

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE DANS LA RÉGION DE LA MER CASPIENNE

DE CLINTON À BUSH

PAR

ANNIE JAFALIAN (*)

« Les accords, traités et alliances peuvent être ignorés, désavoués ou réinterprétés, tandis que l'existence de pipelines dépasse les circonstances qui les ont créés » (1).

INTRODUCTION

Située du Nord au Sud entre la Russie et l'Iran et d'Est en Ouest entre les régions du Caucase et de l'Asie centrale, la mer Caspienne suscite – dès la dislocation de l'URSS – l'intérêt tant des industriels que des dirigeants politiques américains. En effet, la zone contiendrait, selon les sources, entre 2 et 6 % des réserves mondiales de pétrole et de 6 à 9 % des réserves mondiales de gaz. A partir du mois d'avril 1993, de nombreuses compagnies pétrolières, notamment américaines, commencent à conclure des accords de production avec les États de la région, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et, dans une moindre mesure, le Turkménistan. Dans les mois qui suivent, les membres de l'administration américaine manifestent leur attention à l'égard des projets d'exploitation des ressources de la zone. En octobre 1993, le conseiller spécial au Secrétaire d'Etat chargé des nouveaux États indépendants, Strobe Talbott, intervenant devant la Chambre des Représentants, exprime en effet son intérêt pour les activités engagées par les industriels dans la région (2).

L'attention accordée par les pouvoirs publics aux projets énergétiques de la région de la mer Caspienne se traduit en particulier, sous l'Administration Clinton, par le soutien officiel à différentes voies d'oléoducs et de gazoducs servant les objectifs stratégiques des États-Unis. Le choix des pays transits et destinataires définira en effet les zones d'influence et les axes de coopération régionaux et internationaux. C'est dans cette perspective que le gouver-

(*) Chargée de recherches à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

(1) Laurent RUSECKAS, « Energy and Politics in Central Asia and the Caucasus », *AccessAsia Review*, juillet 1998, vol. 1, n° 2, p. 6.

(2) Strobe TALBOTT, « US Policy Toward the Newly Independent States », audition devant la Chambre des Représentants des États-Unis, Commission des Affaires étrangères, 6 octobre 1993.

nement américain déclare officiellement soutenir le développement d'un corridor de transport Est-Ouest, ayant vocation à acheminer les ressources énergétiques de la région vers la Turquie, afin de contourner l'Iran et d'éviter que la Russie n'exerce un monopole sur les routes d'exportation du gaz et du pétrole. Enregistrant les progrès réalisés en ce sens avec les Etats de la région, le Président Clinton appelle, en avril 2000, « *les compagnies américaines... à travailler avec l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan et la Turquie pour transformer les cadres juridiques en réalité commerciale* » (3). Or, les compagnies américaines les plus largement implantées dans la région, considérant les projets orientés vers la Turquie comme commercialement peu compétitifs, hésitent à s'engager dans cette voie.

L'élection de George Bush à la présidence des Etats-Unis provoque des incertitudes quant à la pérennité de l'option stratégique définie par Bill Clinton en coopération avec la Turquie. Dès le mois de janvier 2001, la presse azerbaïdjanaise évoque l'hypothèse d'éventuels changements consécutifs à l'arrivée au pouvoir d'une « *équipe républicaine [qui] va donner la priorité aux intérêts nationaux américains plutôt qu'aux questions régionales et mondiales ne promettant pas de dividendes économiques et politiques réels et rapides. Les compagnies pétrolières américaines..., arguant du caractère économiquement peu rentable de la variante [turque], ont depuis longtemps perdu tout intérêt dans le projet... Il semble maintenant que l'équipe Bush va privilégier les bénéfices économiques et financiers des compagnies de son pays... Bush lui-même est un représentant influent des cercles pétroliers* » (4).

S'inscrivant dans le cadre des interactions entre le politique et l'économique en relations internationales, la stratégie des pipelines développées par l'Administration Bush dans la région de la mer Caspienne manifeste-t-elle une convergence avec celle menée par les compagnies pétrolières ? Il semblerait que les conflits d'intérêts opposant, pendant l'ère Clinton, les autorités publiques aux industriels américains perdurent, à certains égards, sous la présidence Bush. Cette relative continuité dans la politique américaine vis-à-vis des enjeux énergétiques en Asie centrale et dans le Caucase n'exclut toutefois pas certaines évolutions, qui paraissent davantage liées à des considérations internationales qu'à des facteurs internes.

STRATÉGIES D'ENTREPRISES,

STRATÉGIES ETATIQUES : VERS UNE EVENTUELLE CONVERGENCE

Dans un article au titre évocateur, Julia Nanay, spécialiste des enjeux énergétiques de la Caspienne à la Petroleum Finance Company, note – en

(3) Maison-Blanche, « Clinton on Baku-Ceyhan Framework Agreement », 28 avril 2002, sur le site Internet www.useu.be/ISSUES/casp0428.html.

(4) « New US Administration to Dump Baku-Ceyhan Oil Pipeline Project », *Yeni Musavat*, 4 janvier 2001.

octobre 1998 – la « *divergence entre les intérêts politiques et les intérêts économiques* » des Etats-Unis dans la région (5). Les compagnies américaines ont, en effet, étudié des options d'évacuation du gaz et du pétrole différentes de celles officiellement soutenues par l'Administration Clinton dans le cadre du corridor Est-Ouest. L'élection de George Bush ainsi que l'intervention militaire en Afghanistan provoquent le développement d'hypothèses relatives à une réorientation de la politique américaine dans le Caucase et en Asie centrale, tendant à harmoniser les stratégies étatiques avec les stratégies d'entreprises.

Les compagnies pétrolières : alternatives au corridor de transport Est-Ouest

De nombreuses compagnies pétrolières américaines sont implantées dans les Etats littoraux de la mer Caspienne.

Parmi elles, ChevronTexaco et ExxonMobil occupent une position majeure aux côtés d'Unocal, Philipps Petroleum, Devon Energy, Amerada Hess, Arco, Conoco et Moncrief (6). Cherchant à acheminer à moindre coût la production des grandes quantités de gaz et de pétrole vers les marchés de consommation, les compagnies les plus engagées dans la région favorisent des alternatives d'exportation autres que celles conduisant vers la Turquie.

ChevronTexaco, mesurant l'influence majeure de la Russie dans la région de la mer Caspienne, encourage vivement la construction d'un oléoduc reliant le gisement kazakh de Tengouiz au port russe de Novorossisk. Ainsi, en mai 1997, alors que le consortium chargé d'acheminer le pétrole kazakh vers les marchés de consommation est enfin restructuré, Richard Matzke, représentant de la compagnie, note : « *cela peut être tentant de penser que l'ancienne URSS est morte à jamais. Mais un examen plus rigoureux révèle que le passé a encore une forte emprise sur le présent, et donc, sur l'avenir... Plus de 80 % du système des pipelines est encore en Russie... L'histoire a redéfini les frontières politiques, mais la Russie détermine encore l'évolution des transports du pétrole dans la région* » (7). Si l'Administration Clinton ne s'est pas opposée au projet figurant parmi les cinq pipelines officiellement soutenus par les Etats-Unis, elle ne s'est pas pour autant engagée de façon décisive en faveur de sa réalisation. A l'occasion de l'inauguration de l'oléoduc Ten-

(5) Julia NANAY, « The US in the Caspian : The Divergence of Political and Commercial Interests », *Middle East Policy*, octobre 1998, vol. 6, n° 2, pp. 150-157.

(6) Pour une liste des compagnies américaines investissant en Asie centrale et dans le Caucase, cf. le site Internet du Département américain du Commerce, www.bisnis.doc.gov, ainsi que celui du centre d'information du Département de l'Énergie, www.eia.doe.gov.

(7) Richard MATZKE, « Pipeline to Progress : FSU Oil Exports Past, Present and Future », discours prononcé à la *National Association of Petroleum Investments Analysis*, 21 mai 1997.

guiz-Novorossisk en novembre 2001, le Président Bush souligne en effet « *le rôle moteur* » joué à cet égard par ChevronTexaco et ExxonMobil (8).

C'est par ailleurs au profit d'une coopération avec l'Iran que les compagnies Chevron, Mobil et Conoco souhaitent développer des alternatives à la voie russe. Or, les décrets adoptés par le Président Bill Clinton le 15 mars et le 6 mai 1995, ainsi que la loi votée par le Congrès le 5 août 1996 (ILSA), interdisent tout investissement dans le secteur pétrolier iranien (9). En avril 1998, Mobil demande au Département des Finances la possibilité de bénéficier d'une exemption en vue de réaliser des *swaps* pétroliers avec l'Iran. L'Administration rejette sa demande. Michael Stinson, représentant de Conoco, estime pourtant que « *la plupart des compagnies énergétiques opérant à l'Est de la Caspienne pensent que vendre le pétrole... à travers l'Iran pourrait représenter [une option] très compétitive, offrant probablement les coûts les plus bas* » (10). De même, quelques semaines avant l'élection présidentielle aux Etats-Unis, Richard Matzke appelle, au nom de Chevron, l'administration à « *aider les compagnies américaines à être les ambassadrices du progrès en Iran* » (11). C'est en vertu de préoccupations économiques qu'il considère avec prudence le projet d'oléoduc reliant Bakou, en Azerbaïdjan, au port de Ceyhan, en Turquie, soutenu par l'administration : « *nous devons impérativement garder à l'esprit les coûts et les dépenses de fonctionnement lorsque nous considérons les projets d'exportation à long terme* » (12).

Quant à la compagnie Unocal, c'est vers l'Afghanistan que ses projets s'orientent. Il s'agit de construire un gazoduc acheminant le gaz turkmène vers les marchés du Pakistan à travers l'Afghanistan. Dans cette perspective, la compagnie signe, le 21 octobre 1995, un accord avec le Turkménistan (13) et annonce, le 27 octobre 1997, avoir créé un consortium chargé de développer le projet (14). Sans pour autant écarter l'option afghane (15), l'Administration Clinton encourage officiellement, pour sa part, la construc-

(8) Maison-Blanche, « President's Statement on the Caspian Pipeline Consortium », 28 novembre 2001, sur le site Internet www.whitehouse.gov/news/2001/11/20011128-11.html.

(9) Il s'agit notamment de l'*Iran Libya Sanctions Act*, également connu sous le nom de « loi d'Amato », imposant des sanctions à toute compagnie qui investirait plus de 40 milliards de dollars (seuil abaissé à 20 milliards de dollars en 1997) dans le secteur de l'industrie pétrolière en Iran.

(10) Conoco, « Conoco : More Than One Pipeline Needed in Caspian », 3 mars 1999.

(11) Richard MATZKE, « From Great Game to Great Gain : The Unfolding Story of the Caspian Oil », discours prononcé au *Houston World Affairs Council*, Houston, 19 septembre 2000.

(12) Richard MATZKE, « Caspian Oil : Cooperation or Competition? », discours prononcé dans le cadre du sommet sur le gaz et le pétrole de la Caspienne, *Centre for Global Energy Studies*, Londres, 4 novembre 1998.

(13) Unocal, « Unocal, Delta Sign MOU with Gazprom and Turkmenrusgaz for Natural Gas Pipeline Project », 13 août 1996.

(14) Unocal, « Consortium Formed to Build Central Asia Gas Pipeline », 27 octobre 1997.

(15) Le Département américain de l'Énergie étudie l'option afghane dès le mois de juillet 1995 : cf. Jim NICHOL, « Central Asia's New States : Political Developments and Implications for US Interests », *Congressional Research Service*, 19 décembre 1996. Quant au Département du Commerce, il présente encore, en septembre 1999, le gazoduc trans-afghan comme un « *des projets d'investissements prioritaires... approuvés par le gouvernement* ». Cf. à ce sujet le site Internet www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/9909txEnergy.htm. Plus récemment, Kenneth Katzman note que, « *de 1996 à 1998, l'Administration a soutenu les propositions d'oléo-*

tion d'un gazoduc transcasprien, reliant le Turkménistan à la Turquie à travers la mer Caspienne et l'Azerbaïdjan (16). Considérant « *la détérioration des conditions politiques de la région* », Unocal déclare toutefois, le 21 août 1998, suspendre sa participation au consortium et s'en retire formellement le 4 décembre 1998 (17). La compagnie envisage d'autre part la construction d'un oléoduc parallèle, transportant le pétrole kazakh vers le Pakistan à travers le Turkménistan et l'Afghanistan. Cette option est effectivement considérée comme « *la route... la plus proche des marchés asiatiques et... la moins chère en terme de coût de transport* » (18). Les pouvoirs publics à Washington favorisent quant à eux un projet d'oléoduc allant du Kazakhstan à la Turquie, en passant par la mer Caspienne et l'Azerbaïdjan. Tout comme le projet de gazoduc, la perspective d'un oléoduc transafghan reste dépendante de l'évolution de la situation politique en Afghanistan.

Les liens de l'Administration Bush avec les compagnies pétrolières : quel impact ?

La nomination, à des postes clefs de l'Administration Bush, de différentes personnalités ayant précédemment travaillé dans l'industrie pétrolière est perçue par un grand nombre d'observateurs comme annonçant une éventuelle convergence des stratégies d'entreprises et des stratégies étatiques aux Etats-Unis. Dans la région de la mer Caspienne, cette convergence jouerait en faveur de l'Iran et se manifesterait notamment à travers la politique menée par les Etats-Unis en Afghanistan.

Certains membres de l'administration républicaine ont effectivement des liens étroits avec des compagnies pétrolières. Il en va ainsi, par exemple, de Condoleezza Rice, conseillère de George Bush pour la sécurité nationale, qui était membre du conseil d'administration de la compagnie Chevron depuis 1991. Moins connue, Kathleen Cooper, sous-secrétaire d'Etat au Commerce, travaillait – depuis 1990 – pour la compagnie ExxonMobil. Ross Connelly, vice-président de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC), agence gouvernementale assurant le risque politique des investissements américains privés dans les pays les moins avancés, a été, de 1975 à 1996, au service du

ducs et de gazoducs à travers l'Afghanistan pour inciter les factions en conflit à coopérer : Kenneth KATZMAN, « Afghanistan : Current Issues and US Policy », *Congressional Research Service*, 13 septembre 2002.

(16) Le Trade Development Agency (TDA), agence fédérale indépendante, finance en effet une étude de faisabilité menée par Enron en juin 1998, engageant un budget de 750 000 dollars, afin d'examiner les perspectives de construction d'un gazoduc transcasprien. Cf. à ce sujet le rapport annuel du TDA publié en 1998, sur le site Internet www.tda.gov/abouttda/report98/activitiesnis.html.

(17) Unocal, « Unocal Statement on Withdrawal from Central Asia Gas (CentGas) Pipeline Project », 10 décembre 1998.

(18) John MARESCA, représentant d'Unocal, « US Interests in the Central Asian Republics », audition devant la Chambre des Représentants des États-Unis, Commission des Affaires étrangères, 12 février 1998.

groupe Bechtel, offrant des services d'ingénierie et de construction au Kazakhstan (19). Ces relations ont parfois été présentées comme un facteur de rapprochement possible des Etats-Unis avec l'Iran (20). Le choix de Dick Cheney à la fonction de vice-Président des Etats-Unis figurerait ainsi parmi les signes les plus prometteurs d'un assouplissement éventuel de la politique de Washington vis-à-vis de Téhéran. De 1995 à 2000, Dick Cheney préside en effet la compagnie pétrolière Halliburton, fournissant notamment des services d'ingénierie et de construction au Kazakhstan, en Azerbaïdjan et au Turkménistan. C'est à ce titre qu'il prend explicitement l'exemple des projets d'exportation des ressources de la mer Caspienne pour contester les effets des sanctions unilatérales appliquées à l'encontre de l'Iran, empêchant les compagnies américaines d'opérer efficacement dans la région (21).

La politique américaine menée en Afghanistan depuis l'intervention militaire d'octobre 2001 serait, de fait, une des manifestations de l'influence croissante des compagnies pétrolières sur l'administration. Dans un article publié dans la revue bimensuelle de l'Institut sur le Caucase et l'Asie centrale de l'Université Johns Hopkins, à Washington, est ainsi évoquée « *la façon dont le secteur des énergies influence les politiques de l'Administration Bush en Afghanistan et en Asie centrale* » (22). La nomination, le 31 décembre 2001, de Zalmay Khalilzad, ancien consultant auprès d'Unocal, au poste d'envoyé spécial des Etats-Unis en Afghanistan (23), ainsi que celle d'Hamid Karzaï, ayant également travaillé pour Unocal, à la tête du gouvernement intérimaire afghan, s'inscriraient dans cette logique. Le 8 février 2002, les Présidents afghan et pakistanais, considérant les perspectives de stabilisation de la région, remettent le projet de gazoduc transafghan à l'ordre du jour. Le Président turkmène souscrit immédiatement à la proposition. Le 20 mai 2002, les dirigeants du Turkménistan, du Pakistan et d'Afghanistan appellent alors au financement d'une étude de faisabilité afin de promouvoir le projet, que la Banque asiatique se déclare disposée à engager à l'occasion d'une réunion tripartite organisée les 9 et 10 juillet 2002. L'initiative permettrait à l'Administration Bush de mettre en œuvre un projet étudié sous l'Administration Clinton, mais rendu impossible en raison de l'instabilité politique caractérisant la région.

(19) Pour une biographie des personnalités mentionnées, cf. les sites Internet officiels de la Maison-Blanche, du Département du Commerce et de l'OPIC.

(20) A ce sujet, cf. par exemple Colin MACKINNON, « Will the New Administration Formulate New Iran, Caspian Policies? », *Washington Report on Middle East Affairs*, vol. 20, n° 2, 31 mars 2001.

(21) Dick CHENEY, « Defending Liberty in a Global Economy », intervention à la conférence organisée par le Cato Institute le 23 juin 1998, disponible sur le site Internet www.cato.org/speeches/sp-de062398.html.

(22) Ron CALLARI, « Energy Interests, the US Government and the Post-Taliban Transcaspian Pipeline », *Central Asia – Caucasus Analyst*, 22 mai 2002.

(23) Zalmay Khalilzad, chargé d'étude à la Rand Corporation de 1993 à 1999, avait été nommé au poste de conseiller présidentiel chargé du Golfe et de l'Asie du Sud-Ouest par Condoleezza Rice le 23 mai 2001.

L'ADMINISTRATION BUSH ET LES COMPAGNIES PÉTROLIÈRES :
PERSISTANCE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Malgré l'arrivée au pouvoir d'une équipe susceptible de réorienter les axes de coopération définis par l'Administration Clinton en Asie centrale et dans le Caucase, il n'y a eu – dans les premiers mois de l'Administration Bush – aucun changement dans la politique américaine vis-à-vis de la Caspienne. Intervenant dans le cadre d'une conférence à l'Université d'Harvard en avril 2001, Elizabeth Jones, chargée de la diplomatie énergétique dans la région, déclare en effet que « *rien n'a changé* » en la matière (24). Washington continue à encourager la coopération avec la Turquie ainsi qu'à interdire le développement de liens avec l'Iran. Quant aux alternatives d'exportation des ressources énergétiques de la zone à travers l'Afghanistan, si elles deviennent désormais envisageables, leur financement n'en demeure pas moins incertain.

Le soutien de l'Administration Bush au corridor de transport Est-Ouest

Le développement d'un corridor de transport énergétique Est-Ouest demeure parmi les objectifs de l'Administration Bush. Il est explicitement mentionné dans le rapport publié le 17 mai 2001 par un groupe d'experts chargé de promouvoir une distribution fiable d'énergie aux États-Unis et placé sous la direction de Dick Cheney (25). Ce dernier a une connaissance approfondie des enjeux que présente la région de la mer Caspienne. Jusqu'en novembre 2000, il préside – en tant que PDG d'Halliburton – le comité des conseillers de la Chambre de commerce américano-azerbaïdjanaise, créée en 1995. Cette fonction lui permet notamment d'apprécier l'évolution des projets en Azerbaïdjan (26). De fait, en visite à Bakou le 6 juin 2001, Steven Mann, conseiller présidentiel pour la diplomatie énergétique dans le bassin de la Caspienne, affirme : « *L'Administration Bush soutient fermement et pleinement le corridor énergétique Est-Ouest* », tout comme le vice-Président Dick Cheney (27). L'année suivante, évoquant par ailleurs la présence des compagnies américaines en Azerbaïdjan, il déclare « *espère[r] qu'elles joueront un*

(24) Elizabeth JONES, « US Caspian Energy Diplomacy : What Has Changed ? », intervention au programme d'étude sur la Caspienne de l'Université d'Harvard, 11 avril 2001. Cf. également Douglas BLUM, « American Caspian Policy under the Bush Administration », *PONARS Policy Memo*, n° 190, mars 2001.

(25) National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy – Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*, mai 2001, ch. 8, p. 12.

(26) Richard Armitage, nommé Secrétaire d'État adjoint le 23 mars 2001, a – pour sa part – été membre du conseil d'administration de la Chambre de commerce américano-azerbaïdjanaise dès sa création jusqu'en février 2001.

(27) Steven MANN, conférence de presse du 6 juin 2001, disponible sur le site Internet www.usemb-anka.raorg.tr/Washnews/wnt06061.htm.

rôle moteur dans le développement et la construction de ce corridor énergétique Est-Ouest » (28).

Les discussions portent essentiellement, pour les compagnies américaines, sur le coût de la construction de l'oléoduc Bakou-Ceyhan. L'incertitude concerne le financement du projet, engageant un budget initialement estimé entre 2 et 4 milliards de dollars, finalement défini à 2,9 milliards de dollars. Le 4 juin 2002, Ross Connelly, vice-président de l'OPIC, annonce que l'agence fournira 300 millions de dollars d'assurance au risque politique pour faciliter le financement, par les banques commerciales, de la première phase du projet (29). Il est effectivement question de financer la construction de l'oléoduc Bakou-Ceyhan à 70 % par des prêts accordés par des institutions financières internationales. La Banque mondiale serait, dans cette perspective, disposée à attribuer un prêt de 500 millions de dollars, et la BERD, de 300 millions de dollars, pour la réalisation du projet. Les compagnies financeraient, pour leur part, 30 % des investissements nécessaires à la construction du tube (30).

Le 1^{er} août 2002, est alors créée, à Londres, sous l'impulsion de BP-Amoco, la BTC Pipeline Company, chargée de finaliser la construction de l'oléoduc Bakou-Ceyhan au début de l'année 2005. Les compagnies américaines Unocal et Amerada Hess décident de participer au projet, détenant respectivement 8,9 %, et 2,36 % d'intérêt dans la compagnie (31). Exxon-Mobil et ChevronTexaco refusent, quant à elles, de prendre part à l'entreprise. La construction est lancée le 18 septembre 2002 à Sangachal, à côté de Bakou (32). A cette occasion, le Président George Bush se déclare satisfait de l'évolution du projet et du fait que « *les Etats-Unis ont activement contribué à son développement, en partenariat étroit... avec les gouvernements de la région et les investisseurs dirigés par BP* » (33).

L'incertitude des alternatives envisagées par les compagnies pétrolières

Si l'administration américaine continue à soutenir – après l'arrivée de George Bush au pouvoir – les projets de coopération avec la Turquie, elle reste également opposée à tout investissement dans le secteur énergétique

(28) Discours de Steven Mann à la 9^e conférence et exposition internationale sur le gaz et le pétrole de la Caspienne, Bakou, 4 juin 2002, disponible sur le site Internet www.usembassybaku.org/pas/speeches/speech9.html.

(29) « OPIC Executive Vice-President and Chief Executive Officer Speaks at US Caspian Finance Seminar », *OPIC Highlights*, juin 2002.

(30) « New Company to Handle Caspian Oil Pipe Finance », *Platts Oilgram News*, 15 juillet 2002.

(31) Aux côtés de BP-Amoco (38,21 %), SOCAR (25 %), TPAO (7,55 %), Eni (5 %), Itochu (3,4 %). TotalFinaElf obtint le droit d'acheter 5 % d'intérêt, mais la transaction restait alors à être finalisée. Cf. Unocal, communiqué de presse, 1^{er} août 2002.

(32) « PTC Pipeline Embarks on Construction Phase », *Azerbaijan International*, automne 2002, vol. 10, n° 3.

(33) « Bush, Abraham Hail Benefits of Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline », déclaration présidentielle du 18 septembre 2002, disponible sur le site Internet usinfo.state.gov/regional/eur/eurasia/pipeline-091802.htm.

en Iran. Certes, les auteurs du « rapport Cheney » consacrent un paragraphe spécifique au réexamen des sanctions. Ils considèrent en effet que « *les sanctions devraient être périodiquement révisées pour que soient assurée leur efficacité continue et minimisés les coûts sur les intérêts et les citoyens américains* » (34). Les sanctions appliquées à l'encontre de l'Iran sont toutefois maintenues. Notamment encouragée par d'influents groupes d'intérêts communautaires, la décision de renouveler l'ILSA est votée par le Congrès, puis signée par le Président Bush le 3 août 2001. Il semblerait, de ce point de vue, que les événements consécutifs au 11 septembre 2001 excluent toute amélioration des relations officielles entre Washington et Téhéran dans un avenir proche. Dans son message adressé à la Nation le 29 janvier 2002, George Bush inclut effectivement l'Iran, accusé de développer des armes de destruction massive et d'exporter la terreur, dans « l'axe du Mal » menaçant la paix dans le monde (35).

Appliquée aux projets énergétiques dans la région de la mer Caspienne, la politique américaine des sanctions à l'égard de l'Iran revient à exclure, à moyen terme, tout projet d'exportation des ressources de la région à travers l'Iran. L'ambassadeur Steven Mann confirme à cet égard : « *nous sommes... fermement opposés à tout investissement dans le secteur énergétique en Iran et notre politique de pipelines est destinée à consolider notre opposition* » (36). Elizabeth Jones, Secrétaire d'Etat adjointe chargée des affaires eurasiennes, estime par ailleurs que beaucoup préfèrent exporter le pétrole de la Caspienne en direction de la Méditerranée, pour les marchés européens et américains, plutôt que vers le golfe Persique et les marchés asiatiques. Elle évoque également le retard enregistré par l'alternative iranienne dans le calendrier des pipelines. Contrairement aux autres projets, cette voie n'a véritablement pas fait l'objet d'études de faisabilité (37).

En ce qui concerne l'Afghanistan, les autorités réagissent officiellement avec prudence à l'initiative lancée par les présidents turkmène, afghan et pakistanais. Le soutien officiel à l'alternative transcaspienne demeure ferme, mais sans issue, offrant d'éventuelles perspectives à la voie afghane. En octobre 2002, le Département de l'Énergie modifie cependant ses appréciations concernant l'Afghanistan. Il mentionne désormais « *plusieurs obstacles* » qui, à court terme, « *empêcheront l'Afghanistan de devenir un corridor de transit énergétique* ». Il s'agit, au-delà de l'environnement sécuritaire en Afgha-

(34) National Energy Policy, *op. cit.*, ch. 8, p. 6.

(35) Pour la version complète du texte, cf. le site Internet www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

(36) Intervention de Steven Mann à la conférence organisée le 29 juillet 2002 à la Carnegie Endowment for International Peace, intitulée « Caspian Natural Resources : Sustainability and Accountability », disponible sur le site Internet www.isar.org/isar/caspian/ISARCaspForum02.pdf.

(37) Département d'Etat, « Caspian Pipeline : Bush Administration Policy Towards the Caspian Area and the South Caucasus Area », 12 avril 2001, disponible sur le site Internet www.usemb-ankara.org.tr/washnews/Wnt0412.htm.

nistan et des tensions entre l'Inde et le Pakistan, du fait qu'« aucune grande compagnie occidentale n'a exprimé d'intérêt pour la renaissance du projet » (38). Le 20 mai 2002, Charles Williamson, président de la compagnie Unocal, déclarait en effet aux actionnaires : « Unocal n'a aucun plan ni aucun intérêt à s'engager dans des projets en Afghanistan, y compris dans ceux qui concernent l'oléoduc et le gazoduc » (39).

DE CLINTON À BUSH, LA MESURE DU CHANGEMENT

Si aucune réorientation majeure n'apparaît, à l'heure actuelle, au regard de la stratégie américaine des pipelines dans la région de la mer Caspienne, certaines évolutions sensibles doivent toutefois être constatées. Il s'agit, d'une part, d'un effort visant à redéfinir les variables économiques déterminant les alternatives d'oléoducs et de gazoducs de la région, ainsi que les intérêts stratégiques au service desquels les projets énergétiques sont développés.

La redéfinition des variables économiques

Sans doute imputable, en partie, à l'expérience de certains membres de l'Administration Bush au sein des compagnies pétrolières, une redéfinition des variables économiques relatives aux projets énergétiques de la région de la mer Caspienne est manifeste. L'attention porte en particulier sur l'estimation des ressources, leur mise en perspective par rapport aux réserves mondiales, ainsi que leur acheminement vers les marchés.

Depuis l'arrivée au pouvoir de l'équipe Bush, l'estimation des ressources énergétiques de la mer Caspienne a été révisée à la baisse. En 1997, dans l'un des discours fondateurs de la politique américaine en Asie centrale et dans le Caucase, Strobe Talbott évoquait les « 200 milliards de barils de pétrole » que contiendrait la région (40), sans pour autant préciser qu'il s'agissait là des réserves possibles et non prouvées de pétrole. Un grand nombre d'observateurs avaient alors dénoncé la « surévaluation » des quan-

(38) Il s'agit là d'observations en retrait par rapport à celles formulées en septembre 2001. Le Département américain de l'Énergie commençait alors par présenter l'Afghanistan en ces termes : « L'importance de l'Afghanistan d'un point de vue énergétique dérive de sa situation géographique, en tant que route potentielle de transit des exportations de pétrole et de gaz d'Asie centrale », Centre d'information du Département de l'Énergie, *Afghanistan Fact Sheet*, disponible sur le site Internet www.eia.doe.gov/cabs/afghan.html.

(39) Unocal, « Unocal Reiterates Afghanistan Position at Annual Meeting of Stockholders », 20 mai 2002.

(40) Strobe TALBOTT, « A Farewell to Flashman : American Policy in the Caucasus and Central Asia », intervention à l'Université Johns Hopkins, School of Advanced International Studies, 12 juillet 1997, disponible sur le site Internet www.state.gov/www/regions/nis/970721talbott.html.

tités de pétrole de la région (41). Si les réserves prouvées de pétrole ont longtemps été estimées à une fourchette variant de 17 à 33 milliards de barils, les chiffres avancés en la matière ont récemment été réduits. Le centre d'information du Département de l'Énergie les évalue désormais à 10 milliards de barils, même si la fourchette de 17 à 33 milliards de barils reste la référence la plus fréquemment mentionnée (42).

La seconde caractéristique qui se dégage des discours prononcés par les représentants de l'Administration Bush réside dans les efforts déployés pour mettre en perspective les ressources de la mer Caspienne par rapport aux réserves mondiales. Présentée au milieu des années 1990 comme la seconde source de pétrole après le golfe Persique, la mer Caspienne est aujourd'hui plus précisément comparée – notamment dans le « rapport Cheney » – à la mer du Nord. Intervenant à la Chambre des Représentants, le Secrétaire de l'Énergie, Spencer Abraham, reconnaît ainsi l'intérêt des États-Unis pour les ressources pétrolières de la région, mais en relativise l'importance en les comparant aux réserves prouvées de pétrole du golfe Persique, qui s'élèvent approximativement à 679 milliards de barils (43).

De fait, certains analystes persistent à considérer l'avenir de l'oléoduc Bakou-Ceyhan comme incertain, car dépendant de l'évolution de la place de l'Iraq dans le marché international du pétrole. Ainsi, Bulent Aliriza, expert des questions énergétiques au Center for Strategic and International Studies, observe que le pétrole brut azerbaïdjanais acheminé par cette voie coûtera trois à six fois plus cher que le brut iraquien. Un changement de régime en Iraq pourrait par conséquent compromettre la viabilité du pipeline (44). Si les références à la viabilité commerciale des projets en cours, à l'intérêt du secteur privé et aux marchés apparaissent fréquemment dans les propos des représentants de l'Administration Bush, les dirigeants politiques n'envisagent toutefois aucun changement consécutif à l'évolution de la situation en Iraq. En octobre 2002, l'ambassadeur Steven Mann considère comme acquis le fait que le pétrole de la Caspienne ne joue qu'un rôle marginal au regard de la production mondiale. Il présente, néanmoins, ces quantités

(41) Cf. par exemple Laurent RUSECKAS, « Energy and Politics in Central Asia and the Caucasus », *Access Asia Review*, juillet 1998, vol. 1, n° 2, pp. 3-5; Rajan MENON, « Treacherous Terrain : The Political and Security Dimensions of Energy Development in the Caspian Sea Region », *NBR Analysis*, 1998, vol. 9, n° 1, p. 7; Robert EBEL, « Geopolitics of Energy Into the 21st Century », participation au forum de réflexion organisé par le Département d'Etat, 20 avril 2002, disponible sur le site Internet www.state.gov/s/p/of/proc/tr/10187.htm.

(42) Cf. à ce sujet les estimations faites par le Centre d'information du Département de l'Énergie, « Caspian Sea Reserves and Pipelines Tables », disponibles sur le site Internet www.eia.doe.gov/cabs/caspgrph.html#TAB1.

(43) Spencer ABRAHAM, « Oil Diplomacy : Facts and Myths Behind Foreign Oil Dependency », audition devant la Chambre des Représentants des États-Unis, Commission des Affaires étrangères, 13 juin 2002.

(44) Cité par James HELICKE, « Pipeline Project Through Turkey Key to US Goal of Reducing Reliance on Middle East Oil », *Associated Press*, 5 octobre 2002.

négligeables comme importantes pour les États-Unis en terme de source ne relevant pas de l'OPEP (45).

La renforcement de la dimension sécuritaire de la politique américaine

Tout en relativisant l'importance des ressources énergétiques de la région de la mer Caspienne, l'Administration Bush souligne – comme l'Administration Clinton – l'intérêt qu'elles présentent au regard des intérêts stratégiques des États-Unis et de la stabilisation de la zone. L'exploitation des ressources de gaz et de pétrole de la région est notamment considérée comme un moyen de promouvoir le développement interne et l'indépendance des États, ainsi que la coopération régionale. A cet égard, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont renforcé les préoccupations des États-Unis relatives à la sécurité de la zone, contribuant à intensifier leur coopération avec les républiques d'Asie centrale et du Caucase et inscrivant les projets énergétiques dans un cadre géopolitique nouveau.

Comme l'observe Lynn Pascoe, sous-Secrétaire d'Etat adjoint chargé des affaires eurasiennes, les relations des États-Unis avec les républiques d'Asie centrale deviennent inévitablement plus étroites après le 11 septembre 2001 (46). C'est afin d'approfondir la coopération en matière de lutte anti-terroriste, et non sous l'influence des compagnies pétrolières, que le Président Bush décide, le 25 janvier 2002, de lever les restrictions imposées au gouvernement américain dans l'assistance fournie au gouvernement azerbaïdjanais (47). De même, les préoccupations de l'administration quant aux problèmes de sécurité des républiques centre-asiatiques conduisent Lynn Pascoe à déclarer : « *les attaques du 11 septembre ont clairement montré que nos politiques n'étaient pas allées suffisamment loin* » (48). C'est donc dans le cadre d'une approche globale de la région et d'un engagement plus ferme, reposant non seulement sur des intérêts énergétiques mais également sur des intérêts de sécurité, que se développent les projets d'oléoducs et de gazoducs dans la région de la mer Caspienne.

Malgré la réserve officiellement exprimée aux États-Unis à l'égard du gazoduc transafghan, les événements consécutifs à l'intervention militaire

(45) Steven MANN, « Update on Caspian Basin Energy », Département d'État, 18 octobre 2002, disponible sur le site Internet fpc.state.gov/14478.htm.

(46) Observation faite par Lynn Pascoe dans le cadre d'une conférence de presse accordée le 7 novembre 2001 à Tachkent, en Ouzbékistan, disponible sur le site Internet www.usembassy.uz/news/011107.htm.

(47) Sanctions contenues dans la section 907 du *Freedom Support Act*, adopté par le Congrès en octobre 1992. Cf. Maison-Blanche, « President Lifts Restrictions on Assistance to Azerbaijan », 30 janvier 2002, sur le site Internet www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020130-6.html. En vertu de la section 907 du *Freedom Support Act*, le gouvernement des États-Unis ne pourra fournir une assistance au gouvernement d'Azerbaïdjan que lorsque le Président établira que « *le gouvernement d'Azerbaïdjan prend des mesures manifestes pour mettre un terme à tous les blocus et toutes les utilisations offensives de la force contre l'Arménie et le Haut-Karabagh* ».

(48) Lynn PASCOE, « Balancing Military Assistance and Human Rights in Central Asia », audition devant le Sénat américain, Commission des Affaires étrangères, 27 juin 2002.

en Afghanistan ainsi que la volonté de stabilisation politique de la région créent de nouvelles opportunités en partie soutenues par Washington. Le 5 août 2002, le Département du Commerce diffuse une note fournissant les contacts utiles à toute compagnie américaine souhaitant investir dans le projet (49). Quelques jours plus tard, le représentant spécial du Département d'Etat chargé de l'assistance à l'Eurasie, en visite au Turkménistan, déclare soutenir le projet de gazoduc (50). Quant à Lynn Pascoe, il affirme plus généralement : « *alors que nous travaillons à reconstruire l'Afghanistan, nous l'encourageons à développer ses liens avec [l]es pays [d'Asie centrale]* » (51). Si aucune grande compagnie n'a encore publiquement déclaré son intérêt pour le projet de gazoduc, les conditions politiques – aux Etats-Unis comme en Asie centrale – sont désormais établies en vue d'en favoriser la réalisation.

CONCLUSION

L'élection de George Bush à la présidence des Etats-Unis et la nomination d'un certain nombre de personnalités issues de l'industrie pétrolière à des postes clefs de l'administration n'ont pas provoqué de changement fondamental au regard de la stratégie américaine des pipelines dans la région de la mer Caspienne. Aucun réalignement majeur n'apparaît, à l'heure actuelle, favorisant une convergence des stratégies d'entreprises et des stratégies étatiques développées dans la zone. Les membres de l'Administration Bush s'efforcent au contraire d'inscrire leur discours dans le prolongement des options stratégiques définies par Bill Clinton. Il s'agit toujours de promouvoir un corridor de transport Est-Ouest en coopération avec la Turquie, de contenir l'Iran et d'éviter que la Russie n'exerce un monopole sur les exportations de gaz et de pétrole des républiques d'Asie centrale et du Caucase.

Les seules évolutions perceptibles de la politique menée par l'Administration Bush dans la région de la mer Caspienne ont été celles provoquées par les événements consécutifs au 11 septembre. Elles s'inscrivent toutefois dans la continuité des intérêts stratégiques définis par l'Administration Clinton. Depuis la définition d'un « Axe du Mal » incluant l'Iran, un assouplissement des relations de Washington avec Téhéran demeure, à moyen terme, difficile à envisager. Quant au projet d'un gazoduc transafghan, remis à l'ordre du jour par les dirigeants de la région, il avait été étudié par l'équipe Clinton

(49) Département du Commerce/Département d'Etat, « Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan Gas Pipeline Project », 5 août 2002, sur le site Internet www.bisnis.doc.gov/bisnis/isa/020805TX-GasPipeline.htm.

(50) RFE RL Turkmen Report, 2 septembre 2002.

(51) Lynn PASCOE, « Security, Stability, Prosperity : Engaging the Eurasian Front-Line States », intervention à la conférence internationale sur l'Asie centrale et le Caucase, organisée par le Yale Center for the Study of Globalization le 20 septembre 2002, disponible sur le site Internet www.state.gov/p/eur/rls/rm/2002/13639.htm.

sans pour autant avoir été – contrairement aux alternatives transcaspiennes – clairement encouragé. Aujourd’hui encore, alors que les obstacles politiques relatifs à l’option d’un gazoduc à travers l’Afghanistan semblent être en partie levés, les autorités américaines restent prudentes, déclarant soutenir la voie afghane si le secteur privé en manifeste l’intérêt. L’issue à laquelle aboutira ce projet traduira les équilibres éventuellement nouveaux entre les intérêts politiques et les intérêts économiques des États-Unis dans la région.