hors la référence à un autre pan de la mémoire, celui d'un pays minier qui a vu ses richesses partir sans la contrepartie d'un développement durable. Si la question de la nationalisation des hydrocarbures a ravivé un nationalisme tatillon, celui-ci se nourrit de deux frustrations : celle des pertes territoriales qui ont entraîné une réduction de moitié du territoire national ; celle de la fuite des richesses, qui scelle le destin du pays dès la fondation de l'audience de Charcas (aux origines de la Bolivie). La deuxième frustration pourrait d'ailleurs être qualifiée de « syndrome de Potosi » puisqu'elle s'inaugure au *xvi*^e siècle dans l'exploitation de la montagne d'argent qui fit la richesse de la métropole espagnole sans assurer le développement de la colonie. Si dès le milieu du *xvii*^e siècle les exportations d'argent commencent à baisser, le destin de la Bolivie, lui, est irrévocable : elle est, par nature, pays minier. Après l'argent, c'est l'étain qui devient le minéral phare d'exportation. Il y a aussi l'or, le zinc, le cuivre, le plomb, etc. Les élites se relayent. L'indépendance du pays ne change pas grand-chose au schéma : « En Bolivie la mémoire fait mal et enseigne que toutes les ressources naturelles non renouvelables s'en vont sans dire adieu et jamais ne reviennent ¹³. »

De ce hiatus entre immenses richesses et pauvreté allait naître le sentiment d'une énorme injustice. Comme le dit Alcide d'Orbigny, voyageur naturaliste qui visite la Bolivie au début du *xix*^e siècle : « La Bolivie est un mendiant assis sur un tas d'or. » Sans doute n'a-t-il pas inventé la formule. Il se contente certainement de reprendre à son compte l'une des métaphores les plus fréquemment utilisées jusque de nos jours par les Boliviens.

Le gaz produit miracle

Dans l'imaginaire collectif, les réserves de gaz sont le nouveau Potosi bolivien, la deuxième chance de développement offerte par l'histoire. Elles ne doivent pas subir le même sort que l'argent. La question de la nationalisation des hydrocarbures soulève donc un enjeu de taille : comment se défaire de son destin de pays minier et exploité. Sans doute les Boliviens, tout à leur angoisse de nouvelle spoliation, s'égarer-ils un peu. Ils oublient que leur Potosi gazier

13. E. Galeano, *Las venas abiertas de America Latina*, [1^{re} éd. 1971], Mexico/Madrid, Siglo Veintiuno, 1994. L'auteur, uruguayen, dénonce l'exploitation de l'Amérique latine.

représente moins de 1 % des réserves mondiales, sur un marché extrêmement compétitif, les compagnies allant là où leur sens de la sécurité les porte. Comment en serait-il autrement ? Cette combinaison d'un sentiment de richesses inépuisables et d'une angoisse de spoliation est au cœur de la mémoire collective. Le syndrome de Potosi fait du gaz le produit miracle. « Avec le gaz nous pourrions prendre le chemin des pays développés », affirme par exemple Roman Loayza, président du groupe parlementaire du Mouvement pour le socialisme (MAS), parti du président Evo Morales, à l'assemblée constituante¹⁴. Cette énorme confiance dans le gaz permet d'exorciser un passé où les ressources naturelles, convoitées par les voisins, ont participé du démantèlement territorial¹⁵.

Si le gaz est censé assurer le développement économique du pays, il doit également participer d'une refondation ambitieuse de l'État. C'est ainsi qu'il faut comprendre le nationalisme pétrolier voulu par Evo Morales. Sous couvert d'indigénisme et de quelques concessions aux communautés locales¹⁶, la nouvelle politique énergétique entend restaurer un État fort qui, loin de promouvoir des modes de régulation traditionnels, garantira aux Boliviens des tracteurs, des hôpitaux, des routes et de l'électricité pour tous. Le « capitalisme andino-amazonien », pour reprendre la terminologie des dirigeants du MAS, assurera le bond en avant socialiste par le biais d'un État qui se sera consolidé en s'appropriant le contrôle des ressources naturelles.

Le gaz et l'insertion internationale de la Bolivie

La Bolivie à l'heure de l'intégration énergétique sud-américaine

Le gaz, produit miracle, peut faire encore plus que reconstruire l'État et garantir la croissance future. Il peut améliorer la position de la Bolivie dans le concert des nations américaines :

14. P. Stefanoni, *art. cit.*, p. 53.

15. Baptista Gumucio, « La viabilidad de Bolivia », in M. Baptista Gumucio, A. Saavedra Weise (éd.), *Antología geopolítica de Bolivia*, Cochabamba, Amigos del Libro, 1978, p. 119-151 : « Le guano, le salpêtre et le cuivre produisirent la guerre du Pacifique [1878] et notre inacceptable enclavement ; le caoutchouc entraîna la guerre de l'Acre [1902-1903] et l'abandon de la plus grande portion de notre territoire au bénéfice du colosse brésilien : le pétrole fut le protagoniste principal de la guerre du Chaco [1932-1935] », p. 128.

16. Le chapitre 2 de la loi de 2005 sur les hydrocarbures prévoit des compensations aux communautés et peuples indigènes si l'exploitation du gaz se déroule sur leur territoire.

Les réserves de gaz ont conféré à la politique internationale de la Bolivie des marges de manœuvre et une influence de plus en plus grande, au point que beaucoup la considèrent comme le poumon gazier de l'Amérique du Sud ¹⁷.

Cette espérance est partagée par de nombreux analystes boliviens. Pour la comprendre, il faut une nouvelle fois faire appel à la mémoire d'un pays qui a fait de sa centralité continentale un remède à l'enclavement ou à la « méditerranéité » – selon le qualificatif fréquemment utilisé pour caractériser la position continentale d'un pays situé *au milieu des terres*. Au sortir de la guerre du Chaco (1932-1935) qui a valu au pays ses dernières pertes territoriales, Luis Fernando Guachalla, chancelier de la République, affirme que la Bolivie doit être terre de contacts, car elle ne peut être terre d'antagonisme. Dans les années 1990, divers géopoliticiens remettent au goût du jour ce thème du pays de contacts ¹⁸. La découverte du gaz à la fin de la décennie arrive à point nommé pour appuyer ce projet d'insertion continentale.

La Bolivie participe activement aux différentes réflexions sur une intégration gazière continentale : construction de gazoducs, accords entre pays producteurs et importateurs, projets communs pour l'industrialisation du gaz, etc. Si l'intégration énergétique n'est qu'un des volets des projets de coopération à l'échelle continentale, elle est celui dont on parle le plus à l'heure actuelle. En avril 2007, le premier sommet sud-américain sur l'énergie réunit dix pays d'Amérique du Sud sur l'initiative d'Hugo Chávez, président du Venezuela. L'intégration énergétique repose sur deux logiques. La première est d'ordre politique. Il s'agit de mobiliser les réserves de gaz du continent afin de construire une communauté sud-américaine dont les liens internes (politiques et économiques) permettraient de s'émanciper de la tutelle nord-américaine et de s'insérer dans la mondialisation de manière plus profitable pour les économies sud-américaines. La deuxième logique est d'ordre économique. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, le gaz naturel connaît une croissance fulgurante au sein de la matrice énergétique. La demande augmente de 2,6 % par an et la consommation annuelle devrait doubler d'ici 2030 – de 4,1 à près de 8 TCF. Cette demande croissante assure aux pays producteurs comme la Bolivie des débouchés de proximité pour leur gaz. Or, la proximité est un facteur important

17. L. Maria, « Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales », *Nueva Sociedad*, *op. cit.*, p. 78.

18. Voir entre autres R. Orias Arredondo, A. Seoane Flores, W. Torres Armas, *Bolivia país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*, La Paz, UDAPEX, Hanns Seidel Stiftung, Fundemos, 2001. Pour les références plus anciennes, voir A. Ostria Gutierrez, *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*, Buenos Aires, Editorial Ayacucho, 1946.

dans le commerce du gaz, car le transport de celui-ci nécessite de lourds investissements, qu'il s'agisse de gazoducs pour l'exportation sous forme gazeuse ou d'usines de liquéfaction pour le transport maritime. Malgré ces deux logiques, l'intégration est également source de dissensions entre pays producteurs et pays clients ou entre les producteurs eux-mêmes. Les contentieux peuvent être aussi de nature politique et varier en fonction du degré d'indépendance que chacun des États sud-américains souhaite vis-à-vis des États-Unis. À l'issue du sommet sud-américain, la déclaration finale masquait difficilement une mésentente générale : derrière la rhétorique intégrationniste toujours de mise, aucune mesure concrète n'était prise de façon à promouvoir la marche vers l'intégration. Comment la Bolivie, qui souhaite faire de son gaz l'instrument de sa politique étrangère, trouve-t-elle sa place dans pareille ébauche d'intégration énergétique ?

Les relations internationales de la Bolivie avec le pays frère vénézuélien

Le nationalisme pétrolier promu par Hugo Chávez se retrouve beaucoup, à certains égards, dans la politique énergétique bolivienne, à tel point que les deux pays sont souvent présentés comme des alliés. De fait, depuis l'élection d'Evo Morales en décembre 2005, les relations entre les deux pays se sont approfondies. Des accords de coopération bilatérale ont été conclus dans différents domaines : militaire, santé publique, éducation et surtout énergie. PdVSA, l'entreprise publique vénézuélienne d'hydrocarbures, a signé des accords avec YPFB. Ceux-ci prévoient la création conjointe d'un réseau de stations-service, la construction d'usines de séparation du gaz liquide et d'usines pétrochimiques, la fourniture de 200 000 barils de diesel par mois pour parer au déficit chronique du marché intérieur, ou encore des interventions dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des gisements. L'entreprise vénézuélienne entend devenir un acteur incontournable sur la scène énergétique bolivienne. L'investissement global de PdVSA devrait atteindre 1,5 milliard de dollars d'ici deux ans et demi¹⁹. Cette coopération repose sur l'intérêt bien compris des deux parties. Le soutien du Venezuela a été stratégique du point de vue bolivien lors du processus de nationalisation. Dans le même temps, le Venezuela entend mobiliser la nouvelle alliance pour asseoir son leadership en Amérique du Sud. Cependant,

19. H. Granado, « La situación energética en Bolivia », *Real Instituto Elcano*, 2007, <www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb3c3e0bb6fa781/ARI_Hugo_Granado_energia_Bolivia.pdf?MOD=AJPERES>.

la Bolivie n'a pas tout à gagner de cette alliance. Certains commencent à critiquer ce qu'ils considèrent comme une subordination dangereuse à l'État vénézuélien. Car les deux alliés sont aussi les principaux compétiteurs sur le marché énergétique sud-américain. Le projet pharaonique de Gazoduc du Sud, défendu par le Venezuela, fragiliserait à terme la position de la Bolivie. Il s'agit d'une conduite de 12 500 kilomètres de long qui doit relier le Venezuela à l'Argentine en passant par le Brésil et dont le coût est estimé à 20 milliards de dollars. Si semblable projet devait aboutir, il priverait la Bolivie de ses deux principaux clients que sont le Brésil et l'Argentine. C'est pourquoi la Bolivie, tout en poursuivant sa politique de coopération avec le Venezuela, prend parfois ses distances avec son envahissant allié. En avril 2006, lorsque le Venezuela est sorti de la Communauté andine des nations, la Bolivie y est restée, marquant ainsi son refus d'un alignement total sur la politique de Caracas²⁰. Autre sujet de dissension, la création d'une organisation des pays producteurs de gaz à l'échelle mondiale et régionale. En Bolivie, cette OPEP du gaz est regardée avec méfiance, sans doute parce qu'une telle organisation est susceptible de priver le pays de sa liberté de manœuvre et du contrôle récemment acquis par la nationalisation de la ressource gazière.

Les relations internationales de la Bolivie avec les importateurs de gaz sud-américains

Si la Bolivie prend ses distances vis-à-vis de ce projet, c'est peut-être aussi pour ne pas heurter le Brésil, fermement opposé à l'idée d'une organisation régionale des producteurs de gaz. Cette précaution est nécessaire, car le Brésil reste, loin devant le Venezuela, le principal partenaire énergétique de la Bolivie : les investissements de Petrobras équivalent à 25 % du produit intérieur brut bolivien et le marché brésilien du gaz présente une capacité potentielle de croissance importante. Un récent rapport de l'Energy Information Administration (EIA) des États-Unis pose que le Brésil devrait compter à lui seul pour 20 % dans l'augmentation de la consommation de gaz naturel en Amérique du Sud d'ici 2030²¹. Les relations entre la Bolivie et ce partenaire d'avenir sont

20. La Bolivie exporte 40 % de ses « produits non traditionnels » dans les pays andins – la notion de produit non traditionnel correspond à la terminologie en vigueur à l'Institut national de statistique bolivien ; elle caractérise tous les produits qui ne sont pas des produits miniers ou dérivés des hydrocarbures. Le choix de rester dans la CAN a sans doute été en partie lié à cette situation d'interdépendance avec les voisins.

21. Energy Information Administration, *Country Analysis Briefs: Brazil*, rapport commandé par Energy Information Administration, Washington, D.C., août 2006, <www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Brazil/pdf.pdf>.

anciennes. Les premiers accords pétroliers datent de 1938 et ils ont été modifiés en 1958²². En 1996, dans le cadre de la politique libérale du premier gouvernement de Gonzalo Sánchez de Lozada, deux nouveaux contrats sont signés par YPFB et Petrobras. Le premier prévoit la construction d'un gazoduc en territoire bolivien par l'entreprise brésilienne et le second fixe les termes d'un accord sur la vente du gaz au Brésil : Petrobras s'engage à acheter au minimum 18 millions de m³/jour, soit un volume total de quelque 9 TCF sur vingt ans (jusqu'en 2019). Le gazoduc Gasbol – 575 km – est achevé en juillet 1999. Il permet d'acheminer le gaz des régions de production du sud du pays jusqu'à la frontière avec le Brésil, d'où il se connecte au réseau brésilien de gazoducs jusqu'à São Paulo. Le contrat d'achat de gaz peut dès lors entrer en vigueur. Mais, dès sa mise en application, il déçoit les deux partenaires. Il s'agit d'un contrat de vente de type *take or pay/delivery or pay*, c'est-à-dire qu'il fixe au Brésil un seuil minimal d'importation en dessous duquel les Brésiliens doivent payer le gaz même s'ils ne l'importent pas, de même qu'il contraint la Bolivie à fournir une certaine quantité de gaz ou à dédommager le Brésil. Le premier cas de figure est devenu le plus fréquent. Le Brésil est dans l'obligation de payer un gaz qu'il n'importe pas. En janvier 2003, par exemple, le Brésil recevait 12 millions de m³/jour et en payait 18,5 millions, sans que les Boliviens soient pour autant totalement satisfaits. Le prix moyen du gaz, fixé en 1996, se situait bien en dessous de sa valeur sur le marché mondial. En 2006, il tourne autour de 3,6 dollars par pied cubique. La question de la renégociation du contrat gazier est à l'ordre du jour lorsque survient la guerre du gaz de 2003. La nationalisation des hydrocarbures complique encore les relations entre les deux partenaires. La crise sera au comble en 2006 lorsque Evo Morales déclenche l'occupation militaire du gisement de San Alberto exploité par Petrobras. La droite brésilienne se déchaîne contre cette « invasion bolivienne » et contre la faiblesse de son gouvernement. Il faut attendre la réélection de Lula en février 2007 pour que le climat apaisé permette de parvenir à un nouvel accord. Le tarif des 1,2 million de m³/jour livrés à la ville de Cuiabá (à la frontière avec la Bolivie) passe de 1,09 à 4,20 dollars le million de *British thermal unit* (Btu), tandis que les 26 millions de m³/jour livrés à São Paulo seront fonction des fluctuations du marché mondial et de la qualité du gaz. Le ministre bolivien des Hydrocarbures, Carlos Villegas, estime que ce nouvel accord devrait rapporter 144 millions de dollars supplémentaires au pays. « Bolivie 2, Brésil 0 : Petro-

22. Le traité sur le pétrole de 1938 prévoyait une exploitation conjointe des champs de la région de Santa Cruz. Il sera modifié en 1958 dans le cadre des accords de Roboré permettant à la Bolivie de récupérer au bénéfice d'YPFB 60 % des champs pétroliers (soit plus de 2 millions d'hectares).

bras payera plus pour le gaz », titre le *Globo* de Rio de Janeiro au lendemain de l'accord. Enfin, en mars 2007, Petrobras est contraint de revendre à l'État bolivien les deux raffineries qu'il possède à Cochabamba et à Santa Cruz pour 83 millions de dollars. Depuis, les relations bilatérales semblent normalisées, en partie parce que le gaz bolivien représente une faible part de la consommation énergétique brésilienne et que la découverte de nouveaux gisements de gaz dans la baie de Santos (le Brésil dispose de 11 TCF de réserves) tout comme la possibilité pour les Brésiliens d'acheter du gaz au Venezuela affaiblissent la position de la Bolivie dans les négociations. Les marges de manœuvre garanties par le gaz face au géant brésilien ne sont peut-être pas si considérables que la Bolivie souhaiterait le croire.

Reste le deuxième client de la Bolivie : l'Argentine. Les relations bilatérales sont là aussi anciennes. Comme dans le cas du Brésil, les premiers accords de coopération remontent à la fin des années 1930, lorsque la Bolivie, au sortir de la guerre du Chaco, entend utiliser le pétrole pour renforcer son insertion continentale. En 1937, le traité de liaison ferroviaire stipule que la Bolivie fournira du pétrole et l'Argentine, en échange, construira le chemin de fer entre Santa Cruz, zone de production pétrolière, et Yacuiba (à la frontière avec l'Argentine), ainsi qu'un oléoduc de Bermejo à Oran. Les fonds, avancés par l'Argentine, seront remboursés par la Bolivie en pétrole. Il faut attendre juin 1945 pour que les Congrès des deux pays ratifient ce traité. En 2006, l'Argentine est le premier producteur de gaz d'Amérique du Sud (sa production étant quatre fois supérieure à la production bolivienne). Cela ne l'empêche pas d'avoir recours aux importations boliviennes pour fournir du gaz à sa région andine limitrophe de la Bolivie, déconnectée du réseau national de gazoduc. Les importations restent peu importantes : de l'ordre de 7 millions de m³/jour. En octobre 2006, un accord prévoit l'augmentation progressive de ces importations jusqu'à hauteur de 40 millions de m³/jour d'ici 2010. De fait, l'augmentation des besoins de l'Argentine et l'affaiblissement de ses capacités de production ouvrent de nouveaux débouchés au gaz bolivien à un prix intéressant pour le pays : 5 dollars par million de Btu.

L'opinion publique bolivienne a considéré avec méfiance ce nouveau contrat : le gaz importé par l'Argentine n'allait-il pas être réexporté vers le Chili ? Cette perspective de fournir, *via* l'Argentine, du gaz au Chili fait frémir les Boliviens, qui conservent en mémoire le brûlant contentieux de la perte du Pacifique. N'ont-ils pas été nombreux à descendre dans la rue en 2003 pour refuser que leur gaz soit exporté à travers le territoire de l'ennemi héréditaire ? La question reste aujourd'hui sensible, et pourtant Evo Morales, qui avait pris en 2003 la tête de la contestation, sait que la *realpolitik* le contraint à un rapprochement avec ce pays. Les deux clients continentaux de la Bolivie ne fournissent pas assez de débouchés. Pour profiter au mieux de la rente gazière, il faut

liquéfier le gaz et l'exporter par bateau en direction des marchés nord-américains, où les perspectives de croissance sont énormes en raison de l'affaiblissement déjà sensible des réserves et de la production. En avril 2007, en marge du sommet énergétique sud-américain, les ministres de l'Énergie des deux pays se rencontrent et ouvrent la voie à des discussions bilatérales sur la question du gaz. La relation cordiale tissée entre Evo Morales et Michelle Bachelet autorise ce rapprochement. Fin juillet 2007, les ministres de l'Énergie et des Hydrocarbures bolivien et chilien se rencontrent une nouvelle fois à Santiago. Ni la question du gaz ni celle de l'accès à la mer n'ont été officiellement abordées, mais il est probable que ces deux sujets fondamentaux aient fait l'objet de discussions en coulisse. Lors du référendum sur le gaz de juillet 2004, les Boliviens avaient dans leur majorité répondu oui à la question 5, qui portait sur l'utilisation de l'arme du gaz pour la récupération de l'accès à l'océan. Avant qu'on n'assiste à l'exportation du gaz bolivien par le Chili, il faudra que les Boliviens soient convaincus de sa nécessité. Evo Morales assume une partie de cette responsabilité. Il a déjà évoqué l'éventualité d'un référendum populaire sur cette question ultrasensible.

Conclusion

En 2003, les insurgés clamaient avant tout : « le gaz est à nous, le récupérer est un devoir ». Ce slogan faisait écho à la phrase devenue doctrine officielle de la Bolivie : « la mer est à nous, la récupérer est un devoir », que tous les Boliviens ont écrite un jour sur leur cahier d'écolier et sur les murs des écoles. L'amalgame entre gaz et territoire est ici récurrent. Il se nourrit d'une représentation collective qui fait de la Bolivie un pays victime de ses richesses. D'où le fait que la question du gaz soit au centre des débats sur l'avenir du pays et sa refondation. Si un jour le gaz bolivien devait être exporté *via* le Chili, ce serait un tournant crucial dans l'histoire du pays. La relation que l'opinion publique établit entre cette ressource naturelle et les déboires territoriaux du pays s'en trouverait brisée.

En attendant que cela advienne, le gaz, qui est la première ressource naturelle du pays, reste une des préoccupations centrales de l'opinion publique. Tourment et chance de la Bolivie, il n'a pas fini de marquer l'avenir du pays.

Géographie de la production et de la distribution de gaz en Amérique du Sud, actuelle et future

