

UNIVERSITE GRENOBLE II – PIERRE MENDES FRANCE
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

THESE
pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE II
DISCIPLINE SCIENCE POLITIQUE

présentée et soutenue publiquement par

M. PIERRE NOËL

le 23 décembre 2002

Titre

PRODUCTION D'UN ORDRE PETROLIER LIBERAL

Une politique normative américaine dans les relations internationales entre 1980 et 2000

Directeur de thèse

M. Yves SCHEMEIL Professeur des Universités (IEP de Grenoble)

Jury

M. Jean LECA	Professeur des Universités (IEP de Paris), Président
Mme M.-C. SMOUTS	Directeur de Recherche au CNRS (CERI)
M. Michel CHATELUS	Professeur des Universités (IEP de Grenoble)
M. Dominique FINON	Directeur de Recherche au CNRS (Institut d'Economie et de Politique de l'Energie)
M. Ethan B. KAPSTEIN	Professor of International Studies and Sustainable Development (INSEAD)

Avertissement

*L'université n'entend donner ni approbation, ni improbation,
aux thèses présentées dans cet ouvrage.*

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'ouvrir ces remerciements en évoquant la mémoire de Susan Strange. Nous avons eu la très grande chance de bénéficier, dès avant notre inscription en doctorat et jusqu'au décès de Susan en décembre 1998, des encouragements chaleureux, des conseils précieux — *“Do not become a groupie!”* —, de la bienveillante sollicitude que cette grande dame prodiguait généreusement aux apprentis chercheurs. N'étant inscrit ni à la London School of Economics and Political Science, ni à l'Institut Universitaire Européen de Florence, ni à Warwick University — les trois institutions où Susan Strange enseignait et dirigeait des recherches — nous vivions cette collaboration comme un véritable privilège. Notre travail n'a pris son orientation définitive et ne fut rédigé qu'après le départ de Susan — pourtant il doit beaucoup à cette politiste passionnée d'économie. Il nous coûte qu'elle ne puisse contribuer à son évaluation finale.

Michel Chatelus, qui a assuré depuis le début la codirection de ce travail, fut un directeur à la fois libéral et exigeant. Libéral, il accueillit avec grande ouverture nos hypothèses, y compris celles qui lui inspiraient des réserves. Exigeant, il nous invita à les éprouver avec rigueur. Puisse-t-il retrouver dans ce qui suit l'équilibre qu'il nous proposa très tôt de rechercher, entre les deux qualités morales contradictoire requises du thésard — l'extrême modestie et l'inébranlable confiance en soi. Yves Schemeil a accepté de prendre «*En route*» la direction de notre recherche, qui fut entamée dans une école doctorale d'économie. Sa contribution à l'élaboration de cette thèse fut très importante, décisive même. Au plan «*Technique*», Yves Schemeil a piloté avec doigté l'arrimage à la science politique d'une recherche qui emprunte largement à l'économie et au droit. Mais il nous importe davantage ici de souligner la qualité intellectuelle et morale de sa direction. Nous expérimentâmes plus d'une fois, au cours de conversations exigeantes, le sentiment unique d'être révélé à nos propres idées. Enfin, chacune de nos rencontres a fonctionné comme un réducteur d'incertitude, et cela n'a pas de prix pour un thésard. Les codirecteurs de cette recherche — un économiste et un politiste — nous ont offert le meilleur de

l'université□ aucune contrainte d'orthodoxie, une forte exigence d'orthopraxie. Qu'ils en soient très sincèrement remerciés.

Dominique Finon, directeur de l'Institut d'Economie et de Politique de l'Energie (IEPE), fut pour nous un tuteur irremplaçable. Economiste soucieux du politique (et attentif à la science politique), il encouragea dès le début notre démarche intellectuelle et la soutint jusqu'au bout. Il l'inspira plus d'une fois. Sa pratique professionnelle, où recherche théorique en sciences sociales et expertise sectorielle pointue se nourrissent l'une de l'autre, fut et reste pour nous un modèle et une source féconde d'inspiration. Au dessus de tout cela, nous devons à Dominique Finon des remerciements particuliers pour la confiance personnelle sans défaut qu'il nous témoigna, dans l'euphorie du commencement comme dans les moments les plus arides.

Dès l'entame de cette entreprise et à de nombreuses reprises par la suite, nous avons bénéficié des encouragements généreux et des conseils précieux de Jean-Jacques Roche. Qu'il trouve ici l'expression de notre sincère reconnaissance.

Nos remerciements vont également à Pierre-René Bauquis, qui nous a généreusement consacré son temps, prodigué ses conseils, et introduit dans les services du groupe TotalFinaElf, en particulier à la Direction juridique de l'amont. Nous y avons consulté une documentation précieuse, sans laquelle notre connaissance des contrats et des législations pétrolières serait restée encore plus théorique qu'elle n'est.

A l'IEPE, les innombrables conversations avec Patrick Criqui — des «MEGA-TEP» à J.-P. Dupuy — se firent aux dépens de son temps de travail et à notre plus grand profit□ cette thèse lui doit plus qu'il ne voudrait l'admettre, et même qu'il ne pourrait le savoir. Parmi les thésards de l'Institut, Laurent Viguière, Pierre-Emmanuel Martin, Oliver Quast, Gerardo Serrato et Edmar de Almeida contribuèrent à un moment ou à un autre à notre formation économique. Angel de la Vega Navarro manifesta toujours un vif intérêt pour notre travail, de même que Bernard Bourgeois. Les documentalistes de l'Institut, Catherine Morel et Danièle Revel, nous firent bénéficier de leur grande compétence et de leur dévouement. Nous tenons à remercier très chaleureusement toutes ces personnes, et à travers elles le laboratoire dans son ensemble.

Nous remercions Marie-Claude Smouts, Dominique Finon, Ethan Kapstein et Jean Leca d'avoir accepté d'être membres du jury de cette thèse.

*

Merci à Achille Mestre pour l'impulsion initiale□ et à Jean-François Chiron pour l'exemple permanent.

Merci (une fois encore...) à Pierre et Nicole Noël, sans qui tout cela eut été impossible. Merci enfin à Marie-Emmanuelle, sans qui tout cela eut été inhumain... *Ce travail t'est offert.*

pour Marie-Emmanuelle

«Si je n'ai pas la charité...»

Production d'un ordre pétrolier libéral

Les meilleurs législateurs se sont souvent contentés de poser un principe de gouvernement — sûr, solide et déterminant□ une puissance active, formatrice□ et ce principe une fois établi, ils l'ont laissé opérer suivant ses propres lois.

Edmund Burke

Réflexions sur la révolution de France (1790)

[trad. Pierre Andler]

RESUME

La politique pétrolière internationale des Etats-Unis se présente d'abord, et ce depuis l'entre-deux-guerres, comme un travail de construction et d'extension du marché transnational de l'accès aux ressources. A partir des années 1980, ce travail s'exprime principalement sur le terrain des normes juridiques internationales applicables aux contrats entre Etats et compagnies pétrolières. Il s'agit de peser sur les structures du marché pétrolier à long terme — diversifier l'offre pétrolière mondiale, stimuler la concurrence, fragiliser l'OPEP — en créant les conditions juridiques d'un retour des compagnies transnationales dans les pays non membres de l'OCDE.

A partir d'une analyse des conditions de possibilité juridico-politiques d'un marché transnational des permis d'exploration, on met en évidence la profonde dégradation de l'environnement institutionnel des contrats pétroliers au cours des décennies 1960 et 1970. Puis on étudie la stratégie américaine de reconstruction du marché initiée par l'administration Reagan — la nature des normes et principes dont elle est porteuse, les modalités de leur diffusion, les voies de leur transposition dans un régime juridique à vocation universelle.

La seconde partie est consacrée à l'élaboration d'un « modèle » susceptible de rendre compte d'une politique de construction et d'extension du marché dans un domaine clé des relations internationales. La tradition de l'économie politique libérale nous permet de comprendre politiquement la promotion du marché, dans l'ordre interne comme dans l'ordre international.

SOMMAIRE

Première partie. La reconstruction du marché des contrats pétroliers

CHAPITRE I. Face à la crise des investissements □ reconstruire le marché

CHAPITRE II. Le contrat à l'épreuve de la souveraineté

CHAPITRE III. L'internationalisation du "Rule of law"

Deuxième partie. Un modèle d'ordre pétrolier libéral

CHAPITRE IV. L'ordre pétrolier □ essai de définition

CHAPITRE V. Principes d'un ordre pétrolier libéral

CHAPITRE VI. Fondements de la politique d'extension du marché

CHAPITRE VII. L'ordre international selon l'économie politique libérale

EPILOGUE. Vers un ordre pétrolier libéral □

Table des matières, p. **Erreur □ Signet non défini.**

INTRODUCTION GENERALE

En mai 2001, un groupe de hauts responsables de l'administration américaine, placé sous la direction du vice-président Richard Cheney, rendait public un rapport sur la situation énergétique des Etats-Unis et les politiques publiques à mettre en œuvre dans ce domaine¹. Le huitième et dernier chapitre de ce rapport, intitulé «Strengthening Global Alliances», rassemble toutes les mesures de politique énergétique internationale destinées à renforcer la «Sécurité énergétique» du pays. Sur les trente-cinq mesures proposées dans ce chapitre, plus des deux tiers — et pratiquement toutes celles qui ont un contenu précis — relèvent de ce que nous appellerons la *construction des marchés énergétiques internationaux*, en particulier pétroliers et gaziers. L'objectif est de faciliter l'accès des compagnies transnationales aux ressources de la planète, sur un mode concurrentiel, et de favoriser le développement des infrastructures d'exploitation et de transport nécessaires à l'alimentation des marchés mondiaux. Dans cette optique, de nombreuses mesures proposées sont de nature juridique, et visent à améliorer les conditions des investissements directs internationaux dans toutes les zones qui recèlent un potentiel énergétique significatif. L'Amérique latine, la zone Asie-Pacifique, la Russie, les pays riverains de la mer Caspienne, l'Afrique, les pays méditerranéens et enfin le Moyen-Orient, sont mentionnés explicitement. Les traités bilatéraux sur les investissements et les instruments ou forums multilatéraux auxquels participent les Etats-Unis, figurent parmi les moyens privilégiés par les rédacteurs du rapport pour atteindre ce but.

Le «Rapport Cheney» ne propose rien de nouveau en la matière. Centré, dans ses aspects pétroliers, sur la construction des marchés mondiaux², il s'inscrit

¹.National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy. Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future* [Rapport Cheney], (2001).

².Le rapport propose aussi de stimuler la production intérieure afin de réduire la «Dépendance pétrolière» du pays. Nous avons tenté d'expliquer, dans une étude reproduite ici en ANNEXE 4, que les marges de manœuvre en ce sens sont extrêmement réduites quantitativement, et qualitativement insignifiantes du point de vue de la sécurité énergétique des Etats-Unis.

dans la continuité de long terme de la politique énergétique internationale américaine — quant aux moyens envisagés — primauté du vecteur juridique — il se situe dans le prolongement de la période ouverte en 1981. La véritable nouveauté réside en ceci — à notre connaissance, c'est la première fois qu'un document officiel américain fait explicitement le lien entre les conditions de l'approvisionnement énergétique du pays et l'action des Etats-Unis sur le droit international des investissements — la « politique juridique internationale » américaine dans ce domaine³. En d'autres termes, pour la première fois, la politique juridique internationale en matière d'investissements est reconnue explicitement dans sa dimension de politique énergétique.

Est-il permis de voir dans cette reconnaissance, survenue alors que nous terminions la rédaction de ce travail, un élément de confirmation du bien-fondé de notre démarche ? Celle-ci consiste à rapprocher certaines évolutions structurelles du marché pétrolier au cours des vingt dernières années — en bref — le renforcement continu de la concurrence et l'affaiblissement, relatif mais durable, de l'OPEP⁴ — de la redéfinition du contexte juridico-institutionnel des contrats internationaux d'exploration et production. Plus précisément, ce travail est consacré à la politique américaine de reconstruction et d'extension du marché mondial des droits d'exploration et production pétrolière, dont le moyen est une redéfinition profonde des normes juridiques applicables aux relations contractuelles entre Etats et compagnies pétrolières transnationales. Cette politique correspond — comme l'indique le titre de notre thèse — à un effort de production d'un ordre pétrolier libéral. Nous tenterons d'en révéler la portée, mais aussi les limites.

Notre démonstration comporte trois « moments ». Le premier moment est d'ordre *juridico-économique*. Il s'agira de comprendre le soubassement juridique des transactions marchandes, de mettre au jour le *déterminisme juridique* dans l'organisation et le fonctionnement des systèmes économiques⁵, et en particulier

³. Voir Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure* (1983). Nous préférons « internationale » à « extérieure », mais la réalité est bien celle que désigne G. de Lacharrière (*ibid.*, p. 5) « une politique à l'égard du droit international », « politique portant sur les aspects juridiques soit de l'ensemble des relations internationales, soit d'un secteur particulier de celles-ci ». La problématique de la politique juridique internationale est abordée, par ailleurs, dans Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français* (2001) et encore L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat* (1985), dernier chapitre.

⁴. Organisation des pays exportateurs de pétrole.

⁵. Dans l'allocation qu'il prononça à l'occasion de la réception du prix Nobel, Ronald Coase déclare « . what are traded on the market are not, as is often supposed by economists, physical entities but the rights to perform certain actions, and the rights which individuals possess are established by the legal system. [...] As a result, the legal system will have a profound effect on the working of the economic system and may in certain respects be said to control it. » R. H. Coase, « The institutional structure of production » (1991), p. 11.

du système pétrolier. Le marché de l'accès au sous-sol, qui n'est qu'une modalité parmi d'autres de « mise à disposition » des ressources pétrolières, suppose un contexte institutionnel bien particulier. Nous montrerons comment, après les évolutions très défavorables survenues au cours des décennies 1960 et 1970, a émergé une nouvelle architecture juridique qui tend à rétablir les conditions de possibilité du marché. Le second moment est d'ordre *politico-juridique*. Les règles de droit, du fait qu'elles possèdent une efficacité économique, peuvent être l'objet de politiques spécifiques destinées à peser sur l'organisation des systèmes économiques. Nous tenterons de montrer comment le gouvernement américain, souhaitant restaurer le marché comme mode d'organisation du système pétrolier international, a développé une ambitieuse politique à l'égard du droit international des investissements directs et des « contrats d'Etat ». Le produit de cette action fut l'émergence et la diffusion d'un nouveau régime juridique international, fondé sur des principes et normes d'inspiration libérale, s'appliquant aux contrats pétroliers. Enfin, le troisième moment est d'ordre *philosophico-politique*. Cette politique de construction et d'extension du marché comme mode d'organisation du système pétrolier, nous voudrions évaluer dans quelle mesure elle correspond à l'application de principes issus d'une *doctrine* politique, et non seulement d'une stratégie, parmi d'autres possibles, motivée par des circonstances historiques particulières. Cette doctrine politique, nous la trouverons dans l'économie politique libérale — le *classical liberalism* des anglo-américains.

Nous nous intéresserons, en politiste et en internationaliste, à l'efficacité économique du droit dans le domaine pétrolier — nous ne pourrions pas, toutefois, ne pas en évoquer les limites. La diffusion du nouveau régime juridique n'est pas universelle, et a peu de chances de le devenir. Nous défendrons l'idée que la « révolution juridique » a contribué à la restructuration libérale du système pétrolier, laquelle s'est faite, dans une large mesure, aux dépens du pouvoir de l'OPEP. Mais nous constaterons qu'elle n'atteint pas, ou qu'elle n'atteint que marginalement, les pays membres du cartel. Dût-elle les atteindre plus complètement, il n'est pas certain que l'ordre pétrolier libéral serait pour autant parachevé. A bien des égards, la politique de reconstruction du marché de l'accès aux ressources est un succès, dont nous tenterons de restituer les voies — mais elle est aussi un relatif échec, que nous ne chercherons pas à masquer — même s'il n'apparaît, de par la construction même de notre thèse, qu'au terme du parcours. Ce *double visage* n'est certes pas propice à la satisfaction intellectuelle que procurent les jugements tranchés et les hypothèses nettement vérifiées — il constitue néanmoins un des aspects fascinants de l'objet qui nous a retenu.

Politique pétrolière américaine et marché de l'accès aux ressources

Toute production pétrolière suppose un accès au sous-sol potentiellement ou effectivement pétrolifère, de la part d'acteurs disposés à investir les capitaux nécessaires à la découverte et au développement de ressources d'hydrocarbures. Deux solutions sont possibles. Soit l'acteur qui contrôle l'accès au sous-sol⁶ s'engage lui-même dans l'activité industrielle d'exploration et de production — soit il passe contrat avec un autre acteur dont c'est l'activité propre, c'est-à-dire une compagnie pétrolière. Dans ce dernier cas on est en présence, d'un côté, d'un «offre» d'accès au sous-sol — le propriétaire des ressources en terre — et de l'autre d'un «demandeur» — l'industriel pétrolier. Ces deux acteurs négocient en vue de s'accorder sur des conditions mutuellement acceptables de cession d'un droit d'accès au sous-sol et de disposition des ressources éventuelles. Au niveau agrégé, les conditions d'accès au sous-sol sont définies par la juxtaposition, dans l'espace et dans le temps, de très nombreux accords de ce type. Le système social au sein duquel interagissent, d'une part, les offreurs entre eux, d'autre part les demandeurs entre eux, et enfin offreurs et demandeurs peut être appelé «marché de l'accès au sous-sol potentiellement ou effectivement pétrolifère»⁷.

On peut donner ici l'impression que la formation d'un marché est à la fois nécessaire et spontanée dès lors qu'existent une «offre» et une «demande» latentes. En fait, l'émergence et le fonctionnement d'un marché de l'accès aux ressources pétrolières supposent des conditions institutionnelles assez précises, sur lesquelles nous reviendrons longuement. Nous serons amené à nous pencher sur l'effort de «construction» (ou de reconstruction) d'un marché mondial de l'accès au sous-sol, dont nous verrons qu'il implique un travail juridico-politique très important.

Le marché de l'accès au sous-sol ne se confond pas avec le marché du pétrole brut — il fonctionne en amont de celui-ci. Toutefois, il lui est étroitement lié, on peut même dire que ces deux marchés sont imbriqués, encastrés l'un dans l'autre. Dans le contrat avec le propriétaire des ressources en terre, l'industriel acquiert généralement, en plus d'un droit d'accès au sous-sol, le droit de disposer des ressources découvertes et développées, c'est-à-dire de les commercialiser. Ainsi, toute transaction sur le marché de l'accès au sous-sol est porteuse d'un effet potentiel sur l'offre de pétrole brut. En conséquence, la structure du marché

⁶. Que ce soit en vertu d'un droit de propriété privé sur la terre — comme aux États-Unis — ou de l'exercice d'une souveraineté publique sur l'ensemble des ressources naturelles d'un territoire national.

⁷. Nous utiliserons alternativement les expressions suivantes, synonymes les unes des autres — marché de l'accès au sous-sol, marché de l'accès aux ressources, marché des droits d'exploration, marché des contrats (ou des permis) pétroliers.

de l'accès aux ressources n'est pas neutre par rapport à la structure du marché pétrolier. On peut penser qu'un degré de contrôle de celui-là est une condition nécessaire — peut-être pas suffisante — pour parvenir à contrôler celui-ci. L'accessibilité du sous-sol potentiellement ou effectivement pétrolière est donc un déterminant important de l'économie pétrolière. Elle pèse sur les conditions de mise à disposition du pétrole pour l'économie mondiale. Il existe des raisons objectives pour que les grandes puissances conduisent à l'égard de ce facteur des politiques spécifiques.

La construction et l'extension du marché de l'accès au sous-sol est une constante de la politique énergétique internationale des Etats-Unis depuis l'entre-deux-guerres⁸ elle en constitue même le cœur. L'idée que la sécurité de l'approvisionnement énergétique repose sur le bon fonctionnement d'un système transnational marchand peut être assimilée à un «paradigme américain» en la matière. Il s'oppose au «paradigme européen» (représenté de manière éminente par la vision française de la sécurité énergétique), d'inspiration géopolitique, centré sur la recherche de «l'indépendance énergétique» ou, à défaut, sur le «contrôle» de ressources étrangères dédiées à la couverture des besoins nationaux⁸. Les bouleversements des années 1970 sur la scène pétrolière internationale — effondrement du système centré sur les grandes compagnies transnationales et transfert des décisions d'investissement et de production aux gouvernements des pays producteurs⁹ — avaient semblé rendre caduque le paradigme américain. La réflexion comme l'action se recentraient sur le niveau interétatique, en particulier sur la mise en place d'une structure de gouvernance publique, multilatérale ou plurilatérale¹⁰.

La politique américaine elle-même semblait soudain s'aligner sur le modèle français¹⁰ volonté de réduire la dépendance et intervention directe de l'Etat sur le marché international. Le gouvernement américain afficha l'ambition d'atteindre l'indépendance énergétique à l'horizon de 1980. Surtout, les Américains non moins que les Français — Henry Kissinger non moins que Michel Jobert — voyaient le salut dans la «politisation» du système pétrolier international. Pour la France, il s'agissait de conclure des accords avec des pays producteurs «amis»¹⁰ pour Kissinger, l'objectif consistait à équilibrer politiquement le front uni des

⁸. Sur l'opposition entre ces deux paradigmes, qui nous semble fondamentale mais qui est entièrement négligée par l'historiographie pétrolière, nous nous permettons de mentionner notre étude P. Noël, «l'indépendance énergétique *versus* marché mondial. La politique énergétique internationale au XX^e siècle» (1999).

⁹. Voir, au plan général, A. Ayoub (dir.), *Le nouvel ordre pétrolier* (1976) L. Turner, *Oil Companies in the International System* (1978) M.A Tétreault, *Revolution in the World Oil Market* (1985).

¹⁰. Pour une approche en termes de gestion de l'interdépendance dans le domaine pétrolier, voir N. Choucri, *International Politics of Energy Interdependence. The case of Petroleum* (1976).

producteurs par un front uni des consommateurs, et d'intégrer ainsi la gestion du marché pétrolier dans le cadre normal de la *power politics* — négociations, rapports de force et recherche de l'équilibre. On pourrait parler de «politisation positive» dans un cas, de «politisation négative» dans l'autre. Les deux approches se rejoignent toutefois sur l'essentiel : l'intervention directe des Etats dans le fonctionnement du système pétrolier était perçue, dans le sillage du premier choc pétrolier, comme une condition de la sécurité énergétique des pays industrialisés.

L'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan, en janvier 1981, allait donner lieu à une importante inflexion dans la politique énergétique américaine¹¹. Sur le plan intérieur, la nouvelle administration engagea — ou renforça lorsqu'il était engagé — un important programme de libéralisation du secteur, qui devait définir le paysage dans lequel les Etats-Unis vivent encore aujourd'hui. Sur le plan international, on assista à un retour en force de la politique de construction et d'extension des marchés énergétiques transnationaux. Il ne s'agissait plus de limiter le recours aux importations pétrolières, et d'en négocier les conditions avec les pays exportateurs. L'administration Reagan revenait à l'inspiration traditionnelle de la politique pétrolière internationale américaine : créer ou garantir les conditions structurelles de fonctionnement d'un système pétrolier transnational et concurrentiel, fondé sur l'accès des compagnies privées au sous-sol pétrolifère, partout dans le monde¹².

Reconstruire le marché par le droit

Dans le contexte du début des années quatre-vingt, cette réaffirmation de la préférence américaine pour un système pétrolier transnational et concurrentiel prenait une signification particulière. Une politique de construction et d'extension du marché s'apparentait alors à une politique de *reconstruction*. De très nombreux Etats, ayant nationalisé leur secteur pétrolier dans les années soixante-dix, étaient fermés aux compagnies transnationales : c'était le cas, en particulier, des grands pays pétroliers du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et d'Amérique latine. Ceux qui n'étaient pas fermés imposaient des conditions fiscales et juridiques fortement dissuasives pour les investisseurs privés. On assistait à une contraction de l'activité amont des compagnies pétrolières, dont les investissements

¹¹. Pour une analyse plus détaillée du «burnant Reagan» en matière de politique pétrolière, voir nos développements en ANNEXE 4.

¹². Les causes de la réorientation de la politique énergétique américaine, qui s'inscrit dans le contexte plus large de la «révolution conservatrice», ne sont pas l'objet de notre thèse.

d'exploration et développement se concentraient sur les pays de l'OCDE (Etats-Unis et Europe occidentale principalement).

Le contrat d'exploration et production entre une compagnie transnationale et un Etat du tiers-monde apparaissait à beaucoup, au début des années 1980, comme une institution caduque. Le rétablir dans sa fonction de pilier du système pétrolier transnational — à la fois «véhicule» du capital et de la technologie vers les ressources pétrolières, et «véhicule» du pétrole brut vers les marchés mondiaux — supposait de triompher du consensus juridico-politique de l'époque. Dans le contexte de la revendication par les pays du tiers-monde, puis de la «proclamation» par l'Assemblée Générale des Nations Unies, d'un nouvel ordre économique international (NOEI), la notion (tout à fait traditionnelle) de souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles avait progressivement acquis un sens plus absolu. Le statut juridique des «contrats d'Etat» — contrats passés entre un Etat souverain et une personne privée étrangère —, au premier rang desquels les contrats pétroliers, s'en trouvait fragilisé. Les limites coutumières à l'exercice du droit de nationalisation n'étaient plus assurées : la validité des clauses dites de stabilisation, de choix du droit applicable au contrat, de choix d'un mode de résolution des différends, était contestée. La souveraineté de l'Etat, disait-on, n'est pas aliénable dans un engagement avec un investisseur privé : le contrat d'Etat est un contrat administratif régulé par le droit local et non une convention internationale : il ne crée pour le gouvernement aucun devoir, et pour l'investisseur aucun droit qui soit consacré par le droit international.

Cette conception maximaliste de la souveraineté de l'Etat était difficilement compatible avec la signature et l'exécution de contrats pétroliers : la fragilisation du statut juridique des contrats était synonyme de forte augmentation des risques assumés par les investisseurs dans les pays en développement. Pour préserver une telle souveraineté tout en relançant les investissements d'exploration hors de l'OCDE, les institutions économiques multilatérales développèrent des programmes d'assistance technique et financière, destinés à permettre aux Etats de réaliser de manière autonome la prospection de leur territoire. A rebours de ces initiatives, la reconstruction du marché supposait, d'une part, de limiter au maximum l'aide publique au développement pétrolier dans le tiers-monde, et d'autre part de redonner aux contrats pétroliers un soubassement juridique solide, garantissant les droits des investisseurs étrangers. En d'autres termes, il s'agissait de créer un environnement institutionnel tel que le contrat d'exploration et production, conclu aux conditions du marché entre une compagnie pétrolière transnationale et un Etat propriétaire de ressources, redevienne à la fois incontournable pour celui-ci, et attractif pour celle-là.

Historiquement, l'effort américain de construction et d'extension du marché pétrolier reposait principalement sur une action diplomatique classique, à la fois vis-à-vis des puissances européennes — par exemple pour briser les monopoles acquis par les compagnies européennes dans certaines zones d'influence ou de tutelle —, et à l'égard des pays propriétaires de ressources — pour garantir la stabilité de l'environnement politico-institutionnel des concessions pétrolières. La dimension juridique était limitée à l'exercice de la «protection diplomatique»¹³. Le gouvernement américain n'hésitait pas à *recourir* au droit, dans le cadre d'un ordre juridique très favorable aux compagnies pétrolières, mais ne développait pas de «politique à l'égard du droit» — pour reprendre l'expression déjà citée de Guy de Lacharrière. Le projet porté par l'administration Reagan, au contraire, visait à redéfinir un régime juridique sur les ruines du régime ancien — le vecteur principal de la politique américaine de reconstruction du système pétrolier transnational serait, dans l'ère nouvelle, la *politique juridique internationale*, la production et la diffusion de normes de droit.

Promouvoir un régime juridique para-constitutionnel

Cette politique ne pouvait avoir pour ambition la simple résurrection du régime juridique ancien. Il était impossible de revenir sur deux décennies de lente fragilisation, puis de contestation radicale, des normes coutumières et des «principes généraux du droit» sur lesquels reposait traditionnellement la stabilité des engagements entre compagnies pétrolières transnationales et Etats propriétaires de ressources. Dès lors qu'il n'existait plus de consensus parmi les Etats, ni parmi les juristes, pour considérer qu'ils exprimaient *le droit*, ces normes et principes ne pouvaient plus remplir leur fonction sociale (en l'occurrence économique) de règle juridiques¹⁴. Il fallait donc fonder la restauration sur un

¹³. Procédure par laquelle l'Etat «de nationalité» d'une personne privée (ici, une compagnie pétrolière) porte devant une juridiction internationale un contentieux entre cette personne et un Etat tiers. Le contentieux entre firme et Etat est ainsi transposé au niveau interétatique, sa résolution empruntant les voies classiques du règlement des différends entre Etats.

¹⁴. La distinction entre le droit «des juristes» et le droit «des sociologues» (parmi lesquels nous rangeons les économistes) — distinction entre la règle de droit perçue en qualité d'élément d'un corpus normatif cohérent, et la règle de droit perçue dans ses effets concrets, en qualité de matériau de l'ordre social — est importante pour notre travail. Il s'agit d'une distinction d'origine wébérienne — «Quand on parle de "droit", d'"ordre juridique", de "règle de droit", on doit être particulièrement attentif à distinguer les points de vue juridique et sociologique» — ainsi s'ouvre le chapitre de *Economie et société* intitulé «Les relations fondamentales entre l'économie et l'organisation sociale». Voir également J. Carbonnier, *Sociologie juridique* (1978), qui écrit (p. 54) «C'est à la sociologie du droit que doivent s'adresser les économistes, pour se fournir en données juridiques, non au droit dogmatique, car ce qui les intéresse dans leur réalisme, c'est l'effectivité, non l'apparence formelle des règles et des institutions.» Cette remarque sera amplement illustrée dans la première partie de notre travail (notamment le chapitre II). Il reste que, pour le politiste qui s'intéresse à une entreprise de changement du droit, la fréquentation du «droit des juristes» (ou du

autre support. Celui-ci ne pouvait être que la voie «*non conventionnelle*», selon le vocable juridique, c'est-à-dire les traités. La politique américaine consista ainsi à adosser une inflexion radicale du droit à un fondement on ne peut plus traditionnel — le fondement le plus solide, et en quelque sorte ultime, du droit international public, les engagements mutuels entre Etats souverains.

Les traités modernes sur les investissements, dont le programme américain de traités bilatéraux sur les investissements (TBI) fut l'initiateur, sont porteurs d'une logique *constitutionnelle*. Ceci en deux sens distincts. Du point de vue de la sociologie juridique, ces traités sont «*constitutionnalisants*» au sens où les Etats qui les signent s'imposent, sur le mode d'une assemblée constituante, une «*limitation souveraine de souveraineté*»¹⁵. Du point de vue de la philosophie du droit, ces traités bornent la souveraineté des Etats en matière économique, en codifient strictement les modalités d'exercice, pour mieux affirmer et protéger les droits économiques des investisseurs — c'est la logique du constitutionalisme libéral. Par un acte souverain, les Etats instaurent un pacte para-constitutionnel qui définit et circonscrit leur souveraineté économique, dans le but de la rendre compatible avec la négociation et l'exécution de contrats avec des personnes privées étrangères. Les dispositions centrales du régime juridique para-constitutionnel des investissements concernent le règlement des différends entre investisseur et Etat, le droit applicable au contrat, la définition des droits économiques, les conditions d'exercice du droit de nationalisation et de certaines prérogatives réglementaires, l'égalité de traitement entre investisseurs étrangers et nationaux, et enfin les conditions d'octroi des contrats et d'accès au territoire.

Autant la dimension «*procédurale*» du nouveau régime juridique international — la limitation souveraine de souveraineté — est tout à fait familière du droit international public, autant la dimension «*substantielle*», centrée sur les droits économiques des personnes privées, lui est parfaitement étrangère. Le droit international économique, branche du droit international public, est élaboré par et pour les Etats, en vue d'organiser et de maîtriser la nécessaire interpénétration des économies nationales¹⁶. Le nouveau régime juridique international des investissements, en revanche, est ordonné à *l'intégration économique* — c'est un droit de construction du marché transnational — comme le sont les droits économiques fédéraux d'inspiration libérale, le droit

formalisme juridique) est indispensable à la saisie de certaines contraintes pesant sur le projet de redéfinition du régime juridique (comme le montrera notre chapitre III).

¹⁵. Sur l'analogie entre droit constitutionnel et droit international, voir D. Alland, «*L'ordre juridique international*» (2000), p. 22. Sur le «*paradoxe de la souveraineté s'auto-limitant*», voir S. Holmes, «*Recommitment and the paradox of democracy*» (1988), p. 196 et suiv.

¹⁶. Voir D. Carreau et P. Juillard, *Droit international économique* (1998), Introduction.

américain comme le droit européen. Dans l'espace économique créé par un tel régime juridique, le droit de propriété apparaît non plus comme un droit politique — découlant de l'appartenance à un corps politique — mais comme un droit naturel, dont les frontières nationales ne doivent plus entraver l'exercice. Ce que créent les Etats à travers les traités relevant du nouveau régime juridique international des investissements, c'est un espace au sein duquel ils s'interdisent mutuellement de réguler les conditions locales d'exercice du droit de propriété consacré internationalement. En d'autres termes, ils organisent la «*démission*» du politique, exact contrepoint de l'idéal de maîtrise collective qui fondait traditionnellement le droit international économique.

La politique juridique internationale américaine en matière d'investissements présente un double aspect. D'un côté elle «*rend hommage*» au mouvement d'affirmation de la souveraineté économique, n'envisageant de réformer la régulation des contrats pétroliers que par des traités entre Etats souverains. De l'autre elle apparaît comme un vecteur d'internationalisation du *rule of law*, affirmant les droits économiques des investisseurs *contre* les prérogatives économiques des Etats, en particulier celles qui découlaient de l'affirmation d'une souveraineté «*complète et permanente*» sur les ressources naturelles. Le premier aspect est celui que retiennent généralement les juristes (notamment français) attachés à un strict positivisme juridique. Pour nous, la forme que prend cette politique n'est qu'un vecteur, un moyen — nous l'étudierons en tant que tel. Le second aspect est beaucoup plus important — d'une part la philosophie juridico-politique sous-jacente à cette politique, et d'autre part les effets concrets des normes juridiques qu'elle promeut, en l'occurrence leurs effets économiques.

Affaiblir durablement l'OPEP

Singulière historiquement, la politique pétrolière internationale américaine après 1980 ne l'est pas seulement par ses moyens — elle l'est aussi quant à ses finalités immédiates. Pour la première fois dans l'histoire, la construction et l'extension du marché mondial de l'accès aux ressources n'est plus seulement l'expression d'une préférence générale à l'égard des structures du système pétrolier — elle est ordonnée à un objectif précis, qui est l'affaiblissement du cartel pétrolier mis en place par les pays membres de l'OPEP au début des années 1970.

Dans les années 1960, la concurrence sur le marché des droits d'exploration et production, stimulant la concurrence sur le marché du pétrole, entraînait une baisse rapide des prix du brut. Le seul moyen pour les États exportateurs d'enrayer la baisse était de contrôler directement et collectivement les volumes de

production, c'est-à-dire de créer un cartel. C'est ainsi que l'OPEP, de syndicat de propriétaires de ressources intéressé par la fiscalité des activités d'exploration et de production, est devenue un cartel d'Etats-producteurs. Mais ce cartel ne pouvait administrer durablement l'offre de pétrole brut que s'il contrôlait aussi l'offre mondiale de permis d'exploration, c'est-à-dire l'offre d'accès aux terres pétrolifères. Le « système OPEP » devait donc reposer sur un cartel de *propriétaires-producteurs*, dont la mise en place exigeait la sanctuarisation des sous-sols nationaux, donc l'expulsion des compagnies transnationales et la création de monopoles d'État sur l'accès aux ressources¹⁷. Au fondement du pouvoir de l'OPEP, il y avait la possibilité d'administrer collectivement, fût-ce par un accord tacite — les accords explicites n'ont jamais concerné que la gestion de la production à court terme —, l'effort d'exploration et de développement sur l'essentiel des terres pétrolifères connues à l'époque, hors Etats-Unis et URSS.

Pour qui entendait fragiliser l'OPEP, le problème de fond consistait à créer les conditions d'émergence d'une offre alternative de permis d'exploration et de production, en sorte de stimuler le développement d'une concurrence durable au cartel sur le marché du pétrole brut. Pour cela, il fallait remettre face-à-face les Etats propriétaires de ressources, ou susceptibles de l'être, et les compagnies pétrolières transnationales — il fallait reconstruire le marché mondial des droits d'exploration et de production.

Penser la politique de construction du marché

A travers l'exemple de la redéfinition du régime juridique international des investissements pétroliers, nous entendons apporter une contribution à l'étude des modalités d'exercice du pouvoir dans les relations économiques internationales contemporaines. Nous chercherons à mettre en évidence l'efficacité économique d'une politique juridique internationale, et les voies de cette efficacité — mais aussi à qualifier, du point de vue de la science politique, la politique de construction du marché par la réforme du droit international. Dans quelle mesure les modèles explicatifs existants rendent-ils compte de cette politique, de ses objectifs comme de ses moyens ?

¹⁷. Cet aspect est généralement négligé, ou insuffisamment explicité, dans la littérature économique consacrée à l'OPEP — pour une exception, voir B. Mommer, *Global Oil and the Nation-State* (2002).

Unilatéralisme et multilatéralisme

Celle-ci semble transcender l'opposition traditionnelle entre unilatéralisme et multilatéralisme. Elle ne consiste pas, pour le gouvernement américain, à suivre sa voie quels que soient les choix des autres¹⁸ mais plutôt à avancer une proposition certes unilatérale au départ, mais à *vocation universelle*. Et cette universalisation, même si elle se traduit *in fine* par des instruments juridiques multilatéraux, ne passe pas nécessairement, ni même principalement, par la *négociation* multilatérale. Nous verrons que la diffusion des principes juridiques promus par la politique américaine s'appuie largement sur une approche «*marchande*», consistant à offrir aux pays en développement qui acceptent l'ouverture aux investissements étrangers un dispositif juridique susceptible d'augmenter l'attractivité de leurs territoires. A partir du moment où un certain nombre d'États du tiers-monde acceptaient de signer avec les Etats-Unis des TBI très exigeants, les autres grands «*exportateurs de capitaux*» étaient fortement incités à élaborer ou à adapter leurs propres modèles de traités bilatéraux — sauf à prendre le risque que leurs investisseurs bénéficient d'une couverture juridique moins complète que les firmes américaines. Ainsi, au début des années quatre-vingt-dix, une offre de TBI très homogène émanait de tous les pays de l'OCDE, dans un contexte de forte augmentation des flux d'investissements directs. Il devenait alors très difficile à un pays en développement de rester à l'écart du mouvement d'insertion dans le nouveau régime juridique en formation, sauf à risquer d'être pénalisé dans la concurrence pour attirer les investisseurs transnationaux. Ainsi, la diffusion des normes portées par les Etats-Unis, leur transformation du statut de «*proposition unilatérale*» à celui de fondement d'un ordre juridique universel, s'appuie-t-elle sur une logique d'offre et de demande. Elle repose sur la modification objective des intérêts des États qui intervient dès lors que certains d'entre eux ont accepté de jouer le jeu. A partir d'un certain seuil, le succès s'entretient de lui-même.

Réalisme et internationalisme libéral

La politique de construction du marché par le droit paraît échapper également à l'opposition entre «*réalisme*» et «*internationalisme libéral*». Elle n'est pas «*réaliste*» car elle ne saurait être assimilée à une politique de puissance ordonnée à la recherche d'un équilibre. Il est certes raisonnable d'affirmer qu'un «*nouveau centre de pouvoir*» a émergé à la fin des années soixante dans le système pétrolier international¹⁸ mais la politique étudiée dans ce travail

¹⁸. Voir Y. Schemeil, «*Une nouvelle stratégie de coalition*» L'expérience du cartel pétrolier (1980).

n'ambitionnait nullement d'opposer à l'OPEP un autre « Centre de pouvoir ». Une telle vision, typiquement réaliste, fut celle d'un Kissinger : la « Stratégie de marché » du gouvernement Reagan en est le parfait contrepoint. Le projet kissingérien d'administration bipolaire, interétatique et négociée du système pétrolier (OPEP-Agence internationale de l'énergie, ou OPEP-Etats-Unis) supposait que celui-ci demeurât « gouvernable » : le projet reaganien reposait, au contraire, sur l'émancipation du processus concurrentiel, facteur d'érosion des positions dominantes et de réduction de la « gouvernabilité » du système pétrolier.

Ne correspondant pas aux canons du réalisme, cette politique est-elle inspirée par l'internationalisme libéral ? Ce qui pose ici problème est son rapport à la coopération internationale, élément central de la vision libérale des relations internationales. Certes, les juristes analysent traditionnellement les traités économiques en termes de coopération¹⁹ : les préambules des traités sur les investissements eux-mêmes usent de ce vocable²⁰. Dans un monde d'États souverains, tout engagement créant des droits et des obligations mutuels en vue d'un objectif commun s'apparente, de fait, à une forme de « coopération ». Toutefois, le sens de l'acte coopératif est fonction de la nature de l'objectif poursuivi : il doit donc être qualifié. L'internationalisme libéral se distingue du réalisme en ce qu'il juge non seulement souhaitable, mais possible, une sortie au moins partielle de la situation « anarchique » qui caractérise la coexistence des unités politiques souveraines. Comment étendre à la vie internationale certaines des conditions de la « vie bonne » qui caractérisent la démocratie libérale, ou encore : comment faire en sorte que les relations internationales ne soient plus ce mur contre lequel vient buter l'idéal démocratique, et la guerre cette épée de Damoclès qui menace à chaque instant de ruiner « du dehors » les acquis des sociétés libres ? — telles sont les questions, à la fois théoriques et pratiques, que se posent les internationalistes libéraux. L'idée de coopération internationale est au cœur de cette pensée, comme des pratiques qu'elle a inspirées. Dans le domaine économique, elle fait référence à la fois, et de manière indissociable, à

¹⁹. Par exemple, M. Rexrodt évoque, à propos du traité sur la Charte de l'énergie, la création de « conditions pour permettre une coopération à long terme dans le domaine du commerce et de l'investissement entre l'Europe de l'ouest et l'Europe de l'est » (nous soulignons) : cité par R. Babadji, « Le traité sur la charte européenne de l'énergie » (1996), p. 873. (Le titre de cet article introduit indûment l'épithète « européenne » dans l'intitulé du traité.)

²⁰. Exemples : « Souhaitant promouvoir une plus grande coopération entre [les parties]... » (préambule du traité *États-Unis – Mozambique*) ; « Rappelant que les signataires (...) s'étaient engagés à (...) mettre en œuvre et amplifier leur coopération aussi tôt que possible... » (préambule du traité sur la charte de l'énergie) ; « Reconnaissant que l'encouragement et la protection des investisseurs d'une Partie contractante sur le territoire de l'autre Partie contractante sont propres à (...) renforcer la coopération économique entre les deux Parties » (traité *Canada – Argentine*) ; « Désireux d'accroître la coopération économique entre les deux pays » (traité *Canada – Équateur*).

l'ouverture des économies nationales et à la recherche d'une plus grande maîtrise collective sur les dynamiques transnationales, via des arrangements multilatéraux plus ou moins institutionnalisés, allant du groupe de travail informel à l'organisation intergouvernementale. Plus précisément, la coopération vise à prendre en charge, sur un mode multilatéral, les problèmes économiques transnationaux qui sont hors de portée des États agissant individuellement, mais qui peuvent avoir une influence sur la vie des nations — en particulier les problèmes liés à l'interdépendance des économies nationales, laquelle se renforce avec leur ouverture.

Dans le cas qui nous occupe, la rhétorique de la coopération ne doit pas masquer le fait qu'à travers les traités modernes sur les investissements, *les États se lient les mains*, c'est-à-dire qu'ils instituent la «*démission*» du pouvoir politique à l'égard des dynamiques économiques transnationales. Tout dispositif multilatéral n'est donc pas nécessairement ordonné au renforcement de la maîtrise collective des États — ou des organisations internationales qui en émanent — sur l'économie mondiale. Les normes sur lesquelles est bâti le nouveau régime juridique international des investissements vont dans le sens de *l'émancipation* du marché transnational, non de son encadrement, de sa «*régulation*», encore moins de son remplacement au profit de procédures administratives d'allocation des ressources. Rien n'empêche de qualifier ce dispositif juridique à vocation universelle de «*coopératif*» à condition de bien voir qu'une telle coopération ne confère aux États aucune capacité supplémentaire de gestion collective de l'économie transnationale, mais instaure au contraire un *dessaisissement* du politique à son égard. Une ambition difficilement réconciliable avec les idéaux de l'internationalisme libéral classique²¹.

Ordre pétrolier et théories des régimes

A partir du début des années 1980 et pendant une quinzaine d'années, l'internationalisme libéral s'est exprimé principalement à travers la notion de «*Régime international*». La domination très forte de cette notion sur les études d'économie politique internationale (EPI) pendant ces quinze à vingt années ne se reflète que modestement dans la bibliographie consacrée au système pétrolier —

²¹. Un libéral comme Stanley Hoffmann signale avec force l'urgence qu'il perçoit, pour les internationalistes libéraux, de penser «*la contradiction entre une économie mondiale cosmopolite mais incontrôlée [en elle-même le produit de la réussite du projet libéral] et un monde d'États souverains coopérant entre eux*». Et d'appeler à une «*reconstruction profonde*» de l'internationalisme libéral, afin que sa réussite sur le plan économique ne ruine pas la capacité du politique, c'est-à-dire des États, «*à assumer les fonctions essentielles que le libéralisme n'a jamais eu pour intention de leur soustraire*». Voir S. Hoffmann, «*The crisis of liberal internationalism*» (1995), p. 173-177. Voir également J. Ruggie, «*At home abroad, abroad at home: international liberalization and domestic stability in the new world economy*» (1995).

par ailleurs fort peu abondante — comme le note R. Leaver, les auteurs qui ont tenté d'interpréter tout ou partie de l'histoire pétrolière à travers la grille des «régimes» se comptent sur les doigts d'une main²². Toutefois, il existe plusieurs tentatives, dont une émanant de la principale figure de cette école, Robert Keohane — il faut s'y arrêter.

R. Keohane a choisi le pétrole comme un des terrains de vérification — ou d'illustration — de sa théorie de la coopération interétatique²³. Entre 1945 et 1970, période de «stabilité hégémonique», le gouvernement américain assumait seul la production et la distribution des «biens publics mondiaux» à l'origine de la stabilité et de la croissance économique, en particulier le financement et la «direction» politique des institutions économiques multilatérales. Après 1970, ils n'en ont plus les moyens — les biens publics doivent alors être produits à travers une coopération formelle entre tous les Etats qui en profitent, ce qui les place face à un «problème d'action collective» à la Olson²⁴. Le «régime international» désigne tout arrangement institutionnel qui permet aux Etats de coopérer à la production des biens collectifs. Keohane perçoit un passage de la stabilité hégémonique au régime coopératif dans le cas du système pétrolier international. Jusqu'au début des années 1970, les Etats-Unis avaient les moyens d'assurer seuls la sécurité énergétique de l'Occident, grâce en particulier au maintien de «réserves inutilisées» sur leur territoire — mobilisables en cas de problème d'approvisionnement des marchés mondiaux, comme par exemple lors de la crise de Suez ou de la guerre des six jours —, et à une très grande asymétrie de puissance avec les Etats dans lesquels opéraient les compagnies pétrolières transnationales. Progressivement, ils perdent l'un et l'autre de ces atouts — les «réserves inutilisées» s'amenuisent en raison de la mise en place de quotas

²². Voir R. Leaver, «International oil and international regimes: mirages in a desert» (1990), p. 144.

²³. Cet effort se reflète dans différentes publications, parmi lesquelles R. Keohane, «The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977» (1980), «The demand for international regimes» (1982), et surtout *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984).

²⁴. Voir M. Olson, *Logique de l'action collective* (1965) — l'idée centrale de Olson est la suivante (*ibid.*, Introduction) — «Que les membres d'un groupe aient avantage à atteindre leur objectif commun ne veut pas dire qu'ils agiront de manière à y parvenir, en admettant même qu'ils soient tous raisonnables et intéressés. En réalité, le cas des très petits groupes mis à part, à moins de mesures coercitives ou de quelque autre disposition particulière les incitant à agir dans leur intérêt commun, *des individus raisonnables et intéressés ne s'emploieront pas volontairement à défendre les intérêts du groupe.*» (Italiques originaux.) Voir également l'article que M. Olson a consacré à la coopération interétatique — M. Olson, «Increasing the incentives for international cooperation» (1971), *passim*. La fécondité de la pensée de M. Olson pour les sciences sociales n'est pas en cause, mais l'idée que le «problème d'action collective» est un problème central des relations internationales, voire le problème dominant de la politique internationale, nous semble toujours à démontrer — en dépit des quelques milliers de pages consacrés aux «régimes» grâce auxquels les Etats sont sensés surmonter ce problème dans les domaines les plus divers.

d'importation en 1959, et l'émergence des nationalismes tiers-mondistes met à mal la capacité des Etats-Unis à stabiliser politiquement les zones de production. L'effondrement du «régime» associé à la stabilité hégémonique rend nécessaire la mise en place d'une coopération formelle entre pays occidentaux en vue d'assurer les conditions de leur sécurité énergétique — c'est le sens de la création de l'Agence internationale de l'énergie en 1974.

L'analyse que fait Keohane du rôle de «producteur en dernier ressort» qu'il attribue aux Etats-Unis dans l'après-guerre nous paraît contestable²⁵. D'autre part l'auteur place sur le même plan le mode de fonctionnement du système pétrolier mondial avant 1973, et l'organisation représentant les intérêts des pays industrialisés après le premier choc pétrolier — on voit mal comment l'une et l'autre réalité pourraient être toutes deux des «régimes»²⁶. Ce n'est pas seulement la manière de produire l'ordre qui a changé (de l'hégémonie à la coopération entre égaux), c'est la nature de l'ordre — ou, si l'on préfère, le passage de l'ordre au désordre. Enfin, on ne peut qu'être frappé par l'absence totale d'attention, de la part de R. Keohane, à deux phénomènes majeurs qui se déroulaient alors même qu'il écrivait, et qui fragilisent grandement sa thèse — le renforcement de la présence militaire au Moyen-Orient (énonciation de la «doctrine Carter», création par R. Reagan de la *Rapid Deployment Force*), et surtout l'extension massive et rapide de la *Strategic Petroleum Reserve* à partir de 1981. Ces deux initiatives constituèrent — et constituent toujours — des réponses beaucoup plus effectives au défi de la sécurité énergétique de l'Occident que le

²⁵ Elle est contestable au plan factuel — lors de la crise de 1956 par exemple, la production américaine n'a pas augmenté, car les institutions qui administraient le système de *proration*, en particulier la Texas Railroad Commission, ont refusé d'assouplir temporairement les quotas de production. (E. Kapstein, qui soutient également la thèse d'un dérèglement de l'ordre pétrolier induit par le déclin de l'hégémonie américaine, défend l'idée selon laquelle les Etats-Unis n'ont pas voulu, à l'occasion de la crise de Suez, jouer le rôle de fournisseur en dernier ressort — même s'il reconnaît le rôle négatif de la Texas Railroad Commission. Voir E. Kapstein, *The Insecure Alliance* (1990), p. 124.) Toujours au plan des faits — les restrictions aux importations pétrolières américaines ne datent pas de 1959 — elles existaient déjà, sous des formes diverses, depuis les années trente. Enfin et surtout, l'explication de Keohane est contestable au plan de l'analyse économique — la limitation des importations était une condition de survie du système de *proration*, lui-même à l'origine de ce que l'auteur appelle les «réserves inutilisées». En l'absence de tout protectionnisme pétrolier, l'administration de la production intérieure par les Etats producteurs américains eût été impossible du fait de la pénétration du pétrole du Moyen-Orient et du Venezuela. En situation concurrentielle, les Etats-Unis eurent certes exploité moins intensément leur base de ressources, mais il n'y aurait eu aucune capacité de production mobilisable pour faire face aux crises pétrolières internationales. Non seulement l'argument de Keohane sur la «rupture» de 1959 n'est pas convainquant, mais il est à contre-emploi.

²⁶ Pour R. Leaver (art. cité, p. 150), la «polarisation politique du marché pétrolier [après 1973] suggère que nous n'avons pas affaire à un cas susceptible d'être analysé à travers le prisme de la théorie des régimes».

lourd et inefficace système de gestion des crises mis en place par l'AIE²⁷. Or, l'une comme l'autre sont financées et réalisées intégralement par les Etats-Unis. L'une comme l'autre s'apparentent à des biens publics « purs », à la fois « non excludables » et « non rivaux »²⁸, bénéficiant à tous les consommateurs de pétrole dans le monde. Elles prennent donc en défaut l'hypothèse centrale sur laquelle repose l'ouvrage de Keohane, à savoir que la coopération interétatique doit prendre le relais de « l'hégémon américain », devenu incapable de produire les biens publics mondiaux, notamment ceux qui garantissent la sécurité énergétique mondiale.

Plus généralement, les travaux de Robert Keohane sur le pétrole illustrent ce qui nous est apparu comme les trois principales limites de la théorie des « régimes internationaux ». Tout d'abord, cette approche est tout entière centrée sur les moyens institutionnels que se donnent les Etats pour *renforcer* leurs capacités de gestion des différents domaines des relations économiques internationales²⁹. Elle nous semble donc incapable de rendre compte d'un dispositif explicitement destiné à *réduire* cette capacité. La seconde limite vient de la focalisation exclusive sur les institutions et les relations interétatiques, perçues comme seul « niveau » de production d'ordre dans les relations internationales, le « niveau » transnational étant perçu comme simple environnement de formation des préférences étatiques. La politique normative américaine à laquelle est consacré ce travail ambitionnait de restaurer les conditions d'un *ordre transnational*. Elle est impensable dans les termes de la théorie des « régimes internationaux »³⁰. Enfin (troisième limite), en postulant (implicitement) que tous les Etats ont intérêt à une même solution et en souhaitant la mise en œuvre, solution dont seul le problème d'action collective peut entraver l'adoption effective, les théoriciens des

²⁷ La présence militaire au Moyen-Orient et la Strategic Petroleum Reserve représentent des initiatives de *sécurisation* du marché pétrolier mondial, pendant, dans la doctrine énergétique de R. Reagan, des initiatives de *construction* et *d'extension* du marché, auxquelles nous nous sommes intéressés.

²⁸ Un bien public (ou « bien collectif ») est dit pur lorsqu'il est « non excluable » (dès lors qu'il est produit, il est impossible techniquement d'en réserver la consommation à certains agents) et « non rival » (sa consommation par un agent ne diminue pas la quantité disponible pour les autres). Voir F. Lévêque, *Economie de la réglementation* (1998), pp. 8-10, 86-87.

²⁹ Sur le tropisme gestionnaire de la théorie des « régimes », voir J.-Ch. Graz, « Relations internationales et concepts économiques : renouveau et ruptures » (1994).

³⁰ Certains des théoriciens parmi les plus en vue à l'heure actuelle semblent avoir toujours autant de difficulté à envisager l'existence d'un authentique ordre transnational. Ainsi Thomas Risse-Kappen, en dépit de l'ambition affichée de « réintégrer les relations transnationales » (dans la théorie des relations internationales), s'intéresse-t-il exclusivement à la manière dont les acteurs transnationaux pèsent sur les préférences des Etats et sur les résultats de la politique interétatique dans les différents « domaines » (*issue-areas*). Voir Th. Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In* (1995), art. « Introduction », not. p. 5-8. Voir également S. Krasner, « Power politics, institutions, and transnational relations » (1995), in Risse-Kappen (ed.), *op. cit.*, p. 257-279.

«Régimes» s'interdisent de penser la *concurrence normative*. L'école de pensée dominante en économie politique internationale conduit en fait à écraser la dimension proprement politique des relations économiques internationales, à savoir l'affrontement entre les différentes solutions aux problèmes économiques, l'opposition entre les «visions du monde» — les hiérarchies de valeurs, pour parler comme S. Strange — qui les informent, et enfin les modalités par lesquelles une solution s'impose finalement aux dépens de toutes les autres³¹. L'opposition dont nous rendons compte dans notre premier chapitre, entre la création d'une agence multilatérale publique pour le financement de l'exploration pétrolière dans le tiers-monde d'une part, la reconstruction du marché mondial des droits d'accès au sous-sol d'autre part, se déroule tout entière hors de «l'écran radar» que les théoriciens des «régimes», et notamment R. Keohane, mettent à notre disposition.

Il existe une autre tentative, nettement moins connue, de penser le système pétrolier international comme un «régime». H.J. Bull-Berg et M. Holter développent une théorie du «régime non contractuel», où les «principes, normes et règles» respectées par les acteurs et donnant à leur interaction une forme stable ne sont pas issus d'une négociation, et ne sont pas consignés dans un «contrat» «En raison du manque de coordination institutionnalisée (...) dans ce sous-système international, il s'ensuit que nous devons adopter la définition d'un régime international non-contractuel.³²» Bull-Berg précise ailleurs que «dans le système pétrolier, les différents Etats et compagnies ne se sont jamais accordés formellement sur des principes et des règles» et que, par conséquent, «si un régime pétrolier a jamais existé, ça n'a pu être qu'un régime non-contractuel.³³» Un tel régime serait repérable dans le système pétrolier entre 1945 et 1970, qui expliquerait la stabilité de ses résultats — notamment des prix — sur cette période. Après son effondrement au cours de la première moitié des années 1970, ce régime pétrolier n'aurait fait place à aucun autre, mais à une période de «non-régime». C'est sur ce point que H.J. Bull-Berg et R. Keohane se rejoignent : les bouleversements des années 1970 mirent fin à un mode de fonctionnement du système pétrolier, marqué par la régularité et la prévisibilité, qui n'a pas été

³¹. Nous avons développé ailleurs une critique plus approfondie des théories des «régimes», version techniquement sophistiquée mais essentiellement réductrice de l'internationalisme libéral : voir P. Noël, «Théories des "régimes", économie politique internationale et science politique : réflexions critiques» (2000), *passim*. On doit ici mentionner l'article de S. Strange, «*Wave* : *hic dragons*: A critique of regime analysis» (1982), *passim*.

³². H.J. Bull-Berg et M. Holter, *The International Oil Regime* (1982), p. 9.

³³. H.J. Bull-Berg, «United States International Oil Policy 1973-83: Pursuing a Cooperative Regime or an Imposed Order?» (1985).

remplacé par un autre de nature comparable³⁴. Pour que l'on retrouve un « régime pétrolier » selon Bull-Berg, il faudrait qu'émerge à nouveau des « principes, normes et règles » que tous les acteurs acceptent et auxquels ils conforment leurs comportements.

Autres approches de l'ordre pétrolier

A côté des travaux sur le « régime » pétrolier, on trouve plusieurs tentatives de penser « l'ordre » pétrolier. Parmi les plus élaborées, citons celle due à H.O. Bergesen *et al.*³⁵, qui développent un modèle où la production de régularité et de prévisibilité dans le fonctionnement du système pétrolier passe par une concordance entre « structure économique » et « structure politique ». En situation d'ordre, les acteurs dominant la « structure économique » — les « *controllers* » — parviennent à faire prévaloir des « règles du jeu » qui sont sanctionnées, au minimum tolérées, par les Etats dominant la « structure politique » — les « *guardians* », ou « *acquiescers* ». Après l'effondrement de « l'ordre des *majors* » au début des années 1970, et l'avortement de « l'ordre OPEP » dès le milieu des années 1980, l'insuffisante concentration des puissances économiques et politiques condamnent le système pétrolier à une situation de *désordre*³⁶.

La plupart du temps, le terme d'ordre pétrolier apparaît dans la littérature sans grand effort de définition. Le contexte de son utilisation est bien souvent celui de ruptures dans le cours des événements pétroliers — changement brutal de niveau des prix, événement particulièrement marquant. Ainsi le « contre-choc » de 1986 suscita un appel à l'établissement d'un « nouvel ordre pétrolier », porté par un mécanisme flexible d'administration du marché — une « rationalisation » du système, dans le sens d'une « réelle protection des intérêts des pays producteurs comme des pays consommateurs de pétrole »³⁷. Après la guerre du Golfe en 1991, on peut classer en deux catégories ceux qui voyaient alors émerger un « nouvel ordre pétrolier ». Pour les uns, une nouvelle configuration fortement hiérarchisée s'installait, dominée par l'entente américano-saoudienne. Une gestion bicéphale du marché était mise en place, ordonnée aux intérêts relativement convergents des

³⁴. On trouve la même idée, également exprimée dans les termes des « régimes », chez S.J. Maswood, « Oil and American hegemony » (1990), p. 131-141 ou encore L.P. Frank, « The first oil regime » (1985), *passim*.

³⁵. H.O. Bergesen, O. Björk et D.H. Claes, *The World Oil Market in the 1990s: Is a New Order Possible?* (1990) voir aussi H.O. Bergesen, « Markets and politics: how can they be integrated in a study of the world oil market? » (1989).

³⁶. *Ibid.*, p. 57.

³⁷. Voir Z. Mikdashi, « Towards a new petroleum order » (1986), p. 379.

deux puissances³⁸. Pour les autres au contraire, le nouvel ordre pétrolier qui s'ouvrait — comme possibilité ou comme réalité, selon les auteurs — rompait enfin avec la logique d'affrontement prévalant depuis des décennies : le déclin des politiques pétrolières à base idéologique du côté des pays producteurs, l'adoption d'une logique purement commerciale par les compagnies pétrolières occidentales de plus en plus indépendantes des appareils d'Etat, enfin, le besoin général de stabilité du marché se combinaient pour ouvrir la voie à un ordre pétrolier plus coopératif que conflictuel, imposé par la raison plus que par la force, accepté par intérêt bien compris plus que par soumission³⁹.

Un changement de perspective : de l'ordre *contre* le marché à l'ordre *par* le marché

la survalorisation des règles contraignantes

Qu'elles s'expriment en termes de « régimes » ou « d'ordres », toutes ces approches se rejoignent sur l'importance des *règles contraignantes* comme facteur d'ordre dans le fonctionnement du système pétrolier international. C'est parce que les acteurs, industriels et étatiques, respectent des « règles du jeu » limitant leur autonomie que les résultats du système sont marqués par une certaine régularité. Lorsque les règles perdent leur pouvoir contraignant — soit qu'elles perdent leur légitimité, soit que ceux qui les imposaient perdent leur capacité à le faire — les acteurs s'émancipent et le comportement du marché devient erratique : on sort d'une situation ordonnée. Cette conception de l'ordre pétrolier prend ses racines dans l'observation de la période de l'après-guerre (voire des années trente) jusque

³⁸. Voir, par exemple, P. Aarts, « The new oil order: built on sand? » (1994) ; M. Akacem, « A new world order for oil » (1992) ; *The Economist*, « Oil's new world order » (1991).

³⁹. Voir G. Luciani, « Le nouvel ordre pétrolier arabe » (1992) ; J. Amuzgar, « OPEC and a new oil order » (1992) ; B. Bourgeois et V. Rodriguez-Padilla, « L'exploration/production pétrolière dans les années 1980-1990 : avantages géologiques et ordres pétroliers » (1992). Dominique Finon, pour sa part, envisageait la possibilité d'une domination américano-saoudienne mais jugeait plus probable l'établissement d'un ordre fondé sur la coopération industrielle et peut-être politique ; voir D. Finon, « Les chances d'établissement d'un nouvel ordre pétrolier » (1992), et « La communauté européenne dans le nouvel ordre pétrolier international » (1992).

Plus récemment, l'évolution des relations internationales après les événements du 11 septembre 2001 faisait écrire au journal *Le Monde* que « Les Etats-Unis et la Russie rêvent d'un nouvel ordre pétrolier », par quoi on entend une montée en puissance de la production pétrolière russe, accompagnée d'une réorientation vers ce pays du soutien politique américain aux dépens de l'Arabie Saoudite. Voir *Le Monde*, supplément Economie, « Washington et Moscou rêvent d'un nouvel ordre pétrolier », 24 septembre 2002.

1970⁴⁰ — derrière une courbe de prix aussi régulière, on tend à rechercher des règles qui, contraignantes pour les acteurs, doivent être identifiables par l'observateur. Cette approche conduit à s'interroger, après les chocs pétroliers, après le « contre-choc » de 1985, après la guerre du Golfe, etc., sur les chances d'émergence de nouvelles règles du jeu, porteuses d'un nouvel ordre pétrolier. Notre travail explore une autre voie — l'introduction du processus concurrentiel comme facteur d'ordre.

L'étude du fonctionnement du système pétrolier international pendant la période servant de référence à la plupart des auteurs — les trois ou quatre décennies précédant 1970 —, à partir des travaux économiques de E. Penrose et M. Adelman⁴¹, nous a convaincu des limites de la conception dominante de l'ordre pétrolier. Le principal « facteur d'ordre », l'explication première du fonctionnement « régulier » et « prévisible » du système pétrolier — régularité et prévisibilité d'ailleurs très relatives, mais indéniables par rapport à ce que l'on connaît depuis 1973 — n'est pas dans les règles contraignantes qui s'imposaient aux acteurs. L'élément le plus décisif de la « gouvernance » du système pétrolier n'était pas dans les règles de comportement définies par les trois grandes compagnies transnationales en 1928, ni dans l'accord américano-britannique de 1941, ni dans l'entente américano-saoudienne scellée en 1945 — il n'était pas dans la capacité des Etats-Unis à contenir les initiatives des autres gouvernements alliés, en l'échange de la production de biens collectifs — *il était dans le processus concurrentiel entre producteurs de pétrole*. La « libre entrée » sur le marché de l'accès au sous-sol générait un flux permanent de nouvelles concessions, y compris dans les provinces pétrolières les plus prolifiques — en conséquence, le simple comportement rationnel des compagnies concessionnaires assurait que les gisements les plus productifs étaient systématiquement développés les premiers, et le plus intensément — la production des zones les moins coûteuses augmentait beaucoup plus rapidement que la production mondiale — c'est pourquoi il n'y avait pas de mouvement brutal de prix, et la tendance — contrariée entre 1945 et 1956, très franche après cette date — était à la convergence du prix et du coût marginal de développement.

Il ne s'agit pas de nier l'existence des règles de « coordination horizontale non marchande » liant les grandes compagnies transnationales pendant cette période — plusieurs travaux classiques leur sont consacrés — M. Adelman et surtout

⁴⁰. Et dans une moindre mesure dans l'observation du système pétrolier américain sur la même période, qui vivait sous un régime propre marqué par un très haut degré d'intervention publique.

⁴¹. Essentiellement E. Penrose, *The Large International Companies in Developing Countries. The International Petroleum Industry* (1968) et M. Adelman, *The World Petroleum Market* (1972).

E. Penrose en on étudié la «mécanique» de manière définitive⁴². Le processus concurrentiel était certes entravé⁴³. Ce que montrent les économistes, précisément, c'est que ce ne sont pas les entraves qui créaient l'ordre, mais au contraire le fait que les règles de comportement auxquelles se conformaient les acteurs ne remettaient pas en cause ce mécanisme économique fondamental qu'est la mobilisation des unités de production — ici, des «réservoirs» — par ordre de coûts croissant⁴⁴. Cela différencie radicalement les règles qui «tenaient» les compagnies transnationales de celles, implicites et explicites, qui règlent le comportement des Etats-producteurs membres de l'OPEP depuis 1973. Ceux-ci cherchent à réguler administrativement la part de l'offre mondiale couverte par leur pétrole — le moins coûteux à développer et à produire —, c'est-à-dire à soustraire cette «décision» au processus anonyme du marché — le but étant de maintenir cette part très en dessous ce que déterminerait un marché concurrentiel, afin de défendre un prix très largement supérieur au prix de concurrence. Mais cette procédure délibérative, caractéristique des cartels, est fondamentalement instable, à la fois parce que l'OPEP n'est pas en mesure d'anticiper correctement l'évolution de la demande, et parce qu'il n'existe pas de moyen de discipliner les membres du cartel une fois les «quotas» attribués. Le caractère chaotique du fonctionnement du marché pétrolier depuis le début des années 1970 n'est donc pas lié à la disparition des règles qui encadraient son fonctionnement, mais au contraire au fait que la gestion des réservoirs les plus productifs et l'accès aux sous-sols les mieux dotés sont désormais soustraits au processus concurrentiel et soumis à des règles fixées par un cartel de gouvernements⁴⁵. Le comportement régulier et prévisible du marché avant 1970 était lié à la proximité avec une situation de concurrence, et non aux facteurs qui l'en éloignaient.

Dans l'étude de l'ordre pétrolier historique, on a largement survalorisé les règles contraignantes, et presque complètement négligé le rôle du processus concurrentiel. Dans les schémas explicatifs les plus communément cités, l'ordre s'obtient *contre* le marché. En reconnaissant, au contraire, que le processus

⁴². Nous rendons compte de ces travaux dans l'ANNEXE 1.

⁴³. M. Adelman montre que les entraves à la concurrence du fait des compagnies eurent été encore moins efficaces qu'elles ne furent, dû le marché américain ne pas être protégé par des barrières (tarifaires, puis quantitatives) aux importations.

⁴⁴. Sauf aux Etats-Unis, où le régime de «proration» plafonnait la production de tous les puits sauf les moins productifs.

⁴⁵. C'est la «proration» américaine, et non l'organisation des «sept sœurs», qui fournit à l'OPEP son modèle économique. (Perez Alfonso, «père fondateur» de l'OPEP, affichait ouvertement l'ambition d'élargir au plan mondial un système calqué sur la proration américaine.) Mais à la différence de l'OPEP, les Etats américains qui appliquaient la proration disposaient de pouvoirs de police pour faire respecter les «quotas» (*allowables*) — et n'hésitaient pas à s'en servir.

concurrentiel fut un puissant facteur d'ordre, on change de point de vue quant aux «chances d'établissement d'un nouvel ordre pétrolier» — pour reprendre le titre d'un article mentionné plus haut — et à la nature de cet ordre. La progression des mécanismes marchands dans la régulation du système pétrolier, la tendance à l'abaissement des barrières à la concurrence, l'absence totale de perspective d'émergence de «règles du jeu» contraignantes, susceptibles d'induire un comportement régulier et prévisible du marché, ne paraissent plus nécessairement comme des signes qu'un nouvel ordre pétrolier est inatteignable. Au contraire, nous sommes peut-être entrés, depuis le début des années 1980, dans une longue transition vers le rétablissement d'un ordre pétrolier concurrentiel. Notre travail porte sur l'étude d'une politique par laquelle un Etat met sa puissance — en l'occurrence sa puissance normative — au service de cette transition vers un ordre pétrolier concurrentiel.

Le processus concurrentiel comme facteur d'ordre

Pour rendre compte politiquement d'un effort de construction et d'extension du marché dans un domaine clé des relations internationales, il faut se donner les moyens de surmonter deux problèmes théoriques. Premièrement, nous devons élargir notre compréhension de l'ordre pétrolier, en repensant les rapports entre marché, organisation et ordre. Il est logiquement impossible de penser une politique publique visant la promotion des régulations marchandes si l'on n'accède pas d'abord à l'idée que le jeu des «forces du marché» — la dynamique concurrentielle — peut être facteur d'ordre. Pour penser le marché comme ordre, ou «l'ordre social marchand», nous nous tournerons vers la tradition de *l'économie politique* — de Adam Smith à Friedrich Hayek — branche du libéralisme qui place la caractérisation des «ordres sociaux spontanés», dont l'ordre du marché, au centre d'une théorie du politique. Le marché *est* un ordre. L'étude des conditions de «réception» de cette idée par la science politique, et notamment par l'économie politique internationale, est un des enjeux théoriques de notre travail.

Deuxièmement, nous devons être en mesure d'identifier un ou plusieurs leviers qui permettent la mise en œuvre d'une politique d'extension du marché. Il faut pouvoir montrer que la puissance publique dispose de moyens pour promouvoir le marché aux dépens d'autres modes d'organisation. Cela nous conduira à révéler *le droit* comme un facteur décisif à la fois du fonctionnement et de l'extension de l'ordre marchand. L'économie politique libérale, en particulier celle de F. Hayek, nous suggère que la meilleure manière d'étendre le marché est de ne pas entraver son extension naturelle, plus exactement spontanée. Hayek, à la

suite de Smith, voit dans la protection juridique de situations acquises la principale entrave au développement de l'ordre de marché. La promotion du marché contre toutes les formes d'administration requiert donc essentiellement l'absence de politiques publiques dans le domaine considéré — la meilleure politique est le «*laissez-faire* de l'Etat».

L'examen critique de cette proposition d'une politique exclusivement *négative* — «*d'abord ne pas nuire*» — nous en révélera les limites lorsqu'on l'applique au système pétrolier. Nous serons alors conduit à envisager un aspect de la doctrine d'A. Smith que tend à négliger la «*reformulation*» hayékienne — la justification et les moyens d'une politique de promotion *positive* des régulations marchandes, d'un investissement spécifique de la puissance publique ordonné à la construction et à l'extension du marché. Nous tenterons de montrer que certains développements récents en économie industrielle, en particulier la théorie des «*marchés disputables*» de W. Baumol, permet de préciser l'idée smithienne d'extension du marché. Plus généralement, nous étudierons les travaux récents qui ont approfondi, dans une optique moins normative que celle de Hayek, l'analyse économique du droit, en particulier le rôle des règles juridiques dans la «*sélection*» des modes d'organisation économique⁴⁶.

Parce qu'elle ne conduit pas nécessairement au désordre (ou au non-ordre), la production d'un ordre pétrolier concurrentiel peut constituer un authentique choix politique, dont un moyen privilégié serait la politique juridique. Ce choix serait celui d'un gouvernement libéral, au sens de l'économie politique libérale.

Marchandisation et pouvoir structurant — une approche «*néo-strangienne*»

On l'aura compris à la lecture de ce qui précède, nous naviguerons le plus souvent assez loin des rivages les plus fréquentés en économie politique internationale (EPI). Les noms de A. Smith, F. Hayek, R. Coase, H. Demsetz, O. Williamson, W. Baumol — mais aussi J. Elster ou R. Boudon — n'apparaissent pas (ou très exceptionnellement) dans les bibliographies des travaux d'EPI. Pour autant, nous n'avons pas recherché l'excentricité pour elle-même — nous pensons au contraire nous inscrire assez fidèlement dans les perspectives dessinées par Susan Strange — entre autres —, et c'est en nous intéressant à une réalité tout sauf marginale — la restructuration des conditions d'accès aux ressources pétrolières mondiales — que nous avons été conduit sur des voies qui le sont

⁴⁶ Nous pensons, par exemple, aux travaux de R. Coase, O. Williamson ou encore H. Demsetz (voir bibliographie).

davantage. Pour S. Strange comme pour la plupart des auteurs ne s'inscrivant pas dans le cadre des théories des «régimes», les deux thèmes qui structurent la recherche en EPI sont d'une part, la «marchandisation» — la progression des régulations marchandes dans le fonctionnement des systèmes économiques transnationaux — d'autre part, l'analyse du «pouvoir sur les structures» comme modalité privilégiée d'exercice de la puissance dans le champ économique. En cherchant à évaluer l'efficacité d'une politique juridique comme moyen de reconstruction et d'extension d'un marché transnational, nous nous situons très exactement sur ce terrain.

Or il nous a paru que la question de la structuration des systèmes économiques, en particulier l'étude des déterminants du «choix» entre différents modes d'organisation, a fait l'objet d'un effort considérable de la part des économistes, et de percées conceptuelles importantes, qui n'affectent que très marginalement la manière dont les internationalistes traitent ces questions. L'alternative centrale que développe S. Strange entre «market» et «authority»⁴⁷, recouvre très exactement la distinction entre «market» et «hierarchy» des économistes néo-institutionnalistes⁴⁸, ou encore l'opposition qu'établit R. Boudon entre «système d'interdépendance» et «système fonctionnel» — cette distinction étant également développée, dans un vocable différent, par F. Hayek⁴⁹. S. Strange suggère — et ce fut pour nous une orientation décisive — que la capacité à faire prévaloir l'un ou l'autre mode de régulation est une dimension centrale du «structural power» — «C'est le pouvoir qui détermine le rapport entre autorité et marché [dans la régulation sociale]. Les marchés ne peuvent jouer un rôle dominant dans le fonctionnement d'un ordre économique [*political economy*⁵⁰] si cela ne correspond à un choix des détenteurs du pouvoir et des dépositaires de l'autorité.»⁵¹. Mais *comment* s'exerce ce pouvoir de «sélection» du mode de régulation? Quelles sont les voies de son efficacité? Les économistes — et aussi les sociologues de l'action et des organisations — qui travaillent sur l'alternative entre marché et organisation fournissent des pistes que l'internationaliste n'ignore qu'à ses dépens.

Car l'idée de Strange n'a pas eu, dans le cadre de l'économie politique internationale, de réelle postérité. Il nous faut pour l'expliquer en passer par des

⁴⁷. Voir S. Strange, *States and Markets. An Introduction to International Political Economy* (1988). Strange admet se situer dans le prolongement du travail fondateur de Charles Lindblom, notamment son *Politics and Markets* (1977).

⁴⁸. Par exemple Oliver Williamson.

⁴⁹. Voir le premier volume de *Droit, législation et liberté* — «Règles et ordres» (1973).

⁵⁰. S. Strange utilise *political economy* pour désigner l'étude de la chose et la chose elle-même — dans ce dernier cas, la traduction par *ordre économique* nous paraît la adéquate. (*Note de P.N.*)

⁵¹. S. Strange, *States...*, p. 23.

considérations épistémologiques. Le phénomène de progression des régulations transnationales marchandes est, dans une large mesure, traité dans le cadre d'un néo-matérialisme historique où la déformation des «structures» — le terme est utilisé en un sens particulier — reflète l'évolution des rapports entre «forces sociales»⁵². La notion de *structural power* est tout aussi centrale pour ces théoriciens «critiques»⁵³ qu'elle l'est pour S. Strange, mais sa signification est différente. Strange ne laisse nullement entendre que les «structures» pourraient exercer un pouvoir — le pouvoir *structurant* — car c'est de cela qu'il s'agit⁵⁴ — consiste pour qui l'exerce à peser sur la structuration d'un système social. Au contraire, les approches «critiques» n'hésitent pas à suggérer, à la suite de S. Lukes⁵⁵, que les «structures» *ont du pouvoir*. On est face à un cas de dérive «réaliste» dans l'utilisation de la notion de structure, c'est-à-dire de projection du concept qui peut servir à expliquer la réalité, sur la réalité elle-même⁵⁶. Il n'existe pas, dans la *réalité sociale*, quelque chose comme des «structures» — c'est pourtant ce qu'affirment, au moins implicitement, les approches qui leur attribuent un «pouvoir». Cela introduit une solution de continuité avec la pensée de S. Strange.

Pour préciser, approfondir et illustrer d'un exemple concret l'idée de *politique ordonnée à la modification des structures économiques transnationales*, nous avons dû recourir à des travaux extérieurs à l'EPI. L'importance de l'économie des droits de propriété, de l'économie des contrats et des *law and economics studies* vient de ce qu'elles permettent de ramener l'étude de la «marchandisation» dans le champ des *explications microfondées*⁵⁷. Il devient possible de remplir non seulement la «condition de causalité» — affirmation

⁵². Le chef de file de ce néo-matérialisme historique est Robert Cox — voir par exemple R. Cox, *Production, Power, and World Order* (1987), ou le recueil d'articles édité par Th. Sinclair — R. Cox, *Approaches to World Order* (1993).

⁵³. Les théoriciens «critiques» (R. Cox entre autres) se définissent en opposition à ce qu'ils appellent les approches «*problem-solving*». Opposition qui ne va pas sans poser problème. Si l'on s'en tient à une définition classique (d'inspiration kantienne) de la démarche critique, celle-ci consiste à rechercher les *conditions de possibilité* des phénomènes observés. Cette démarche n'est pas moins nécessaire à «l'ingénieur social», au *manager* ou au technocrate — bref — aux gens *efficaces* — qu'elle ne l'est à l'observateur désintéressé — ou plutôt intéressé à la seule «prise de conscience» des situations de domination par ceux qui les subissent. La *réponse* à la question des conditions de possibilité peut les distinguer, mais pas la question elle-même — toute quête d'une intelligence du social est nécessairement une démarche «critique».

⁵⁴. «Structuring power» eut été préférable à «structural power», trop imprécis et donc ouvert à différentes interprétations.

⁵⁵. Voir S. Lukes, *Power: A Radical View* (1974).

⁵⁶. Voir R. Boudon, *A quoi sert la notion de structure?* (1968), pp. 84-91 — du même auteur, «Le piège du réalisme», in *La place du désordre* (1984), p. 229 et suiv. (Les termes «réaliste» et «réalisme» n'ont ici rien à voir avec l'école réaliste en Relations Internationales...)

⁵⁷. Voir Ph. Van Parijs, *Le modèle économique et ses rivaux* (1990), p. 20.

d'un lien causal entre l'action sur la nature des règles juridiques et la transformation des résultats du système pétrolier — mais aussi la « condition d'intelligibilité », c'est-à-dire la « suggestion expresse ou la supposition tacite d'un *mécanisme* plausible, au travers duquel le fait à expliquer est engendré par le ou les faits qui servent à l'expliquer⁵⁸. Ces travaux souvent très wébériens, se situant à la frontière du droit et de l'économie, nous permettent d'approcher les phénomènes de « marchandisation » par une démarche *explicative*, donc de dépasser les schémas heuristiques ou totalisants du type « l'objet se passe comme si... ».

Quant à l'économie politique libérale, elle offre sur la progression des régulations marchandes une perspective politique intéressante. Des auteurs comme F. Hayek, et plus généralement l'école dite « autrichienne », voient dans l'extension du marché un instrument de *construction* — et non de corruption ou de fragilisation — de l'ordre social, y compris l'ordre international. Ainsi cette tradition nous est-elle apparue comme potentiellement féconde pour approcher, en politiste, la « mondialisation », c'est-à-dire la transnationalisation et la marchandisation des relations internationales. Or, comme le note R. Sally, elle n'inspire qu'un nombre très limité de travaux d'économie politique internationale⁵⁹. Nous avons certainement contribué à répondre à l'appel de cet auteur à mobiliser les apports du *classical liberalism* pour penser les politiques économiques internationales contemporaines⁶⁰. Nous l'avons fait, cependant, selon une démarche dénuée de toute dimension normative. Il s'agissait pour nous de montrer dans quelle mesure les philosophes-économistes libéraux nous aident à comprendre politiquement — et non seulement du point de vue de son efficacité par rapport à un objectif donné — une politique de construction et d'extension du marché transnational des droits d'accès aux ressources pétrolières.

Articulées l'une à l'autre, les deux grandes sources d'inspiration de notre économie politique internationale « géo-strangienne⁶¹ — l'économie institutionnelle à base de sociologie juridique d'une part (R. Coase), la tradition de l'économie politique libérale d'autre part (F. Hayek), sources dont les liens complexes seraient à étudier pour eux-mêmes — ouvrent à la conceptualisation et à l'identification concrète, sectorielle, d'une *politique du marché mondial*. Le

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 19-20 (italiques originaux).

⁵⁹ Voir R. Sally, *Classical Liberalism and International Economic Order* (1998), Introduction.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁶¹ Que l'on nous passe cette appellation que n'aurait, à coup sûr, pas appréciée l'intéressée. Non qu'elle eût nécessairement renié la filiation, mais sa modestie n'avait d'égale que sa méfiance à l'égard des labels et des écoles.

travail qui suit se veut une contribution à cette conceptualisation et à cette recherche empirique⁶². Il est organisé selon le plan suivant.

Notre première partie est consacrée à l'étude de la politique américaine de reconstruction du marché des droits d'exploration, replacée dans son contexte historique.

Dans le CHAPITRE I, nous exposons le problème de la crise des investissements pétroliers dans les pays en développement, consécutive aux nationalisations des années 1970 et à la diffusion du nationalisme pétrolier, et la manière dont cette question était devenue un problème politique international de première importance. Nous étudions le tournant qu'a représenté l'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan, l'abandon des projets d'agence multilatérale des investissements pétroliers au profit d'une tout autre ambition : la reconstruction du marché mondial de l'accès au sous-sol.

Au CHAPITRE II, on étudie les conditions juridiques et institutionnelles de fonctionnement du marché de l'accès aux ressources pétrolières, c'est-à-dire de transactions marchandes, inscrites dans la durée, entre des Etats souverains d'une part, des compagnies pétrolières transnationales de l'autre. On s'attachera à montrer que les bouleversements politiques et juridiques survenus au cours des décennies soixante et soixante-dix ont ruiné la crédibilité contractuelle de l'Etat, et plus généralement le soubassement institutionnel des engagements avec les compagnies, rendant pratiquement impossible la négociation et l'exécution de contrats pétroliers.

Le CHAPITRE III étudie la politique juridique internationale américaine en matière d'investissements directs et de « Contrats d'Etat », et montre en quoi elle contribue effectivement à restaurer les conditions de fonctionnement et d'extension d'un marché mondial de l'accès aux ressources. Nous analyserons l'émergence d'un nouveau régime juridique applicable aux contrats pétroliers, qui transpose en droit international les principes du « *Rule of law* ».

Notre seconde partie est consacrée à l'élaboration d'un modèle politique d'ordre pétrolier libéral, susceptible de rendre compte positivement de la politique de construction et d'extension du marché étudiée en première partie. Nous

⁶². Il faut signaler que la progression du marché dans la régulation du système pétrolier prend aussi la forme d'un « processus sans sujet », selon la logique des « effets pervers ». Nous avons songé à inclure dans ce travail l'étude de l'émergence spontanée des marchés spots et des marchés de contrats à terme, sur lesquels repose très largement tout le système de commercialisation du pétrole depuis la « dés-intégration verticale » de l'industrie engendrée par les actions de l'OPEP dans les années 1970. Cet aspect fera finalement l'objet d'un autre travail.

chercherons dans l'économie politique libérale — le *classical liberalism* des anglo-américains — les fondements d'un tel modèle.

Après avoir défini, au CHAPITRE IV, les notions de système pétrolier et d'ordre pétrolier, nous présentons au CHAPITRE V les fondements et les principes d'un ordre pétrolier libéral. On montre comment fonctionnerait un système pétrolier basé sur la propriété privée des ressources en terre, la liberté des prix, et le cantonnement de la puissance publique dans un rôle de sanctification des droits de propriété et des contrats.

Le CHAPITRE VI expose les fondements de la politique d'extension du marché. On montre qu'un ordre pétrolier libéral est difficile à assumer politiquement si la puissance publique ne s'engage pas dans la promotion active de la concurrence, plus exactement de la «disputabilité».

Notre CHAPITRE VII conclut la seconde partie en montrant comment les théoriciens libéraux intègrent la dimension internationale. Nous tirons alors les conclusions de cette partie en montrant ce que le modèle libéral nous dit de la politique de construction et d'extension du marché de l'accès aux ressources.

Un épilogue conclut notre thèse, dans lequel nous tentons d'apprécier l'efficacité réelle et potentielle de cette politique, sa capacité à accélérer, voire à mener à terme, la transition vers un ordre pétrolier libéral international.

A propos des références bibliographiques. Nous n'indiquons dans les notes de bas de page que l'année de publication du document cité. Pour les références complètes, on se reportera à la bibliographie.

A propos des citations étrangères. En règle générale, nous traduisons les citations étrangères lorsqu'elles apparaissent dans le corps du texte — les extraits présentés en note le sont en langue originale.