

Etats-Unis

Enjeux énergétiques et politique extérieure

Philippe Colombani*

D'aucuns pensent ou écrivent que les enjeux pétroliers jouent un rôle non négligeable, voire déterminant, dans les stratégies d'influence, de présence ou d'intervention militaire des Etats-Unis d'Amérique, et que l'un des objectifs de la guerre contre le terrorisme serait de s'assurer le contrôle des ressources énergétiques, notamment en Irak, en Asie Centrale ou en Afrique. A l'appui de cette thèse est évoquée l'appartenance passée des conseillers les plus proches et influents du président George W. Bush aux principaux grands groupes de l'industrie pétrolière ou énergétique, et la volonté de celui-ci de garantir préventivement sa sécurité d'approvisionnement et celle de ses alliés.

La réalité est certainement plus contrastée. Une lecture de la politique extérieure américaine au travers du seul prisme énergétique, pétrolier pour être précis, serait forcément très réductrice. En revanche, il serait naïf de penser que les questions énergétiques y occupent une place négligeable ou bien que la structure des importations américaines d'hydrocarbures relève uniquement du jeu de l'offre et de la demande. Il n'est pas un pays au monde, petit ou grand, en mesure de se désintéresser de ses approvisionnements énergétiques.

La question n'est donc pas de savoir si la politique extérieure américaine, comme d'ailleurs les politiques européenne, chinoise ou japonaise, prend en compte les enjeux énergétiques. C'est évidemment le cas. Il est plus intéressant de s'interroger sur la définition et l'utilisation des enjeux énergétiques dans une stratégie globale de politique extérieure.

De ce point de vue, une différence d'approche assez nette apparaît entre les Etats-Unis et l'Europe communautaire, confrontés à l'inconnue de la future politique énergétique chinoise, au retour de la Russie sur la scène énergétique internationale depuis fin 2001 et aux tensions politiques au sein de l'arc musulman.

La place de la dépendance pétrolière dans la politique extérieure américaine

* Institut français des relations internationales (ifri), Paris

Les Etats-Unis d'Amérique consomment 25 % de la production mondiale de pétrole et importent la moitié de leurs besoins, dont plus de 50 % en provenance de l'hémisphère occidental.

Selon l'O.P.E.P. ce pays le 3^{ème} producteur mondial, derrière l'Arabie saoudite et la Russie, mais devant l'Iran et la Chine. En revanche, ses réserves prouvées atteignent seulement 5 % des réserves mondiales.

Le secteur clé des transports dépend de façon étroite des approvisionnements en pétrole et représente au sein de l'O.C.D.E. le seul secteur où la demande croît régulièrement et fortement. L'existence des stocks de la *Strategic Petroleum Reserve* américaine, qui viennent d'être augmentés au mois de septembre 2002, et les possibilités d'intervention militaire en cas de graves perturbations potentielles des conditions d'approvisionnement, comme ce fût le cas lors de l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes en août 1990, démontrent l'importance vitale des transports.

Les chocs pétroliers de 1973 et 1978 ont dessiné une double réponse, économique et stratégique, à l'utilisation de « l'arme du pétrole ». En 1974, la création, sous impulsion américaine, de l'Agence Internationale de l'Energie marqua la volonté de la plupart des pays de l'O.C.D.E. de disposer d'un outil en réponse à la politique de l'O.P.E.P. Parallèlement, les Etats-Unis adoptèrent un changement sensible dans leur politique économique énergétique. Depuis la première guerre mondiale, la politique américaine en matière d'énergie était basée sur un système de forte réglementation de la production intérieure et de protectionnisme vis-à-vis des importations, qui avait pour avantages d'encourager les petits producteurs américains et d'aider indirectement l'expansion des *majors* américaines à l'extérieur.

Ce dispositif, destiné à prévenir les baisses de prix, résista mal au premier choc pétrolier, et déclencha la politique de dérégulation de Ronald Reagan en 1981. Les prix aux Etats-Unis furent alors strictement alignés sur les prix mondiaux (Noël, 2002) « L'arme pétrolière » correspondait en réalité à un transfert partiel des rentes des grandes firmes multinationales aux compagnies nationales et aux élites des pays producteurs (Mommer, 2002). Du côté des pays consommateurs en général - et au premier chef des Etats-Unis - les stratégies de diversification des approvisionnements ont fonctionné puisque la part de l'O.P.E.P. n'a cessé de diminuer dans les échanges mondiaux, au prix d'un ajustement des exportations largement supporté par l'Arabie saoudite.

Depuis 1970, la part des importations dans la consommation américaine ne cesse d'augmenter alors que le recours à la production interne diminue sensiblement. Il est difficile de distinguer dans ce changement ce qui relève

d'une politique américaine globale et du jeu du marché. En principe, le recours modeste au pétrole du Golfe et de l'Arabie saoudite, qui ne représente de façon constante que 10 % des importations américaines, peut s'expliquer par des considérations géographiques liées aux coûts de transport.

Le marché étant dérégulé aux Etats-Unis, les acteurs privés achètent au plus près, c'est à dire au Mexique, au Venezuela et en Alaska, qui représentent la plus grande partie des approvisionnements américains. Or, le mouvement général à terme est celui d'une concentration des réserves d'hydrocarbures dans cinq pays du Moyen-Orient, comme le soulignent les experts de l'Agence Internationale de l'Energie. De ce fait, les Etats-Unis, comme les autres consommateurs, ont besoin d'établir de bonnes relations avec les producteurs du Moyen-Orient.

La sécurisation des approvisionnements.

La politique extérieure américaine dans le domaine énergétique apparaît clairement dans le rapport dit « Cheney », publié en mai 2001, ou dans le document sur la sécurité stratégique des Etats-Unis au XXIème siècle publié en septembre 2002. La priorité est donnée à un *North American Energy Working Group* rassemblant les membres de l'ALENA (Canada ; Mexique ; Etats-Unis) afin d'aboutir à une intégration profonde des marchés énergétiques de cette région. Parallèlement, la sécurisation des relations avec les principaux fournisseurs n'appartenant pas à la sphère occidentale, comme l'Arabie saoudite, est définie comme une priorité, et passe par un assouplissement du régime des investissements étrangers et un dialogue entre producteurs et consommateurs.

Enfin, le lien entre sécurité énergétique et régime des sanctions est clairement établi dans le rapport « Cheney », ou il est explicitement indiqué qu'une attention particulière sera portée à l'égard des Etats soupçonnés d'aider le terrorisme et menaçant la sécurité énergétique.

C'est le cas, toujours selon les responsables américains, de l'Irak.

Cet état d'esprit avait présidé à l'adoption de la loi d'Amato – Kennedy, votée sous l'administration Clinton en 1996, et qui établissait un régime de sanctions contre les entreprises investissant en Iran ou en Libye. Cette initiative avait été fortement critiquée car elle revenait à sanctionner les compagnies pétrolières italiennes et françaises installées dans ces pays, qui assurent 20 % des approvisionnements européens en pétrole. En effet, du fait des sanctions et de la politique américaine, les entreprises américaines et anglaises ne disposaient pas, comme leurs concurrentes européennes, des

production share agreements (PSA's) avec les autorités et les entreprises publique de ces pays, ce qui les écartait de ces marchés.

Il serait toutefois imprudent de tirer des conclusions définitives de cet état de fait. Avancer qu'une guerre contre l'Irak s'explique essentiellement par des considérations énergétiques de court terme résiste mal à l'analyse des faits. Ce pays dispose certes des troisièmes réserves mondiales derrière l'Arabie saoudite et la Russie, mais il ne représente que 2 % de la production mondiale. Au mieux, cette part pourrait grimper à 6-7 % à l'horizon de 5 à 10 ans, au prix de lourds investissements de remise à niveau des infrastructures. Même dans ce cas, l'Irak ne pourrait jouer le rôle de l'Arabie saoudite, qui représente 10 % de la production mondiale et pourrait assez rapidement atteindre 12 – 15 %.

Les responsabilités de l'hyperpuissance.

Il serait plus réaliste d'analyser la politique américaine comme celle d'une *hyperpuissance*, investie - qu'elle le veuille ou non- de responsabilités globales. A cet égard, l'attitude de Saddam Hussein, dont le régime n'a rien de démocratique, constitue un danger potentiel pour la stabilité du Moyen – Orient, et de l'ensemble de la relation entre producteurs et consommateurs de pétrole.

S'il est probable, en cas de changement de régime en Irak, que les entreprises pétrolières américaines et britanniques en retireraient quelques avantages, il ne paraît pas raisonnable d'avancer que ces intérêts justifient les coûts et les risques d'un éventuel conflit, qui pourraient se chiffrer en milliards d'euros.

Même la guerre du Golfe n'était pas qu'une guerre du pétrole. En août 1990, le mur de Berlin était tombé depuis neuf mois seulement, et le monde se cherchait un ordre en dehors du cadre classique de la bipolarisation américano-soviétique antérieure. L'attaque irakienne contre le Koweït, si elle était restée sans réponse de la part de la communauté internationale, aurait constitué un encouragement au règlement violent des différends ou simplement aux logiques expansionnistes de tel ou tel régime. Si le principe d'intangibilité des frontières n'avait pas été réaffirmé avec force en 1990 et 1991, il est très probable que le monde actuel serait un peu moins sûr.

Les attentats du 11 septembre 2001 n'ont fait que précipiter l'expansion de cette logique sécuritaire non dénuée d'arrière – pensées économiques. D'après les éléments rendus publics par les enquêteurs, ce sont des avions civils qui ont été utilisés contre des cibles américaines civiles ou militaires, avec pour intention de provoquer de fortes tensions ou un conflit entre les

Etats-Unis d'Amérique et « le terrorisme », largement associé pour la circonstance aux fondamentalistes musulmans et aux Etats supposés les soutenir. La réponse américaine n'a pas tardé. Elle est de nature sécuritaire et globale, avec pour objectif annoncé de créer un monde le plus sûr possible pour les intérêts économiques et les ressortissants américains, ainsi que leurs alliés rassemblés au sein de coalitions de circonstance.

Une politique entre coopération et concurrence.

A cet égard, la politique extérieure américaine est paradoxale puisqu'elle intègre des éléments de coopération et de concurrence avec l'Europe, la Chine et la Russie. Les Etats-Unis n'hésitent pas à marquer fortement leur présence dans des régions au potentiel énergétique élevé, comme l'Asie centrale ou le sud du Sahel. En Géorgie, au Kirghizstan, des conseillers américains et des bases ont été installées. Des pipe-lines transnationaux sont en projet entre Doba et Kribi, entre le Tchad et le Cameroun, ou bien entre Bakou (Azerbaïdjan), Tbilissi (Géorgie) et Ceyhan (Turquie). A terme, l'existence de ces coûteuses infrastructures pourrait justifier des interventions américaines directes ou indirectes afin d'en assurer la sécurité, ou simplement d'étendre l'influence des Etats - Unis.

En même temps, les Etats-Unis sont forcés de coopérer avec les autres grands consommateurs et de dialoguer avec les producteurs. C'est la limite de l'unilatéralisme. Une stratégie de contrôle des ressources énergétiques doit inclure l'Europe, allié économique puissant des Etats-Unis. Elle doit s'accompagner d'une stratégie de régulation des marchés.

Le même raisonnement s'applique à la Chine et à l'Inde, les futurs grands consommateurs. Une situation de concurrence dans l'accès aux ressources serait très déstabilisante et dangereuse : là également, le dialogue est indispensable. Enfin, le retour de la Russie sur la scène internationale, à la faveur de la crise de septembre 2001, s'est largement effectué par l'énergie. La Russie se présente désormais comme l'assurance en dernier recours des approvisionnements et des prix pour les consommateurs, face aux risques supposés ou réels liés à la situation de certains pays de l'O.P.E.P., le temps, par exemple, de résoudre diplomatiquement ou militairement une crise sérieuse.

Ce changement s'est concrétisé par le premier sommet russo-américain de l'énergie, qui s'est tenu à Houston en septembre 2002.

Enfin, la logique de concurrence – coopération s'applique également à l'accord dit de Kyoto sur le réchauffement climatique. Il serait caricatural de réduire l'attitude américaine à un choix cynique de maintien d'un mode de

vie très consommateur d'énergie. Les enjeux sont en vérité plus subtils. Dans l'état actuel du protocole, les Etats-Unis n'auraient eu que des contraintes car ils se retrouvaient en position d'acheteurs de droits d'émissions de gaz à effet de serre. Les Etats-Unis ne souhaitent s'engager dans des accords multilatéraux que lorsqu'ils sont en position de force, ce qui n'était pas le cas. Ils s'appêtent à investir plus de 4,5 milliards de dollars américains dans des programmes de recherche et développement pour mettre au point des technologies de piégeage des gaz à effet de serre qui leur permettraient à terme de revenir en position de vendeurs de droits d'émission. En outre, ils entendent bien vendre ces technologies et les services liés à la Chine et à l'Inde, qui représenteront des marchés considérables dans les décennies à venir.

*

En matière énergétique, et notamment d'hydrocarbures, le jeu des marchés n'explique pas tout, même si la dimension économique reste au centre des débats. Les aspects géopolitiques sont essentiels, et les Etats-Unis, du fait des responsabilités planétaires dont ils se sont investis, ne peuvent négliger le volet énergétique de leur politique extérieure, car la bonne santé de l'économie mondiale dépend de la sécurité, en quantité et en prix, des approvisionnements. La question qui se pose est celle de la façon dont cette politique est et sera menée. Une option consiste à favoriser le dialogue avec les producteurs et les autres consommateurs et à encourager une croissance énergétiquement sobre, ce qui suppose quelques concessions à l'égard des partenaires. Une autre option serait une politique énergétique sans concessions, qui suppose un rapport de forces favorable aux Etats-Unis mais générateur d'oppositions. Il est probable qu'un *policy mix* soit mis en œuvre au gré des circonstances.

De ce fait, l'Union européenne, tout en tenant compte de ses liens transatlantiques, se doit de prendre en considération cette donne américaine afin d'établir sa propre politique énergétique, dont l'efficacité en matière d'approvisionnements extérieurs reposera en partie sur la montée en puissance de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la robustesse de ses interdépendances économiques et stratégiques.

Bibliographie :

B. MOMMER, *Global Oil and the Nation State*, Oxford University Press, 2002.

J-P FAVENNEC, *Géopolitique du pétrole au début du XXIème siècle*, in *Commentaire*, Numéro 99, Automne 2002, éditions Plon, 2002

R.CHENEY, *National Energy Policy. Reliable, affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future*. Rapport du National Energy Policy Development Group, (Rapport "Cheney") Washington, Maison Blanche, 2001.

< http://www.energy.gov/HQPress/releases01/maypr/energy_policy.htm>

P.NOEL, Les Etats-Unis face à leur dépendance pétrolière, in Centre Français sur les Etats – Unis, ifri, 2002, <http://www.cfe-ifri.org/PN_US_2002.pdf>

V. MARCEL, *The Future of Oil in Iraq : Scenarios and Implications*. The Royal Institute of International Affairs, Sustainable Development Programme, <<http://www.riia.org>>

G.W. BUSH, *National Security Strategy of The United States of America: The President's Report to Congress on a New Strategy Doctrine for the U.S.A.*, September 20, 2002, Maison Blanche

<<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>

A.JOXE, *L'Empire du chaos*, Editions La Découverte, 2002