



LES ETATS-UNIS ET LE PETROLE DU MOYEN-ORIENT

Entretien avec Pierre Noël^(*)

Propos recueillis par Chadia Mokhchane

Août 2005

Entretien à paraître dans les *Cahiers de l'Orient*.

Les Cahiers de l'Orient : Dans quelle mesure pouvons-nous estimer que les Etats-Unis contrôlent les ressources pétrolières du Golfe arabo-persique ?

Pierre Noël : Tout dépend ce que recouvre la notion de « contrôle », mais les Etats-Unis ne disposent pas, et n'ont jamais disposé, d'un pouvoir d'influence directe sur les politiques pétrolières des pays de la région. Permettez-moi de remonter assez loin dans l'histoire. Jusqu'aux années 1950, le pouvoir était exercé sans partage, de manière quasi souveraine, par les grandes compagnies occidentales propriétaires des concessions au Moyen-Orient. (Edith Penrose et Morris Adelman ont étudié de manière définitive l'organisation et le fonctionnement de cet oligopole pétrolier.) Le système pétrolier mondial administré par les *majors* servait évidemment, et de manière très efficace, les intérêts stratégiques américains, c'est-à-dire l'approvisionnement du « monde libre » en général et de l'Europe en particulier. Mais cet « ordre pétrolier » privé

^(*) Pierre Noël est chercheur à l'Ifri, où il est responsable du programme « Energie et Relations internationales » et collabore au Centre français sur les Etats-Unis (CFE-Ifri). Publications récentes : « Les Etats-Unis et la sécurité pétrolière mondiale », dans *Ramses 2005* (Dunod, 2004), et « Dépendance pétrolière et politique étrangère américaine : au-delà des mythes », dans G. Chaliand et A. Jafalian (dir.), *La dépendance pétrolière. Mythes et réalités d'un enjeu stratégique*, Encyclopaedia Universalis Editions, 2005.

et oligopolistique, dont les bases remontent à l'entre-deux-guerres, s'est imposé largement contre la volonté des gouvernements européens et américain. Ce n'est qu'après 1945 qu'il a reçu la « bénédiction » des Etats-Unis. Encore ne fut-elle jamais entière ni définitive. Comme l'ont montré les travaux de David Painter ou Raymond Vernon, les *majors* américaines ont eu en permanence à défendre leur autonomie stratégique et opérationnelle contre les exigences diverses et contradictoires émanant du gouvernement des Etats-Unis : volonté de briser le « cartel » pétrolier, volonté de prendre directement en charge l'exploitation des ressources du Moyen-Orient, ou encore soutien aux revendications fiscales des Etats exportateurs.

A partir du milieu des années 1950 le mouvement d'émancipation des pays exportateurs s'accélère. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) est créée en 1960 comme instrument collectif de négociation avec les compagnies. Les termes juridiques et fiscaux des concessions historiques ne cessent d'être durcis dans des « renégociations » unilatérales ; les *majors* doivent restituer des territoires qui sont octroyés à de nouveaux entrants. La concurrence s'intensifie. En Irak, en Iran, au Koweït et en Arabie séoudite, les compagnies sont soumises à de fortes pressions de la part des gouvernements qui tous exigent un développement plus rapide de leurs capacités de production. Pendant toutes les années 1960, les prix baissent, alimentant le mécontentement des gouvernements. Ce processus débouchera sur la « révolution pétrolière » de 1971-1973, la nationalisation des concessions dans tous les pays du Moyen-Orient, et la transformation de l'OPEP en un cartel de gouvernements producteurs. Le « contrôle » du pétrole du Moyen-Orient passe des compagnies occidentales aux pays producteurs ; les Etats-Unis assistent, stupéfaits et effrayés (on peut renvoyer ici aux mémoires de Henry Kissinger), à l'effondrement de l'ordre pétrolier.

Au cours des trois décennies qui ont suivi la « révolution pétrolière » des années 1970, l'influence des Etats-Unis sur la définition des politiques pétrolières des pays du Golfe a été, au mieux, indirecte. L'Irak, et dans une moindre mesure l'Iran, ont des capacités de production largement inférieures à ce que permettrait leur base de ressources. Pour l'essentiel, ils ne le doivent qu'à eux-mêmes : révolutions, guerres, politiques pétrolières ultranationalistes, conditions contractuelles dissuasives pour les investisseurs étrangers. Dans les années 1990, les politiques américaines ont certainement renforcé les difficultés de ces deux pays à moderniser et à développer leur industrie pétrolière. La défense du régime de sanctions multilatérales contre l'Irak d'une part, l'imposition de sanctions unilatérales contre l'Iran d'autre part, ont constitué des freins extérieurs s'ajoutant aux résistances intérieures à la modernisation pétrolière.

Par rapport à l'Arabie séoudite le rôle des Etats-Unis est indirect mais il est très important. La protection militaire américaine a tenu le pays hors de portée de l'Iran, puis de l'Irak. Epargnée par la guerre – à la différence de ses deux grands voisins du Nord – l'Arabie séoudite a conservé les capacités financières nécessaires à l'entretien, à la modernisation et au développement de son infrastructure de production. Comme dans les autres pays du Golfe la base de ressources est sous-exploitée, mais il s'agit d'un choix stratégique autonome et non du produit des contingences politiques nationales et régionales. Le « parapluie » militaire américain a offert aux Séoudiens une autonomie et des marges de manœuvre en matière de politique pétrolière que l'histoire a dénié aux deux autres « géants » pétroliers de la région. En outre, les Séoudiens ont eu l'intelligence, après la nationalisation du secteur pétrolier en 1974, de maintenir avec les compagnies privées occidentales (en l'occurrence américaines) d'importants contrats de services grâce auxquels ils ont continué d'importer la meilleure technologie, de former leurs cadres et leurs techniciens, de maintenir la compagnie nationale publique au contact des profondes évolutions technologiques et organisationnelles qu'a connues l'industrie pétrolière depuis les années 1980. Au total, ce sont bien les relations avec les Etats-Unis, tant au niveau gouvernemental qu'au plan industriel, qui expliquent « l'exception séoudienne » dans le paysage pétrolier au Moyen-Orient, et la place qu'occupe ce pays sur la scène pétrolière mondiale depuis le début des années 1980.

Mais il ne faudrait pas en déduire que l'Arabie séoudite définit sa politique pétrolière conformément aux intérêts américains. Il ne me semble pas évident que les Etats-Unis obtiennent quoi que ce soit en échange de leur protection militaire. Qu'il s'agisse des décisions de production ou des plans d'investissement, les Séoudiens définissent leur politique pétrolière selon leurs stricts intérêts nationaux : ils maximisent leurs revenus à court terme, sous contrainte de défense de leur part de marché à moyen terme. Ce que beaucoup ont appelé la « modération » séoudienne en matière de prix n'est pas une faveur faite à l'Amérique ; elle résulte simplement de la reconnaissance que des prix trop élevés ralentissent la croissance économique mondiale, soutiennent la production dans les zones plus coûteuses, et stimulent les investissements dans les technologies et les énergies de substitution. Pendant une quinzaine d'années après 1985, les Séoudiens ont estimé qu'un prix autour de 20 dollars par baril représentait le meilleur compromis entre leurs intérêts de court terme et de moyen terme. Récemment, ils semblent s'être convaincus que le retour d'une forte croissance de la demande pétrolière mondiale leur permettrait de défendre durablement des prix très élevés, sans impact négatif sur leur part de marché ou sur la demande de pétrole. Ils ont remplacé l'objectif des 20 dollars par une fourchette de 22 à 28

dollars, assez rapidement abandonnée, d'abord *de facto*, puis *de jure*. Aujourd'hui, l'Arabie séoudite considère 40 dollars (si ce n'est 45) comme un prix plancher.

L'accord américano-séoudien (protection militaire contre politique pétrolière « responsable »), s'il existe, s'apparente à un marché de dupes. Les Etats-Unis n'ont pas d'autre choix que de « sanctuariser » militairement le cœur du système pétrolier mondial ; et les Séoudiens le savent bien. Tout ce qu'ils offrent en retour, c'est d'habiller habilement la stricte défense de leurs intérêts privés dans les draps de l'intérêt général : « modération », « responsabilité », « stabilité »... On peut juger la politique pétrolière séoudienne légitime ou scandaleuse ; mais l'idée selon laquelle elle procède d'un accord avec les Etats-Unis ne me paraît pas fondée. Même le comportement de producteur en dernier recours – le fait que l'Arabie séoudite dispose, la plupart du temps, de capacités inutilisées lui permettant de compenser une chute brutale de la production chez un autre producteur – ne requiert aucune incitation de la part de Washington. Lorsque les prix explosent, il est parfaitement rationnel de produire à pleine capacité, même pour le leader d'un cartel. Au cours de la seule année 2003, le comportement « responsable » de l'Arabie séoudite lors de la grève générale au Venezuela, des troubles au Nigeria, puis de la guerre en Irak, a rapporté plusieurs dizaines de milliards de dollars aux Séoudiens.

Aujourd'hui, l'Arabie séoudite semble se payer le luxe de sanctionner les Etats-Unis pour le durcissement du discours américain depuis 2001 et le développement d'un « anti-séoudisme » virulent dans certains cercles influents à Washington. Après de longues et difficiles négociations, les compagnies américaines ont été écartées des contrats gaziers offerts par les Séoudiens l'année dernière – les premiers investissements étrangers en exploration et production depuis trente ans.

Résumons. Les potentiels de l'Irak et dans une moindre mesure de l'Iran sont largement sous-exploités. L'Arabie séoudite définit sa politique pétrolière en fonction de ses stricts intérêts nationaux. Si le « contrôle » du pétrole du Golfe, ou la « mainmise » sur les ressources énergétiques, était la principale, voire l'unique motivation de la politique des Etats-Unis dans cette région, cette politique serait globalement un échec.

C.O. : En quoi consiste la politique américaine vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient ?

P. N. : Les consommateurs n'ont pas besoin « d'accéder » au pétrole du Moyen-Orient qui vient de lui-même vers les marchés. Le pétrole du Golfe n'est qu'une composante de l'offre pétrolière mondiale, qui est allouée de manière anonyme et purement marchande par les mécanismes du « *trading* », comme sur n'importe quel marché de matière première. Dans un marché mondialisé, intégré économiquement et techniquement comme l'est le marché du pétrole, la notion d'accès aux ressources n'a pas vraiment de sens pour les pays importateurs. C'est au marché qu'il faut « accéder », non aux ressources. Et les conditions d'accès au marché pétrolier sont les mêmes pour tous, que votre gouvernement soit une superpuissance ou un nain politique : il suffit de payer le prix en vigueur.

L'intérêt stratégique américain par rapport au pétrole du Golfe arabo-persique, c'est la sécurité des flux vers le marché mondial. Il ne s'agit pas d'accéder au pétrole du Moyen-Orient, mais de faire en sorte que celui-ci accède au marché mondial. Concrètement, les Etats-Unis sécurisent militairement les voies d'évacuation, notamment maritimes, mais aussi, plus ou moins directement, les infrastructures de production et d'exportation séoudiennes, qui sont et resteront le cœur du système pétrolier mondial. Cet intérêt n'est pas lié aux volumes de pétrole effectivement exportés vers les Etats-Unis, mais à la place du pétrole du Golfe dans l'offre pétrolière mondiale. En d'autres termes, la fameuse « réduction de la dépendance américaine par rapport au pétrole du Golfe » – invariant du discours politique américain sur la sécurité énergétique –, à supposer qu'elle soit possible, n'aurait aucun impact sur la nécessité de sécuriser les flux du Moyen-Orient vers le marché mondial. Encore un paradoxe de la relation américano-séoudienne : quand bien même l'intégralité du pétrole séoudien serait consommé en Asie et en Europe, les Etats-Unis seraient encore contraints, pour des raisons de strict intérêt national, d'étendre leur « parapluie » militaire sur le royaume pétrolier. Le marché pétrolier est mondialisé et l'Arabie séoudite en est le cœur : c'est une donnée structurante, incontournable.

Le Moyen-Orient, où s'impose cette problématique de sécurisation des flux, occupe une position marginale, en tout cas singulière dans la politique pétrolière internationale américaine. L'objectif central de cette politique, c'est la diversification de l'offre pétrolière mondiale. Or la diversification s'opère, par définition, aux dépens du Moyen-Orient. Diversifier l'offre, c'est chercher à minimiser la contribution du Golfe – région prolifique, qui est aussi le cœur du cartel de l'OPEP – à la couverture de la demande mondiale. Concrètement, les Etats-Unis cherchent, depuis le début des années 1980, à promouvoir l'ouverture

des pays producteurs aux investissements privés internationaux en exploration et production. Ils s'attachent également à diffuser des normes juridiques contraignantes qui encadrent les relations contractuelles entre Etats propriétaires de ressources et compagnies privées étrangères, garantissant aux investisseurs un haut degré de sécurité des droits acquis par contrat. Cette politique est appliquée avec une grande continuité – et une efficacité certaine, bien qu'inégale – depuis 25 ans, partout dans le monde, particulièrement dans les pays en développement non membres de l'OPEP. Les pays du Moyen-Orient, pour leur part, sont demeurés très largement imperméables à cet exercice du « soft power » américain dans le domaine pétrolier.

Le pouvoir que les Etats-Unis exercent au Moyen-Orient pour assurer leur sécurité énergétique est essentiellement un pouvoir négatif : il s'agit d'empêcher quiconque de porter atteinte à l'intégrité des flux, en particulier à la production et à l'évacuation du pétrole séoudien. Si on veut absolument appeler cela un « contrôle », pourquoi pas, mais la notion de contrôle me paraîtrait plus adaptée si les Etats-Unis disposaient d'un réel pouvoir d'influence sur les politiques pétrolières des pays de la région, ce qui n'est pas le cas. Ce qui importe, c'est de bien comprendre la nature de l'intérêt stratégique américain et la nature des politiques mises en œuvre pour le défendre.

C. O. : Quelles sont les implications des politiques américaines pour les autres puissances, en particulier l'Europe ?

P. N. : Il n'existe pas de concurrence absolue entre pays importateurs pour l'accès aux ressources pétrolières. Tout le monde peut acheter sans limitation, pourvu qu'on paie le prix de marché. Et tout le monde paie le même prix, quelles que soient les sources d'approvisionnement. La politique américaine vis-à-vis du pétrole du Golfe n'a aucune dimension prédatrice. Au contraire, la sécurisation des flux pétroliers vers le marché mondial bénéficie à tous les consommateurs : elle a une dimension de « bien public mondial ». Mais la réciproque est également vraie : si les initiatives politico-militaires américaines au Moyen-Orient déstabilisent un ou plusieurs producteurs importants, les consommateurs du monde entier en subissent les effets.

L'idée que le « contrôle » du pétrole du Golfe confère aux Etats-Unis la capacité de peser sur les conditions de l'approvisionnement chinois ou européen me paraît infondée. Parce que le marché est intégré mondialement, il est techniquement impossible d'affecter de manière sélective un importateur en influençant les politiques pétrolières des pays du Golfe, qu'il s'agisse des

décisions de production à court terme ou de la politique d'investissement à moyen et long terme. Supposons que les Etats-Unis obtiennent d'ici quelques années une forte augmentation des capacités de production de l'Irak, il serait techniquement impossible de leur « réserver » ce pétrole, qui viendrait se fondre dans l'offre mondiale. La Chine et l'Europe en bénéficieraient autant que l'Amérique.

C. O. : Vous contestez l'idée selon laquelle la guerre en Irak est motivée par des considérations pétrolières. Quelle est votre analyse ? Plus généralement, quelle est selon vous la place du pétrole dans la nouvelle politique des Etats-Unis au Moyen-Orient ?

P. N. : Comme je l'ai dit plus haut les Etats-Unis ne s'intéressent directement au pétrole du Golfe que sous l'angle de la sécurité des flux. L'objectif central de la politique pétrolière internationale américaine étant la diversification de l'offre, le problème du Golfe s'est posé, jusqu'ici, davantage en termes d'abondance que de rareté. Nous sommes peut-être aujourd'hui dans une situation pétrolière nouvelle. Pour la première fois depuis trente ans, en raison du retour d'une forte croissance de la demande, l'évolution des capacités de production des pays du Golfe représente un enjeu énergétique mondial. Les Etats-Unis le savent évidemment et l'anticipent même depuis longtemps. Mais on doit bien constater que cette préoccupation ne structure pas la politique de l'administration Bush dans la région.

Le gouvernement de Saddam Hussein voulait investir et présentait des plans ambitieux et crédibles pour « l'après sanctions ». Une politique réaliste, motivée par les intérêts énergétiques de l'Amérique, commandait de trouver un arrangement avec Saddam Hussein du type : renforcement et pérennisation des inspections contre levée des sanctions. Ce que révèle l'affaire irakienne à mon sens, c'est que l'administration Bush est prête à prendre d'importants risques pétroliers, à court terme comme à long terme, pour poursuivre ses objectifs politiques au Moyen-Orient. Il se peut que nous en ayons prochainement une autre illustration à propos de l'Iran : si les dirigeants américains étaient acculés à choisir entre le risque d'une catastrophe pétrolière et le risque d'un Iran nucléaire, ils pourraient bien opter pour le premier.

Il me semble que la sécurité pétrolière, c'est-à-dire les intérêts matériels et directs, tend à passer au second plan au profit d'intérêts plus indirects situés dans l'ordre « idéal », voire quasi spirituel. C'est peut-être cela la révolution de G. W. Bush dans la politique américaine au Moyen-Orient. Il est intéressant de noter que cette réorientation suscite l'ire de l'establishment républicain réaliste, les Brent

Scrowcroft, James Baker, et autres George Bush senior (auxquels il faudrait ajouter Colin Powell). Les principaux architectes de la guerre de 1991 étaient fermement opposés à la guerre de 2003 : voilà un fait qui mérite notre attention. « Tempête du désert » était une guerre principalement ordonnée au rétablissement de la sécurité des flux pétroliers vers le marché mondial. « Liberté pour l'Irak » était une guerre destinée à initier une transformation politique régionale, fût-ce au prix d'une crise pétrolière. Assimiler les opérations de 1991 et 2003 comme deux « guerres pour le pétrole », comme l'ont fait tant d'analystes, me paraît difficilement défendable.

On objecte parfois que l'invasion de l'Irak est une opération pétrolière à long terme, et qu'une fois un régime pro-américain installé à Bagdad, les Irakiens vont conduire une politique favorable aux Etats-Unis et développer fortement leurs capacités de production. Cela me semble relever de la politique-fiction. On peut faire deux grandes hypothèses quant à l'avenir du pétrole irakien, en fonction de l'évolution politique du pays. Soit l'Irak s'enfonce dans la guerre civile et le chaos, auquel cas le potentiel pétrolier irakien est perdu sinon à jamais, du moins pour longtemps. Soit un pouvoir stable finit par s'affirmer, ayant autorité sur l'ensemble du territoire actuel, et alors il mettra en œuvre une politique pétrolière prudente, marquée par un fort nationalisme, principalement ordonnée à la maximisation des revenus, soucieuse de l'interaction avec les autres grands pays de l'OPEP. La base de ressources est tellement sous-exploitée qu'il y aura certainement des augmentations de capacités, en partenariat avec des compagnies étrangères. Mais une évolution rapide et profonde dans le sens du libéralisme pétrolier me paraît toujours aussi improbable. (J'ajoute que je n'ai jamais entendu un responsable de l'administration Bush citer la libéralisation de l'industrie pétrolière comme un des objectifs du « changement de régime » en Irak ou de la nouvelle politique américaine au Moyen-Orient.)

Si l'opération américaine en Irak finit par accoucher d'un gouvernement stable et légitime, les Etats-Unis auront certainement une influence très limitée sur sa politique pétrolière. A fortiori s'il s'agit d'un régime démocratique. En dehors des pays industrialisés comme le Royaume-Uni, le Canada, les Etats-Unis ou la Norvège, les « démocraties pétrolières » sont en général très peu libérales (le Mexique et le Venezuela sont deux exemples parlants). Dans un pays pauvre disposant d'un important potentiel pétrolier, le processus démocratique a peu de chances de déboucher sur une gestion pétrolière libérale.

C.O. : On se souvient que les Etats-Unis ont appliqué des mesures discriminatoires contre la France lors des premières phases de la reconstruction. Les intérêts français ne risquent-ils pas d'être exclus du jeu pétrolier irakien ?

P. N. : Lorsqu'ils souhaiteront octroyer des contrats d'exploration et de production, les Irakiens chercheront à faire jouer la concurrence entre les compagnies internationales. Même s'ils le souhaitent, je ne pense pas que les Etats-Unis aient les moyens d'imposer un traitement privilégié pour les compagnies américaines. Vraisemblablement, les projets importants seront conduits en consortiums multinationaux. Il me semble que TOTAL a autant de chances que ses concurrents (y compris américains) d'obtenir des contrats en Irak le moment venu.

De manière générale les circonstances au Moyen-Orient ne sont pas favorables aux compagnies américaines. La politique étrangère de l'administration Bush a beaucoup dégradé l'image des Etats-Unis et cela ne peut pas ne pas avoir de conséquences, plus ou moins directes, pour les sociétés américaines. J'ai mentionné plus haut le fait qu'elles n'ont obtenu aucun des contrats gaziers octroyés par l'Arabie saoudite en 2004.

C. O. : D'après vous, quel est le rôle des compagnies pétrolières américaines dans la définition de la politique des Etats-Unis au Moyen-Orient ?

P. N. : L'idée que les compagnies pétrolières américaines soutiennent, voire inspirent, la politique de l'administration Bush au Moyen-Orient participe de cette vision comploteuse à laquelle, malheureusement, beaucoup cèdent en France. Les pétroliers américains, comme tous les pétroliers du monde, valorisent par-dessus tout la stabilité, la prévisibilité et le pragmatisme commercial des gouvernements avec lesquels ils font des affaires. Les distinctions entre tyrannie et démocratie, entre régimes modérés et radicaux, laïques et religieux, ne les intéressent que modérément. La politique américaine de « coup de pied dans la fourmilière » au Moyen-Orient, inspirée par l'idéalisme musclé des néo-conservateurs, ne sert pas les intérêts des multinationales pétrolières. Comme leurs homologues européens, les responsables des *majors* américaines étaient très réservés vis-à-vis de l'invasion de l'Irak.

Les compagnies pétrolières américaines s'intéressent beaucoup à la politique des Etats-Unis vis-à-vis de l'Iran. Mais elles poussent à la levée des sanctions unilatérales, pas au changement de régime ! Les pétroliers sont les premiers financeurs de USA Engage, le lobby industriel qui milite pour la levée

des sanctions américaines. Les compagnies européennes (TOTAL, Shell, ENI, entre autres), qui ont mis un pied en Iran au cours des dix dernières années, cherchent à faire comprendre au régime iranien qu'il n'y a pas d'avenir hors d'une réelle ouverture aux investisseurs étrangers. Les compagnies américaines ne demandent qu'à se joindre à cet effort. Une opération militaire, ou même des sanctions multilatérales contre l'Iran, signifierait dix à quinze ans de perdus dans ce processus.