

INDEPENDANCE ENERGETIQUE *VERSUS* MARCHÉ MONDIAL

Pierre Noël

Institut d'Etudes Politiques et IEPE, Grenoble
noel@iepe.upmf-grenoble.fr

*Je me fous de B.P., de Shell, des Anglo-Saxons et de leurs multinationales !
Si l'Etat ne prend pas les choses en mains, nous nous faisons couillonner...*

Général de Gaulle, Conseil des Ministres, 27 février 1963,
rapporté par Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*.

*How are we to understand this rigid determination that France have "its own" oil (...)?
One element of an explanation is the romantic political aura surrounding oil,
which lets all manner of nonsense sound plausible.*

Moris Adelman, "Is the Oil Shortage Real?" (1972).

INTRODUCTION

D'un côté, des demandes énergétiques nationales ; de l'autre, un système énergétique — un marché — qui opère sur une base mondiale : cette contradiction définit un problème spécifique, généralement désigné par l'expression "géopolitique de l'énergie". La géopolitique de l'énergie recouvre également l'ensemble des doctrines et des actions politiques issues de la prise de conscience de ce problème. L'objet de cet article est de montrer que ces actions tombent, au cours du xx^e siècle, dans deux catégories distinctes, deux "paradigmes" de politique publique, prolongeant dans l'action deux perceptions du problème. L'un est la recherche de l'indépendance énergétique ; l'autre l'effort de construction et de sécurisation du marché mondial.

*

La demande énergétique mondiale est, *du point de vue politique*, segmentée en demandes nationales irréductibles à des fractions statistiques. Elle procède d'individus et d'agents économiques appartenant à des collectivités politiques et définit donc un enjeu de légitimité pour la puissance publique, redevable devant les citoyens des conditions globales de la prospérité et de l'indépendance nationales. Pour répondre aux demandes nationales, le système énergétique — c'est-à-dire l'ensemble des infrastructures et des jeux coordonnés d'acteurs qui contribuent à rapprocher ressources et besoins, offre et demande — mobilise des ressources dans le monde entier, dont l'essentiel est constitué de ressources

minières solides, liquides ou gazeuses. La signification politique de l'offre énergétique apparaît à son tour de manière évidente : à travers le contrôle qu'elles exercent sur leurs sous-sols, les nations riches en ressources énergétiques minières déterminent les modalités de mobilisation de ces ressources par le système énergétique, donc, indirectement, les conditions de réponses aux demandes nationales.

Par l'intermédiaire du système énergétique mondial, sont donc mises “ face à face ” des *demandes énergétiques nationales* et des *contrôles nationaux sur les ressources* mobilisables pour les satisfaire.

I — DEUX PARADIGMES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Face à cette réalité, deux paradigmes de politiques publiques s'affrontent quant aux moyens de garantir l'approvisionnement énergétique national.

L'indépendance énergétique, ou la recherche de l'espace vital

La première approche pourrait être qualifiée de “ paradigme français ”, tant elle domine, traditionnellement, la réflexion et l'action dans notre pays. Elle se caractérise par une défiance vis-à-vis du marché et par la volonté de mettre en place, sous l'impulsion de la puissance publique, un lien direct, concret et contrôlé, entre la demande nationale et des ressources suffisantes pour la couvrir. Deux types d'actions sont envisageables.

- D'une part, intervenir massivement dans la production d'énergie à partir de ressources disponibles sur le territoire national, ou suscitant peu de dépendance extérieure : l'archétype est ici le programme électronucléaire français.

- D'autre part, substituer au système énergétique international — c'est-à-dire à l'action des firmes — des liens politiques directs avec les Etats contrôlant des ressources énergétiques importantes. A un mécanisme abstrait et impersonnel — le marché — on préfère des liens concrets entre les dirigeants de nations amies aux besoins complémentaires. C'est la voie qu'avait expérimentée la France dès avant la crise pétrolière des années soixante-dix.

Dans les deux cas, l'objectif recherché est le même : la constitution d'un *espace vital énergétique*.

Le marché comme politique

L'autre paradigme est plus typique de la politique américaine — bien qu'il faille distinguer selon les périodes, comme nous le verrons plus loin. Il procède d'une

vision assez différente du rôle de la puissance publique, qui se met au service du marché, plus qu'elle ne s'y substitue. L'Etat garantit, aux plans national et international, le fonctionnement d'un système énergétique marchand, dont il n'entend pas être un acteur direct. Il favorise en particulier l'accès des compagnies privées aux ressources énergétiques mondiales appelées à fournir — entre autres — le marché national.

Notons qu'il ne s'agit pas d'une version irénique de l'action publique en faveur de la sécurité énergétique : la sécurisation du marché peut impliquer une projection substantielle de la puissance sur la scène internationale. En revanche, ce qui caractérise cette approche par rapport à la précédente, c'est l'absence de volonté de maîtrise administrative sur les processus concrets d'acheminement de l'énergie vers l'économie nationale ; c'est, d'autre part, l'acceptation d'une absence de liens exclusifs en des ressources clairement identifiées et les besoins nationaux. Ces deux critères signalent une attitude de confiance vis-à-vis des marchés énergétiques, qui contraste avec l'approche précédente.

Ce paradigme “ américain ” déplace le souci étatique, donc l'objectif des politiques publiques, vers la sécurisation du système énergétique marchand, au lieu de chercher à lui substituer des processus politico-administratifs. Mais l'objectif poursuivi est bien le même : assumer la responsabilité politique de la puissance publique vis-à-vis de l'approvisionnement énergétique national.

II — AVANT LES CHOCS PETROLIERS

Les deux forces motrices de la géopolitique de l'énergie au xx^e siècle sont l'émergence d'une signification politique à la demande énergétique et l'affirmation subséquente d'un contrôle politique sur l'accès aux ressources. C'est la première Guerre mondiale qui amorce cette dialectique en révélant le pétrole comme une donnée stratégique majeure pour les armées et les économies modernes. Selon F.-X. Ortoli, les déboires pétroliers de la France au cours de l'année 1917 marquent “ la naissance d'une obsession : celle de l'indépendance énergétique. ”¹ De même, “ Le pétrole émerge comme facteur de la politique extérieure américaine après la Première guerre mondiale en raison de son importance grandissante dans la conduite de la guerre moderne, des peurs

1. François-Xavier Ortoli, “ Le pétrole : enjeux et défis pour la France ”, *Revue des Sciences Morales et Politiques*, 151^e année, 1996, n° 3, p. 295.

relatives à l'épuisement des réserves américaines, et des besoins en ressources nouvelles des compagnies américaines présentes sur les marchés étrangers. ”²

L'indépendance énergétique : origines d'une quête française

Les fondements de la politique énergétique française, tels qu'ils se mettent en place à cette époque, associent de manière définitive maîtrise de l'approvisionnement et souveraineté nationale³.

En particulier, l'action des pouvoirs publics vise, dans une situation où domine l'oligopole des *majors* anglo-américano-hollandaises, à “ disposer de sources d'approvisionnement qui [nous] soient propres. ”⁴ Ceci signifie, d'une part, participer à l'exploitation des ressources pétrolières du Moyen-Orient, en faisant entrer une société “ nationale ” dans les grands consortiums. Ce sera fait en 1924, date de création de la Compagnies Française des Pétroles, qui reprendra la part allemande dans la Turkish Petroleum, octroyée à la France à la suite des traités de Sèvres et de San Remo. Ensuite, on entend posséder des capacités de raffinage et contrôler les importations, qui sont progressivement soumises à un contrôle total de l'administration à la faveur des lois de 1925, 1926 et 1928 — cette dernière mettant en place le régime de “ monopole délégué ” qui perdurera jusqu'à la réforme de 1993, adaptant le régime pétrolier français au droit européen⁵. Enfin, on engage la prospection du territoire national dès les années trente — métropole et Empire.

La quête de l'indépendance anime plus que jamais la politique énergétique après 1945. A côté de l'intensification de l'effort pétrolier et gazier, des moyens très importants sont alloués aux programmes hydraulique et nucléaire. Dans les années soixante, la création de Elf Erap, entièrement publique, l'accord franco-algérien de coopération sur les hydrocarbures⁶, et les premières piles atomiques, témoignent de la continuité d'une politique.

Mais le principal vecteur de l'indépendance énergétique est à l'époque l'exploitation du charbon national, au dépens d'énergies plus compétitives comme le pétrole importé.

2. David S. Painter, *Oil and the American Century*, Baltimore, John Hopkins Univ. Press, 1986, p. 4.

3. Ortolì, article cité, p. 296.

4. *Ibid.*

5. Voir Jean-Yves Faberon, “ Le régime pétrolier français ”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, oct. 1994.

6. Sur cet accord, voir Henry Cattán, *The Evolution of Oil Concessions in the Middle East and North Africa*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publ., 1967, p. 146 et suiv.

L'Amérique et la construction du marché mondial

Les Etats-Unis sortent de la guerre avec la hantise de la pénurie de pétrole. Elle semble si certaine et s'annonce si profonde qu'un amiral propose le retour au charbon comme carburant de la *Navy*⁷. Toutefois, les nouvelles découvertes effectuées dès le début des années vingt au Texas et en Californie transforment radicalement la situation américaine, portant au premier plan le problème de la régulation de la concurrence et du contrôle de la production domestique. La politique pétrolière doit gérer l'excès de pétrole national — non le risque de pénurie.

Cependant, ces quelques années ont suffi à engager une politique de soutien diplomatique aux compagnies américaines pour l'accès aux ressources mondiales, et notamment au Moyen-Orient. C'est la politique de l'*Open Door*, c'est-à-dire la revendication, face aux Anglais, d'une égalité d'accès aux entreprises américaines dans cette région. Celles-ci deviennent des acteurs majeurs de l'oligopole qui dominera le pétrole mondial, hors des Etats-Unis et de l'URSS, jusqu'aux années soixante-dix — cette cooptation étant concrétisée par leur participation dans la “ nouvelle ” Turkish (future IPC), ainsi qu'aux accords dits de la ligne rouge et de Achnacarry, en juillet et septembre 1928⁸.

Après la Seconde guerre mondiale, alors que la place du pétrole au cœur des systèmes économiques modernes est désormais tout à fait claire, les Etats-Unis doivent mettre en place un ordre pétrolier à même de garantir leur approvisionnement — dès 1947, leurs importations dépassent leurs exportations — mais également celui de l'Europe occidentale et du monde libre en général. Une lutte s'engage au sein de l'Administration dès 1941 pour définir les grands principes de cet ordre. Elle oppose les partisans d'une prise en main par la puissance publique des intérêts nationaux dans le jeu pétrolier, notamment par la création d'une ou plusieurs compagnies publiques, à ceux qui préconisent la pérennisation de conditions politiques favorables à l'action des compagnies privées, seules à même de réaliser l'expansion de la production et le fonctionnement du système pétrolier international. C'est la seconde ligne, portée par le Département d'Etat, qui allait s'imposer : “ Finalement, les Etats-Unis s'appuyèrent sur les grandes compagnies pétrolières, comme ils l'avaient fait

7. Daniel Yergin, *The Prize*, New York, Simon & Shuster, 1991, p. 194.

8. Voir Daniel Durand, *La politique pétrolière internationale*, Paris, PUF, 1960.

dans les années vingt, pour défendre l'intérêt national que représentaient les sources de pétrole étrangères. ”⁹

Les Etats-Unis retournent donc, après la Seconde guerre mondiale, à la politique de l'Open Door, réinterprétée dans le sens d'un soutien diplomatique “à tout arrangement coopératif [avec les gouvernements concédants] jugé nécessaire par les compagnies¹⁰. ” En d'autres termes, on garantit à l'oligopole des grandes compagnies privées la stabilité des conditions juridico-politiques d'accès aux ressources — c'est-à-dire la lutte contre le nationalisme économique dans les pays exportateurs. C'est là la condition pour qu'elles remplissent, tout en ne poursuivant que leur propre intérêt, la “mission” qui leur est confiée¹¹.

Au Moyen-Orient, la doctrine Truman allait permettre de lier le renforcement de l'emprise américaine sur le pétrole saoudien au *containment* de l'URSS ; en Amérique latine, les Etats-Unis eurent davantage de succès au Venezuela qu'au Mexique, ce dernier pays restant insensible aux pressions américaines pour la réouverture de son industrie pétrolière, nationalisée en 1938. C'est bien sûr le coup d'Etat de 1951 contre Mossadegh, en Iran, qui symbolise le plus nettement cette option du soutien aux compagnies occidentales, dans leurs relations avec les Etats concédants. Toutefois, les officiels américains considérèrent cet épisode comme un échec politique — attribuable aux Anglais... — par excès de rigidité. Ils valorisaient davantage la *stabilité* que le statu quo, ce qui pouvait passer par un certain progressisme, dont témoigne leur soutien au partage “50/50” introduit par le Venezuela au début des années cinquante¹². Le soutien à l'oligopole pétrolier s'inscrivait dans une vision politique plus subtile qu'on ne l'a généralement reconnu¹³.

*

9. David Painter, “International oil and national security”, *Dædalus*, Fall 1991, p. 192. Cf également *Oil and the American Century*, p. 94.

10. *Oil and the American Century*, p. 127.

11. Painter, “International oil...”, p. 192. F.-X. Ortoli reconnaît lui aussi que cet oligopole fut certes “peu conforme aux thèses modernes du libre échange”, mais qu'il constitua un “indiscutable facteur d'ordre pour la gestion d'une matière première qui commande à la fois l'Economie et la Sécurité.” Article cité, p. 297-298.

12. Voir Painter, “International oil...” p. 188.

13. Contrairement à une idée répandue, les termes des concessions pétrolières ont été tout sauf stables entre les années vingt et leur révocation unilatérale dans les années soixante-dix. En particulier, la fiscalité prélevée par l'Etat concédant avait atteint à la fin des années soixante des niveaux comparables à ceux pratiqués aujourd'hui dans de nombreux pays en développement. Cette “révolution silencieuse”, conduite sur plusieurs décennies, n'a suscité aucune action de défense de la part du gouvernement américain. Voir Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay* (N.Y. : Basic Books, 1971).

Dès avant les chocs, politiques française et américaine incarnent bien, chacune, une des deux approches évoquées plus haut. D'un côté, la recherche d'un espace vital énergétique national : aux besoins nationaux doivent correspondre des ressources dédiées, si possible nationales ou situées dans des pays " amis ", si possible exploitées par des opérateurs nationaux. De l'autre, une vision globale, où le soutien aux compagnies privées traduit une instrumentation politique de l'organisation du marché qu'elles ont mise en place, au service de la sécurité énergétique du monde libre — et d'abord de l'Amérique.

III — LES CHOCS

Le premier choc pétrolier se présente comme un effondrement du système énergétique international sur lequel était basé l'approvisionnement des grands pays industrialisés : non seulement un groupement d'Etats exportateurs, mettant à profit une situation dominante sur le marché, fixe désormais unilatéralement le prix du pétrole ; mais surtout ces Etats entendent disposer souverainement de la ressource, de sa découverte à sa mise sur le marché. C'est le cœur du système pétrolier qui disparaît, à savoir : la " coopération conflictuelle " à travers laquelle était géré le transfert du droit de propriété sur la ressource, de l'Etat vers la compagnie. L'organisation mise en place entre-deux-guerres par l'oligopole des grandes compagnies, qui s'était montrée suffisamment flexible pour évoluer en profondeur — dans ses modalités de fonctionnement comme dans les ambitions qu'elle se fixait — au cours de cinq décennies successives¹⁴, s'effondre en l'espace de quelques mois.

Cette évolution brutale sonne comme une confirmation du bien-fondé de l'approche française de la géopolitique de l'énergie : " Il [l'embargo de 1973] démontra ce qu'au fond tout le monde savait, (et qui, entre parenthèses, est à la base de la politique pétrolière française) : je veux parler du rôle stratégique du pétrole dans l'Economie et la Politique mondiale. " ¹⁵ A l'inverse, il signale les limites de la stratégie américaine, incapable d'empêcher le renversement brutal d'un système qu'elle se fixait pour but de soutenir " en amont ". Quand les Etats contrôlant la ressource affirment une pleine souveraineté sur sa disposition — décidant des volumes produits et, à la limite, de leur allocation — et la fixation du prix, seule une gestion inter-étatique du problème des approvisionnements est à même de promouvoir l'intérêt national. Les années soixante-dix sont

14. Sur l'évolution de l'oligopole des *majors* de Achnacarry à 1970, voir l'excellent article de Theodore Moran, " Managing an oligopoly of would-be sovereigns ", *International Organization*, 1987.

15. F.-X. Ortoli, article cité, p. 299.

marquées par une étatisation du système énergétique mondial, se traduisant, pour ce qui nous concerne, par un renforcement de la politique française d'indépendance énergétique et de contrôle étatique sur les approvisionnements extérieurs, et par une substantielle réorientation de la politique américaine.

A nouveau monde, nouvelle politique : Henry Kissinger

Les dirigeants américains ont immédiatement considéré la mutation du système énergétique comme définitive, appelant en conséquence une redéfinition complète de leur politique énergétique extérieure. A l'étatisation de l'amont du système pétrolier international¹⁶ devait correspondre une prise en charge étatique des intérêts des importateurs : à la négociation entre compagnies et Etats, qui symbolisait l'ancien monde, on entendait substituer la négociation d'Etat à Etat — transférant ainsi entièrement la question énergétique dans le champ de la diplomatie traditionnelle. C'est dans cette optique de l'instauration d'un oligopole bilatéral que Kissinger élaborait le projet d'une agence énergétique occidentale — la future AIE. “ Une stratégie à long terme de l'énergie exigeait avant tout que les démocraties industrielles forment un front uni ”, écrit-il dans ses mémoires¹⁷. Le problème était bien, dans son esprit, de ramener les Etats membres de l'OPEP à plus de “ retenue ”, ce qui n'était possible qu'en “ modifiant l'équilibre des négociations ”.

La crise entraîna également les pouvoirs publics à prendre un ensemble de mesures destinées à réduire la dépendance énergétique du pays¹⁸. On donna même au projet un nom de code, *project independence*, et à son annonce la gravité qui convient aux causes les plus hautes : Nixon parla d'équivalent moral de la guerre. Plus prosaïquement, l'essentiel des mesures fut rassemblé dans une loi de 1975, dite ECPA, qui concernait à la fois la réduction des consommations (notamment pour les automobiles) et le développement d'énergies de substitution au pétrole (le nucléaire, mais aussi le carburant synthétique, *synfuel*). On décida également de créer une réserve pétrolière stratégique, destinée à contenir 150 millions de barils fin 1978 et 500 millions fin 1980. Le Département de l'énergie fut créé le 1^{er} octobre 1977.

16. Ce mouvement d'étatisation fut étudié par Louis Turner dans un ouvrage classique : *Oil companies in the International System* (Londres, RIIA, 1978).

17. H. Kissinger, *Les années orangeuses* (vol. II), Fayard, 1982, p. 1096.

18. Sur la dépendance pétrolière américaine depuis le premier choc, voir P. Noël, “ Economie politique de la dépendance pétrolière américaine, 1973-1997 ”, *Revue de l'Energie*, mars-avril 1999.

Entre nucléaire et “ politisation positive ” : la France face à la crise

Le renversement de la stratégie américaine dans le sens d’une “ étatisation ” de la politique énergétique extérieure aurait dû *a priori* rapprocher les deux conceptions. La France fut en fait le principal — le seul — opposant, parmi les pays occidentaux, au projet américain d’établir un contrepoids à l’OPEP. A cette “ politisation négative ” du problème énergétique international, la France préférait une “ politisation positive ” : Kissinger attendait le salut du rétablissement de l’équilibre, dans lequel Michel Jobert percevait une volonté d’en découdre avec l’OPEP, potentiellement dangereuse et en tout cas contraire à l’idée que la France se faisait de ses relations avec les Arabes. Jobert lui préférait une stratégie basée sur un dialogue euro-arabe et des accords bilatéraux d’approvisionnement avec les pays producteurs — politique en vigueur dès avant le choc, comme en témoigne l’accord avec l’Irak, en 1972. Ainsi, un accord fut signé avec les Saoudiens pour la “ sécurisation ” de 800 millions de tonnes sur 20 ans. Mais ces accords hors marché ne pouvaient être tenus. Dès octobre 1974, Raymond Aron écrivait : “ La France n’a tiré de sa politique arabe ni une goutte de pétrole de plus ni un centime de moins à payer par baril. Qui a jamais pensé qu’il pourrait en être autrement ? Les affaires sont les affaires. ”¹⁹ En fait il était facile de comprendre que cette solution n’en était pas une, et même qu’elle aggravait potentiellement la situation générale des pays occidentaux, prêts à surenchérir auprès des Arabes.

Ce que montrent — et déplorent — tant les articles de Aron que le témoignage de Kissinger, c’est que cette opposition franco-américaine à propos de la crise pétrolière se nourrit en fait d’un antagonisme plus profond quant à l’évolution des relations transatlantiques, dans le contexte troublé du début des années soixante-dix.

*

Quoi qu’il en soit des raisons qui font persister l’antagonisme entre les deux approches, on doit constater que les années soixante-dix marquent une rupture dans la géopolitique de l’énergie au xx^e siècle : étatisation, défiance vis-à-vis du marché et du système énergétique international, recherche de l’indépendance énergétique — tous ces facteurs semblent indiquer la fin du paradigme américain, rendu caduque par l’effondrement du mode d’organisation sur lequel il s’appuyait.

19. “ La crise du pétrole dans le monde : vers la confrontation ? ”, *Le Figaro*, 4 oct. 1974, repris dans *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, T. 3, p. 1414 et suiv.

IV — LE TOURNANT DES ANNEES 1980 : LA RESTRUCTURATION LIBERALE DU SYSTEME PETROLIER

Les années soixante-dix sont une décennie noire pour les Etats-Unis et le début des années quatre-vingt est marqué par un pessimisme général. Sur le plan énergétique, on constate l'échec du “ projet indépendance ” et l'incapacité du pays à s'adapter en profondeur ; le second choc pétrolier s'inscrit parfaitement dans la vision du “ déclin ”, qui domine alors dans les universités comme chez l'homme de la rue ²⁰.

En France, le deuxième choc est perçu de manière plus opportuniste : il fournit en effet une confirmation supplémentaire que l'on est sur la bonne voie, celle de l'indépendance énergétique. Plus la facture pétrolière est élevée, plus la politique énergétique française — en particulier le programme nucléaire — est légitime, et plus elle est efficace dans ses deux objectifs principaux : réduire l'intensité énergétique du P.I.B., réorienter les consommations vers des énergies non pétrolières. A cet égard, la hausse des prix est bienvenue ; seul son caractère très brutal, augurant d'un flottement — voire d'une baisse — subséquent, peut poser problème. Comme l'écrivait Pierre Desprairies en 1982 : “ La difficulté majeure et première de toute politique énergétique est d'obtenir que le public soit convaincu de sa nécessité. Les pauses dans les hausses de prix comme celles de 1975/1977 ou celle qui s'est établie depuis le début de 1981 démobilisent les particuliers et les industriels et ralentissent l'effort d'investissement. ”²¹

Les années quatre-vingt allaient en fait être le théâtre d'une profonde restructuration du système énergétique mondial, pour partie endogène — générée par le système lui-même — pour partie exogène — portée par des politiques spécifiques, notamment américaines. Cette restructuration allait jeter les bases du fonctionnement du système énergétique tel que nous le connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire remettre le principe concurrentiel au cœur de la régulation et de la dynamique de l'économie mondiale de l'énergie.

Ronald Reagan et la “ stratégie de marché ”

L'idée qui guide la politique de la nouvelle administration américaine est que la “ crise énergétique ” cessera le jour où on cessera de l'entretenir. Partout où l'on a introduit la protection, il s'agit de réintroduire l'exposition aux forces du

20. L'article de Walter J. Lévy, “ Oil and the Decline of the West ” (*Foreign Affairs*, été 1980), est un bon témoignage de cette ambiance.

21. P. Desprairies, *La crise de l'énergie*, Editions Technip, 1982, p. 125.

marché, seul facteur d'adaptation : Reagan accomplit en quelques mois une libéralisation brutale et complète des prix pétroliers, qui aligne strictement le prix intérieur sur le prix mondial²². Partout où l'on a introduit les subventions, il convient de réintroduire la vérité des prix : après quelques hésitations, les crédits alloués au développement d'une offre énergétique alternative au pétrole seront drastiquement réduits. Là où la négociation politique a fini par se substituer à la négociation directe entre intérêts concernés, on réintroduira la contractualisation aux conditions du marché : Reagan s'oppose à la création d'une agence spéciale, au sein de la Banque mondiale, dédiée au financement des investissements énergétiques dans les pays du Tiers-monde — le capital et la technologie nécessaires sont disponibles, il suffit d'offrir aux compagnies privées des conditions de rentabilité suffisantes, ce qui impose que l'Etat propriétaire des ressources ne bénéficie pas de prêts à taux préférentiels.

A bien des égards, il s'agit d'un retour à l'inspiration initiale de la “ géopolitique ” américaine de l'énergie, “ basée sur le recours aux marchés mondiaux ”²³. L'Etat se retire du jeu et se place au-dessus : il promet et assure la libre confrontation des intérêts privés, seule garante d'une situation collective juste et pérenne. On rétablit donc les compagnies privées dans la plénitude de leurs fonctions : mobiliser les ressources disponibles en fonction de la rentabilité qu'elles offrent, pour répondre aux besoins énergétiques au prix déterminé par le jeu concurrentiel²⁴.

On ne considère pas le durcissement extrême des conditions d'accès aux ressources comme quelque chose d'irréversible. L'OPEP maintenant des prix très élevés, et la lutte contre l'inflation ayant fait monter très haut les taux d'intérêt, la technologie d'exploration-production rendant accessibles des ressources jusque là inexploitable, l'incitation pour tout Etat propriétaire de ressources à ouvrir son sous-sol à l'activité des compagnies privées est à nouveau très forte. Cette nouvelle version de la politique de l'Open Door se révélera très efficace. Dès le milieu des années quatre-vingt, de nombreux pays en développement ont ouvert (ou rouvert) leurs domaines miniers aux compagnies internationales ; ils constitueront la deuxième vague de producteurs

22. Depuis 1974, les prix pétrolier aux Etats-Unis étaient les plus administrés de l'OCDE. En particulier, le prix intérieur du brut était maintenu en-dessous du prix mondial, et les raffineurs étaient subventionnés, via un système de péréquation, proportionnellement à leur appel au pétrole importé...

23. Painter, “ International oil... ”, p. 198.

24. Voir Edward Morse, “ The international petroleum economy : a rebirth of liberalism ? ”, *SAIS Review* 3, été 1983.

“NOPEP”, venant grossir les productions de Mer du Nord, du Mexique ou encore d'Alaska²⁵.

Le mouvement devait se poursuivre et s'accélérer tout au long de la décennie. La politique du gouvernement Thatcher en Mer du Nord devait contribuer à ce renforcement : en abaissant sans cesse le niveau des prélèvements étatiques sur l'activité pétrolière et gazière de cette province, les Anglais attirent une part disproportionnée (par rapport aux ressources en place) de l'investissement mondial en exploration-production, contraignant d'autres provinces à suivre le mouvement à la baisse sur les prélèvements fiscaux.

Ainsi s'est amorcée, au cours des années quatre-vingt, la transformation structurelle des conditions de développement de l'offre pétrolière mondiale. La position de force des pays de l'OPEP, assise sur le contrôle du plus gros et du meilleur des ressources mondiales, est mise à mal par le rétablissement des conditions de concurrence entre propriétaires de ressources, prouvées ou potentielles, pour l'accès au capital et la technologie des compagnies privées. Il faut souligner combien cette politique, basée sur la concurrence et le marché, était dissonante dans le contexte du début des années quatre-vingt. Elle prit à contre-pied toutes les réflexions et les actions conduites à l'époque au niveau international, au sein du “G-7” ou de la Banque mondiale. Les représentants américains s'opposèrent à tous les schémas multilatéraux de financement, d'assistance au développement énergétique, etc., alors en discussion — voire déjà mis en place. Dès l'entrée en fonction de la nouvelle administration, la question énergétique disparut des ordres du jour du “G-7”²⁶. Cette politique fut jugée irresponsable par les partenaires des Etats-Unis, tant était partagée l'idée qu'en matière d'énergie, le salut passait désormais par des actions politiquement coordonnées, associant producteurs, consommateurs, intérêts publics et privés — bref, par un dirigisme mondial plus ou moins souple.

Sécuriser le marché

Au modèle inter-étatique et oligopolistique de Kissinger, Reagan et ses conseillers opposent un modèle concurrentiel fondé sur les acteurs privés ; à la centralisation des négociations avec l'OPEP ou l'Arabie Saoudite, ils préfèrent la décentralisation des négociations entre offreurs et demandeurs d'accès aux

25. Voir Michel Chatelus, “La nouvelle génération des NOPEP et son influence sur le marché pétrolier”, *Energie Internationale 1989/1990* (Paris : Economica, 1989).

26. Sur ce point, voir Wilfried Kohl, *International institutions for energy management : an American perspective* (Londres, Brit. Inst. Joint Ener. Prog., 1983), p. 30-32.

ressources. Mais cette “ stratégie de marché ” est d'abord une vision à long terme, une politique. Elle ne règle pas tous les problèmes, ne modifie pas spontanément les grandes masses. En particulier, elle laisse entier le problème de sécurité énergétique posé par le poids du Moyen-Orient dans les approvisionnements mondiaux. Celui-ci comporte deux aspects, auxquels Reagan devait ordonner deux actions.

Le premier aspect concerne la menace de déstabilisation des approvisionnements en provenance du Moyen-Orient, qu'elle soit accidentelle ou provoquée. A ce risque, l'administration Reagan répond par un renforcement considérable du programme *Strategic Petroleum Reserve*, resté très en deçà des objectifs affichés en 1974. Les capacités sont plus que doublées et les achats reprennent en 1982, suscitant un tollé de protestations de la part des Etats de l'OPEP, et se poursuivront jusque 1988. La SPR est portée à 565 millions de barils et ses capacités d'appel à 3,5 Mb/j — ce qui en fait une arme anti-crise tout à fait crédible, dotée d'un effet dissuasif certain vis-à-vis de qui voudrait user de l'arme pétrolière.

Le second aspect du risque moyen-oriental est la vulnérabilité de la région vis-à-vis d'une opération militaire soviétique — ressentie plus vivement encore depuis l'invasion de l'Afghanistan —, ou d'une déstabilisation plus indirecte. A cette menace, Reagan répond par la création de la *Rapid Deployment Force*, instrument et symbole d'une sanctuarisation du Golfe Persique et de ses ressources énergétiques.

Adaptations endogènes du système énergétique

L'évocation des années quatre-vingt ne serait pas complète si l'on n'abordait les adaptations spontanées du système énergétique à la “ révolution OPEP ”, qui ont elles aussi contribué à la restructuration dont il est question. D'un certain point de vue, l'émergence de nouvelles provinces pétrolières, ou le développement de provinces déjà connues, hors des pays de l'OPEP, était certainement dans la logique des choses. Elle ne peut toutefois être réduite à une adaptation spontanée : le passage d'une vision de l'avenir extrêmement pessimiste, dominante dans les compagnies pétrolières au tournant des années quatre-vingt²⁷, à une attitude résolument offensive, justifiée par les perspectives

27. P. Odell fut l'un de ceux qui déployèrent de gros efforts pour convaincre les compagnies que leur pessimisme était injustifié, et que le pétrole conservait un avenir. Voir par ex. *The Future of Oil* (Londres et New-York : Kogan Page et Nichols Publ., 1980).

offertes dans les nouvelles provinces, doit sans doute beaucoup à la rupture introduite par la nouvelle politique américaine.

Celle-ci en revanche est pour peu de choses dans la transformation profonde des modalités de commercialisation du brut et de formation du prix, amorcée au milieu des années soixante-dix et achevée, pour l'essentiel, dix ans plus tard. En nationalisant les actifs amont des compagnies occidentales, les Etats devenus producteurs ont segmenté l'industrie pétrolière et précipité l'avènement d'une nouvelle fonction : le *trading*. Des volumes de plus en plus importants de brut vont alors transiter par les marchés "spot", ou libres, moyen de retrouver la souplesse nécessaire à l'adéquation (géographique et qualitative) entre offre et demande. Très vite, le prix "spot", prix de court terme, s'impose comme la nouvelle référence, face à un prix "officiel" (fixé par l'OPEP) qui reflète très mal les mouvements du marché — manifestant notamment une très forte rigidité à la baisse. On assiste alors à un phénomène étonnant : alors que la plupart des acteurs, en particulier les gouvernements mais aussi de nombreux responsables de compagnies, craignent l'instauration d'un système entièrement basé sur le prix "spot", jugé erratique et soumis à des mouvements irrationnels, celui-ci évince progressivement le prix officiel comme référence des transactions internationales. En 1987, l'OPEP abandonne officiellement toute velléité d'administration du prix — abdiquant par là une de ses raisons d'être. Le prix mondial du pétrole est désormais fixé anonymement par les opérateurs boursiers, comme sur tout marché de matière première²⁸.

Deux décisions politiques ont joué un rôle dans ce processus, qui reste toutefois largement spontané et auto-généré par le système pétrolier. D'abord la libéralisation des prix pétroliers américains, engagée sous Carter, amplifiée et achevée sous Reagan. Elle suscite le développement d'instruments boursiers de couverture du risque de prix, qui serviront de modèle au "nouveaux marchés" pétroliers. Dès 1983, les raffineurs américains sont pleinement insérés dans le marché mondial ; cette même année, sont signés les premiers contrats sur le marché à terme de pétrole brut à New York. La bourse pétrolière mondiale est en voie de constitution.

Ensuite, la décision britannique, en 1985, de dissoudre la compagnie nationale (BNOC) chargée de commercialiser, au prix officiel, le brut de Mer du Nord, et de laisser les opérateurs commercialiser eux-mêmes, au prix du marché, leur production. Cette décision est vécue — à juste titre — par les gouvernements

28. Voir Philip Verleger, "The evolution of oil as a commodity" in Gordon, Jacoby et Zimmerman (eds.), *Energy : Markets and Regulation* (Cambridge : MIT Press, 1987).

de l'OPEP comme le coup de grâce porté à leur système d'administration du prix. Elle précède de quelques mois le contre-choc pétrolier de 1985-1986.

*

D'une part, le développement rapide, hors de l'OPEP, d'une offre d'accès aux ressources pour les compagnies pétrolières privées ; d'autre part l'effondrement du système OPEP d'administration du prix du pétrole (qui détermine le prix de toutes les formes d'énergie) au profit de mécanismes boursiers : ainsi se présente, dans ses grandes lignes, la restructuration du système énergétique mondial, produit de la rencontre entre des circonstances porteuses d'évolutions potentielles et des politiques qui ont su, contre les consensus dominants, les anticiper et les précipiter.

V — MONDIALISATION ET GEOPOLITIQUE DE L'ENERGIE

Accélération de l'histoire

Les années quatre-vingt dix ont certainement vu les transformations du système énergétique s'accélérer, mais dans le sens dessiné au cours de la décennie précédente. Ainsi, le mouvement d'ouverture des domaines miniers à l'activité des compagnies privées — et de baisse de la fiscalité dans les pays déjà ouverts —, s'est considérablement renforcé²⁹. Seuls trois Etats (l'Arabie Saoudite, le Mexique et l'Irak) restent totalement fermés aux activités d'amont — le dernier étant tout prêt à s'ouvrir dès que les sanctions internationales le touchant seront levées. De nombreux pays restent, il est vrai, très partiellement ouverts. Le facteur technologique — le développement de nouvelles technologies dans l'amont pétrolier et gazier — est venu renforcer cette dynamique au cours des dix dernières années, en réduisant l'avantage concurrentiel intrinsèque associé au contrôle de ressources à faible coût de production. On se dirige maintenant à grands pas vers un marché concurrentiel, où les compagnies s'affrontent pour accéder aux ressources les moins chères, et les Etats propriétaires des ressources pour accéder aux capitaux, à la technologie — et accessoirement à une certaine “ normalité ” pétrolière, la même qui commandait, il y a vingt-cinq ans, de nationaliser les actifs étrangers.

29. Voir V. Rodriguez-Padilla, “ Sovereignty over petroleum resources : the end of an era ”, *Energy Studies Review* 3 (2), 1991.

La libéralisation s'étend à l'ensemble du système énergétique, en particulier aux industries électriques et gazières. Là aussi elle rencontre des innovations technologiques qui remettent en question toute l'économie du secteur, telle que la turbine à gaz en cycle combiné. Dans toutes les industries de l'énergie on privatise les opérateurs "nationaux", ou tout au moins on privatise leurs logiques d'action. Le fonctionnement des systèmes énergétiques est de plus en plus déconnecté du cadre national, le jeu concurrentiel et les stratégies qui l'incarnent s'établissant d'emblée à l'échelle mondiale.

Il faut signaler également le rôle central que jouent désormais les marchés boursiers dans la régulation du système énergétique. Les années quatre-vingt dix ont été marquées par une perturbation majeure des approvisionnements mondiaux liée à un conflit au Moyen-Orient — le première depuis la disparition de toute administration du prix mondial. Il s'avère que les marchés ont très bien fonctionné, supprimant tout délai entre le retour d'un approvisionnement normal du marché et la chute des cours à leur niveau d'avant la crise³⁰. Les "nouveaux marchés" n'ont pas résolu la crise — c'est bien sûr l'action militaire qui l'a résolue ; ils ont en revanche confirmé ce qu'on supposait d'eux : qu'ils rendent impossible l'instrumentation du prix et suppriment la rigidité à la baisse et l'effet "cliquet", si caractéristiques du prix officiel OPEP au cours des années soixante-dix et quatre-vingt.

Le triomphe du " paradigme américain "

La situation énergétique mondiale signale le triomphe du paradigme américain en matière de géopolitique de l'énergie. Ceci est vrai à deux niveaux. Tout d'abord, ce sont des politiques inspirées par ce paradigme qui ont, sinon créé, du moins grandement favorisé la restructuration des conditions de l'offre énergétique, sur laquelle est fondée la situation actuelle. D'autre part, le succès et la profondeur de cette restructuration, la généralisation de politiques libérales, l'abondance énergétique que génère le renforcement de la concurrence à tous les niveaux, commandent une approche de la géopolitique de l'énergie fondée sur la sécurisation du marché mondial (à la limite, régional) — non sur la recherche de l'indépendance. C'est un jugement très largement partagé partout

30. Voir Ph. Verleger, " Understanding the 1990 Oil Crisis ", *The Energy Journal*, vol. 11, n° 4, 1990. Cet article développe également une sévère critique de la non-utilisation des stocks stratégiques par les gouvernements, qui ont préféré — ironie de la situation — blâmer les spéculateurs et les marchés à terme, jugés responsables de l'ampleur de la hausse.

dans le monde, et il est devenu familier de parler à ce propos de “ nouvelle géopolitique de l’énergie ”³¹.

Le “ paradigme français ” : caduque ou en attente

Force est de constater, pourtant, que la France ne participe pas pleinement de ce consensus et qu’elle n’a pas franchement modifié sa doctrine en matière de politique énergétique. L’indépendance énergétique reste une idée directrice, même si les objectifs de compétitivité ou de préservation de l’environnement sont également affichés. Certes, la France opère, sous la contrainte, les évolutions qu’impose le droit européen ; mais elle le fait toujours *a minima*, comme on consent à un mal nécessaire³². La pièce maîtresse de la politique française, le choix nucléaire, fait l’objet d’un consensus politique encore très large, ouvertement fondé sur le haut degré d’indépendance énergétique qu’il confère à la France.

Tout fonctionne, dans le discours français en la matière, comme si le monde et la représentation qu’on en a s’étaient figés en 1974. Un thème revient constamment, depuis le premier reflux des prix pétroliers en 1976, dans les analyses officielles : celui du caractère *transitoire* des évolutions qui ne confirmeraient pas l’anticipation d’un marché pétrolier tendu, porteur de prix toujours croissants, de forts déséquilibres internationaux, voire de conflits. En 1982, l’amorce de la chute des prix du pétrole était vue comme transitoire, contraire aux données fondamentales de la situation ; en 1986, le contre-choc pétrolier et le maintien de prix “ bas ” étaient porteurs de tous les risques : ils nous condamnaient à un nouveau choc ; on peut lire, dans les récents travaux du Commissariat du Plan sur l’énergie, que jamais les signaux du “ court terme ” n’ont été moins fiables pour préparer le “ long terme ”... Le moment où l’histoire donnera raison aux politiques d’indépendance énergétique semble sans cesse repoussé.

*

Il est évidemment impossible d’affirmer que *jamais* l’histoire ne donnera raison aux politiques d’indépendance énergétique, au paradigme français de la géopolitique de l’énergie. Mais ce jour-là — s’il finit par arriver — de quel prix

31. L’étude de John Mitchell, *The New Geopolitics of Energy* (Londres, RIIA, 1996), tient peut-être lieu de manifeste à cette pensée aujourd’hui largement dominante.

32. Voir Y. Broussolle, “ La loi du 31 décembre 1992 ou la pseudo-réforme du régime pétrolier ”, *Revue de l’Energie*, janvier 1996. Ou encore le débat, en 1999, sur la transposition en droit français de la directive “ électricité ”.

aurons-nous payé la satisfaction d'avoir été en avance ? Il semble nécessaire, pour clore ce trop rapide parcours, de rappeler que *l'indépendance énergétique ne saurait être un but en soi* ; quand les conditions structurelles du système énergétique sont telles que rien ne contraint la satisfaction des besoins nationaux par les marchés mondiaux, la puissance publique ne la poursuit qu'au détriment de la compétitivité et des facultés d'adaptation du système énergétique national.