

Puissance structurelle et dynamique de l'économie politique mondiale : la scène pétrolière depuis 1980

Pierre Noël

*Chercheur-doctorant à l'Institut d'économie et de politique de l'énergie (IEPE - CNRS)
Université Pierre-Mendès-France - BP 47 X - 38040 Grenoble CEDEX 09*

Résumé

Dans une démarche d'Economie Politique Internationale, l'article tente une interprétation des évolutions structurelles de la scène pétrolière depuis 1980. Les deux grandes tendances qui sous-tendent la dynamique pétrolière récente — substitution de mécanismes marchands de coordination aux formes administrées de régulation, et modification des relations entre souverainetés nationales et fonctionnement de l'économie pétrolière mondiale — sont interprétées comme les dimensions sectorielles de la structuration de l'économie politique globale initiée par les Etats-Unis et portée par leur puissance structurelle. Elles font émerger une « nouvelle configuration pétrolière », à la fois transnationale et concurrentielle, qui facilite le maintien d'un marché « détendu ». L'article s'achève sur quelques remarques critiques sur le concept de puissance structurelle et sa capacité à rendre compte de la réalité de l'exercice du pouvoir sur la scène internationale contemporaine.

Introduction : **une économie politique internationale du pétrole**

Dans un article fondateur de 1970¹, Susan Strange déplorait le « *mutual neglect* » entre l'économie internationale et l'étude des relations internationales par les politologues.^(*) Des années d'observation de l'économie mondiale l'avaient convaincue que le cloisonnement croissant des sciences sociales ayant vocation à penser l'international condamnait les uns et les autres à « construire des châteaux de cartes intellectuels » ne permettant pas d'avancer dans l'intelligence des phénomènes étudiés : pour les uns l'espace international se réduisait à la dialectique de la guerre et de la paix entre les Etats-nations, toute autre forme de commerce — et notamment les relations économiques — pouvant être ramenée, en dernière instance, à cette dialectique ; les économistes, eux, approfondissaient sans cesse la compréhension d'un marché dont ils se faisaient une représentation si désincarnée que la sophistication croissante des modèles les éloignait de la réalité plus qu'elles ne les en rapprochait. Strange (avec quelques autres) revendiquait alors la nécessité de développer des outils conceptuels d'inspiration politologique pour penser l'économie mondiale, c'est-à-dire de faire revivre une *économie politique* au sens fort des termes. Ainsi, l'objet de cette économie politique internationale serait l'espace dans lequel s'inscrit l'économie mondiale, conçu comme un champ d'interaction, le lieu d'une dialectique entre :

- D'une part la confrontation des souverainetés étatiques, dont la régulation est essentiellement une question de puissance et accessoirement de normes, de règles, de procédures plus ou moins institutionnalisées, et dont le lieu privilégié tend à devenir l'échiquier économique, au fur et à mesure que son enjeu se déplace de *la survie et / ou de l'extension territoriale vers l'attraction d'un maximum de retombées de la croissance économique mondiale sur les populations* ;

- D'autre part l'activité économique (production et échanges) à l'échelle de la planète, qui ne se réduit pas à des comportements d'optimisation “aveugles” synthétisés dans un système de prix, mais qui est elle-même *un lieu où s'exerce le pouvoir* et qui s'épanouit

1. “International Economics and International Relations. A Case of Mutual Neglect”, *International Affairs*, Vol. 46, No. 2, April 1970, pp. 304-315.

(*) L'auteur remercie les professeurs Susan Strange, Michel Chatelus et Jean-Jacques Roche, Olivier Ihl ainsi que différents membres de l'atelier Marchés Energétiques Internationaux à l'IEPE, qui ont bien voulu le faire bénéficier de leurs critiques et suggestions. Aucune responsabilité ne leur incombe cependant quant au contenu ou à la présentation de cet article. Une version provisoire fut présentée lors de la « Journée IEPE » du 4 octobre 1996 à Grenoble.

dans des espaces (nationaux, régionaux, mondial) *structurés par l'exercice de la puissance*.

Cette rapide définition n'est pas du tout consensuelle. Elle serait contestée par certains pour le rôle dominant accordé à la puissance — aux dépens des dimensions institutionnelles — comme mode de régulation de la cohabitation des souverainetés dans un espace international plus ou moins anarchique², et par d'autres pour l'affirmation que l'économie *est* par nature un lieu où le pouvoir est présent — ce qui est explicitement nié par la conception néoclassique du marché, pour peu que celui-ci soit concurrentiel.³ Mais ce n'est pas ici le lieu d'approfondir cette discussion théorique.

Le problème consiste alors à comprendre comment ces deux composantes⁴ s'articulent, influent l'une sur l'autre, se recoupent ou s'opposent dans la réalité internationale telle que nous pouvons l'appréhender, et en particulier, en ce qui nous concerne, dans sa dimension pétrolière. Penser le pétrole en termes d'Économie Politique Internationale (EPI), c'est donc le concevoir *simultanément* comme objet potentiel de la confrontation interétatique *et* de la compétition économique.

1. Le pétrole mondial entre interétatique et transnational

On pourrait montrer que l'histoire pétrolière présente une alternance entre des périodes où la structuration du secteur semble étrangère à la confrontation interétatique — elle est alors essentiellement le fait de la main invisible des mécanismes marchands et / ou de la main bien visible des grandes compagnies pétrolières — et des périodes où ces acteurs et mécanismes transnationaux ne jouent que dans le cadre de la structuration de la scène pétrolière par les Etats les plus puissants. Moins schématiquement, on pourrait dire que le degré de transnationalisation du secteur pétrolier a fluctué, au gré des évolutions du système international, des intérêts des grandes puissances et des conditions du marché. En outre, l'évolution de la capacité (ou de la volonté) des Etats à réguler ou à contrôler le secteur n'épuise pas l'étude de la dynamique pétrolière dans une optique d'EPI. Il faut encore analyser la nature et le mode d'exercice du pouvoir sur la scène pétrolière : le pouvoir est-il concentré ou diffus ? repose-t-il d'abord sur la capacité d'un

². Sur le débat entre néo-réalisme et institutionnalisme libéral en relations internationales, voir David Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics" in Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (N.Y., Columbia University Press, 1993).

³. Pour une discussion approfondie de ce point et une tentative de réintroduction (dans une optique critique) du pouvoir dans la théorie économique, voir François Perroux, *Pouvoir et économie* (Dunod, 1973, repris dans *Pouvoir et économie généralisée*, Presses Universitaires de Grenoble, 1991).

⁴. Dont on aura saisi qu'elles ne recouvrent pas exactement les catégories habituelles de *dimensions économiques* et *politiques* (ou géopolitiques) des problèmes internationaux.

acteur ou d'un groupe d'acteurs — firmes ou Etats — à imposer ses vues aux autres (et par quels moyens) ? ou plutôt sur l'aptitude de certains à initier ou à s'appuyer sur des dynamiques profondes qui orientent le fonctionnement du marché dans le sens de leurs intérêts ? On pourrait ajouter bien d'autres questions qui complexifieraient encore la matrice des *configurations pétrolières*⁵ possibles, dont chacune induit une certaine répartition des coûts et des gains — ce que Susan Strange appelle un “*who-gets-what?*”.

Si l'industrie a connu une période de régulation essentiellement transnationale dans les années 1930 à 1970, l'implication des grandes puissances est allée croissant à partir de la Deuxième Guerre mondiale et surtout des années 1960, dans un contexte de domination du marché par un groupe de firmes très organisé et puissant. Les firmes transnationales (FTN) ayant, depuis la fin de la Première Guerre mondiale — et dans un jeu complexe de conflit-coopération avec leurs Etats d'origine — structuré le contexte pétrolier global au mieux de leurs intérêts⁶, les Etats s'engagent dans une entreprise visant à regagner une certaine marge de manœuvre. Les années 1960 verront se concrétiser cette prise de conscience étatique d'une situation où la logique transnationale devient structurellement défavorable à certains intérêts jugés importants par les appareils d'Etat des puissances dominantes.

Certains pays importateurs (notamment la France, l'Italie ou le Japon) jugeant leur approvisionnement trop dépendant des firmes du cartel, créent des compagnies nationales et leur confère un statut particulier (plus ou moins monopolistique) par voie réglementaire. Les pays possesseurs de réserves, eux, prennent conscience du décalage entre les conditions de l'exploitation par les firmes transnationales et le potentiel de revenu que représentent leurs richesses, cherchant dès lors à obtenir des règles du jeu plus favorables. Aux Etats-Unis, le Congrès (sans doute encouragé dans ce sens par les intérêts pétroliers privés américains opérant sur le marché domestique) tente, dès les années 1950, de mener des actions contre le cartel pétrolier international dont l'existence et les modalités d'action, contraires à l'esprit de la législation américaine sur les ententes, sont jugées néfastes au bien-être économique du pays.⁷ Il se heurte dans ses tentatives à la vision de l'exécutif américain, qui, dans la conduite de sa politique pétrolière,

⁵. On appellera configuration pétrolière la combinaison des facteurs qui définissent la structure de l'économie politique du pétrole à un moment historique donné. Au degré de transnationalisation de la scène pétrolière, nous ajouterons plus loin le mode de coordination dominant (entre autorité et marché) comme deuxième paramètre essentiel de la matrice des configurations pétrolières historiques.

⁶. Sur cet aspect, voir l'étude historique très poussée de Gregory Nowell et son concept de “transnational structuring” : *Mercantile States and the World Oil Cartel, 1900-1939*, Ithaca and London, Cornell U.P., 1994.

⁷. Voir les rapports bien connus du Sénat sur le cartel pétrolier, notamment *The International Petroleum Cartel* (1952) ou le très explicite *US vs. Standard Oil Company* (US District Government, Southern District of N.Y., 1961). Le livre de J. Blair, *The Control of Oil* (N.Y., Pantheon Books, 1976), a popularisé l'idée de l'existence et du maintien du cartel pétrolier comme contraire aux intérêts des consommateurs américains et au bien-être économique du pays.

subordonne le respect des principes libéraux à la poursuite d'objectifs de politique étrangère plus larges.⁸

Cette évolution débouche, au tournant des années 1970, sur une rupture. La prise en main de la gestion des réserves et de la production par les États de l'Opep, précédée par des négociations avec les firmes transnationales où celles-ci apparaissent en position de faiblesse, et qui débouche sur la nationalisation des actifs amont des FTN, constitue un brutal renforcement de l'action étatique directe dans le jeu pétrolier. La hausse des prix qui accompagne cette "révolution" révèle aux pays occidentaux leur forte vulnérabilité vis-à-vis des pays de l'Opep, conférant une dimension directement interétatique aux relations pétrolières internationales. Le développement des négociations et des contrats de gouvernement à gouvernement est une des traductions tangibles de la rupture intervenue dans le mode d'inscription du pétrole dans le système international. La position des FTN se détériore fortement, au fur et à mesure qu'elles perdent l'accès direct à l'essentiel des réserves mondiales dont le contrôle constituait l'assise de leur pouvoir et de leurs profits. Elles profitent alors des énormes bénéfices induits par la hausse du prix pour investir massivement dans des zones politiquement plus sûres (en Mer du Nord, en Alaska, dans le Golfe du Mexique) mais doivent aussi faire face aux importantes surcapacités dans l'aval induites par la baisse de la consommation. Au total, « Au début des années 1980, le pétrole commençait à ressembler à un secteur déclinant où la survie-même de certaines compagnies était en question. »⁹

La configuration pétrolière qui prévaut à la fin des années 1970 ne peut plus être qualifiée de transnationale au même titre que la configuration dominée par les majors jusque 1970-72 : d'une part les États sont directement investis dans les affaires pétrolières aux deux extrémités de la chaîne ; d'autre part, la part du pétrole mondial produite par les FTN s'effondre (la production hors États-Unis des grandes compagnies intégrées était en 1972 cinq fois supérieure à son niveau de 1982, et deux fois supérieure au total du pétrole qu'elles produisaient dans le monde au début des années 1980¹⁰), celles-ci devenant acheteuses de brut auprès des compagnies nationales de leurs anciens pays hôtes. Notons toutefois que les firmes ne perdent pas tout pouvoir et restent des acteurs majeurs du secteur (elles conservent notamment le contrôle de l'aval de l'industrie mondiale du pétrole). Leur pouvoir d'acteur transnational ne disparaît pas non plus et trouve à s'exercer dans les négociations avec les États sur les régimes de taxes appliqués

⁸. Ce point est établi par l'étude de S. Krasner, *Defending the National Interest. Raw Material Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1978.

⁹. Peter Odell, "International Oil: A Return to American Hegemony", *The World Today*, November 1994, p. 209.

¹⁰. Cf. J. Hartshorn, *Oil Trade: Politics and Prospects*, Cambridge, C.U.P., 1993 (p. 115) et "Government Sellers in a Restructured Crude Oil Market", in D. Hawdon (ed.), *The Changing Structure of the World Oil Industry*, Croom Helm, 1985 (p. 60).

dans les nouvelles provinces, notamment la Mer du Nord. Dans l'ensemble cependant, l'activité des transnationales s'exerce alors dans un contexte structuré au niveau des relations interétatiques.

Cet état de fait paraissait bien établi. On évoquait « l'ordre Opep », qui semblait avoir succédé à « l'ordre des Majors »¹¹, traduisant ainsi l'accession des pays possesseurs de réserve au statut de producteurs, ainsi que leurs velléités de contrôle du marché. En fait, cette situation marquée par une régulation dominée par les Etats n'allait être qu'une transition entre deux configurations pétrolières essentiellement transnationales très différentes l'une de l'autre. En effet, le secteur pétrolier connaît, depuis 1980, une double évolution qui tend à en faire à nouveau une industrie structurée au niveau transnational : le développement des marchés *spot*¹² et à terme d'une part ; le retour au premier plan des FTN dans la production de pétrole d'autre part, sous les effets conjugués de la multiplication des pays producteurs et de la réouverture de l'amont de certains pays “fermés” depuis les années 1970 — voire antérieurement — à l'activité des compagnies. C'est donc bien à une *re-transnationalisation* que l'on assiste, mais certainement pas au retour d'une configuration semblable à celle de l'oligopole des sept Sœurs : nous verrons qu'à la dimension transnationale de cette nouvelle configuration pétrolière s'ajoute une dimension concurrentielle — concurrence très forte entre les firmes du secteur pour les parts de marché, mais aussi entre les Etats possesseurs de réserves pour les facteurs (technologie et financement) qui permettent l'insertion de leur pétrole sur le marché mondial.

L'objectif principal de cet article est de montrer que l'évolution pétrolière des quinze dernières années est sous-tendue par les mêmes forces que la dynamique globale de l'économie mondiale : fruit de mécanismes liés à l'évolution des facteurs technico-économiques, elle recèle également des dimensions politiques que nous aurons à analyser.

2. La logique de l'évolution pétrolière depuis 1980

¹¹. La notion d'ordre pétrolier est développée par Bergesen, Björk and Claes, *The World Oil Market in the 1990s: is a New Order Possible?* Polhodga (Norway), Fridtjof Nansen Institute, 1990. Pour une analyse critique du concept et de son application à la période où l'Opep dominait le marché pétrolier, voir P. Noël, *Logique économique et phénomènes de pouvoir dans les relations pétrolières internationales*, mémoire de DEA, Iepe, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble, 1995 (non publié).

¹² Il s'agit de marchés où les transactions sont ponctuelles (et non pas inscrites dans des contrats de plus ou moins long terme entre un acheteur et un vendeur donnés) et se font au prix résultant de la confrontation instantanée de l'offre et de la demande. Ils concernaient environ 4% des volumes échangés en 1970, jusqu'à 50% dix ans plus tard, et moins de 25% aujourd'hui, le *prix spot* constituant cependant la référence pour plus de 90% des transactions.

Cette section vise à proposer une interprétation de l'évolution pétrolière depuis 1980, qui permette à la fois d'expliquer la genèse de la configuration actuelle et de mieux identifier les forces qui contraindront et orienteront la dynamique pétrolière au début du XXI^e siècle. L'orientation actuelle de la scène pétrolière sera analysée comme la résultante de deux forces : 1) le passage *de l'autorité au marché* dans le mode de coordination et de régulation dominant — dynamique à l'œuvre depuis le tournant des années 1980 — et 2) le *retrait de l'Etat*, ou plus exactement la redéfinition des modalités de l'action étatique dans les relations pétrolières internationales, qui traduit une évolution de l'articulation entre souverainetés nationales et insertion dans l'économie mondiale — tendance se manifestant tant du côté des pays exportateurs qu'importateurs. Ces dynamiques font émerger une configuration pétrolière inédite, différant à la fois de celle que dominaient les majors jusqu'aux années 1960 et de celle qui marqua la “décennie Opep”.

De l'autorité au marché

Le mode de formation du prix du pétrole brut s'est radicalement transformé au cours des années 1980, passant d'un prix administré — par les compagnies d'abord, puis par les Etats de l'Opep — à un prix de marché émergeant de l'interaction complexe entre des marchés au comptant et des marchés à terme. La séquence de cette évolution a été plusieurs fois décrite ; elle rapproche le fonctionnement du marché pétrolier de celui des autres marchés de matières premières.¹³ Ce qui nous intéresse ici est d'en montrer la dimension structurelle : en quoi elle est à l'origine d'une altération du mode de régulation de l'industrie dans son ensemble, qui modifie la façon dont peut s'exercer la puissance dans le jeu pétrolier.

L'influence des nouveaux marchés sur la structure de l'industrie pétrolière a été peu étudiée. Leur neutralité au-delà de la stricte détermination du prix à court terme est souvent “démontrée” théoriquement ou à l'aide de séries statistiques. En fait, c'est peut-être au niveau structurel que l'impact de l'imposition des mécanismes marchands dans la formation du prix est le plus fort. En effet, selon Yves Simon,

La présence de prix publics qui sont autant de cours de référence contribue à disloquer les situations oligopolistiques. Les marchés dérivés contribuent à créer et à entretenir une instabilité dans l'organisation du secteur pétrolier ; cette instabilité se concrétise par l'apparition de nouveaux opérateurs non intégrés et par une plus grande atomisation des

¹³. Voir par exemple Philip K. Verleger, “The Evolution of Oil as a Commodity”, in Gordon, Jacoby and Zimmerman (eds.), *Energy: Markets and Regulation*, Cambridge (MA), The MIT Press, 1987 ou Joe Roeber, *The Evolution of Oil Markets: Trading Instruments and Their Role in Oil Price Formation*, The Royal Institute of International Affairs, 1993.

intervenants. Les marchés dérivés contribuent à l'émergence d'une situation plus concurrentielle et par conséquent plus instable au niveau de l'ensemble du secteur pétrolier.¹⁴

De plus, l'essor des marchés dérivés est à l'origine de modifications dans l'organisation des compagnies pétrolières : apparition d'une activité de négoce et évolution des relations entre filiales dans le sens d'une coordination marchande et non plus administrative.¹⁵

Ainsi, apparus comme instruments de gestion du risque dans un contexte de surplus — donc de pression à la baisse sur les prix — et de volatilité liée au développement des marchés spot, les “nouveaux marchés” ont acquis une *efficacité propre* dans la transformation de l'ensemble du secteur pétrolier. Maillon transparent et concurrentiel au cœur de l'industrie, ils se révèlent incompatibles avec la survivance de modes de coordination non marchands, tant en amont qu'en aval. En conséquence, ils diffusent le règne du marché à l'ensemble de l'industrie pétrolière. C'est donc bien à une évolution profonde que conduit l'apparition de mécanismes marchands dans la formation du prix : le passage *de l'autorité au marché* comme mode de régulation dominant de l'ensemble de l'industrie pétrolière. Cette distinction autorité/marché, mise en avant par Susan Strange,¹⁶ est essentielle : dans une configuration marquée par un mode de régulation administratif (« autoritaire » dans le vocabulaire de Strange), l'exercice du pouvoir est évident, ceux qui l'exercent facilement identifiables ; quand le marché prédomine en revanche, l'identification du pouvoir est plus difficile, les sources comme le mode d'exercice de la puissance étant transformés. On passe d'une puissance s'exerçant d'abord *relationnellement* dans le fonctionnement même du jeu pétrolier à un pouvoir s'exerçant principalement en amont, dans la détermination des structures au sein desquelles prend place le jeu pétrolier lui-même — d'où son appellation de *puissance structurelle*.¹⁷ Il serait faux d'affirmer que le jeu pétrolier est désormais libre de tout exercice relationnel, direct de la puissance. Il subsiste des acteurs (notamment l'Arabie Saoudite mais aussi, sur un mode différent, les Etats-Unis) qui ont les moyens de *peser* directement sur les équilibres du marché et qui, comme nous le verrons plus loin, ne s'en privent pas. Il importera cependant d'identifier (cf. *infra*, « Pouvoir structurel et évolution pétrolière ») les modalités de l'exercice du pouvoir structurel à l'origine de la nouvelle configuration pétrolière, afin de prendre la juste mesure et la signification de la persistance des manifestations du pouvoir relationnel dans le jeu pétrolier.

¹⁴. “L'impact des marchés dérivés sur les prix et l'organisation structurelle du secteur pétrolier”, in A. Labourdette (dir.), *Mélanges en l'honneur de J.-G. Mérigot*, Paris, Economica, 1992, pp. 275-294 (cit. pp. 291-92).

¹⁵. Cf. Roeber, “Oil Industry Structure...”, *loc. cit.*, pp. 258-260.

¹⁶. *States and Markets*, London, Pinter, 1988 (not. Prologue, pp. 1-6).

¹⁷. *Ibid.*, chap. 2 : “Power in the World Economy”

Souverainetés nationales et marché mondial : les nouveaux rapports

La seconde force motrice de l'évolution pétrolière récente et actuelle est la modification des rapports entre souverainetés nationales et fonctionnement de l'industrie pétrolière globale. Plus précisément, elle réside dans l'évolution de la perception qu'ont les Etats de l'intérêt national et du meilleur moyen de le promouvoir sur une scène pétrolière marquée par une forte concurrence entre firmes transnationales et par la domination d'une logique régulatrice marchande. Cette évolution se traduit par une tendance au retrait de la souveraineté comme principe médiateur (ou régulateur) de l'insertion des économies nationales à l'économie pétrolière globale ; ce retrait est visible à deux niveaux.

- Il se manifeste tout d'abord dans l'attitude des pays importateurs (ou des zones, comme l'Europe), qui ne perçoivent plus le fonctionnement des mécanismes de marché et l'activité des FTN comme une menace à leur sécurité énergétique mais au contraire comme des facteurs pouvant contribuer à la garantir. Ceci est en premier lieu une conséquence de l'affirmation de la nouvelle configuration pétrolière et en particulier d'un marché plus concurrentiel, garant d'un approvisionnement plus sûr :

la flexibilité qu'ont montrée les marchés pétroliers pendant la guerre du Golfe de 1990-91 a renforcé la confiance dans la capacité des mécanismes de marché d'assurer les ajustements à court terme et la stabilité à moyen terme, ne permettant pas de hausses durables même quand les capacités de production de l'Opep étaient poussées à leur limite.¹⁸

On observe ainsi au cours des années 1980 un déclin des préoccupations de sécurité énergétique, dans lequel interviennent les changements structurels du marché pétrolier (nouvelles institutions de marché, déclin du pouvoir de marché de l'Opep, plus grande concurrence), la réduction réelle des taux de dépendance énergétique des principaux pays de l'Ocde par rapport aux années 1970, mais aussi la diffusion progressive d'une norme d'inspiration libérale dans la conduite des politiques économiques en général, et énergétiques en particulier.

Ce mouvement peut donc s'analyser comme une conséquence du triomphe du marché sur les anciennes formes administrées de régulation du secteur — et notamment sur la “gestion Opep” — donc de l'affirmation d'une nouvelle configuration pétrolière. Mais en retour il s'avère être un facteur important d'accélération de cette affirmation : d'une part les gouvernements engagent des politiques de dérégulation des industries énergétiques et notamment pétrolières (libéralisation des prix, suppression des contrôles sur les activités amont, libéralisation du commerce international de produits pétroliers

¹⁸. D. Finon, “From Energy Security to Environmental Protection: Understanding Swings in the Energy Policy Pendulum”, *Energy Studies Review*, Vol. 6, No. 1, 1994, pp. 1-15 (cit. p. 8). Voir aussi J. Lichtblau, “Oil Imports and National Security: Is There Still a Connection?”, *The Energy Journal*, Vol 15, Special Issue, 1994, pp. 339-46.

raffinés...)¹⁹, qui contribuent à asseoir et à étendre le champ de la régulation marchande dans le secteur ; d'autre part, les Etats privatisent les compagnies pétrolières publiques ou mixtes (ou réduisent significativement leurs participations), ce qui s'accompagne de l'assouplissement des liens entre celles-ci et leurs anciennes administrations tutélaires.

Le changement fut plus rapide dans le secteur pétrolier que dans les secteurs électrique et gazier, parce que les compagnies publiques étaient plongées dans un environnement concurrentiel qui obligeaient les gouvernements à leur donner une autonomie stratégique étendue.²⁰

La distension, au moins formelle, des liens entre Etats et compagnies, contribue à renforcer la dimension transnationale de la scène pétrolière, c'est-à-dire la deuxième composante de la nouvelle configuration pétrolière (cf. *infra*, « la nouvelle configuration pétrolière »).

- La tendance au retrait de la souveraineté se manifeste également à l'autre extrémité de la chaîne pétrolière, dans la propension des Etats possesseurs de réserves à assouplir le lien qu'ils établissent entre leur souveraineté nationale et la gestion ou le contrôle de leurs ressources pétrolières. Cette modification de l'idée que se font les Etats de leur souveraineté, et des rapports entre l'exercice de celle-ci sur les ressources naturelles et l'intérêt national, a des répercussions très importantes sur les données fondamentales du marché pétrolier. En effet, si une première modification profonde de ces perceptions, dans le contexte émancipateur des années 1960-70, avait conduit les pays producteurs à nationaliser les actifs des compagnies étrangères, l'évolution actuelle se traduit en revanche par une réouverture de ces pays aux activités d'exploration-production des FTN. Or, nous l'avons déjà noté, ce mouvement est un facteur essentiel de développement des capacités de production, dans un contexte où l'accès aux ressources technologiques et financières passe souvent par le partenariat avec les FTN. Comme l'explique J.-M. Martin, « La disparition rapide des entraves légales à l'exploration du sous-sol de notre planète est un facteur très important de renouvellement des réserves. »²¹

Cette réouverture (ou cette ouverture dans le cas des pays qui n'étaient pas producteurs avant les années 1980) a d'abord concerné des pays en développement non membres de l'Opep. Citons le Pérou, le Mozambique, les Philippines, le Bangladesh, la Thaïlande, la Malaisie, la Colombie, le Yémen, l'Angola... On conçoit aisément que l'Opep soit restée à cet égard une sorte de “sanctuaire” ; cette situation n'aura pas duré longtemps et le Nigeria, l'Equateur — qui depuis a quitté l'Organisation — l'Algérie, ont modifié leur code minier pour pouvoir travailler à nouveau en partenariat avec les FTN

¹⁹. Finon, *loc. cit.*, p. 9.

²⁰. *Ibid.*

²¹. *Economie et politique de l'énergie*, Paris, Armand Collin, coll. “Cursus”, 1992, p. 188.

dans l'amont pétrolier. L'exemple le plus frappant est celui du Venezuela — qui fut dès les années 1950 le berceau de l'Opep et des revendications pour un partage de la rente pétrolière plus favorable à l'Etat concédant — qui a rouvert ses portes au début des années 1990 et est aujourd'hui, parmi les gros producteurs du monde en développement, celui qui a poussé le plus loin cette logique.

Du point de vue des pays producteurs, cette évolution peut être analysée comme *une modification du mode d'inscription de leurs réserves pétrolières dans l'économie mondiale*. Celle-ci se faisait sur un mode *étatique-souverain* depuis les années 1970 ; elle tend à se faire de plus en plus sur un mode *transnational*, les FTN étant le vecteur de cette insertion. Dans ce contexte, l'Etat abandonne son rôle d'acteur direct du jeu pétrolier, pour un rôle d'intermédiaire, de négociateur des conditions de l'activité des FTN. La négociation firmes-Etats, figure centrale de l'économie mondialisée, redevient alors une dimension essentielle des relations pétrolières internationales.²² Ce nouveau rôle de l'Etat consistant à créer un environnement — notamment législatif — favorable à l'investissement, tout en valorisant au mieux ses ressources auprès des FTN — c'est-à-dire en obtenant les conditions les plus avantageuses possibles — peut être assimilé à un rôle d'Etat concurrentiel ("*competition state*").²³ On voit ici que cette seconde dimension de la dynamique pétrolière actuelle — l'assouplissement des modalités d'exercice de la souveraineté dans le jeu pétrolier mondial — n'est pas dissociée de la première : il s'agit bien d'une extension de la logique marchande à l'ensemble du jeu pétrolier. Les pays possesseurs de réserves mettent en concurrence les FTN pour l'accès à leurs réserves, en même temps qu'aux yeux des compagnies, les provinces pétrolières du monde entier sont en concurrence entre elles, hiérarchisées en fonction de leur rentabilité potentielle. La configuration pétrolière qui émerge de ces évolutions est, nous allons le voir, radicalement originale.

La nouvelle configuration pétrolière

Les évolutions structurelles identifiées ci-devant suggèrent les deux axes fondamentaux permettant de définir les configurations pétrolières globales et de les comparer historiquement. Le *Schéma 1* présente une matrice des configurations pétrolières, à la fois en termes idéal-typiques et, dans la mesure du possible, historiques. L'axe horizontal représente le mode de régulation-coordination dominant, entre autorité

²². Sur la "diplomatie firme-Etat" dans l'économie politique internationale actuelle, voir Susan Strange and John Stopford, *Rival States, Rival Firms: The Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge U.P., 1993.

²³. La notion vient de Philip Cerny, "Globalization and the changing logic of collective action", *International Organization* 49, 4, autumn 1995, pp. 595-625 (pp. 611 et 619). Voir aussi *The Changing Architecture of Politics*, London, Sage Publications, 1990 (not. chap. 8).

et marché. Sur l'axe vertical apparaît le degré de transnationalisation de la scène pétrolière, défini 1) essentiellement par les modalités d'inscription des réserves pétrolières à l'économie mondiale, dominées soit par une logique étatique-souveraine, soit par une logique transnationale, et 2) accessoirement, par les moyens sur lesquels s'appuient les Etats des pays importateurs pour assurer la sécurité des approvisionnements, entre encadrement des mécanismes de marché et limitation du pouvoir des FTN (logique d'intervention) et appui sur ces mécanismes et ces acteurs transnationaux (logique de retrait).

En termes d'idéal-types, la configuration pétrolière dominée par l'oligopole des Majors est *autoritaire-transnationale*, au moins jusqu'au début des années 1960. Autoritaire, car les firmes s'appuient, pour réguler le marché, sur un dispositif administratif complexe et plus ou moins formalisé qui leur permet — avec une insolente réussite jusqu'aux années 1960, beaucoup moins bien ensuite — de brider la pression concurrentielle. Transnationale, car les grandes compagnies occidentales internationalisées avaient un accès direct aux ressources, opéraient sous des régimes de concessions qui leur donnaient une très grande liberté de gestion des réservoirs, et produisaient l'essentiel du pétrole mondial (hors Etats-Unis et Union Soviétique). L'insertion des réserves pétrolières dans l'économie mondiale ne procédait donc pas d'une logique étatique-souveraine. La décennie Opep (1971-81) correspond à un autre idéal-type, celui d'une configuration *autoritaire-étatique*. En effet, si le mode de formation du prix reste essentiellement administratif, cette période est marquée par la véritable révolution que constituent les nationalisations d'une part, la prise en main progressive de toute les opérations amont par les compagnies nationales des pays producteurs d'autre part. Cette révolution s'analyse ici comme une modification radicale des modalités d'insertion du pétrole dans l'économie mondiale et de gestion des réserves : celle-ci procède désormais de décisions souveraines, c'est-à-dire prises au sein d'appareils d'Etats.

La configuration autoritaire-étatique est *a priori* plus “naturelle” que la cohabitation des logiques administrative et transnationale : on conçoit aisément que le marché ne soit pas le mode de régulation dominant d'une industrie où l'essentiel de l'offre est contrôlée par des Etats producteurs ayant vocation à s'entendre dans une structure cartellisée. On s'attendrait à ce que ces Etats — en l'occurrence les membres de l'Opep — aient plus de succès dans leur tâche de limitation de la pression concurrentielle qu'un oligopole de firmes. Historiquement il n'en a rien été, la logique de souveraineté s'avérant être un frein puissant à l'instauration de mécanismes collectifs contraignant au sein de

l'oligopole.²⁴ Les périodes de transition qui suivent ces deux configurations sont marquées par des altérations fortes du mode de régulation, liées à l'incapacité des mécanismes autoritaires à contenir l'affirmation du marché : forte pression concurrentielle et tendance à la baisse du prix dans les années 1960, développement des marchés libres au tournant des années 1980. Cette affirmation du marché s'accélère au cours de la décennie 1980, ouvrant une ère de transition vers une nouvelle configuration pétrolière.

Les deux forces motrices de l'évolution pétrolière depuis le début des années 1980 ont été mises en évidence plus haut : affirmation du marché sur l'autorité et re-transnationalisation de la scène pétrolière. On les retrouve sur le schéma, résultant en une flèche orientée "en haut à droite". Précisons ici les liens entre ces deux dimensions de la dynamique pétrolière actuelle. On a vu que l'affirmation du marché comme mode de régulation / coordination était structurellement défavorable à toute gestion oligopolistique et centralisée. Elle multiplie les opérateurs à tous les stades de la chaîne pétrolière. Parallèlement, une fois introduits dans le processus de formation du prix, les mécanismes marchands se diffusent inexorablement à l'ensemble du secteur : la régulation marchande porte en elle le principe de sa propre extension. Elle atteint, nous l'avons vu, les relations entre FTN et Etats possesseurs de réserves, favorisant l'extension de la logique transnationale aux dépens de la logique souveraine. A son tour, dans un contexte où les opérateurs sont plus nombreux, la réouverture de l'amont des pays producteurs accentue la concurrence entre firmes transnationales. Il s'établit donc une sorte de relation causale bilatérale entre affirmation du marché et transnationalisation — qui n'est que le négatif de l'antagonisme des logiques marchande et souveraine — dont l'aboutissement logique *serait*²⁵ l'établissement, au tournant du XXI^e siècle, d'une configuration pétrolière inédite, *transnationale-concurrentielle*. Tentons d'approfondir l'analyse proprement *politique* de l'évolution mise en évidence en posant la question du rôle de la puissance globalement dominante dans l'initiation de la dynamique pétrolière actuelle.

3. Pouvoir structurel, hégémonie transnationale et évolution pétrolière

²⁴. Sur ces mécanismes « supra-souverains », leur rôle déterminant dans le succès de l'oligopole des majors et l'incapacité de l'Opep à les mettre en place, voir l'article de Theodore Moran, "Managing an oligopoly of would-be sovereigns: the dynamics of joint control and self-control in the international oil industry past, present, and future", *International Organization* 41, 4, Autumn 1987, pp. 576-607.

²⁵. L'emploi du conditionnel est volontaire : si les logiques décrites semblent effectivement à l'œuvre, nous verrons plus loin que leur affirmation complète n'est pas certaine.

Les bouleversements technico-économiques survenus depuis le début des années 1980, aussi profonds qu'ils aient été, ne peuvent à eux seuls faire office d'explication des équilibres du marché pétrolier que nous connaissons, ni de la dynamique qui anime le secteur. Cette section vise justement à comprendre en quel sens l'évolution pétrolière des quinze dernières années présente une dimension proprement *politique*, en montrant dans quelle mesure elle est le produit de la projection d'une vision globale portée par la puissance dominante. Pour ce faire, nous allons d'abord identifier les voies par lesquelles cette puissance a pesé sur l'évolution de l'économie globale, ce qui nous éclairera sur son rôle à l'origine des évolutions pétrolières étudiées ici.

Affirmons-le d'emblée : la dynamique pétrolière actuelle s'insère pleinement dans la dynamique de l'économie politique globale depuis le milieu des années 1970, marquée par la diffusion du pouvoir, l'affirmation du marché aux dépens de l'autorité comme mode de régulation dominant, et le retrait de la souveraineté — ces trois mouvements étant indissolublement liés et se renforçant mutuellement. Or cette dynamique globale ne s'est pas imposée par hasard, ni même comme une conséquence nécessaire des évolutions technico-économiques fondamentales — développement des technologies d'information et de communication unifiant les marchés (notamment financiers) dans un même espace-temps, raccourcissement des temps et baisse des coûts de transport, augmentation du contenu technologique des produits et des processus de production, nécessité d'élargir les marchés pour rentabiliser des investissements de plus en plus importants, etc. Elle procède d'une interaction entre ces changements d'une part, et une *volonté politique*, celle de la puissance globalement dominante sur la période — c'est-à-dire les Etats-Unis —, d'autre part, portée par l'exercice d'une puissance structurelle.

Les sources de la puissance structurelle

La reconnaissance du rôle crucial joué par les Etats-Unis dans l'orientation de l'évolution économique globale ne peut se faire, nous explique Susan Strange, qu'en abandonnant la vision — certes largement partagée dans les milieux académiques (notamment américains), tant par les politologues que par les économistes — d'une puissance américaine sur le déclin.²⁶ Non que les arguments avancés par les “théoriciens du déclin” soient mauvais : le poids relatif des Etats-Unis dans l'économie mondiale est bien orienté à la baisse si l'on en croit certains des indicateurs chiffrés que l'on peut

²⁶. Voir son article “The persistent myth of lost hegemony”, *International Organization* 41, 4, Autumn 1987, pp. 551-574. Dans le sillage des analyses de Strange, plusieurs auteurs ont remis en cause l'idée d'un déclin américain, sur la base d'un élargissement des déterminants de la puissance à la capacité d'influence sur les structures de la scène politico-économique mondiale. C'est finalement un ouvrage de Joseph Nye qui donna à la thèse “anti-décliniste” le plus grand écho : *Bound to lead. The changing nature of American power*, N.Y., Basic Books, 1990 (traduit en français aux presses universitaires de Nancy : *Le leadership américain*, 1992).

établir — ce recul relatif (et parfois absolu) n'est d'ailleurs que l'envers de l'accession du Japon et de l'Europe au statut de grande puissance économique, ainsi que de l'émergence de l'Asie du sud-est et de certains autres pays en développement rapide. Si ces analyses passent cependant à côté de l'essentiel, c'est qu'elles se focalisent sur certaines données *chiffrables*, qui ne peuvent rendre compte des modalités réelles d'exercice de la puissance dans la nouvelle économie politique mondiale. Celle-ci se caractérise par une dimension transnationale très poussée — les flux de capitaux et de marchandises échappant de plus en plus au contrôle et à la maîtrise des Etats, et les firmes transnationales disposant de fait d'un pouvoir énorme sur les déterminants de la “richesse des nations” (notamment pour les pays en développement) ²⁷ —, et par un déplacement de l'affrontement interétatique vers l'échiquier économique — d'un affrontement pour le « contrôle des territoires » à un affrontement pour les « parts de marché mondiales », ou plus exactement pour les retombées nationales de la croissance économique mondiale.²⁸ Dans ce nouveau contexte, davantage que par le niveau du ratio exportations / PIB ou la part de l'économie nationale dans la production mondiale, le pouvoir est conféré par la capacité « de façonner les structures de l'économie politique globale au sein desquelles les autres Etats, leurs institutions politiques, leurs entreprises et leurs experts doivent agir ». ²⁹ Or, à l'aune de ce « pouvoir structurel », les Etats-Unis sont, de loin, la source d'autorité la plus puissante de la planète.³⁰

L'exemple de la globalisation financière

Cette capacité à déterminer les cadres dans lesquels se déroule la compétition économique mondiale est — pour prendre un exemple concret — révélée par le rôle déterminant joué par les Etats-Unis dans l'initiation d'une composante essentielle de l'évolution de l'économie mondiale depuis le milieu des années 1970 : la globalisation financière. Cet exemple est caractéristique : l'idée de lever toutes les entraves à la libre

²⁷. Strange, “The defective state”, *Daedalus*, vol. 124, n° 2, Spring 1995, pp. 55-74.

²⁸. Strange analyse l'apparition de l'enjeu économique au cœur des relations interétatiques dans “The name of the game”, in N.X. Rizopoulos, ed., *Sea-changes: American foreign policy in a world transformed*, Council for Foreign Relations, 1990, pp. 238-273. Cette évolution majeure est également bien vue par G. Kébabdjian, quand il écrit : « La volonté de puissance s'exprime aujourd'hui dans l'économie, et c'est ce qui rend l'économie éminemment politique, notamment sur le plan international et mondial. Le rapport de la politique et de l'économie doit être posé en termes nouveaux sur le plan international » [...] ; « il apparaît de plus en plus que la guerre et la paix entrent dans une dialectique subtile où le militaire cède le pas à l'économique en tant que terrain d'affrontement majeur des grandes puissances. Il est donc naturel de se tourner vers la « théorie des relations internationales » pour voir quels apports elle peut fournir à l'économiste ». (*L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Paris, Le Seuil, 1994, pp. 330 et 305.)

²⁹. “The persistent myth...”, *loc. cit.*, p. 565.

³⁰. Pour une présentation de l'analyse structurale de Susan Strange, une description détaillée des quatre structures essentielles de l'économie politique internationale et la mise en évidence de la capacité d'influence des Etats-Unis (plus que de tout autre Etat) à travers chacune d'elles, sur l'orientation du fonctionnement de l'économie mondiale de marché, voir Strange, *States and Markets*, *op. cit.* partie II.

circulation des capitaux est issue de la rencontre (typiquement américaine) entre une représentation théorique — la théorie de l'efficacité des marchés financiers et de la supériorité de la finance de marché sur la finance intermédiée — s'inscrivant dans l'idéologie libérale dominante aux Etats-Unis, et d'un intérêt direct du gouvernement américain — celui de pouvoir financer sur un marché *mondial* les déficits publics abyssaux résultant de la politique reaganienne — ; elle s'est ensuite concrétisée dans l'ensemble du monde développé selon un processus systémique n'impliquant quasiment pas, de la part des Etats-Unis, l'exercice d'un pouvoir coercitif.³¹ Cette transformation du système financier mondial est ensuite devenue un stimulant puissant de la mondialisation de la production des biens et services, les multinationales ayant accès directement aux nouvelles ressources financières, quelle que soit la localisation de l'investissement concerné. Cet accès des firmes aux marchés financiers globalisés fut à son tour un élément important dans le processus, opéré par les pays en développement, de redéfinition de leur attitude face à l'activité des FTN : leur accès aux marchés des capitaux étant souvent limité pour cause d'endettement trop important, le partenariat avec les multinationales est devenu pour ces pays un moyen d'accéder aux ressources financières.³² (Notons qu'on retrouve au niveau global dans cette séquence en trois temps les deux dimensions — affirmation du marché sur l'autorité, et de la logique transnationale sur la logique nationale-souveraine — repérées dans l'analyse de l'évolution pétrolière.)

Ceci ne signifie pas que le pouvoir exécutif américain ait une science stratégique et une maîtrise des processus de changement globaux telles qu'il puisse moduler au mieux de ses intérêts à long terme l'économie politique mondiale. Ainsi, il n'est pas sûr que la progressive instauration d'un « capitalisme casino »³³ à l'échelle planétaire — situation qui est néanmoins un « produit fatal » de la globalisation d'une finance déréglementée — soit effectivement conforme à l'intérêt des Etats-Unis. Ce qui est vrai en revanche, c'est 1) que les Etats-Unis souffrent moins que les autres pays, du fait notamment de la domination du dollar dans le système monétaire et financier international (SMFI), des aspects négatifs — et non anticipés par ses promoteurs — de la globalisation financière et 2) qu'eux seuls ont la capacité d'initier, dans le cadre des instances

³¹. Cf. D. Plihon, « Les mutations du système monétaire et financier international », *Cahiers Français*, N° 269, janvier-février 1995, pp. 11-17.

³². Cf. Stopford et Strange, *Rival states, rival firms*, *op. cit.* et Strange, « States, firms and diplomacy », *International Affairs* 68, 1, 1992, pp. 1-15.

³³. L'expression est de Strange. Cf. son ouvrage *Casino Capitalism* (Oxford, Basil Blackwell, 1986) où le processus de globalisation financière est étudié de façon approfondie, afin d'en montrer la dimension *voulue et organisée* — donc politique — par opposition à une présentation purement technique en termes de produit des évolutions technico-économiques (chapitre intitulé « Key decisions »). Strange analyse ensuite comment la « logique de casino » tend à s'étendre, à partir de la sphère strictement financière, à l'ensemble de l'économie mondiale de marché.

intergouvernementales — G7 et FMI notamment — une réforme du SMFI dans le sens d'une "re-réglementation".³⁴ Cependant, et comme toute forme de pouvoir, le pouvoir structurel implique aussi la possibilité, pour l'autorité qui en jouit, de ne pas l'exercer.³⁵

L'exemple de la globalisation financière nous a permis de mieux cerner ce que peut être l'exercice de la puissance structurelle dans l'économie politique internationale. Pour achever l'analyse de la dimension politique de l'évolution économique globale et du rôle de la puissance dominante, il faut cependant étudier une autre dimension de cette évolution : l'instauration d'une *hégémonie transnationale*.

L'instauration d'une hégémonie transnationale

Il existe en effet un deuxième "visage" de la domination américaine sur l'économie politique internationale actuelle, qui, s'il n'est pas sans lien avec l'existence d'un pouvoir structurel américain sans équivalent, ne se confond pas avec l'exercice de celui-ci. Il s'agit de la diffusion, dans l'ensemble du monde en développement, d'un modèle de développement politico-économique inspiré par les valeurs et par l'idéologie dominante américaines, qui induit à son tour un certain type d'inscription des économies nationales dans l'économie globale, valorisant l'inscription transnationale — *via* l'accueil des FTN et la promotion des exportations du secteur privé — contre la logique nationale / souveraine qui caractérisait les modèles de développement élaborés dans les années 1960-70. La projection de ce modèle de développement à l'échelle du monde — ou, si l'on préfère, la diffusion des idées libérales à l'ensemble du monde en développement — emprunte différentes voies, qui vont être brièvement présentées.

Elle s'accomplit tout d'abord par la voie de ce qui s'apparente effectivement à l'exercice par les Etats-Unis de leur puissance structurelle. Ainsi, l'arrivée de Reagan au pouvoir se traduit-elle par des « efforts délibérés » de l'administration américaine « pour exporter [ses] idées de politique économique dans le monde en développement », ce dont témoigne le discours sur la « magie du marché » prononcé par le président américain à

³⁴. Après avoir été longtemps considérée comme irréversible, la nouvelle organisation du SMFI — c'est-à-dire sa non-organisation — fait aujourd'hui l'objet, de la part de ceux-là même qui l'ont promue — notamment le FMI —, de projet de réformes visant à y ré-introduire des mesures régulatrices — ce que Strange appelait "refroidir le casino". Ceci ne pourra effectivement se faire que si les Etats-Unis en prennent l'initiative. Cf. Eric Helleiner, "Post-Globalization: is the financial liberalization trend likely to be reversed?", in R. Boyer and D. Drache (ed), *States against Markets, The limits of globalization* (Routledge, 1996).

³⁵. Cette dimension *négative* de l'exercice du pouvoir dans l'économie politique mondiale est très bien analysée par Susan Strange quand elle écrit : « C'est le pouvoir qui détermine la relation entre autorité et marché. Les marchés *ne peuvent jouer un rôle dominant* dans le mode de fonctionnement d'une économie politique *si ils n'y sont pas autorisés par ceux qui exercent le pouvoir* et jouissent d'une autorité » [...]; « Ce qui décide de la nature de la combinaison [entre autorité et marché] est, fondamentalement, une question de pouvoir » (*States and Markets, op. cit.*, p. 23, italiques ajoutés). Ainsi, dans la détermination du mode de régulation de l'économie mondiale, le non-exercice du pouvoir par celui qui le possède peut se traduire par l'extension du champ d'application des mécanismes de marché, aux dépens de l'autorité.

Cancun en 1981.³⁶ Efforts directs qui ont vite été relayés par l'action des institutions financières internationales (IFI), Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale (BM). En effet, « il y avait peu de réticence de la part de la nouvelle administration à user du pouvoir et de l'influence américains dans les organisations internationales afin d'asseoir l'hégémonie de ses idées ». ³⁷ Dès le début des années 1980 donc, la diffusion des idées libérales dans les pays en développement (PED) procède largement de l'exercice du pouvoir structurel des Etats-Unis, via les IFI qu'ils dominent : « La nature du pouvoir exercé par le FMI et la BM est symptomatique des formes nouvelles que prend l'hégémonie américaine à l'ère de la mondialisation et de l'interdépendance ». ³⁸ Cependant, il serait erroné de ne voir dans la diffusion du “consensus de Washington” que la réalisation d'un impérialisme par d'autres moyens :

En fait, ce sont les élites technocratiques locales, dont l'horizon intellectuel et social est largement “mondialisé” (élites locales qui coopèrent avec les fonctionnaires “de Washington” originaires d'autres pays en développement), qui portent de bout en bout les PAS [programmes d'ajustement structurel] et leur logique sous-jacente. Ces élites, qui veulent moderniser leur pays, et qui ne peuvent y parvenir à partir des formes politiques locales, s'appuient pour y parvenir sur le réseau mondialisé ayant son centre à Washington. ³⁹

Ceci est très important, car c'est précisément là qu'intervient la dimension de la domination américaine sur l'économie politique mondiale que certains théoriciens, s'inspirant du marxisme d'Antonio Gramsci, ont dénommé “hégémonie transnationale”. En clair, il s'agit de mettre en évidence le pouvoir des idées et de la culture qui conduit les différentes classes sociales des pays en développement, 1) en ce qui concerne l'élite, à se convaincre que le modèle de développement porté par l'idéologie libérale dominante est *réellement* porteur d'une amélioration de la situation de leur pays et que de toute façon, il n'en existe pas d'autre possible ; 2) à modifier les modes de vie et de consommation dans un sens qui rend le pays dépendant des firmes transnationales et des marchés mondiaux, ce qui réduit considérablement la possibilité de s'orienter vers un mode de développement alternatif. Dans les termes de Gill et Law : « L'analyse gramscienne met l'accent sur le rôle des idées et de la culture, en ce qu'elles contribuent à façonner les préférences et à contraindre la perception de ce qu'il est possible de faire ». ⁴⁰ Cette hégémonie transnationale, si elle est centrée sur les Etats-Unis, manifeste moins l'exercice d'un pouvoir structurel par le gouvernement américain que par l'ensemble des groupes sociaux, au niveau de la planète, qui ont intérêt à l'expansion du libéralisme — ce que Gill appelle « un bloc historique transnational néo-libéral en

³⁶. Thomas J. Biersteker, “The ‘triumph’ of liberal economic ideas in the developing world”, in B. Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response*, Cambridge U.P., 1995, pp. 174-96 (cit. p. 182).

³⁷. Idem, p. 183.

³⁸. Kébabdjian, *L'économie mondiale, op. cit.*, p. 85.

³⁹. Idem, p. 88.

⁴⁰. S. Gill and D. Law, *The Global Political Economy*, Baltimore, The John Hopkins U.P., 1987, p. 77.

formation ». ⁴¹ Ses effets cependant — adoption de modèles de développement (néo)-libéraux, ouverture des économies sur l'extérieur, et notamment à l'activité des FTN, etc. — sont congruents avec le projet américain sur le monde en développement, tel qu'il se manifeste notamment au travers de l'action directe de l'administration américaine, ou des IFI. En ce sens, l'instauration d'une hégémonie transnationale relève largement de ce qu'on pourrait nommer — s'il n'y avait contradiction dans les termes — un *exercice non-intentionnel du pouvoir* structurel américain. ⁴²

Il n'est pas nécessaire d'adhérer aux conclusions des auteurs de cette école "néo-gramscienne" ⁴³ pour admettre que le pouvoir des idées et des valeurs joue un rôle certain dans la diffusion du "consensus de Washington" et la conversion du monde en développement aux politiques d'inspiration libérale. Si l'on ajoute cette dimension à celle du pouvoir structurel proprement dit, on peut conclure avec Susan Strange que la configuration globale du système international actuel ressemble fort à un « empire transnational » ou « non-territorial ». ⁴⁴ Un empire qui ressemblerait davantage aux empires antiques qu'aux empires européens de la période contemporaine qui ont servi de base à l'élaboration des théories — notamment marxistes — de l'impérialisme : ainsi, loin de n'imposer à la périphérie que le coût d'une exploitation de ses ressources, l'empire modifie les risques, ouvre des opportunités, octroie des avantages à ceux qui y sont insérés. ⁴⁵ Les valeurs de la civilisation impériale diffusent dans la périphérie, mues par leur caractère universel et les promesses dont elles sont porteuses ; en ce sens l'empire comporte sans doute une dimension *élective*. ⁴⁶ Reste l'essentiel : il revient à la puissance impériale d'assurer, par un usage adéquat de son pouvoir structurel, les conditions de la réalisation effective des promesses suscitées par l'insertion dans l'empire transnational, tant il est vrai qu'une telle configuration « demeurera solide et stable tant qu'il existera

⁴¹. "Neo-liberalism and the shift towards a US-centered transnational hegemony", in H. Overbeek (ed.), *Restructuring hegemony in the global political economy. The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s*, London, Routledge, 1993, pp. 246-282 (cit. p. 247).

⁴². La contradiction vient bien sûr du fait que l'exercice d'un pouvoir, si l'on veut conserver un sens précis à ce mot, peut difficilement ne pas être intentionnel (voir sur ce point les analyses de J. Bæchler dans *Le pouvoir pur*, Paris, Calmann-Lévy, 1978, en particulier l'introduction). De ce point de vue c'est d'ailleurs toute l'analyse en termes de pouvoir structurel qui, faute de préciser les rapport entre cette "puissance" et *l'intention du puissant*, devient suspecte, et mériterait une discussion conceptuelle qui dépasse le champ de cet article. Sur ce problème, voir Hugh Ward, "Structural Power - a Contradiction in Terms?" *Essex Papers in Politics and Government* (Colchester, Essex University Department of Government, 1986).

⁴³. Qui se définit elle-même comme une école "critique", porteuse d'une idéologie *émancipatrice* qui nous semble faire peu de cas des dimensions positives du tournant libéral pour les pays en développement, après trois décennies de domination du tiers-mondisme et de tentatives de développement séparé, sont systématiquement écartées.

⁴⁴. "Toward a Theory of Transnational Empire", in E.-O. Czempiel et J. Rosenau, *Global changes and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s*, Lexington Books, 1989, pp. 161-76.

⁴⁵. Idem, p. 172.

⁴⁶. Cf. Roche, *Un empire sans rival*, op. cit., dernier chapitre.

des intérêts communs entre le centre dominant et d'importantes composantes de la société dans les parties périphériques de l'empire ». ⁴⁷

Recentrons-nous. Quoi qu'il en soit de l'appréciation portée sur le gouvernement de la configuration impériale transnationale, il importe, pour le propos de cet article, de noter :

- Tout d'abord que, sur le plan des politiques économiques des pays en développement, l'adhésion — ou l'intégration — à l'empire ⁴⁸ se traduit par la conformation aux prescriptions des IFI, qui peuvent être analysées ainsi ⁴⁹ : 1) elles visent à promouvoir une régulation marchande de l'économie chaque fois que le marché est substituable à l'autorité — c'est-à-dire à l'Etat — dans l'accomplissement de la fonction de coordination et de régulation ; 2) elles tendent parallèlement à accroître le rôle de l'Etat comme promoteur du fonctionnement du marché et de l'insertion de l'économie nationale à l'économie mondiale. L'action des IFI dans les PED va donc bien dans le sens d'un passage de l'autorité au marché dans la régulation de l'économie nationale, comme de ses relations avec l'économie mondiale.
- D'autre part que les Etats-Unis ont, depuis le milieu des années 1970, structuré (ou laisser structurer) l'économie politique globale dans le sens d'une extension du champ laissé à la seule régulation marchande, aux dépens des modalités de régulation “organisées” qui prévalaient depuis 1945 — ce qui permet à Strange d'affirmer, contre les thèses du déclin américain, que c'est bien aux marchés que les Etats-Unis ont abandonné des pans de leur pouvoir, et non aux autres Etats. ⁵⁰

Conclusion :

Dimension politique de l'évolution pétrolière

On perçoit l'utilité de ce détour par certaines interprétations *politologiques* de l'évolution de l'économie globale : elles nous révèlent que l'évolution pétrolière récente, dont nous avons étudié plus haut la logique, s'inscrit dans le cadre d'une évolution globale qui dépasse de loin la sphère pétrolière. Les dynamiques à l'œuvre sont les

⁴⁷. Strange, “Toward a Theory...”, *loc. cit.*, p. 175.

⁴⁸. La terminologie strangienne est ici conservée, malgré son caractère un peu équivoque. Le lecteur doit garder à l'esprit les définitions qui précèdent.

⁴⁹. Voir l'analyse poussée des implications de la souscription aux programmes d'ajustements structurels sur le rôle de l'Etat dans l'économie, par T. Biersteker : “Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions”, *International Studies Quarterly* 34, 1990, pp. 477-492.

⁵⁰. “The Name of the Game”, *loc. cit.*, p. 265, et “The Defective State”, *loc. cit.*

mêmes entre, d'une part, des évolutions technico-économiques permettant (techniquement) l'extension des mécanismes de marché et, d'autre part, la diffusion mondiale, à l'initiative de la puissance globalement dominante, d'un modèle favorisant l'imposition du marché comme mode de régulation de l'économie politique mondiale et l'effacement de la souveraineté comme principe modérateur de l'insertion des économies nationales à l'économie globale.

Ces interprétations révèlent donc la dimension *politique* de l'évolution pétrolière récente, qui apparaît à deux niveaux :

- L'imposition des mécanismes marchands dans la formation du prix du brut et notamment la centralité des marchés à terme dans le processus de "révélation" de ce prix depuis le milieu des années 1980, ne peut être réduite à ses dimensions techniques — nécessité de couvrir le risque-prix dans une situation de surplus et de baisse des cours. Le premier marché de contrats à terme sur le brut apparaît à New York en 1983 — où fonctionnait déjà un marché à terme des produits pétroliers — et ce n'est pas un hasard : l'établissement d'un tel marché nécessitait à la fois la création d'institutions — « système de "gouvernance" (lois, institutions et mécanismes de contrainte) qui créaient un climat dans lequel acheteurs et vendeurs pouvaient être assurés qu'une fois faites, les transactions seraient honorées » — et l'existence d'une conception purement marchande du produit, où les acheteurs jouissent d'une « totale liberté quant à leur usage du pétrole »⁵¹ — conception qui témoigne d'une *foi* dans la capacité du marché d'aboutir à une situation socialement optimale. Ces conditions n'étaient réunies qu'aux Etats-Unis, et, même s'il existe aujourd'hui trois grands marchés à terme (MàT) de brut, les innovations dans ce domaine — notamment le développement de nouveaux produits dérivés de plus en plus sophistiqués, destinés à élargir sans cesse le champ des opérations de "couverture" — sont encore largement d'origine américaine. L'apparition des MàT puis leur incroyable développement et enfin leur rôle central dans la détermination du prix du brut s'inscrit donc dans cette volonté globale d'imposer le marché partout où c'est possible, de permettre son fonctionnement et son extension aux dépens des régulations administrées. En cela cette évolution est aussi politique, ce qui ne signifie pas qu'un acteur ait *planifié* l'apparition des MàT, leur développement et ses conséquences structurelles sur le mode de régulation du secteur dans son ensemble.

- La deuxième force motrice de l'affirmation d'une configuration transnationale / concurrentielle — la réouverture des pays producteurs à l'activité des firmes transnationales — a sans doute une dimension politique plus évidente encore : en effet, l'évolution de la perception qu'ont les Etats propriétaires de réserves de leur intérêt

⁵¹. Verleger in *Oxford Energy Forum*, « Oil producers and trading », *loc. cit.*, p. 5.

national dans le contexte d'une économie globalisée, et la modification qui en résulte dans leur attitude face aux FTN, témoignent de ce que « les pays du Sud craignent désormais moins d'être "exploités" que de se trouver exclus »⁵², et donc d'une inscription des politiques des pays en développement dans le cadre du "champ des possibles" défini par le discours d'inspiration libérale. Or l'extension de cette ouverture, qui permettra (ou non) la réalisation d'investissements d'augmentation des capacités dans les pays à réserves importantes, sera certainement un facteur décisif dans la formation de l'équilibre du marché au-delà du court et moyen terme, car il déterminera les conditions de la disponibilité des réserves mondiales de pétrole.

L'essence du politique est sans doute dans les phénomènes de pouvoir, l'exercice de la puissance. La dimension politique de l'évolution pétrolière récente ne se réduit cependant pas aux manifestations de la puissance repérables *a priori* dans le jeu pétrolier ; elle réside aussi dans l'efficacité, sur la scène pétrolière, des dynamiques initiées au niveau global par la puissance structurellement dominante. *L'empire transnational*, qui résulte de la diffusion globale du projet américain sur l'économie politique mondiale, inclut la composante pétrolière de celle-ci.

Peut-on cependant limiter l'étude de la politique pétrolière internationale au repérage des tendances structurelles portées par la puissance dominante ? L'exercice de la puissance sur la scène pétrolière n'emprunte-t-il pas encore les voies classiques de la puissance *relationnelle* (le « pouvoir sur ») ? Dans ce cas, quel rapport peut-on établir entre les deux formes de puissance et leurs effets sur le marché pétrolier ? Sans entrer dans les détails, notons toutefois que la politique américaine dans le Golfe Persique comporte à cet égard une ambiguïté fondamentale. Dans les conditions actuelles du marché, le maintien de l'embargo sur le pétrole irakien — dont la levée serait sans doute intervenue sans la volonté américaine de le maintenir — et l'« interdiction » unilatérale signifiée à toutes les compagnies internationales d'investir en Iran, est un cadeau précieux aux autres producteurs et notamment à l'Arabie Saoudite. Sans cette limitation des pressions concurrentielles, celle-ci ne pourrait assurer son rôle de régulateur du marché qu'au prix d'un risque réel de progressive éviction du marché à moyen terme.⁵³ La politique des Etats-Unis évite donc à leurs alliés Saoudiens de se retrouver, comme entre 1982 et 1986, face au choix impossible entre une chute du prix et une érosion de leur part de marché.

Ce qui importe pour le propos de cet article, c'est que la politique américaine contrarie l'extension aux pays du Golfe d'une configuration pétrolière transnationale-

⁵². Zaki Laïdi, "De l'hégémonie à la "prédation" ? Hypothèses sur la transformation de la puissance américaine". *Cahiers du CERI*, n° 1, 1991.

⁵³. Pour les calculs, cf. *Petroleum Intelligence Weekly*, 15 juillet 1996.

concurrentielle. Les pays du Golfe sont déjà parmi les plus réticents à l'ouverture de leurs ressources au capital étranger : les conditions techniques d'exploitation et leur situation financière les dispensent — pour l'instant — de l'obligation de partenariat avec les compagnies internationales. En soustrayant largement les monarchies du Golfe à la pression concurrentielle qui se manifesterait normalement, dans le but de préserver leurs revenus et donc leur stabilité interne, la politique américaine entretient le statu quo, consolide artificiellement le schéma rentier sur lequel vivent ces économies et freine d'éventuelles réformes politiques et économiques. Celles-ci se traduiraient pourtant, sur le plan pétrolier, par une insertion beaucoup plus transnationalisée des plus grosses réserves du monde dans l'économie mondiale.

Ces remarques conduisent à s'interroger sur la portée du concept de puissance structurelle. Telle que l'entend Strange, cette notion permet de faire apparaître explicitement les dimensions politiques des transformations de l'économie mondiale. En cela, elle constitue certainement une avancée importante dans la constitution, au sein de la discipline des relations internationales, d'une Economie Politique Internationale. Cependant, l'étude sectorielle que nous avons menée sur la scène pétrolière montre qu'il peut exister une contradiction entre les effets de ce que l'on peut appeler la puissance structurelle américaine, et les objectifs de politique étrangère effectivement poursuivis par les Etats-Unis. Nous posons donc en conclusion l'hypothèse suivante : la puissance structurelle n'est pas *pensée* ni « *agie* », dans le cadre des rapports internationaux, comme un attribut de la puissance. C'est sans doute la raison pour laquelle cette réalité a longtemps été négligée par les théories des relations internationales ; c'est également une invitation à ne pas vouloir substituer trop rapidement la puissance structurelle aux facteurs explicatifs plus classiques des comportements et des dynamiques politiques internationales.