

DEPENDANCE PETROLIERE ET SECURITE ENERGETIQUE DES ETATS-UNIS

Dossier coordonné par Pierre Noël
Chercheur au Centre français sur les Etats-Unis (CFE-IFRI)
Chercheur associé à l’IEPE (CNRS et Université Pierre-Mendès-France, Grenoble)

Introduction au dossier

Le retour d’une préoccupation

L’intérêt du public, des journalistes, des décideurs publics et des chercheurs pour les questions de sécurité énergétique suit depuis plusieurs décennies un mouvement cyclique, aux Etats-Unis comme ailleurs. Aux phases de grande préoccupation, qui correspondent le plus souvent aux périodes de tension sur le marché international du pétrole, succèdent des périodes (généralement plus longues) de relative indifférence. Nous sommes entrés, depuis 1999, dans une phase haute du cycle à la faveur d’une forte augmentation du prix du pétrole (faisant suite à un effondrement d’ampleur historique en 1998), puis de leur maintien à un niveau élevé par rapport aux dix années précédentes. A bien des égards, ce regain d’intérêt ressemble aux précédents ; toutefois, plusieurs facteurs se combinent pour donner à la période actuelle un caractère particulier, notamment pour les Etats-Unis.

Tout d’abord, les marchés de produits pétroliers américains ont connu, en 1999-2000, des hausses de prix beaucoup plus fortes que celles induites par la hausse des cours mondiaux. Ceci s’explique par une évolution réglementaire – qu’analysent Michael Toman et Howard Gruenspecht dans leur article – qui a engendré une « balkanisation » du marché des carburants.

A ces « pics » de prix sur le marché des carburants se sont ajoutées, en 2000, de fortes tensions sur le marché gazier américain, lesquelles ont contribué à la crise des marchés électriques dans plusieurs Etats, en particulier en Californie. Pendant toute l’année 2000, l’Amérique a vécu dans une ambiance de *crise énergétique*, éventuellement exagérée aux yeux de l’économiste, mais néanmoins bien réelle au niveau de l’opinion publique. Une conséquence directe de ce climat fut l’importance prise par la politique énergétique dans la campagne pour l’élection présidentielle.

Une autre caractéristique importante de la situation actuelle est l’impression que l’OPEP a retrouvé les moyens de défendre durablement une fourchette de prix, fixée très au-dessus de la moyenne des cours entre 1988 et 1998. A cinq reprises au cours des deux dernières années, le cartel a décidé de réduire sa production, retirant un total (cumulé) de plus de 5 millions de barils/jour (250 millions de tonnes/an). Plusieurs pays extérieurs à l’organisation, dont le Mexique, la Norvège et – dans une mesure incertaine – la Russie, ont participé ponctuellement à cet effort, en particulier en janvier 2002. En fait, il n’est pas certain que la situation ait fondamentalement changé. En particulier, la stabilité de la « coalition » que forment les pays membres de l’OPEP (pour employer les

termes de la théorie des jeux) paraît toujours aussi instable – *a fortiori* la coalition élargie aux grands exportateurs non-membres du cartel. Par ailleurs, certaines évolutions vont clairement dans le sens d’une fragilisation de l’OPEP, comme l’extension des capacités de production au Nigeria et en Algérie, la forte contestation du « néo-nationalisme pétrolier » vénézuélien par une partie des élites du pays, ou encore le dynamisme de l’industrie pétrolière russe privatisée et restructurée. Néanmoins, force est de constater que l’OPEP est à nouveau au centre de la politique pétrolière internationale, et cela pèse sur les représentations de la situation énergétique des pays occidentaux, en particulier des Etats-Unis.

Enfin et surtout, les attentats du 11 septembre 2001 et leurs prolongements politico-militaires définissent un contexte très particulier qui influence lourdement l’appréciation des questions de sécurité énergétique. La campagne américaine contre le terrorisme islamiste, et plus généralement la tonalité très « sécuritaire » de la politique étrangère de l’administration de G.W. Bush, semblent impliquer un investissement actif et durable dans la politique régionale au Moyen-Orient. Le renversement du régime de Saddam Hussein ne serait que la première étape d’une redéfinition profonde du paysage politique régional, impliquant notamment un soutien plus appuyé aux réformes du régime iranien et l’impulsion d’une dynamique d’ouverture politico-économique dans les monarchies du Golfe persique, en particulier l’Arabie Saoudite. Il est hors de notre sujet de discuter des mérites de cette politique, ou d’en apprécier les chances de succès. Nous n’entrerons pas non plus dans le débat sur la place du pétrole comme motif de la politique américaine dans la région. Mais la question des conditions de disponibilité du pétrole du Moyen-Orient pour répondre à la demande mondiale dans les années et les décennies qui viennent se pose avec une particulière acuité dans le contexte politique actuel. Ceci explique largement le caractère durable du regain d’intérêt pour les questions de sécurité énergétique – qui constitue en lui même une véritable différence avec les épisodes précédents, en particulier celui de 1990-1991.

Le facteur américain

Les quelques éléments d’analyse qui précèdent montrent que les Etats-Unis sont, aujourd’hui plus encore qu’hier, au centre des questionnements sur la sécurité énergétique internationale. En tant que première zone de consommation pétrolière (19,5 Mb/j, contre un peu moins de 17 Mb/j pour l’Europe occidentale), ils dominent la *demande* de sécurité énergétique ; mais surtout, ils sont la seule puissance à pouvoir peser directement sur le niveau d’*offre* de sécurité énergétique internationale. Pour autant, la question de la sécurité énergétique des Etats-Unis ne peut être abordée que dans une perspective mondiale, et ceci pour une raison simple : le pétrole reste la principale composante du problème, et le marché pétrolier est intégré mondialement. La prise en compte de cette double réalité – primauté américaine et dimension mondiale du problème – a donné forme au présent dossier.

Les trois articles qui suivent ont été rédigés à la suite d’un séminaire organisé le 30 mai 2002 par le Centre français sur les Etats-Unis (CFE-IFRI), dans le cadre de son programme Energie et Changement Climatique (*voir encadré*). Il s’agit d’articles de synthèse ; le lecteur qui souhaiterait consulter des illustrations et des données chiffrées

pourra se reporter utilement aux documents présentés lors du séminaire, disponibles sur le site Internet du CFE-IFRI¹.

Dans la première contribution, Pierre Noël (CFE-IFRI) interprète la politique pétrolière des Etats-Unis depuis le début des années 1980 comme traduisant une acceptation fondamentale de la « dépendance » extérieure, conséquence mécanique de l’insertion complète du marché américain dans un marché pétrolier mondial. Sur la base d’une analyse critique du lien entre dépendance pétrolière et sécurité énergétique, l’auteur conclut que cette politique est raisonnable économiquement. Il montre également qu’elle implique des politiques publiques non négligeables, tant intérieures – mise en place et maintien de la *Strategic Petroleum Reserve* – qu’extérieures – présence et intervention militaire au Moyen-Orient. Enfin, Pierre Noël s’interroge sur la politique du gouvernement américain actuel et conclut qu’il s’agit essentiellement d’une *non-politique*, confirmant par défaut les orientations fondamentales prises il y a vingt ans.

La seconde contribution, due à Michael Toman et Howard Gruenspecht (Resources for the Future), analyse différentes propositions de politique pétrolière soulevées dans le débat récent aux Etats-Unis et leur lien avec la sécurité énergétique du pays. L’insertion du marché américain dans le marché mondial conduit les auteurs à relativiser fortement l’efficacité potentielle des mesures destinées à stimuler la production intérieure. Du côté de la demande, ils concluent qu’une augmentation des taxes sur les carburants pourrait se justifier, mais son montant « optimal » reste très modeste. Ils appellent à une clarification de la doctrine d’utilisation de la SPR, et à un renforcement de la recherche et développement dans les technologies du transport. Enfin, M. Toman et H. Gruenspecht élargissent leur étude à la sécurité et à la fiabilité des industries énergétiques de réseaux.

Dans la troisième et dernière contribution, John Mitchell replace le problème de la « dépendance américaine » – l’auteur préfère parler de recours au marché mondial – dans son contexte international. Il montre que le marché international fournit aux consommateurs – les Etats-Unis comme les autres – une solution fiable à leurs besoins pétroliers. Il identifie les points faibles du système – en particulier l’accessibilité des ressources aux investisseurs privés, ou encore l’absence de réserves stratégiques dans les économies émergentes – et les politiques susceptibles de les renforcer à l’avenir. Il note également le rôle décisif des capacités excédentaires maintenues par l’Arabie Saoudite, et de la protection militaire de ce pays par les Etats-Unis, concluant qu’il « *n’existe de substitut pour aucun des termes de cette équation* ». John Mitchell insiste enfin pour que soit prise en compte, dans la réflexion sur la sécurité énergétique internationale, la « *dépendance des exportateurs vis-à-vis du marché mondial* ». La principale conclusion de cet article est qu’il n’existe pas de mesure raisonnable susceptible de renforcer significativement la sécurité énergétique américaine, et qu’il n’y en a pas vraiment besoin. John Mitchell termine sur l’étude d’un scénario catastrophe, où l’effondrement du système pétrolier international (pour des raisons politiques) obligerait les Etats-Unis et l’Europe à s’approvisionner sur le seul bassin Atlantique. L’auteur reste raisonnablement rassurant jusque dans cet exercice de « *fiction pétrolière* ».

¹ <www.cfe-ifri.org>, programme Energie et Changement Climatique.

Contre le catastrophisme pétrolier

Les articles réunis dans ce dossier ne concluent pas à l’existence d’un problème grave de sécurité énergétique lié à la dépendance pétrolière américaine, y compris lorsqu’on intègre la perspective quasi certaine de son approfondissement au cours des prochaines décennies. Il n’existe pas de menace suffisamment forte sur la fiabilité du système pétrolier international pour justifier les coûts associés à une réduction significative du recours au marché mondial. En revanche, les politiques publiques américaines destinées à couvrir les risques associés au recours au marché – *Strategic Petroleum Reserve*, présence militaire au Moyen-Orient – ne sont contestées par aucun des auteurs ayant contribué à ce dossier. Dans une optique d’assurance à long terme, il peut même être raisonnable économiquement d’augmenter les ressources allouées à la R&D dans les technologies du transport – tel est en tout cas l’avis de J. Mitchell comme de M. Toman et H. Gruenspecht.

On peut faire deux remarques à propos de cette vision à la fois rassurante et quelque peu résignée des problèmes de sécurité énergétique en général, et de dépendance pétrolière en particulier. La première est qu’elle est représentative d’un consensus assez fort parmi les économistes – même si l’on trouverait certainement des contradicteurs aux opinions ici développées. La seconde est qu’il existe un écart saisissant, et apparemment irréductible, entre l’analyse des experts en la matière et la vision la plus commune dans les médias, l’opinion publique et une large part des milieux politiques, de part et d’autre de l’Atlantique. La capacité des économistes à peser durablement sur les représentations semble particulièrement limitée.

Il est souvent reproché à l’analyse économique de négliger la dimension politique (ou « géopolitique ») de ces problèmes qui, si elle était pleinement intégrée, pourrait conduire à des conclusions différentes. Comment, par exemple, valoriser le principe de l’indépendance nationale, ou – variante du précédent – le principe selon lequel il n’est pas bon de dépendre, pour son approvisionnement énergétique, de pays ou de régions appartenant à un « aire civilisationnelle » ou le sentiment anti-occidental est très répandu ? Sans prétendre épuiser ce débat, on rappellera simplement que l’analyse économique oblige à prendre conscience que *les principes ont un prix* – qu’il s’agisse de principes moraux, de principes politiques ou « géopolitiques ». Il est assez aisé d’invoquer un « impératif politique » pour en appeler à la réduction de la dépendance pétrolière américaine (ou française, ou européenne), voire à l’indépendance énergétique ; mais il est salutaire de révéler l’écart énorme entre les bénéfices réels que l’on pourrait en attendre en termes de sécurité énergétique et les coûts d’une telle politique.

Développements politiques récents

Depuis le printemps 2002 (date où s’est tenu le séminaire du CFE-IFRI), la situation politique a évolué aux Etats-Unis. Le débat sur la *comprehensive energy legislation* s’était déroulé dans un contexte de « cohabitation » entre une Chambre républicaine et un Sénat démocrate. Chacune des deux chambres ayant voté son propre texte, une « Conférence » s’est réunie à partir de l’été 2002 pour tenté de trouver un compromis entre les deux assemblées. Elle s’est soldée par un échec quasi complet, ne

débouchant que sur une modeste proposition concernant l’amélioration de la sécurité des pipelines aux Etats-Unis. Ni l’ouverture de l’ANWR, ni l’élargissement de l’accessibilité des terres publiques, ni les avantages fiscaux pour les activités d’exploration, ni les propositions de coordination fédérale de l’ouverture à la concurrence dans le secteur électrique, ni l’extension du soutien aux énergies renouvelables, n’ont pu passer l’obstacle du Congrès. Un débat parlementaire de deux ans, initié au plus haut niveau du gouvernement fédéral – par la publication du rapport Cheney en mai 2001, puis les déclarations consécutives du président Bush lui-même – n’a débouché sur rien.

Les élections de novembre 2002 ont changé la donne. Les républicains ont repris le contrôle du Sénat – en particulier des comités Environnement et travaux publics, et Energie et ressources naturelles – et renforcé leur contrôle de la Chambre. Ils sont donc en position de force pour avancer leur *agenda* en matière de politique énergétique. Les lobbies industriels qui ont puissamment contribué au financement des campagnes républicaines les y pousseront². Toutefois, sur les dossiers les plus sensibles (comme l’ouverture de l’ANWR), les démocrates tenteront certainement un *filibuster*, contraignant les républicains à réunir 60 voix pour faire passer le texte, ce qui serait difficile. D’autre part, dans la perspective des élections de 2004, l’administration Bush va certainement cherché à éviter d’apparaître comme trop soumise aux intérêts industriels. En résumé : la victoire républicaine ne signifie pas la disparition des contraintes à l’adoption de la politique énergétique dessinée par l’exécutif en 2001.

Quoi qu’il en soit – ce point est développé dans les articles qui suivent – aucune des mesures évoquées dans le débat actuel aux Etats-Unis n’est de nature à modifier, autrement qu’à la marge, la situation pétrolière américaine et son évolution probable. Celle-ci implique un accroissement significatif du recours aux importations, à mesure que croît la demande énergétique liée aux transports.

Pierre Noël, 5 décembre 2002

Le Centre Français sur les Etats-Unis à l’IFRI

Le Centre français sur les Etats-Unis a été créé en septembre 1999 à l’IFRI (Paris), conjointement avec le *Center on the U.S. and France* à la Brookings Institution (Washington). Il a pour objectif de faciliter l’étude et la discussion réciproque des politiques publiques françaises et américaines. Le Centre conduit des activités de recherche et organise des séminaires et conférences qui contribuent au débat d’idées. A partir de septembre 2001, le CFE-IFRI a développé un programme Energie et Changement Climatique, avec le soutien de partenaires privés et publics et du *German Marshall Fund of the United States*.
Adresse Internet : www.cfe-ifri.org/

² Voir « Industry Seeking Rewards From G.O.P.-Led Congress », *The New York Times*, 3 décembre 2002.