

Pétrole et sécurité internationale : de nouveaux enjeux

[abstract at the end of article]

septembre 1998

Pierre Noël

Institut d'Economie et de Politique de l'Energie (CNRS)
BP 47 - 38040 GRENOBLE CEDEX 07 — e-mail: noel@iepe.upmf-grenoble.fr

INTRODUCTION

Le problème de sécurité posé par le commerce pétrolier international est reconnu depuis longtemps. Le pétrole est un « lien technique » entre une économie nationale donnée et un ou plusieurs fournisseurs extérieurs : il soulève donc un enjeu de souveraineté, révélé de manière soudaine et forte au début des années 1970. La première partie de cet article retrace l'émergence, puis explique et prend acte de la perte d'intensité de ce problème classique de la « sécurité énergétique ». Dans la seconde partie, on montrera que les causes mêmes de cet effacement relatif du problème de souveraineté posé par les relations pétrolières internationales — à savoir : la multiplication des offreurs et le renforcement de la concurrence entre eux, mais aussi entre formes d'énergies — peuvent devenir à leur tour un facteur de fragilité du système pétrolier. Cette idée est approfondie dans la troisième partie où nous montrons en quoi le maintien d'un marché pétrolier très concurrentiel menace la stabilité du Golfe Persique, donc en retour celle du marché pétrolier et des approvisionnements des consommateurs. Ce cheminement « en boucle » au terme duquel le risque émerge des causes mêmes qui l'avaient atténué nous conduira à conclure sur le dilemme de la sécurité énergétique et les contraintes contradictoires des court et long termes.

I — EMERGENCE ET DECLIN D'UN PROBLEME DE SECURITE

Une matière première stratégique

Depuis la révolution industrielle, et plus particulièrement depuis la fin de la première guerre mondiale, l'énergie est une réalité internationale : l'approvisionnement énergétique des sociétés donne lieu à des flux marchands qui représentent environ un cinquième du commerce mondial de marchandises.

Au sein de ces relations énergétiques internationales, le pétrole occupe une place centrale : il couvre environ 40 % de l'offre mondiale d'énergie primaire et constitue toujours l'énergie « de bouclage » des bilans énergétiques nationaux. Selon toute vraisemblance, l'ère du pétrole n'est pas prête de se refermer et il devrait encore représenter 35 % de l'offre énergétique mondiale à l'horizon 2030.

Ces données quantitatives et qualitatives autorisent à qualifier le pétrole de matière première « stratégique ». Mais toutes les matières premières stratégiques ne sont pas des enjeux de sécurité internationale : la plupart donnent lieu à des échanges marchands de plus ou moins forte intensité sans grandes implications politiques directes. Il en va différemment des relations pétrolières internationales, qui apparaissent investies d'une forte dimension politique, au point qu'on voit souvent la scène énergétique mondiale comme un théâtre « géopolitique » plus qu'un espace de transactions économiques. Cette « politisation » a culminé au cours des années 1970 dans ce qu'il est convenu d'appeler la crise énergétique, dont l'épisode le plus dramatique fut sans doute la « révolution pétrolière » orchestrée par les Etats membres de l'OPEP.

L'énergie comme enjeu de sécurité

La question pétrolière est alors apparue comme un enjeu de sécurité nationale et internationale. Pour la première fois dans l'histoire, en dehors de quelques épisodes localisés, l'enjeu énergétique segmentait l'espace politique international entre « amis et ennemis » — pour reprendre le critère d'identification du politique chez Carl Schmitt. Alors que certains préconisaient l'intervention militaire contre les Etats de l'OPEP¹, les pays industrialisés occidentaux tentaient de réagir en créant l'Agence Internationale de l'Energie.

Conçue par H. Kissinger comme un contrepoids à l'OPEP, plus exactement comme l'instrument d'une gestion négociée du marché pétrolier, l'AIE ne fonctionna jamais ainsi. Elle constitua essentiellement un forum de concertation, d'émulation et de négociation entre Etats dans l'élaboration des politiques énergétiques. La seule action de l'AIE relevant directement de la sécurité énergétique fut la mise en place de l'*Energy Sharing Program*, système de répartition internationale du pétrole en situation de crise. Il n'y eut donc pas de réelle alliance anti-OPEP. Toutefois, l'instauration de l'ESP, ainsi que la recommandation aux Etats membres de l'AIE de constituer des stocks de sécurité de 90 jours d'importation au moins, eurent un impact psychologique important dont témoignent les protestations des membres de l'OPEP à l'époque.

La France a toujours refusé de s'engager dans la voie de la confrontation avec l'OPEP, même sur le plan symbolique — elle a même différé son adhésion à l'AIE, pourtant basée à Paris, jusqu'au début des années 1990. Elle considérait que sa sécurité énergétique serait mieux assurée par l'entretien de relations privilégiées avec certains producteurs et la promotion d'un dialogue entre exportateurs et importateurs, sensé permettre une régulation fondée sur les intérêts communs des protagonistes. Les résultats ne furent pas toujours sensibles, mais la France n'a jamais abandonné cette idée d'une « politisation positive » des relations énergétiques internationales². L'objectif de réduction de la dépendance nationale, dont le programme électronucléaire était l'instrument central à côté de politiques de maîtrise de la demande, complétait la stratégie de sécurité énergétique française.

1. Par exemple Robert W. Tucker, « Oil: The Issue of American Intervention » (*Commentary*, vol. 59, janvier 1975, pp. 21-31.)

2. Dans le même esprit, certains voient aujourd'hui dans l'entretien de relations diplomatico-économiques privilégiées la clef d'une « géostratégie européenne de l'énergie ». Voir J.-P. Pauwels, *Géopolitique de l'approvisionnement énergétique de l'Union Européenne au XXI^e siècle*, vol. II (Bruxelles, Bruylant, 1997).

Le tournant des années 1980

Les années 1980 ont été une période de profonde restructuration de la scène énergétique : le fonctionnement des marchés est rendu plus flexible, le nombre des pays producteurs augmente, les compagnies multinationales redeviennent des acteurs-clés du système pétrolier mondial, la concurrence se renforce considérablement. Dans ce nouveau contexte, marqué par une relative abondance énergétique et par un éclatement des structures industrielles héritées du passé, la perception des enjeux de sécurité évolue.

Jadis impératif pouvant justifier le sacrifice d'autres dimensions — notamment économique — la sécurité est aujourd'hui davantage perçue comme une conséquence du bon fonctionnement des marchés. La sécurité énergétique n'est plus un objectif évident des politiques publiques. Par exemple, la politique énergétique européenne semble considérer la sécurité énergétique comme une préoccupation « théorique » plutôt qu'un véritable axe autour duquel s'ordonnent des actions spécifiques. Cette politique ressortit à la politique industrielle, à la politique environnementale et à la politique économique générale — pas à la politique étrangère et de sécurité.

Ce relatif déclin de la perception des risques de sécurité énergétique n'est pas propre à l'Europe : aux Etats-Unis le débat est largement dominé par la même vision des choses³.

La fin de la géopolitique de l'énergie ?

Comment comprendre cette évolution ? En un sens, il existera toujours une « géopolitique » de l'énergie : les flux énergétiques continuent de relier les espaces économiques nationaux, rapprochant une offre et une demande dissociées géographiquement. Mais ceci ne suffit pas à ériger la question énergétique en problème de sécurité. L'interdépendance énergétique entre les nations doit être appréciée non seulement quant à son *intensité*, mais également en fonction de ses *modalités*. Celles-ci sont contingentes, entre autres :

- au contexte général du système international dans lequel s'inscrivent les relations énergétiques ;
- aux dynamiques relatives de l'offre et de la demande mondiales et au degré de concurrence sur les marchés ;
- enfin, au mode d'organisation des marchés — ce que les économistes appellent les *institutions* — qui détermine largement les modalités concrètes de l'interdépendance énergétique.

C'est précisément l'ensemble de ces facteurs qui ont subi des bouleversements profonds, modifiant la réalité et la perception des risques associés à l'interdépendance énergétique mondiale.

³. Voir par exemple le dossier publié par la *Harvard International Review* (vol. XIX, n° 3, été 1997) ; dans la sphère « officielle », les options du Congressional Budget Office touchant à la politique énergétique témoignent d'une même évolution (CBO, *Reducing the Deficit: Spending and Revenue Options*, août 1996, section 12) ; enfin, le rapport du General Accounting Office sur la sécurité énergétique est un manifeste contre la politique de limitation des importations pétrolières, qui rapportent à l'Amérique largement plus qu'elles ne lui coûteront jamais en cas de nouveau « choc » pétrolier (GAO, *Energy Security: Evaluating U.S. Vulnerability to Oil Supply Disruptions and Options for Mitigating Their Effects*, déc. 1996).

Les marchés fonctionnent aujourd'hui sur un mode beaucoup plus concurrentiel, tant au niveau mondial qu'au sein des économies nationales, autorisant des arbitrages inter-énergétiques et entre fournisseurs. Les prix émergent au sein d'un système complexe de marchés transparents qui rend tout contrôle direct très délicat et incertain : l'administration souveraine du prix du pétrole par un ou plusieurs Etats a vécu. Le nombre de parties prenantes au jeu énergétique a considérablement augmenté : les structures industrielles se complexifient sous les effets conjugués des politiques de libéralisation, des progrès technologiques et de l'interpénétration croissante avec les marchés financiers⁴. Cette nouvelle donne industrielle prend place dans un système international beaucoup plus homogène idéologiquement, dominé par une puissance néo-impériale qui tend à assurer la stabilité globale et qui détermine largement les cadres institutionnels et réglementaires dans lesquels s'inscrit la compétition économique mondiale⁵. Les pays en développement, y compris les pays exportateurs de pétrole, sont beaucoup plus intégrés à ce système économiquement et politiquement, qu'ils ne l'étaient dans les années 1970 ou même 1980.

Tous ces facteurs concourent à une certaine banalisation de l'énergie au sein des relations économiques internationales. Cette évolution donne lieu à la thématization d'une « nouvelle géopolitique de l'énergie »⁶, qui a peu de choses à voir, dans ses analyses comme dans ses propositions, avec les réflexions issues de la crise pétrolière. On s'intéresse davantage à l'établissement des conditions de développement de l'offre, du commerce et des investissements énergétiques mondiaux — c'est-à-dire à la libéralisation des industries énergétiques — qu'à des calculs de ratios de dépendance ; au renforcement du régime international de non-prolifération nucléaire, plutôt qu'à des stratégies d'indépendance nationale ; au soutien des firmes « nationales » dans la conquête des nouveaux marchés, plus qu'à la thématique de l'accès aux ressources. Enfin, la « diplomatie énergétique » sera de plus en plus dominée par l'enjeu de la limitation des émissions de gaz à effet de serre — très loin des tentatives de gestion concertée du marché pétrolier entre exportateurs et importateurs.

*

On assiste donc, depuis le tournant des années 1980, à une série d'évolutions qui modifient profondément les conditions de l'approvisionnement énergétique des économies développées. Elle s'accompagne naturellement d'une altération de la perception des enjeux de sécurité associés à l'énergie, dans le sens d'une moindre acuité des risques.

Toutefois, l'appréciation des menaces sur la sécurité politique des approvisionnements n'épuise pas la réflexion sur les liens entre pétrole et sécurité internationale. La situation actuelle et ses évolutions possibles sont porteuses de nouveaux risques dont il convient de comprendre la logique et de mesurer l'ampleur.

⁴. Voir J.-M. Chevalier, « Contestabilité des marchés et nouvelle dynamique concurrentielle : une nouvelle problématique économique de l'énergie » (*Revue de l'Energie* n° 486, mars-avril 1997).

⁵. C'est la thèse de Susan Strange. Voir par exemple *States and Markets* (Londres, Pinter Publ., 1988). Pour une tentative d'évaluation de ce phénomène sur la scène pétrolière, voir Pierre Noël, *Puissance structurelle et dynamique de l'économie politique mondiale : la scène pétrolière depuis 1980* (Cahiers de Recherche de l'IEPE, n° 10, 1997).

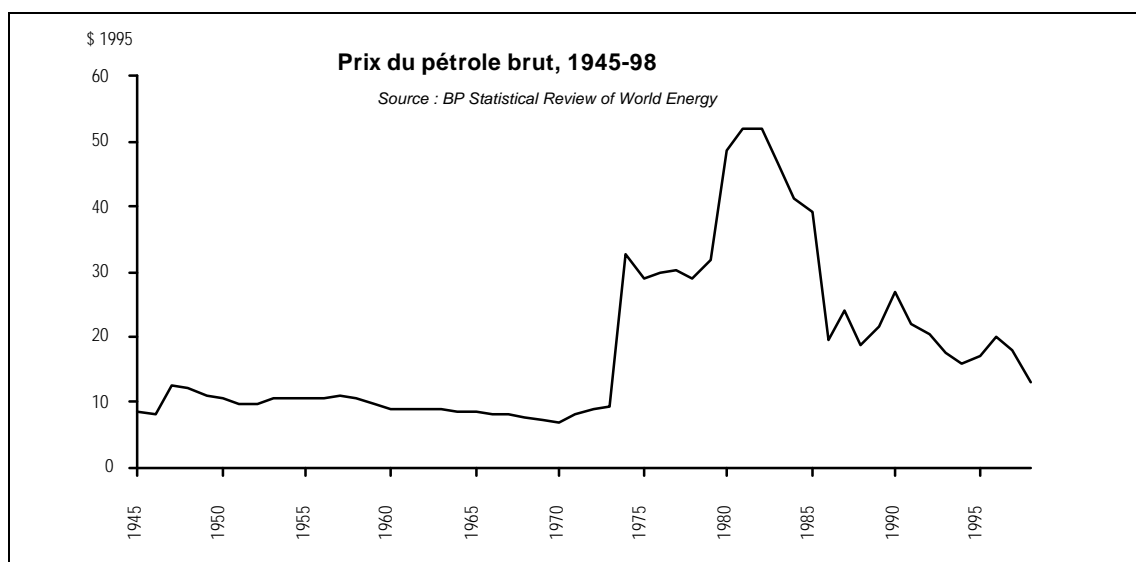
⁶. Voir John Mitchell, *The New Geopolitics of Energy* (Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996).

II — CONCURRENCE ENTRE PRODUCTEURS : LE NOUVEL ENJEU PETROLIER

La fermeture d'une parenthèse

Les chocs pétroliers et plus généralement la crise énergétique des années 1970 ont ancré dans les esprits une représentation des relations énergétiques internationales qui, bien qu'elle témoigne d'une très forte prégnance, correspond à une situation d'exception et non pas de règle. Dans un contexte d'affirmation du Tiers-Monde et de revendication d'un « nouvel ordre économique international », le fait que le pétrole a été le seul domaine où l'Occident s'est vu imposer une série de décisions radicales par les pays du Sud a ancré l'image d'un pouvoir « naturel » des producteurs — et son corollaire, l'idée d'une concurrence naturelle et féroce entre consommateurs pour « l'accès aux ressources ».

Or la situation « naturelle » sur un marché de matière première, c'est la *concurrence entre producteurs pour l'accès aux consommateurs*⁷ qui s'accompagne généralement d'une tendance à la baisse du prix — et le plus souvent d'un marché très cyclique. L'essentiel de l'histoire pétrolière est marqué par une telle situation, que ce soit au sein du marché américain (notamment avant l'internationalisation de l'industrie) ou sur le marché mondial. L'intervention publique aux Etats-Unis, les politiques pétrolières extérieures poursuivies par les grandes puissances, les ententes entre compagnies internationales au temps des concessions — bref, les différentes formes d'exercice du pouvoir sur le marché pétrolier — ont eu pour objectif permanent de *limiter la concurrence entre offreurs* et ses effets jugés indésirables. L'idée que les consommateurs pourraient manquer de pétrole et que l'intervention publique — voire l'exercice de la puissance — peuvent être requis pour éviter cette situation est un produit de la conjoncture particulière et des événements des années 1970.



De toute évidence, le système pétrolier mondial est en train de sortir de la parenthèse ouverte au début des années 1970 : la dynamique du marché depuis le début des années 1980,

⁷. Sur l'économie pétrolière, voir le recueil des principaux articles de Moris Adelman, *The Economics of Petroleum Supply* (Cambridge, Mass. : MIT Press, 1993).

confirmée et accentuée au cours des dix dernières années montre que la logique directrice est celle de la concurrence entre producteurs pour l'accès au marché.

Concurrence et baisse des prix

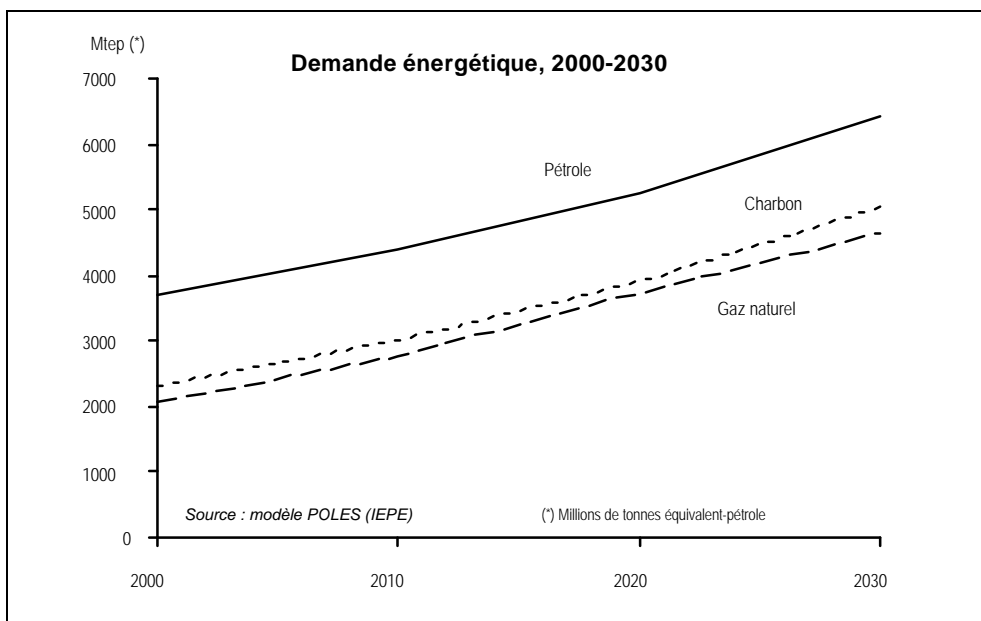
Il faudrait dire : entre la plupart des producteurs. En effet, le marché pétrolier est encore très loin d'un fonctionnement concurrentiel, dont le prix d'équilibre se situerait certainement en dessous de 5 \$ le baril. Le principal producteur (l'Arabie Saoudite) conserve des capacités de production inutilisées ; ce même pays, ainsi que plusieurs autres au Moyen-Orient n'investissent pas dans l'extension de leurs capacités de production autant qu'il serait rentable d'investir. L'objectif est la défense d'un niveau de prix supérieur à l'équilibre concurrentiel ; la conséquence est l'affirmation progressive, depuis le début des années 1980, d'une très forte concurrence de la part de pays dont les conditions géologiques sont nettement moins favorables, mais dont le pétrole est compétitif au prix en vigueur⁸.

On aboutit alors à une situation paradoxale où les pétroles les moins coûteux du monde voient leur part de marché stagner dans un marché en croissance, au profit de producteurs intrinsèquement moins compétitifs. Le volume total de l'offre a même tendance à être durablement supérieur à la demande, malgré les prévisions récurrentes d'un retour des tensions : depuis 1985, le nouvel « équilibre de prix bas » — entre 15 \$ et 18 \$ le baril — est périodiquement menacé par la forte croissance de l'offre de pétrole hors-Golfe ; la crise asiatique et un hiver particulièrement doux ont rendu ces menaces effectives à partir de la fin de 1997 et c'est en dessous de 14 \$ que se situe le prix depuis cette date.

Concurrence entre producteurs et sécurité énergétique

Dans les années 1970 la plupart des analystes, aveuglés par la conjoncture qu'ils vivaient, oubliaient certaines caractéristiques fondamentales d'un marché de matière première : ils voyaient dans le pouvoir des producteurs un horizon indépassable, sous-estimant totalement les possibilités de manifestation de la concurrence. Il ne faudrait pas s'enfermer dans une vision symétrique mais tout aussi erronée : le retour de tensions sur le marché pétrolier, potentiellement synonymes d'une situation problématique pour les importateurs, n'est pas à exclure *a priori*. Les projections de la demande mondiale pour les trente prochaines années sont impressionnantes et la croissance de la production devra être très soutenue pour que la situation actuelle se pérennise. Le graphique suivant fait apparaître une croissance de la demande de pétrole de 75 % entre 2000 et 2030.

⁸. Les progrès technologiques réalisés ces dix dernières années ont fait beaucoup pour abaisser les coûts de production de ces pétroles dits chers, et donc renforcer la concurrence.



Néanmoins, pour les dix à quinze prochaines années au moins, la scène pétrolière devrait être marquée par une relative abondance et par une forte concurrence entre offreurs actuels et potentiels. C'est sans doute là que résident les nouveaux enjeux de sécurité associés au pétrole : une situation où il n'y a pas de place pour tous les offreurs sur le marché mondial est porteuse de lourdes menaces sur la stabilité de certains pays ou régions clés, au premier rang desquels le Moyen-Orient. Une déstabilisation de cette région occasionnée par l'effondrement d'un ou plusieurs régimes ou par le retour d'ambitions hégémoniques perturberait directement l'offre pétrolière mondiale, donc les approvisionnements des consommateurs. A court et moyen termes, la sécurité énergétique passe d'abord par la stabilité de la « chaîne » pétrolière ; or son maillon central⁹ — qui est aussi le plus fragile — est malmené par la situation actuelle du marché.

III — CONCURRENCE PETROLIERE ET SECURITE AU MOYEN ORIENT

Beaucoup d'analystes étudiant la relation « pétrole-sécurité » se focalisent sur la prospective pétrolière à moyen et long termes, sur la forme et l'ampleur de la dépendance énergétique française ou européenne. On continue ainsi de raisonner dans le cadre intellectuel fixé au cours des années 1970. Focalisé sur ce que sera ou pourrait être la situation énergétique dans vingt ou trente ans, on néglige les risques dont est porteuse la situation actuelle *telle qu'elle est*. La concurrence entre exportateurs de pétrole a des effets déstabilisateurs potentiels dans bien des pays ou régions¹⁰ ; cependant, c'est encore une fois sur la stabilité du Moyen-Orient que la situation du marché pétrolier fait peser le plus de menaces.

⁹. Le Golfe représente environ 25 % de l'offre pétrolière mondiale.

¹⁰. Notamment en Amérique Latine (Mexique, Venezuela) ou en Afrique.

Baisse des revenus pétroliers et stabilité intérieure

Les économies du Golfe arabo-persique sont fortement dépendantes des revenus de leurs exportations d'hydrocarbures, qui représentent une large part de leurs exportations totales. La diversification des économies est un objectif de tous les gouvernements de la région mais il ne peut être atteint — s'il l'est — que sur le long terme. Pour l'instant les économies du Golfe sont largement des économies rentières, dépendantes des cours d'une matière première sur lesquels les gouvernements n'ont pratiquement plus aucune prise. Dans certains cas, cette situation pétrolière peut être porteuse de risques sur la stabilité politique des pays ; nous examinons brièvement les cas saoudien et iranien.

Le cas saoudien

La chute des prix du brut pèse sur les finances publiques de ces Etats. En Arabie Saoudite, le budget 1998 avait été établi sur la base d'un prix du Brent (cours de référence dans la plupart des contrats pétroliers) compris entre 16 et 16,5 \$/b. La persistance de prix nettement inférieurs pose des problèmes budgétaires sérieux : pour chaque dollar de baisse, ce sont 2,5 milliards de dollars de recettes qui manquent au budget saoudien. Le gouvernement est donc contraint de revoir à la baisse les dépenses (notamment les budgets d'investissement) ; parallèlement, la contrainte budgétaire pourrait accélérer la mise en œuvre du programme de libéralisation de l'économie, notamment de privatisation des entreprises publiques et de diminution des subventions.

Cette situation est délicate : l'accélération des réformes se traduirait par la baisse du niveau de vie de certaines catégories de la population dont le mécontentement latent pourrait s'exprimer par un regain de popularité de la mouvance « islamiste » contestataire. Dans un pays où la rente pétrolière assure, plus ou moins directement, les ressources d'une part importante de la population¹¹, la baisse des revenus pétroliers met la « cohésion sociale » à l'épreuve et place les autorités dans une situation délicate, devant arbitrer entre le creusement des déficits et le risque du mécontentement populaire.

Les attentats anti-américains de 1994 avaient révélé l'existence d'une forme de contestation idéologique du régime, lui reprochant sa corruption et sa soumission aux Etats-Unis. D'autres lignes de fracture existent¹² qui menaceront la stabilité du pays faute d'une modernisation économique, sociale et politique. Sans vouloir exagérer la fragilité du régime saoudien, la situation économique induite par l'état du marché pétrolier est un facteur d'aggravation des tensions internes.

¹¹. Les ressortissants du Royaume ne représentent que 7 % des salariés du secteur privé...

¹². Aspirations démocratiques des jeunes formés en Occident ; absence de débouchés sur le marché du travail pour les « nationaux » non qualifiés ; aspirations des femmes, souvent très qualifiées, à participer à la vie politique et économique...

effet du recul du prix du baril de brent de 19 \$ à 14 \$	ARABIE SAOUDITE	IRAN
sur les recettes d'exportation d'hydrocarbures	- 29 %	- 31 %
sur la balance courante en point de PIB (de 1997)	- 11	- 4
sur le besoin de financement supplémentaire en milliards \$	15.7	5.3
sur le solde budgétaire en point de PIB	- 8.2	- 4.3

Source : BNP

L'Iran

L'élection de Mohamed Khatami l'année dernière avait généré l'espoir d'une amélioration de la situation économique du pays. Dans ce contexte, la chute des prix du pétrole a des conséquences contradictoires : elle constitue sans doute une incitation à accélérer les réformes et la politique d'ouverture, dans le domaine de l'énergie comme dans le reste de l'économie ; mais les hydrocarbures représentent 80 % des revenus à l'exportation du pays : la baisse des prix se traduit donc d'abord par de sérieux problèmes budgétaires qui contraignent le gouvernement à revoir à la baisse les dépenses publiques.

Le budget 1998 était initialement basé sur un prix du pétrole de 17,5 \$/baril ; les dépenses ont été revues ensuite sur la base d'un baril à 16 \$, ce qui reste très au-dessus du niveau effectivement constaté depuis.

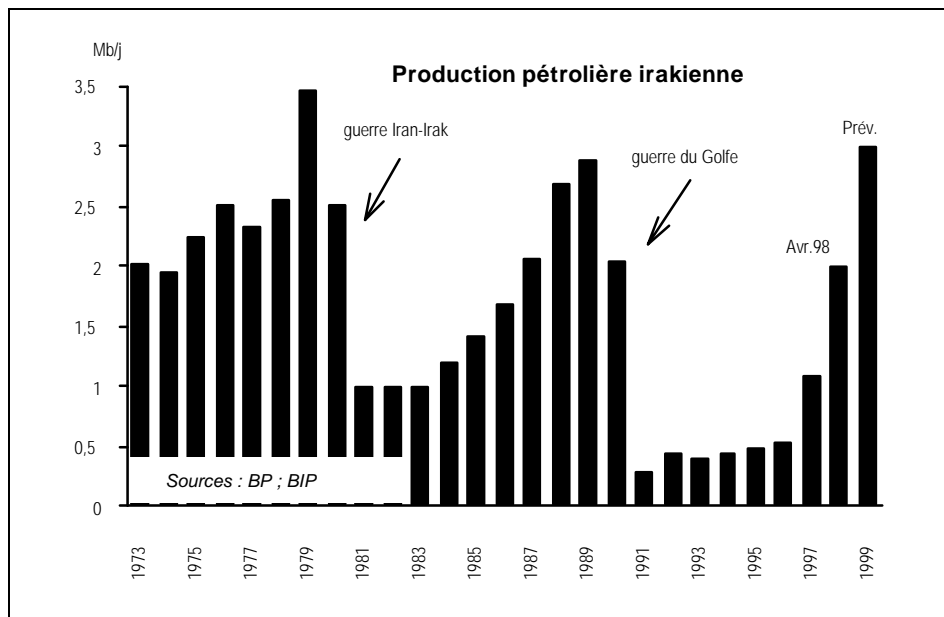
Là encore il ne s'agit pas de surestimer le poids des conditions économiques sur l'évolution politique du pays ; toutefois la mauvaise conjoncture pétrolière, si elle perdurait au-delà d'une année, pourrait créer les conditions d'une contestation de la politique du nouveau président.

Retour du pétrole irakien et sécurité dans le Golfe

L'Irak est un géant pétrolier, dont les réserves prouvées s'élèvent à 112 milliards de barils (2^e rang mondial derrière l'Arabie Saoudite) et les réserves ultimes à 215 milliards peut-être (chiffre avancé par le Département de l'Energie américain, repris par certaines compagnies occidentales)¹³.

Mais depuis la fin des années 1970, la présence de l'Irak sur le marché pétrolier est intermittente. En effet, la guerre Iran-Irak entre 1980 et 1988 puis la crise et la guerre du Golfe en 1990-91 ont entraîné des baisses brutales de la production irakienne (cf. graphique ci-après).

¹³. « L'Irak, un géant pétrolier sur la liste d'attente », *Bulletin de l'Industrie Pétrolière* n° 8598, 20 mai 1998.



A la faveur de l'accord dit « pétrole contre nourriture » et de sa modification par la résolution 1153 du Conseil de Sécurité, l'Irak est de retour sur le marché mondial avec des volumes d'exportation non négligeables et qui devraient encore augmenter : si on les autorise à faire les investissements nécessaires, les irakiens entendent restaurer une capacité de production de 3 millions de barils par jour d'ici un an. Les plans du ministère irakien du pétrole prévoient d'augmenter les capacités de production à 6 Mb/j dans les dix ans qui suivraient la levée de l'embargo. Dans un contexte de marché pétrolier déprimé, ce retour est porteur de risques sur la sécurité régionale.

Persistance du face-à-face irako-saoudien

Les deux guerres précédentes dans le Golfe avaient été déclenchées sur fond de faible demande pétrolière et de contentieux sur les quotas au sein de l'OPEP. A chaque fois, Saddam Hussein a choisi l'épreuve de force pour tenter de disputer le leadership régional et pétrolier aux Iraniens, puis aux Saoudiens. La situation actuelle du marché pétrolier est très peu propice à une gestion pacifique du retour de l'Irak. L'excès d'offre est tel que les accords de baisse de production conclus par la « troïka » (Arabie Saoudite, Venezuela, Mexique), successivement en mars et juin, n'ont pas suffi à enrayer la chute des cours. Alors que l'Agence Internationale de l'Energie révisé à la baisse (-500 000 b/j) ses prévisions de croissance de la demande pour l'année prochaine¹⁴, la production irakienne devrait augmenter de 1 Mb/j sur la même période.

Il n'y a pas de place sur le marché pour le pétrole irakien à moins d'une chute des cours en dessous de 10 \$. Cette situation est potentiellement très conflictuelle, car l'Irak (et peut-être d'autres membres de l'OPEP) va se retourner vers l'Arabie Saoudite et ses amis de la Péninsule pour leur demander de restituer tout ou partie du quota de production (2,5 Mb/j) qu'ils ont récupéré en 1990. La situation financière du royaume ne permet pas une baisse des revenus pétroliers ; sa situation politique n'autorise pas de concession à l'Irak. Dans ce contexte, l'Arabie Saoudite dispose d'un levier puissant pour retarder ou limiter le retour de son voisin

¹⁴. Cette révision s'explique par la crise asiatique, la croissance de la demande pétrolière ayant nettement fléchi dans cette région au cours des huit derniers mois.

sur le marché mondial : pour retrouver sa capacité d'exportation théorique d'avant 1990, l'Irak devra, entre autres, obtenir des Saoudiens qu'ils rouvrent l'oléoduc IPSA débouchant sur le port de Yanbu (Mer Rouge). Si ces derniers refusaient, l'Irak pourrait légitimement invoquer l'injustice et reprendre l'argument traditionnel de l'étroitesse de son accès aux eaux du Golfe à l'appui de nouvelles revendications territoriales.

Rôle des Etats-Unis

Compte tenu du contexte pétrolier mondial¹⁵, le retour de l'Irak sur le marché sera très difficile à négocier et la situation est porteuse de risques importants sur la sécurité régionale. Beaucoup dépendra de l'attitude américaine : ne pouvant unilatéralement maintenir l'embargo sur l'Irak si ce pays remplit les conditions fixées par l'ONU, ne souhaitant pas provoquer l'épreuve de force avec l'Union Européenne sur les investissements en Iran, les Etats-Unis devront faire pression sur l'Arabie Saoudite pour qu'elle accepte de « faire de la place » à l'Irak.

La concurrence de la Caspienne

A moyen terme, la situation de concurrence entre producteurs du Golfe pour l'accès aux marchés devrait s'accroître. L'assouplissement probable des sanctions unilatérales américaines sur l'Iran déclencherait un véritable « rush » d'investissements pétroliers et gaziers dans ce pays, qui souhaite lui aussi augmenter ses capacités de production. Dans le même temps, c'est surtout le pétrole de Caspienne qui devrait venir renforcer la concurrence entre offreurs au niveau mondial : la production pourrait atteindre 2 Mb/j en l'an 2000 et 6 Mb/j en 2015, d'après le DOE américain¹⁶.

La Caspienne : opportunité de diversification...

Pour les Européens comme pour les Américains, le pétrole de Caspienne est une opportunité de diversification de l'offre mondiale à moyen terme¹⁷. L'hypothèse implicite qui sous-tend cet objectif de diversification est une forte croissance de la demande qui entraînerait le retour d'un marché tendu, précipitant une concentration des approvisionnements mondiaux sur le Golfe Persique. C'est ainsi qu'il faut lire les efforts diplomatiques des Américains dans la région ; les enjeux les plus visibles (choix des tracés pour les oléoducs, position à l'égard de l'Iran ou de la Russie) ne sont que des contraintes dans la poursuite de l'objectif principal, qui est de favoriser l'émergence d'une alternative partielle au Golfe pour l'après-2010. De même la Chine s'intéresse de très près au développement pétrolier de la région Caspienne-Asie centrale et la compagnie nationale CNPC investira près de 10 milliards de dollars dans les champs du Kazakhstan et dans un oléoduc entre ce pays et la province du Xinjiang¹⁸. Sans ces

¹⁵. Seule une reprise en Asie et le maintien d'une croissance économique soutenue en Europe et aux Etats-Unis pourraient résorber les surplus d'offre pétrolière, contribuant à apaiser les sources de tension dans le Golfe.

¹⁶. DOE/EIA, *International Energy Outlook 1998*, p. 34. De l'avis même des rédacteurs du rapport, ces prévisions sont très optimistes...

¹⁷. Marc Grossman, Secrétaire d'Etat Adjoint déclarait récemment devant une commission du Sénat : « faire parvenir les ressources de Caspienne vers les marchés mondiaux contribuera à diversifier les marchés énergétiques, ce qui sera évidemment bénéfique à nos alliés européens [...] Nos objectifs sont la diversification de l'offre énergétique mondiale et le renforcement de la sécurité énergétique des Etats-Unis et de nos alliés européens [...] Nous pensons que le développement de l'offre en provenance de Caspienne favorisera la stabilité des marchés énergétiques européens et renforcera la sécurité et la prospérité de l'Europe » (International Economic Policy, Export and Trade Promotion Subcommittee of Foreign Relations Committee, « Hearing regarding Caspian sea oil exports », 8 juillet 1998).

¹⁸. US DOE, « A Status Report on Developing Transportation for Caspian Basin Oil and Gas Production », in *International Energy Outlook 1998*, *op. cit.*, pp. 191-193.

investissements spécifiques, ses importations futures devraient se concentrer quasi exclusivement sur le Moyen-Orient.

...ou facteur de déstabilisation ?

Mais l'émergence de cette nouvelle province, tant souhaitée par les gros consommateurs de pétrole, pourrait avoir un effet pervers sur la stabilité du marché mondial. Si la demande ne progressait que modérément (suite à une persistance et/ou à une extension de la crise asiatique), le pétrole de Caspienne viendrait concurrencer les producteurs du Golfe sur un marché déjà très difficile, pérennisant et accentuant les difficultés économiques et sociales de ces pays et renforçant le risque de déstabilisation interne et régionale. Dans ce cas, c'est sur une fragilisation du maillon le plus faible du marché mondial que déboucherait la relative éviction du Golfe par les autres producteurs et notamment la Caspienne.

CONCLUSION : LE DILEMME DE LA SECURITE ENERGETIQUE

En fonction de l'évolution de la demande, la stratégie visant à stimuler la concurrence sur le marché pétrolier et à favoriser l'émergence d'alternatives au pétrole du Moyen-Orient peut se retourner contre ses promoteurs : si les revenus pétroliers du Golfe sont si faibles qu'ils ne permettent pas aux Etats de faire face à leurs besoins immédiats, on risque une fragilisation des régimes, le retour des ambitions hégémoniques et la remise en cause de « l'équilibre instable » qui règne dans la région. Quel que soit le degré de concentration des approvisionnements mondiaux sur le Golfe Persique, ceux-ci risquent alors des perturbations du type des crises de 1979-80 ou de 1990-91 ¹⁹.

En termes plus généraux, on retrouve ici l'opposition entre court et long termes évoquée plus haut. La sécurité énergétique se pense traditionnellement à long terme et en termes de dépendance : il s'agit de limiter les possibilités pour une ou quelques puissances étrangères de transformer leur statut de fournisseur en un levier de pouvoir ; on considère également la possibilité de la défection d'un fournisseur, suite à des troubles internes graves. Les remèdes préventifs consistent donc à promouvoir la multiplicité des sources géographiques d'approvisionnement et à diversifier les types d'énergies utilisés. C'est la voie suivie — selon des modalités différentes mais dans l'ensemble, avec succès — par les grands pays industrialisés depuis les années 1970. D'autres facteurs plus ou moins indépendants de la volonté des Etats ²⁰ ont également puissamment contribué à la réduction de la vulnérabilité pétrolière mondiale.

Aujourd'hui, ces règles générales orientées sur le long terme pourraient entrer en contradiction avec une situation particulière, la fragilité économique et politique de ce qui devrait rester le

¹⁹. Ces deux crises ont eu des conséquences très contrastées sur le marché pétrolier : la première s'est traduite par un « choc pétrolier » durable, la seconde par une hausse brutale des cours suivie d'une chute tout aussi rapide. Cette différence de comportement sur la durée s'explique moins par les dynamiques de l'offre et de la demande que par les nouvelles modalités de commercialisation du brut et de fixation du prix, beaucoup plus flexibles et réactives, entrées en vigueur au cours des années 1980. Sur ce point, voir Philip K. Verleger, « Understanding the 1990 Oil Crisis », *The Energy Journal* vol. 11, n° 4, 1990 (pp. 15-33).

²⁰. Notamment les innovations techniques, organisationnelles et stratégiques permanentes opérées par l'industrie pétrolière depuis 25 ans, mais aussi l'assouplissement des régimes juridiques d'accès aux ressources initié au milieu des années 1980.

poumon pétrolier du monde : le Moyen-Orient. Les responsables politiques cherchent — et la dynamique actuelle de l'industrie y tend également — la réduction du taux de dépendance du marché vis-à-vis du Golfe. Cette tendance, en fragilisant économiquement et politiquement les gros producteurs du Golfe, pourrait se traduire par de nouveaux « mini-chocs » pétroliers, indépendamment de toute tension sur le marché.

*

* *

Oil and International Security: Old and New Issues

ABSTRACT

This paper questions the effectiveness of the link between international oil and (inter)national security. First, we explain and acknowledge the rise and decline of the traditional case of this link : the threat that so called « oil dependence » inflicts upon the national economy, hence the problem it raises for government. The reason for that decline is looked for in the emergence of multiple forms of competition in oil and energy markets, making the « oil weapon » less credible and its use less desirable and less possible. In oil like in any other commodity, the « normal » situation is the competition between suppliers for access to markets — not the other way round. For all basic economics tells us and experience has confirmed, analyses and policies (at least in France) are still strongly influenced by the « oil security » thinking shaped in the eve of the 1970s crises.

Yet, those fallacies may be the strongest obstacle to the acknowledgment of the real oil security issues we face. The main one is the possible political destabilisation of the Middle East due to oil competition between its members in an increasingly competitive world market. The consequences on regional antagonisms of the come back of Iraqi oil to the market on one hand, the internal stability of Iran and Saudi Arabia in a situation of lasting low oil revenues on the other hand, are reviewed as the main possible factors of regional destabilisation in a context of strong competition in the world oil market.

A large scale political burst with major oil producers concerned would certainly hurt developed and developing economy. That leads us to this paradoxical situation: the very cause of the decline of the traditional oil dependence issue — emergence and continuing strengthening of competition — is, due to Middle East situation, the main cause of possible destabilisation of world oil market today.