



HAL
open science

Régulation de l'industrie pétrolière et faiblesse des institutions : la stratégie de BP en Azerbaïdjan

Samuel Lussac

► **To cite this version:**

Samuel Lussac. Régulation de l'industrie pétrolière et faiblesse des institutions : la stratégie de BP en Azerbaïdjan. *Dynamiques Internationales*, 2012, La régulation au Caucase. Diversité des processus de gouvernance et variété des agents, 6, pp.1-25. halshs-00681341

HAL Id: halshs-00681341

<https://shs.hal.science/halshs-00681341>

Submitted on 27 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Régulation de l'industrie pétrolière et faiblesse des institutions : la stratégie de BP en Azerbaïdjan

Samuel Lussac*, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

Introduction

En août 2010, BP a racheté les deux-tiers des parts de Devon Energy (soit 3,29%)¹ dans le gisement pétrolier azerbaïdjanais Azéri-Chirag-Gouneshli (ACG). Ce rachat a porté la part de BP dans ce champ à 37,43%, renforçant ainsi sa prédominance² au sein du consortium qui exploite ces réserves pétrolières. Il a surtout mis en lumière la volonté de BP de rester en Azerbaïdjan et même d'y accroître sa présence, quatre mois après la marée noire dans le Golfe du Mexique qui a mis à mal financièrement la compagnie anglo-saxonne.

Depuis 1994, date de la signature du « Contrat du Siècle » pour les gisements ACG, BP occupe une place de choix au sein de l'industrie pétro-gazière azerbaïdjanaise. Elle détient 25% du principal gisement gazier du pays – Shah Deniz – qui approvisionne actuellement la Turquie et devrait fournir de l'or gris à l'Europe après 2017. Elle possède également des parts dans le gisement d'Alov, non exploité en raison d'un différend territorial entre l'Azerbaïdjan et l'Iran, et explore en ce moment le champ, potentiellement gazier, de Shafag-Asiman. Surtout, depuis 1999 et sa fusion avec Amoco, BP est l'opérateur des gisements ACG et de Shah Deniz³, ce qui signifie qu'elle dirige le consortium en charge de la production, et de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), qui exporte la majeure partie du pétrole azerbaïdjanais. En raison de cette position centrale au sein de l'industrie pétro-gazière azerbaïdjanaise, BP a parfois été décrite comme un « faiseur de roi » (Leppard, Nuki et Walsh, 2001 ; Lussac, 2010a). Si ce titre paraît excessif

* Samuel Lussac est l'auteur d'une thèse de doctorat en Science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux intitulée "L'Azerbaïdjan, les hydrocarbures et les pipelines. Réseaux sociotechniques et régionalisation". Il a également publié en 2010 "Géopolitique du Caucase. Au carrefour énergétique de l'Europe de l'Ouest" aux Editions Technip. Il est enfin rédacteur adjoint de la revue *Dynamiques Internationales*.

1 Le reste des parts de Devon Energy a été partagé entre Chevron, Inpex et Itochu.

2 En avril 2011, les autres parts du gisement ACG étaient réparties tel qu'il suit : 11,27% pour Chevron, 10,96% pour Inpex, 10% pour AzACG (filiale de la compagnie pétrolière azerbaïdjanaise SOCAR), 8,56% pour Statoil, 8% pour ExxonMobil, 6,75% pour TPAO, 4,3% pour Itochu, et 2,72% pour Hess.

3 BP est seulement l'opérateur technique de Shah Deniz, en charge de la production du gaz contenu dans ce gisement. Statoil est l'opérateur commercial, chargé de la vente de ce gaz.

dans la mesure où il n'est jamais apparu que BP avait sérieusement pesé sur la politique intérieure azerbaïdjanaise, il n'en demeure pas moins qu'elle bénéficie de liens privilégiés avec le pouvoir azerbaïdjanais et tient un rôle important au sein de la société azerbaïdjanaise⁴.

La centralité de la position de BP en Azerbaïdjan est le fruit de deux dynamiques, l'une propre à l'entreprise et l'autre à Bakou. En premier lieu, la compagnie anglo-saxonne s'est retrouvée en Azerbaïdjan un peu par hasard. Au milieu des années 1980, le gouvernement britannique de Margaret Thatcher encourage BP, dont elle détient alors 51%⁵, à investir en Union soviétique (Lussac, 2010a). Le Kazakhstan apparaît rapidement comme la zone offrant le plus de perspectives aux yeux de BP et celle-ci entre en contact avec les élites locales (LeVine, 2007). Mais Moscou en décide autrement : le ministère du Pétrole a « ciblé » Chevron pour produire les réserves pétrolières kazakhstanaises et réoriente BP vers l'Azerbaïdjan. Cette nouvelle n'est pas très bien accueillie au sein de la compagnie anglo-saxonne⁶. Alors qu'elle prévoyait d'exploiter le gisement de Tengiz au Kazakhstan, susceptible de contenir 10 milliards de barils de pétrole, elle doit finalement viser celui de Chirag en Azerbaïdjan, dont les réserves ne peuvent alors pas dépasser les 4 milliards de barils (ibid.).

La déception est d'autant plus grande que BP a alors urgemment besoin de nouvelles sources de production : ses deux principales zones d'opération, l'Alaska et la mer du Nord, sont en déclin et elle craint de ne plus produire que 900 000 barils par jour à l'horizon 1995 (Lussac, 2010a). Aussi, même si l'Azerbaïdjan n'offre pas les mêmes perspectives au niveau de la production pétrolière, il devient néanmoins une zone stratégique pour BP. Ce statut n'a pas changé au fil des décennies, le rachat des parts de Devon Energy, alors que BP doit déboursier environ 40 milliards de dollars pour réparer la catastrophe du Golfe du Mexique (Power, 2010), le montre bien.

4 Des journalistes du *Sunday Times* ont par exemple affirmé en 2001 que BP était derrière le coup d'Etat ayant conduit à l'arrivée au pouvoir de Heydar Aliyev en juin 1993. Ces affirmations n'ont cependant pas été corroborées par la suite et il est aujourd'hui probable que ces journalistes aient été manipulés par les services secrets turcs pour ternir l'image de BP dans le cadre des négociations de vente du gaz de Shah Deniz à la Turquie. Entretien, Istanbul, mars 2009 ; entretien, Royaume-Uni, août 2010.

5 BP a été totalement privatisée en 1987.

6 Entretien par téléphone, juin 2010.

Par ailleurs, BP a su tirer profit de la faiblesse de l'environnement institutionnel en Azerbaïdjan. Deux facteurs expliquent cette dernière. Premièrement, lorsque BP arrive en Azerbaïdjan en 1989, celui-ci est encore sous le joug de l'URSS. Il obtient finalement son indépendance en décembre 1991. Mais, aux aléas socio-économiques causés par l'effondrement de l'URSS s'ajoutent les coûts financiers et humains de la guerre contre l'Arménie au Haut-Karabagh. Ces deux problèmes tendent à déstabiliser politiquement l'Azerbaïdjan, qui voit se succéder trois présidents en l'espace de quatre ans⁷. Il faut ainsi attendre l'arrivée au pouvoir de Heydar Aliyev pour que la situation politique dans le pays se stabilise. En s'appuyant sur les clans régionaux, en formant une élite loyale et dévouée et en s'assurant le soutien des acteurs étatiques internationaux (Franke, Gawrich et Alakbarov, 2009 ; Gojayev, 2010 ; Lussac, 2010b), le nouveau dirigeant sécurise sa présidence et réussit à s'y maintenir jusqu'à sa mort. Il la transmet alors, sans trop de heurts⁸, à son fils Ilham Aliyev en 2003.

La faiblesse de l'environnement institutionnel azerbaïdjanais découle également de la structuration du pouvoir sous la présidence de Heydar Aliyev. Tout d'abord, la Constitution, adoptée par référendum en novembre 1995, tend à concentrer le pouvoir dans les mains du président de la République. Ensuite, la pratique du pouvoir, caractérisée par un recours important aux réseaux néopatrimoniaux (Guliyev, 2005 ; Guliyev, 2009 ; pour une définition du terme appliquée à l'Asie centrale, voir Ilkhamov, 2007), tend à affaiblir le rôle joué par les institutions, notamment le Parlement (*Milli Maclis*). Cette tendance s'est depuis renforcée sous la présidence d'Ilham Aliyev, où il apparaît plus simple de créer de nouvelles institutions que de remplacer celles qui ne sont pas performantes⁹.

La question des institutions est centrale dans la littérature sur la malédiction des ressources (voir par exemple Auty, 1993, Shafer, 1994, ou encore Karl, 1997). Selon cette approche, il est considéré que les Etats riches en ressources sont « maudits » car ils ne possèdent pas le bon ensemble d'institutions. Celles-ci sont généralement de deux types : celles qui contraignent l'élite au pouvoir ou le président à ne pas se reposer exclusivement

7 Au premier président de l'Azerbaïdjan indépendant, Ayaz Moutalibov (1991-1992), a succédé Abdoulfaz Eltchibey (1992-1993), qui a finalement été renversé par Heydar Aliyev (1993-2003).

8 L'élection présidentielle d'octobre 2003, remportée par Ilham Aliyev avec 76,8% des suffrages, a fait l'objet de critiques de la part des observateurs internationaux et a provoqué de nombreuses protestations à l'intérieur du pays (Gojayev, 2010).

9 A ce titre, l'exemple de l'Académie Diplomatique Azerbaïdjanaise, créée en 2006 et dirigée par Hafiz Pashayev, est emblématique. Le pouvoir azerbaïdjanais a préféré créer une institution indépendante, qui ne dépend pas du ministère de l'Education, plutôt que de réformer ce dernier, considéré comme gangréné par le clientélisme et la corruption. Entretien, Washington, avril 2010.

sur les revenus issus de ces ressources et à lancer des programmes dispendieux ; et celles qui permettent à un gouvernement de réaliser des investissements sains et de récupérer des crises économiques (Jones Luong et Weinthal, 2010). L'absence de ces deux types d'institutions est généralement considérée comme endogène aux pays riches en ressources et, de surcroît, en développement. Karl (1997) a par exemple démontré que la formation de « pétro-Etats », c'est-à-dire des Etats uniquement intéressés par la distribution politique de la rente pétrolière¹⁰, est facilitée lorsque le boom pétrolier coïncide avec la formation de l'Etat et la construction d'institutions¹¹. Ainsi, la faiblesse de l'environnement institutionnel semble contingente aux Etats riches en hydrocarbures et en développement, comme c'est le cas de l'Azerbaïdjan.

Dès lors, comment s'organise la régulation de l'industrie pétrolière si les institutions sont faibles ? Est-ce toujours dévolu à l'Etat ? Ou les compagnies pétrolières internationales (IOC) y jouent-elles un rôle de plus en plus accru ? Cette question a été relativement peu étudiée, même si Stiglitz (2007) s'est longuement intéressé aux performances des IOC dans de tels environnements. Cet article vise à pallier cette limite et propose de s'intéresser aux processus mis en œuvre par une IOC, en l'occurrence BP, dans un environnement faiblement institutionnalisé, celui de l'Azerbaïdjan, pour réguler l'industrie pétrolière. Nous définissons ici la régulation comme la somme de processus formels et informels de construction d'un ordre social (Reynaud, 1998 ; Reynaud, 1991 ; Allain, 2004). Ce concept a été relativement peu appliqué dans le cadre d'une réflexion sur l'impact des ressources sur les Etats (voir néanmoins Varone, Nahrath et Gerber, 2008).

Nous considérons ici que la régulation de l'industrie pétrolière par une IOC s'opère à trois moments, dits réglementaires, qui correspondent aux trois phases de développement d'un champ pétrolier. La première phase correspond aux négociations entre une ou des IOC et l'Etat qui possède les hydrocarbures. Cette phase se conclue généralement par un accord sur la production des ressources et la partage des revenus qui découlent de leur vente. La seconde phase est celle de production, c'est-à-dire, de manière très simple, la mise en exploitation du gisement. Enfin, la troisième phase est celle d'exportation, soit le transport et la mise en vente des hydrocarbures sur les marchés mondiaux de l'énergie.

10 « Rente pétrolière » est ici entendue au sens large et concerne tous les revenus issus des hydrocarbures, qu'ils soient gaziers ou pétroliers.

11 Pour une revue de la littérature sur les effets des *booms* pétroliers, voir Heinrich (2010).

Dans une volonté de simplification, nous estimons qu'à chacune de ces étapes, l'IOC fixe un cadre au sein duquel elle développe un mode de régulation préférentiel adapté à la nature de l'acteur dominant au sein de ce cadre. Nous distinguons trois types d'acteurs qui tiennent un rôle prépondérant à chaque étape de la régulation : l'Etat producteur au moment des négociations, les autres IOC au moment de la production, et les mouvements locaux et mondiaux de société civile au moment de l'exportation. Cela nous permet de dresser une typologie de la régulation dans l'industrie pétrolière telle qu'opérée par une IOC, comme le montre le tableau ci-dessous :

Phases de développement	Interlocuteur principal	Mode de régulation privilégié
Négociations	Etat producteur	Partenariat
Production	IOC	Domination
Exportation	Société civile	Interpénétrations

Tableau Typologie de la régulation de l'industrie pétrolière dans des environnements faiblement institutionnalisés

L'objectif de cet article n'est pas de développer une nouvelle théorie de la régulation mais plutôt d'ébaucher une typologie de la régulation de l'industrie pétrolière dans un contexte spécifique. Nous nous situons ici dans une perspective sociologique. La domination est ainsi entendue au sens wébérien, c'est-à-dire « la chance de trouver des personnes [ici des acteurs] déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé (Weber, 1995 : 95). De la même manière, le terme « d'interpénétrations » est à replacer dans le cadre de la sociologie éliásienne puisque nous nous concentrons sur la dimension fonctionnelle de ces interpénétrations, en ce qu'elles produisent des résultats non voulus (Elias, 1978 ; Cornu, 1998). C'est pourquoi nous préférons ce terme à celui « d'interaction ». Enfin, « partenariat » est défini de manière large comme les « relations collaboratives et volontaires entre différentes parties, étatiques et non étatiques, au sein desquelles tous les participants acceptent de travailler ensemble pour atteindre un objectif commun ou pour entreprendre une tâche spécifique en partageant les risques et les responsabilités, les ressources et les bénéfices »¹² (Bull et McNeill, 2007 : 5-6).

¹² La traduction est de l'auteur.

Ce cadre conceptuel permet de mieux saisir la régulation de l'industrie pétrolière dans des environnements faiblement institutionnalisés. Il ouvre ainsi la voie à une typologie à même d'analyser dans quelle mesure BP a compensé la faiblesse de l'environnement institutionnel azerbaïdjanais par l'établissement de cadres réglementaires *ad hoc*, adaptés à la nature des acteurs et aux spécificités du moment réglementaire.

Dans le cadre de cette analyse, nous nous intéresserons d'abord à la manière avec laquelle BP a instauré une relation de confiance avec les élites azerbaïdjanaises au pouvoir. Puis, nous nous intéresserons aux méthodes employées par la compagnie anglo-saxonne pour développer une régulation privée. Enfin, nous montrerons comment BP a appréhendé et cadré les protestations des acteurs de la société civile, qu'elle soit locale ou mondiale. En conclusion, nous mettrons en lumière que l'adaptabilité de la régulation orchestrée par BP lui permet de tirer profit de ce processus et de renforcer sa position centrale au sein de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise.

La conclusion d'un partenariat entre BP et l'Azerbaïdjan

Si les IOC et les Etats producteurs ont la plupart du temps des motivations à coopérer dans un premier temps, cette tendance évolue au fur et à mesure que la vente du pétrole génère des revenus et que l'Etat producteur acquiert la compréhension, voire la technologie, pour exploiter lui-même ses propres ressources (Lax, 1988 ; Lussac et Raballand, 2011). Afin d'éviter au maximum ce genre de situation, les IOC dominantes, telles que BP en Azerbaïdjan, cherchent à développer des liens privilégiés avec l'Etat producteur. Un tel processus peut aboutir à la conclusion d'un partenariat informel entre ces deux types d'acteurs, partenariat qui a des implications aussi bien au niveau national qu'international.

L'établissement de liens privilégiés avec le pouvoir azerbaïdjanais

Lorsque BP ouvre une représentation à Bakou en 1990, elle n'a qu'une connaissance très partielle de l'Azerbaïdjan. Malgré sa mésaventure kazakhstanaise, où Moscou lui a reproché de privilégier les élites locales par rapport au ministère soviétique du Pétrole, elle décide tout de même de reproduire le même schéma et de développer ses liens avec les autorités azerbaïdjanaises (LeVine, 2007). Pour ce faire, BP s'appuie sur deux méthodes. Dans un premier temps, les responsables de cette dernière travaillant sur l'Azerbaïdjan cherchent à connaître et à apprendre les pratiques socio-culturelles locales.

BP a par exemple loué les services de l'anthropologue britannique Tamara Dragadze pour se familiariser avec le rituel du thé en Azerbaïdjan et ainsi disposer des « bonnes manières » lors des rencontres avec les dirigeants du Front Populaire¹³. Dans un second temps, BP « cible » les élites du pays, appartenant ou non au gouvernement, et développe des relations avec elles. Par exemple, dans les premières années de la présidence de Heydar Aliyev, les responsables de BP en Azerbaïdjan rencontraient aussi bien les membres du gouvernement ou de la compagnie pétrolière nationale de la République d'Azerbaïdjan (SOCAR) que les forces de l'opposition, notamment celles du Front Populaire¹⁴. Dans un pays où l'instabilité politique semblait structurelle, une telle pratique permettait de ne pas repartir de zéro dans les négociations pétrolières en cas de changement de dirigeants.

Par ailleurs, l'hypercentralisation du pouvoir, aussi bien sous Eltchibey que sous H. Aliyev, entre les mains d'une petite élite a facilité la construction de relations privilégiées entre BP et les dépositaires du pouvoir azerbaïdjanais. Ainsi, dans les années 1990, la politique énergétique extérieure de l'Azerbaïdjan est seulement l'affaire de quatre personnes : le président H. Aliyev, le président de SOCAR Natig Aliyev (aucun lien de parenté avec le président de la République), le vice-président de SOCAR Ilham Aliyev, et le directeur du département Investissements extérieurs de SOCAR Valeh Alasgarov¹⁵ (Lussac, 2010b). Pour développer des liens privilégiés avec l'Azerbaïdjan, BP doit donc se rapprocher de ces quatre personnes. Elle y réussit en leur prodiguant une attention « de haut niveau ». En septembre 1992, la compagnie anglo-saxonne fait par exemple venir l'ancien Premier Ministre britannique Margaret Thatcher à Bakou pour convaincre le président Eltchibey de ne pas lancer un appel d'offres pour le champ de Chirag, que BP convoitait (LeVine, 2007). Le directeur général de BP, Lord Browne, suit aussi de près les négociations¹⁶ et s'investit régulièrement dans les discussions avec les autorités azerbaïdjanaises¹⁷. Cette stratégie est gageure de succès, puisqu'à partir de fin 1992, on voit régulièrement Lord Browne à la maison de vacances du président Eltchibey¹⁸.

13 Entretien, Azerbaïdjan, octobre 2010.

14 Entretien par téléphone, juillet 2010.

15 Nous adoptons ici l'orthographe azérie des noms. Mais Valeh Alasgarov est aussi connu sous le nom de Valekh Aleskerov.

16 Le négociateur en chef pour Chirag, puis pour ACG, référait directement à John Browne par exemple.

17 Entretiens par téléphone et par courriels, mai 2010.

18 Entretien, Norvège, septembre 2009.

Ces liens sont d'une importance cruciale pour le futur de BP en Azerbaïdjan. En premier lieu, ils lui permettent d'accéder à des informations que ses concurrents ne possèdent pas. Ainsi, BP a obtenu au début des années 1990 un rapport effectué à la fin des années 1980 par des géologues azéris sur le sous-sol de la mer Caspienne. Ce rapport, rédigé en russe, n'a été transmis qu'à BP. Et, après vérifications, il s'est avéré exact, ce qui a permis à la compagnie anglo-saxonne de n'investir que dans des gisements commercialement viables, contrairement à certaines de ses concurrentes telles qu'Exxon (Lussac, 2011). Ces liens privilégiés lui permettent surtout d'obtenir une position centrale au sein de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise. Ainsi, lorsque Heydar Aliyev a dû choisir à qui confier l'opération des gisements ACG en 1994, BP, interlocuteur préférentiel et *major* de l'industrie pétrolière mondiale, est apparue comme un choix évident¹⁹. Ainsi a été forgé le partenariat entre BP et les autorités azerbaïdjanaises. Cependant, un partenariat signifie une relation de donnant-donnant, qui bénéficie donc tout autant aux deux parties.

Les contreparties du partenariat entre BP et l'Azerbaïdjan

Bien évidemment, la première raison derrière le choix de BP comme opérateur conjoint des gisements ACG réside dans la confiance de Bakou que cette entreprise est la mieux à même de produire l'huile azerbaïdjanaise dans les meilleurs délais. Cette dimension temporelle est essentielle pour remplir les caisses d'un Etat quasiment en faillite. Mais, dans un second temps, Bakou a vu d'autres intérêts à développer sa relation avec BP, certains formalisés dans le PSA pour les gisements ACG, d'autres plus informels. Nous pouvons ici distinguer trois aspects importants de ce partenariat aux yeux de Bakou.

Premièrement, Bakou attendait de BP qu'elle démontre son soutien au pouvoir en place en exprimant publiquement sa confiance en ce dernier, et ce afin de pouvoir ensuite attirer de nouveaux investissements dans le pays. Cette confiance a été démontrée en trois temps. D'abord, BP a été la seule compagnie à envoyer un représentant lors de la conférence de presse organisée par Heydar Aliyev à l'occasion de son retour²⁰ à Bakou en juin 1993²¹. Ensuite, en juillet 1993, alors que H. Aliyev a imposé un nouveau négociateur azerbaïdjanais en chef pour les gisements ACG, BP a rapidement décidé de discuter avec ce nouvel interlocuteur. Pourtant, ce dernier ne connaissait rien au fonctionnement de l'industrie pétrolière et a à multiples reprises demandé à recevoir des pots-de-vin (LeVine, 2007 ; Lussac, 2010b). Mais Lord Browne lui-même a insisté pour que BP poursuive les

19 Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien, Norvège, septembre 2009.

20 Il était auparavant exilé dans l'exclave du Nakhitchevan.

21 Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien par téléphone, juillet 2010.

négociations afin de démontrer sa confiance en H. Aliyev²². Enfin, BP devait ne pas mettre en péril les fondements de la gouvernance azerbaïdjanaise. Certes, elle a multiplié les initiatives, telles que l'*Enterprise Centre*, pour limiter la corruption dans le secteur de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise (Gulbrandsen et Moe, 2007). Cependant, si ces initiatives ont plutôt réussi à éliminer la corruption de bas niveau, elles n'ont rien pu faire au niveau de celle organisée par les ministères. Et BP, bien que reconnaissant cette situation officieusement, s'est bien gardée de s'en plaindre publiquement²³. De la même manière, elle a toujours fait attention à ne pas lancer et même à ne pas soutenir des initiatives qui soient perçues comme politiques et allant contre le pouvoir en place²⁴.

En plus de ce soutien politique, le PSA mentionnait que la compagnie anglo-saxonne devait contribuer au développement de l'Azerbaïdjan, aussi bien financièrement que humainement (article 6.7). Et BP a logiquement respecté ses engagements puisqu'en 2010 Bakou a reçu 14,7 milliards de dollars des projets opérés par la compagnie anglo-saxonne (BP, 2011). Cette dernière a également poursuivi la « nationalisation » de ses effectifs, qui comptait 2 179 employés azerbaïdjanais en 2010 (87% des effectifs totaux) (*ibid.*). Ces derniers ne sont en outre pas cantonnés à des tâches subalternes, le président de BP Azerbaïdjan étant lui-même Azerbaïdjanais. Un tel rôle est crucial pour BP. Au-delà des employés directs de BP, ce sont en effet des dizaines de milliers de personnes qui vivent indirectement de cette entreprise, soit en travaillant pour des sous-traitants, soit en ayant des parents collaborant avec celle-ci.

Enfin, Bakou espérait que BP, en tant que *major* de l'industrie pétrolière, contribue à la montée en puissance internationale du pays. Bien sûr, la compagnie anglo-saxonne y a indirectement participé *via* la manne financière issue des revenus pétroliers (Lussac, 2010b). Mais elle a aussi joué un rôle direct, en promouvant le rôle de l'Azerbaïdjan au sein de la Conférence de la Charte de l'Energie. Cette Charte, signée en décembre 1994 et entrée en vigueur, a pour but de réguler les marchés énergétiques et réunit actuellement 52 membres et 24 Etats observateurs. En 1999, l'Azerbaïdjan a proposé la création de modèles d'accords de pays hôte et d'accords intergouvernementaux²⁵. Ces deux types d'accords sont nécessaires pour mettre en œuvre une infrastructure de transport

22 Entretien par téléphone, juillet 2010.

23 Entretien, Turquie, mars 2010.

24 Entretien, Azerbaïdjan, juin 2008. Des membres de la chambre de commerce des Etats-Unis (AmCham) en Azerbaïdjan ont par exemple plusieurs appelé à protester officiellement contre les systèmes de corruption organisés depuis les ministères azerbaïdjanais. Mais BP s'est toujours refusé à soutenir de telles initiatives.

25 Entretien, Belgique, février 2009.

d'hydrocarbures. Mais, bien que proposés et rédigés en partenariat avec l'Azerbaïdjan, il s'est avéré, lors de la présentation à la Conférence de leur première mouture en 2003, que ces accords-modèles en 2003, étaient très en faveur des investisseurs privés²⁶. Ce n'était cependant pas une surprise dans le sens où Bakou avait promu les accords rédigés par BP dans le cadre de la mise en œuvre de l'oléoduc BTC. L'objectif était double : pour Bakou, il s'agissait de démontrer sa capacité de proposition au sein d'une organisation internationale ; pour BP, cela concernait la légitimation *a posteriori* des modes de régulation mis en œuvre dans le Caucase du Sud. Si cette version des accords-modèles a été rejetée, il n'en demeure pas moins que cette proposition a mis en lumière la capacité de Bakou et de BP à travailler ensemble dans un but commun.

Par conséquent, le partenariat entre BP et l'Azerbaïdjan apparaît comme le mode de régulation préférentiel de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise. Les liens privilégiés développés dans le cadre de ce partenariat sont garants de stabilité. La compagnie anglo-saxonne a pu s'assurer de la fiabilité et de la fidélité de Bakou en tant qu'Etat producteur, évitant ainsi un scénario à la kazakhstanaise (Lussac et Raballand, 2011). De son côté, le pouvoir azerbaïdjanais a vérifié la loyauté de BP à son égard, lui permettant de stabiliser le pays et de légitimer le rôle et le statut de ses élites.

Le développement d'une régulation privée

En parallèle au développement des liens avec les autorités locales, une IOC doit gérer au mieux la coopération avec les autres IOC en charge de la production du pétrole. Dans cette perspective, BP a établi dès la signature du PSA en 1994 un consortium d'exploitation : l'*Azerbaijan International Oil Operating Company* (AIOC). Cependant, une telle coopération ne va pas de soi dans un secteur hautement concurrentiel. Aussi, la domination s'est peu à peu imposée comme le mode préférentiel de régulation privée.

Le consortium comme moyen de régulation

Dans des environnements faiblement institutionnalisés comme l'Azerbaïdjan, la priorité des IOC est souvent de partager les coûts et les risques. Elles se sentent ainsi moins à la merci d'un revirement des autorités politiques locales et, si cela se produit toutefois, leurs pertes sont moins importantes. Elles cherchent donc à développer une régulation privée de l'industrie pétrolière, qui se fait le plus souvent par le biais de consortiums et de *joint-ventures* (Lax, 1988 ; Shafiee, 2010). C'est dans cette perspective que les IOC négociant le

²⁶ Entretien, Belgique, février 2009 ; entretien, Royaume-Uni, mars 2010.

PSA pour les gisements ACG ont décidé début 1994 d'établir l'AIOC²⁷. Mis en place dans le cadre du PSA, ce consortium est en charge de la production et de l'exportation du pétrole issu des gisements ACG. A la différence d'une *joint-venture*, l'AIOC, qui est entrée en service en janvier 1995, ne possède aucun capital et ne peut donc souffrir aucune perte. Elle est juste chargée d'allouer en fonction les fonds versés par ses membres. Tous ses employés sont par ailleurs détachés depuis leur entreprise d'origine²⁸. La composition ainsi que le fonctionnement de l'AIOC se voulaient gageurs de coopération entre ses membres. Les six plus importantes compagnies avaient obtenu des postes de président ou de vice-présidents. Ainsi, en octobre 1994, Terry Adams, issu de BP, dirigeait l'équipe de direction exécutive, constituée, en plus du président, de cinq vice-présidents provenant d'Amoco, de Lukoil, de Pennzoil, de Statoil, et d'Unocal. Le fonctionnement de l'AIOC se veut également collaboratif. Il est organisé selon le schéma suivant :

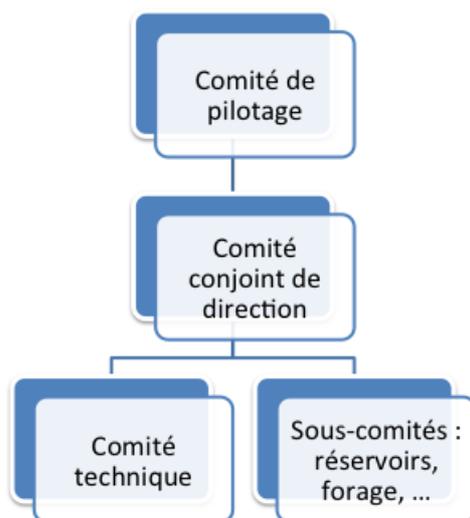


Tableau Le mode de fonctionnement de l'AIOC

²⁷ Entretien, Royaume-Uni, février 2010 ; entretien par téléphone, mai 2010.

²⁸ Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretiens par téléphone, mai 2010.

Le comité conjoint de direction²⁹ (CCD) réunit tous les membres de l'AIOC. Il travaille en partenariat avec SOCAR au sein du comité de pilotage. Ce dernier valide les opérations supervisées par le CCD, afin que celles-ci soient comptabilisées dans le programme de recouvrement des coûts établi par le PSA³⁰. Cependant, cette organisation égalitaire s'est rapidement à une pratique beaucoup plus hiérarchique.

Une régulation soumise aux dynamiques profondes de l'industrie pétrolière

L'industrie pétrolière est un secteur hautement concurrentiel, où des IOC luttent en permanence entre elles pour obtenir l'exploitation des gisements les plus intéressants. Cette concurrence est encore plus forte dans des environnements faiblement institutionnalisés où ces IOC cherchent à obtenir la faveur des autorités locales. La formation de consortiums n'efface pas cette tradition de concurrence, voire de rivalité, qui se répercute sur le fonctionnement de ces organisations. Ainsi, malgré sa structure représentative, l'AIOC reflète les rapports de force au sein de l'industrie pétrolière.

En premier lieu, le format de l'AIOC est largement inspiré de l'*Abu Dhabi National Operating Company*, mise en œuvre par Terry Adams au nom de la compagnie anglo-saxonne. Celui-ci deviendra d'ailleurs en octobre 1994 le premier président de l'AIOC³¹. Amoco et BP se sont également partagé les postes à responsabilité au sein du consortium. Lors d'une rencontre fortuite à Vienne au printemps 1994, au retour de Bakou, le négociateur d'Amoco pour l'Azerbaïdjan a informé son homologue de BP que sa société était prête à confier la présidence de l'AIOC à la compagnie anglo-saxonne si elle obtenait en échange celle du CCD³². Une fois ce cadre accepté, il a été décidé que ces deux présidences seraient partagées systématiquement entre Amoco et BP, sur la base d'une rotation tous les cinq ans³³. Enfin, l'acronyme d'AIOC reflète la suprématie de ces deux IOC. Même s'il respecte le format « traditionnel » de nom de ces consortiums, il a une résonance particulière pour Amoco et BP. Pour la première, il fait écho à son ancien nom d'*American International Oil Company*. Pour la seconde, il rappelle l'âge d'or persan, où BP était connue sous le nom d'*Anglo-Iranian Oil Company*³⁴.

29 Après la fusion d'Amoco et de BP, ce comité est devenu le Comité conjoint des contractants. Pour des raisons de compréhension, nous conservons tout au long du papier le terme de « comité conjoint de direction ».

30 Entretien, Royaume-Uni, août 2009.

31 Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretiens par téléphone et par courriels, mai 2010.

32 Entretien, Royaume-Uni, février 2010 ; entretiens, Etats-Unis, avril 2010.

33 Ce système a pris fin en 1999 avec la fusion entre Amoco et BP.

34 Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien, France, juillet 2010.

En outre, la relation entre les IOC est soumise à leurs différences d'approche au sein des consortiums. Ainsi, dans des environnements faiblement institutionnalisés comme l'Azerbaïdjan, plus une compagnie est petite, plus elle est encline à s'appuyer sur le gouvernement de son pays d'origine pour faire face aux potentiels aléas socio-politiques. Cette tendance s'est particulièrement vérifiée dans le cas de Pennzoil. Elle a été l'une des premières compagnies à arriver en Azerbaïdjan et était sur le point d'obtenir du gouvernement Eltchibey l'exploitation du gisement de Gouneshli au printemps 1993. Mais il est apparu qu'Azéri, Chirag et Gouneshli ne formaient qu'un seul et même gisement géant et il a été décidé l'unification des négociations pour ces champs en juin 1993. Pennzoil s'est alors retrouvé marginalisé au bénéfice d'Amoco et de BP. Elle s'est donc rapproché du gouvernement américain³⁵ pour contrebalancer l'influence d'Amoco et de BP au sein de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise³⁶. Cette coopération a été source de tensions au sein de l'AIOC : Terry Adams a par exemple menacé Pennzoil de poursuites en justice pour violation des accords de confidentialité³⁷.

Enfin, la régulation privée de l'industrie pétrolière est limitée par les différences de stratégie entre les IOC. Au temps de l'opération conjointe des gisements ACG, Amoco et BP se sont régulièrement opposés sur les modalités d'exploitation et sur le rôle des acteurs locaux dans cette production. Amoco reprochait par exemple à Terry Adams³⁸ d'être trop proche des autorités azerbaïdjanaises. De son côté, BP a plusieurs fois accusé Amoco de ne pas prendre suffisamment garde aux locaux qu'elle engageait, les suspectant de travailler en secret pour les autorités locales³⁹. Si la fusion entre Amoco et BP en 1999 a mis fin à cette rivalité, des différences de stratégie demeurent. Chevron ou ExxonMobil font par exemple régulièrement part de leurs désaccords sur la manière dont est produit le pétrole des gisements ACG, considérant qu'elle ferait mieux en dépensant moins⁴⁰. Ainsi, en dépit de la formation de consortiums et de d'engagement à coopérer, l'industrie pétrolière reste marquée par ses dynamiques profondes : la concurrence et la rivalité.

35 Un responsable de Pennzoil avait par exemple pour unique mission d'être le « point de contact » avec la présidence Clinton, et notamment le Conseil national de sécurité.

36 Entretien, Etats-Unis, avril 2010 ; entretien par téléphone, juin 2010.

37 Entretien, Etats-Unis, avril 2010.

38 Terry Adams a toujours assuré qu'il était avant tout loyal à l'AIOC et non à BP. Néanmoins, au cours de nos entretiens, il est apparu qu'il n'avait jamais pris une décision au détriment de la compagnie anglo-saxonne. Nous considérons donc ici Terry Adams comme un responsable de l'AIOC et de BP.

39 Entretien, Royaume-Uni, août 2009. L'ironie veut que l'un de ses employés suspects d'Amoco est aujourd'hui le président de BP Azerbaïdjan.

40 Entretien, Azerbaïdjan, juin 2009.

La domination comme solution aux limites de la coopération

Après la fusion d'Amoco et de BP, l'opération conjointe de l'AIOC n'avait plus lieu d'être. Aussi, à son arrivée à Bakou en 1998, l'une des principales missions du nouveau président de BP Azerbaïdjan est de mettre en place l'opération unique des gisements ACG par BP. Il dispose d'un argument et d'un outil de poids. Selon lui, donner l'opération unique à la compagnie anglo-saxonne permettrait de réduire de manière importante les coûts de fonctionnement de l'AIOC. Pour convaincre ses partenaires, BP fait valoir sa nouvelle situation au sein de l'AIOC puisqu'après l'absorption des parts d'Amoco, elle détient désormais 34,14% des gisements ACG⁴¹. La prédominance de BP et la portée de ses arguments lui ont donc permis de devenir l'opérateur unique de l'AIOC⁴². Dans les faits, cela s'est traduit par la fusion des effectifs de BP Azerbaïdjan et de l'AIOC, pour former une compagnie unique. Si les deux noms ont perduré, chaque employé de l'AIOC est ainsi devenu un employé de BP Azerbaïdjan. Les autres membres de l'AIOC qui voulaient détacher un responsable auprès de l'AIOC l'ont fait auprès de BP Azerbaïdjan et ceux qui avaient toute confiance en BP ont retiré leurs employés⁴³. BP est ainsi devenue quasiment seule en charge de la production des principales réserves de pétrole azerbaïdjanais. Elle n'a d'ailleurs plus l'obligation de soumettre l'ensemble des enjeux techniques de production au CCD⁴⁴.

La compagnie anglo-saxonne a alors mis en œuvre un modèle de régulation fondé sur la domination des autres membres de l'AIOC. Le directeur général de BP, John Browne, a par exemple informé le gouvernement américain du soutien de l'AIOC à l'oléoduc BTC en 1999, sans consulter les membres de l'AIOC au préalable. Cela a provoqué la colère d'ExxonMobil, mais sans que ne soit remis en cause le soutien effectif du consortium à cette voie d'exportation⁴⁵. BP, en partenariat avec Statoil toutefois, s'est également lancé dans d'importants programmes de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Elle a engagé des dépenses au nom de l'AIOC dans la mise en œuvre de plateformes de soutien aux petites et moyennes entreprises azerbaïdjanaises ou d'aide aux communautés vivant autour des infrastructures pétrolières. De telles dépenses ne faisaient pas l'unanimité au sein de l'AIOC mais aucune autre compagnie n'a été en mesure de s'y opposer⁴⁶. Il a fallu

41 A titre de comparaison, Lukoil, qui était alors le deuxième membre le plus important de l'AIOC, ne détient que 10% de ces gisements.

42 Entretien par téléphone, avril 2010.

43 Entretiens par téléphone, mai 2010.

44 Entretien, Azerbaïdjan, juin 2009.

45 Entretien, Norvège, septembre 2009.

46 Entretiens par téléphone, mars et juillet 2010.

que BP appose seulement son logo sur les fascicules de promotion de ces initiatives, pourtant financée par tous les membres de l'AIOC, pour que les autres entreprises protestent⁴⁷. Il n'en demeure pas moins que l'intérêt de BP, et notamment de son directeur général, pour la RSE a conduit au soutien de l'ensemble de l'AIOC à ce type d'initiatives.

Ainsi, la domination s'est peu à peu imposé comme le mode de régulation préférentiel au sein de l'AIOC. Les dynamiques profondes de l'industrie pétrolière et la refonde du secteur pétrolier mondial à la fin des années 1990 ont eu raison des promesses de collaboration des premières années de l'AIOC.

(En) Cadrer les protestations de la société civile

L'exportation du pétrole azerbaïdjanais a suscité peu d'intérêt de la part de la société civile, aussi bien locale que mondiale, dans un premier temps. Les premières huiles ont en effet été évacuées par les oléoducs Bakou-Novorossiysk et Bakou-Soupsa, qui existaient déjà à l'époque soviétique. La société civile ne s'est en fait mobilisée qu'à partir de l'annonce de la mise en œuvre du Corridor Énergétique Est-Ouest, et notamment de sa composante la plus célèbre l'oléoduc BTC, au début des années 2000. La construction de ce tube a suscité des critiques tant localement que mondialement et BP, en tant qu'opérateur des gisements ACG et de ce *pipeline*, a dû gérer ces protestations. Face à l'absence de plateformes locales pour cadrer les demandes des acteurs locaux, elle a cherché à établir de nouveaux cadres de régulation et, dans le même temps, à nouer des liens avec les organisations non gouvernementales (ONG) transnationales.

Pallier les limites des cadres réglementaires existants

La société civile, traditionnellement peu développée dans les environnements faiblement institutionnalisés, joue généralement un rôle minime dans les phases de négociations et de production d'hydrocarbures. Elle est en revanche beaucoup plus active dans celle d'exportation puisqu'elle est directement concernée. Dans des régions enclavées comme le Caucase du Sud, le moyen privilégié d'évacuation du pétrole est le transport par oléoduc. La mise en œuvre de ce type d'infrastructures nécessite l'acquisition de terres, l'expropriation de centaines, voire de milliers, de personnes, la gestion défis liés à la protection de l'environnement et aux droits de l'homme, etc. (Leader, 2006 ; Radon,

47 Entretien, Azerbaïdjan, juin 2009 ; entretiens, Norvège, octobre 2009 ; entretien par téléphone, juillet 2010.

2009 ; Wilson, 2010). Ces problématiques touchent directement les populations locales, qui cherchent donc à s'informer et à influencer en leur faveur les IOC.

Quand elle a voulu gérer ces protestations en tant que chef de file du consortium d'exploitation de l'oléoduc BTC, BTC Co, BP⁴⁸ s'est heurté à deux problèmes : la faiblesse des juridictions locales et l'absence de cadres réglementaires en Azerbaïdjan. Les autorités locales, officielles ou officieuses (chefs de village par exemple), annonçaient vouloir gérer seules la gestion de l'expropriation et de la compensation des terres, notamment en redistribuant l'argent délivrée par BTC Co⁴⁹. Dans un pays où la corruption est structurelle (Mathey, 2008), BP ne souhaitait pas particulièrement avoir recours à ces relais locaux. Il a donc fallu établir de nouveaux cadres de régulation, notamment en promouvant les interpénétrations entre acteurs.

Pour ce faire, BP a eu recours à deux stratégies. Tout d'abord, elle a engagé des officiers de liaison avec les communautés, chargés d'être les intermédiaires entre BP et les autorités locales. Ces officiers étaient des hommes mûrs (entre 40 et 50 ans), disposant d'une aura locale et connaissant les régions dont ils étaient en charge. BP a ainsi formé de nouvelles autorités locales, pouvant contester les juridictions existantes et aller contre leurs choix. Même s'il y a eu des problèmes parfois dans l'attribution des compensations financières (Kochladze, 2006)⁵⁰, BP a néanmoins été la première entreprise pétrolière à donner des contreparties financières aux communautés expropriées⁵¹. Elle a en cela montré qu'une alternative était possible aux détournements systématiques des compensations financières délivrées par le gouvernement azerbaïdjanais⁵².

BP a ensuite établi des cadres de gestion des protestations autour de l'oléoduc BTC. Pour ce faire, elle a développé des programmes impliquant les différents acteurs locaux, que ce soit les sous-traitants sur la construction (*l'Enterprise Centre*) ou les communautés vivant le long du *pipeline* (le Programme d'Investissement pour les Communautés, CIP). L'objectif de ces projets était d'impliquer au maximum ces acteurs afin de démontrer que cet oléoduc leur était bénéfique. Ainsi, ils ne seraient pas enclins à dégrader ou même à

48 Officiellement, tous les programmes mentionnés ici ont été lancés et réalisés par BTC Co. Néanmoins, BP ayant pris le *leadership* de ces opérations, nous préférons parler ici de BP que de BTC Co.

49 Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien, Norvège, octobre 2009 ; entretiens par téléphone, mars et juillet 2010.

50 Des agents de BP auraient parfois été corrompus par les autorités locales pour s'accaparer les compensations financières. Cela est cependant très difficile à démontrer en raison du manque de transparence et de la difficulté d'opération des ONG en Azerbaïdjan. Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien, Azerbaïdjan, janvier 2011.

51 Entretien par téléphone, mars 2010.

52 Entretien, Azerbaïdjan, janvier 2011.

saboter des infrastructures qu'ils percevaient comme vecteur de corruption et de dégradation de la qualité de vie⁵³. Les projets financés par le CIP avaient ainsi pour objectif de contribuer au développement socio-économique des communautés vivant près du Corridor Énergétique Est-Ouest⁵⁴. Par conséquent, en cadrant les protestations des acteurs locaux, BP a non seulement assuré la sécurité de ses infrastructures de transport pétrolier mais a également participé au développement des communautés locales, palliant en partie l'inefficacité structurelle des autorités locales dans l'amélioration des qualités de vie⁵⁵.

Juguler les protestations de la société civile mondiale

L'annonce de la construction de l'oléoduc BTC a rapidement attiré aussi l'attention de la société civile mondiale. La nature du projet (le transport d'hydrocarbures), sa dimension internationale et novatrice (premier oléoduc à être construit dans l'espace post-soviétique mais hors de la Russie) et le soutien des acteurs internationaux comme les États-Unis ou la Banque mondiale ont incité les ONG transnationales à s'impliquer dans ce projet. S'est rapidement formée une coalition d'ONG, baptisée la Campagne Bakou-Ceyhan (*Baku-Ceyhan Campaign*), souhaitant unifier les contestataires de l'oléoduc BTC. Cette coalition a été constituée de manière informelle fin 2000, début 2001⁵⁶, autour d'ONG britanniques – le *Kurdish Human Rights Project* (KHRP) et *The Corner House* – qui se battaient alors contre la construction du projet de barrage hydroélectrique Ilisu en Turquie⁵⁷. Rassemblant plus de onze ONG transnationales (notamment *Amis de la Terre International* ou le *CEE Bankwatch Network*), elle souhaitait, à la différence des ONG locales, appréhender globalement la construction de l'oléoduc BTC et se mobiliser sur des sujets aussi divers que l'environnement, les droits de l'homme ou le financement⁵⁸.

53 Entretien, Turquie, mars 2009 ; entretien par téléphone, juillet 2010.

54 Dans le cadre du CIP, les communautés locales sont invitées à soumettre des projets, que BP peut valider, financer, et suivre le temps de leur réalisation.

55 Pour un point de vue critique sur ces programmes, voir notamment Kochladze (2006).

56 Cette mobilisation coïncide avec les premières rumeurs selon lesquelles le Département britannique de Garantie de Crédit à l'Export (ECGD) pourrait contribuer au financement de l'oléoduc BTC.

57 Entretien, Géorgie, mars 2009 ; entretiens, Royaume-Uni, août 2009 et mars 2010.

58 Entretien, Géorgie, mars 2009.

BP s'est donc retrouvé face à une multitude d'ONG, la contestant sur une pluralité d'enjeux, et ce aussi bien dans le Caucase du Sud qu'à ses sièges américains et britanniques. Afin de contrecarrer ces protestations, la société anglo-saxonne a essayé de diviser les ONG et de se rapprocher de certaines d'entre elles, considérées comme vectrices de bonne réputation et plus conciliantes⁵⁹. BP a ainsi élaboré le cadre politique suivant :

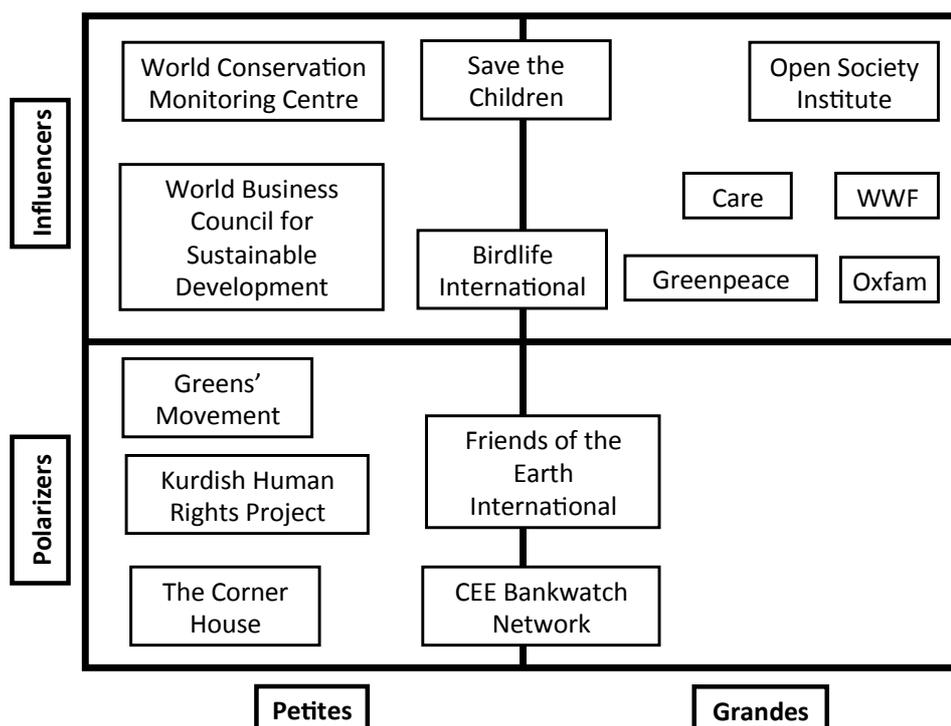


Tableau La stratégie de BP vis-à-vis des ONG mobilisées sur l'oléoduc BTC⁶⁰

Le tableau ci-dessus distingue quatre types d'ONG : les petites ONG, les grandes ONG, les ONG qui cherchent à influencer (*Influencers*), et les ONG qui cherchent à s'opposer (*Polarizers*). BP a placé dans cette dernière catégorie toutes les ONG qui ont fait partie de la Campagne Bakou-Ceyhan. En revanche, dans la catégorie des ONG d'influence, on retrouve celles qui ont justement refusé de participer à cette campagne, jugée trop radicale. Par exemple, le WWF, bien que contestataire de l'oléoduc BTC, n'y a pas pris part car le KHRP était considéré comme trop engagé politiquement et trop critique du

⁵⁹ Entretiens, Royaume-Uni, mars 2010 ; entretien par téléphone, juin 2010.

⁶⁰ Ce document est issu d'une présentation interne effectuée par BP en 2003 sur la gestion des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'oléoduc BTC.

gouvernement turc⁶¹. En fonction de ces distinctions, BP a élaboré sa stratégie vis-à-vis des ONG transnationales. Elle a ainsi jugé potentiellement légitimateur le travail effectué par les grandes ONG d'influence et a cherché à s'en rapprocher. En revanche, elle a décidé de mener une politique de contestation systématique des déclarations et rapports des ONG d'opposition.

A l'origine du projet, BP estimait qu'il fallait en priorité qu'elle collabore avec une grande ONG environnementale afin de contrecarrer les protestations sur les dangers environnementaux posés par l'oléoduc. Dans cette perspective, elle a proposé au WWF de nouer un partenariat en 2001. Mais l'ONG a refusé, estimant que cela posait un problème de crédibilité vis-à-vis de ses membres⁶². Elle s'est alors contenté d'ONG plus petites comme *Birdlife* pour remplir ce rôle⁶³. Cette appréciation de la nature des protestations sur l'oléoduc BTC a cependant été mise en cause au printemps 2003, avec la publication d'un rapport critique d'Amnesty International sur les risques posés par les accords sur le respect des droits de l'homme dans les Etats de transit (Amnesty International, 2003). Cette étude a eu une résonance importante, notamment auprès des bailleurs de fonds internationaux tels que la Société Financière Internationale (IFC) et la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD)⁶⁴. Or, BP peinait alors à s'assurer du soutien financier de la SFI à l'oléoduc BTC⁶⁵.

Aussi, alors qu'une partie de BP ne prenait pas ce rapport au sérieux⁶⁶, BP a tout de même proposé à Amnesty International d'engager un dialogue avec elle. L'ONG a refusé dans un premier temps, d'autant plus que la SFI insistait pour celui-ci soit public⁶⁷. Mais elle a finalement accepté, à condition que cette collaboration ne soit pas publiquement mentionnée et que l'auteur du rapport d'Amnesty International, Sheldon Leader, professeur à l'Université d'Essex, fasse l'interface entre elle et BP. Une fois ces conditions posées et acceptées, l'ONG et l'IOC se sont lancés dans un dialogue sur les menaces posées sur les droits de l'homme par les accords juridiques relatifs à l'oléoduc BTC.

61 Entretien, Etats-Unis, avril 2010 ; entretien par téléphone, juin 2010.

62 Entretien par téléphone, juin 2010

63 Entretien, Turquie, décembre 2010.

64 Entretien, Royaume-Uni, février 2010 ; entretien, Etats-Unis, avril 2010.

65 Le WWF a effectué un *lobbying* important à Washington pour que la SFI ne finance pas l'oléoduc BTC. Elle a même réussi à reporter de quelques semaines la décision finale. Mais la SFI a finalement décidé de financer ce projet, à hauteur de 500 millions de dollars en partenariat avec la BERD.

66 L'Unité Business estimait que ce rapport était complètement faux et ne devait pas être pris en compte. Mais, sous la pression de l'Unité Affaires extérieures, elle a tout de même engagé le cabinet juridique de conseils Foley Hoag pour l'analyser. Et Foley Hoag a confirmé le rapport dans ces grandes lignes. Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien par téléphone, mai 2010.

67 Entretien, Royaume-Uni, août 2009 ; entretien, Etats-Unis, avril 2010.

Ce dialogue a été attentivement suivi par la BERD et la SFI et s'est achevé en septembre 2003 avec l'adoption de *Human Rights Undertakings* pour le BTC. Ce texte juridique a été ajouté aux accords de pays hôte sur l'oléoduc BTC en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Turquie. Ainsi, l'établissement d'un dialogue informel sous la pression des institutions financières internationales entre Amnesty International et BP a conduit à l'amendement des accords juridiques sur l'oléoduc BTC et à l'amélioration de la prise en compte de la question des droits de l'homme par cette IOC.

Par conséquent, la faiblesse des environnements institutionnels des Etats de transit, notamment l'Azerbaïdjan et la Géorgie, a amené BP à établir de nouveaux cadres de régulation pour appréhender les critiques de la société civile locale et mondiale. Les interpénétrations avec ces ONG ont abouti à des résultats imprévus, que ce soit l'établissement de nouvelles règles ou la marginalisation des autorités locales au bénéfice de BP.

Conclusion

Pour conclure, BP a été confronté tout au long de la mise en production et en exportation des hydrocarbures azerbaïdjanais à la faiblesse des environnements institutionnels au Caucase du Sud. Cette faiblesse a incité l'IOC à établir des cadres réglementaires supplémentaires, voire originaux. Dans la phase de négociations, elle a développé un partenariat informel avec les autorités azerbaïdjanaises afin de garantir sa position en Azerbaïdjan et de s'assurer de la stabilité de ce pays. Au cours de la phase de production, elle a renforcé sa situation en s'assurant de sa suprématie sur les autres IOC. Cette domination lui a permis de dépasser les aversions à la régulation qui caractérisent l'industrie pétrolière. Enfin, dans la phase d'exportation, elle a interagi avec la société civile locale et mondiale et établi des cadres réglementaires alternatifs. Ces interpénétrations ont eu des conséquences non voulues, contribuant par exemple au développement socio-économiques des communautés vivant le long de l'oléoduc BTC ou à une meilleure prise en compte d'enjeux qualifiés au préalable de marginaux.

Nous pouvons expliquer la *success story* de l'oléoduc BTC par l'efficacité des régulations établies par BP. Trois facteurs doivent ici être mis en lumière. Premièrement, BP a su développer une régulation *ad hoc*, qui s'est adaptée tant à la temporalité du besoin de régulation qu'à la nature des acteurs. Deuxièmement, cette régulation a systématiquement été adaptée à la nature des acteurs et à leurs différentes stratégies. Cette adaptation a

permis à BP de mieux appréhender et saisir les attentes de ces acteurs. Troisièmement, la régulation selon BP a été fondée sur des interactions continues avec les acteurs dominants au moment de la phase d'exploitation des gisements pétroliers. Ainsi, ces trois caractéristiques expliquent la réussite de BP dans la mise en œuvre d'un projet pharaonique et qui a impliqué une multitude d'acteurs de nature et d'intérêts divers.

Il faut néanmoins noter que les cadres réglementaires établis par BP se caractérisent par (1) la centralité de BP en tant qu'agent de la régulation, et (2) la favorisation de BP dans les régulations. Ces cadres sont en effet formés au bénéfice de BP et au détriment des autres acteurs, qu'ils coopèrent ou non avec cette IOC. En ce sens, BP a su tirer profit de la faiblesse de l'environnement institutionnel azerbaïdjanais pour s'imposer comme un acteur central de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise⁶⁸. La diversité des cadres réglementaires élaborés lui a même permis de sortir de son carcan d'acteur économique dominant pour pénétrer les sphères politiques et sociales. En devenant agent unique de la régulation dans un environnement où l'énergie est le moteur de l'Etat (Lussac, 2010b), BP s'est imposé comme un producteur de régulation dans l'ensemble de la société azerbaïdjanaise.

Le cas azerbaïdjanais peut-il pour autant être reproduit dans d'autres pays ? Le modèle de BP est-il exportable ? S'il convient de noter la spécificité de l'Azerbaïdjan, le modèle développé par BP s'inscrit dans le cadre plus large de relations symétriques entre IOC et Etats producteurs. En effet, l'histoire ancienne de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise (les forages y ont commencé dans la seconde partie du 19^{ème} siècle) ont facilité l'établissement de relations relativement égalitaires entre représentants de BP et ingénieurs azerbaïdjanais. La maîtrise d'un savoir technique – la connaissance du sous-sol azerbaïdjanais en mer Caspienne – a permis aux autorités azerbaïdjanaises de ne pas se retrouver en position de soumission face à la firme anglo-saxonne. Dans un pays voisin comme le Kazakhstan, l'absence d'une élite pétrolière locale a grandement facilité l'instauration de relations de domination au bénéfice des compagnies pétrolières transnationales.

Cependant, la flambée continue des prix mondiaux des hydrocarbures depuis dix ans a transformé de manière rapide et approfondie la relation entre Etats détenteurs d'hydrocarbures et IOC. Ces dernières sont désormais soumises aux pressions des compagnies pétrolières nationales et connaissent de plus en plus de difficultés à négocier des contrats avantageux (Lussac et Raballand, 2011). La mise en place de consortiums,

⁶⁸ Le même constat pourrait cependant être dressé en Géorgie.

comme en Iran dans les années 1950 (Shafiee, 2010), n'a plus pour seul but de satisfaire les autorités politiques locales en leur offrant un strapontin à la table des négociations. Elle a d'éviter un retour de balancier trop sévère qui verrait l'expulsion de l'exploitant étranger au profit de firmes locales.

Dans cette perspective, le cas azerbaïdjanais offre des pistes vis-à-vis des stratégies que peuvent adopter les entreprises étrangères dans leurs relations avec les Etats producteurs. Il permet de souligner la capacité d'adaptation d'un acteur privé à un environnement politique changeant. Il démontre surtout l'évolution des relations de pouvoir entre ceux qui ont les ressources et celles qui ont, certes de moins en moins, le savoir technologique. Le cas de BP en Azerbaïdjan propose donc d'aller au-delà des analyses simplistes fondées sur la domination pour mettre en lumière les jeux complexes de soumission, de partenariat et d'interpénétrations entre acteurs.

Références

- ALLAIN, Sophie, « La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale », *Négociations*, vol. II, n° 2, 2004, pp. 23-41.
- Amnesty International, « Human Rights on the line. The Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline project », Londres, 2003.
- AUTY, Richard M., *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londres : Routledge, 1993.
- BP, « Business Update. 2010 Full Year Results », Londres, 2011.
- BULL, Benedicte, et McNEILL, Desmond, *Development Issues in Global Governance. Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*, New York : Routledge, 2007.
- CORNU, Roger, 1998. « Evolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *Philosophiques*, vol. XXV, n° 2, 1998, pp. 239-256.
- ELIAS, Norbert, *What is Sociology?*, New York : Columbia University Press, 1978.
- FRANKE, Anja, GAWRICH Andrea, et ALAKBAROV Gurban, « Kazakhstan and Azerbaijan as Post-Soviet Rentier States: Resource Incomes and Autocracy as a Double "Curse" in Post-Soviet Regimes », *Europe-Asia Studies*, VOL. LXI, n° 1, 2009, pp. 109-140.
- GOJAYEV, Vugar, *Resource Nationalism Trends in Azerbaijan, 2004–2009*, Oslo : Russ'Casp, 2010.
- GULBRANDSEN, Lars H., et MOE, Arild, « BP in Azerbaijan: a Test Case of the Potential and Limits of the CSR Agenda? », *Third World Quarterly*, vol. XXIX, n° 4, 2007, pp. 813-830.
- GULIYEV, Farid, « Post-Soviet Azerbaijan. Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization », *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. XIII, n° 3, 2005, pp. 393-435.
- GULIYEV, Farid, « Oil wealth, patrimonialism, and the failure of democracy in Azerbaijan », *Caucasus Analytical Digest*, vol. II, 2009, pp. 2-5.
- HEINRICH, Andreas, « Challenges of a resource boom: review of the literature », VIIIème Congrès Mondial de l'International Council for Central and East European Studies (ICCEES), Stockholm, 2010.
- ILKHAMOV, Alisher, « Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan », *Central Asian Survey*, vol. XXVI, n° 1, 2007, pp. 65-84.

JONES LUONG, Pauline, et WEINTHAL, *Oil Is Not a Curse. Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2010.

KARL, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, Californie : University of California Press, 1997.

KOCHLADZE, Manana, *Beyond the Pale: Myths and Realities about the BTC Development Model*, Prague : CEE Bankwatch Network, 2006.

LAX, Howard L., *States and Companies. Political Risks in the International Oil Industry*, New York, Westport, Londres : Praeger, 1988.

LEADER, Sheldon, « Human Rights, Risks, and New Strategies for Global Investment », *Journal of International Economic Law*, vol. IX, n° 3, 2006, pp. 657-705.

LEPPARD, David, NUKI, Paul et WALSH, Gareth, « BP accused of backing “arms for oil” coup », *The Sunday Times*, 26 mars 2001.

LEVINE, Steve, *The Oil and the Glory. The Pursuit of Empire and Fortune on the Caspian Sea*, New York : Random House, 2007.

LUSSAC, Samuel, *Géopolitique du Caucase. Au carrefour énergétique de l'Europe de l'Ouest*, Paris : Editions Technip, 2010a.

LUSSAC, Samuel, *The State as a (Oil) Company? The Political Economy of Azerbaijan*, Oslo, Bruxelles : GARNET, 2010b.

LUSSAC, Samuel, *L'Azerbaïdjan, les hydrocarbures et les pipelines. Régionalisation et réseaux sociotechniques*, thèse de doctorat, Bordeaux : Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 2011.

LUSSAC, Samuel, et RABALLAND, Gaël, « Les Majors pétrolières sous la pression des Etats. Deux exemples dans le bassin Caspien », *Sécurité Globale*, vol. XV, 2011.

MATHEY, Raphaëlle, 2008. « Azerbaïdjan 2007. Futur émirat du Caucase ? », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1065, 2008.

POWER, Helen, « BP reveals another asset sale to offset \$40bn bill for Gulf of Mexico disaster », *The Sunday Times*, 29 novembre 2010.

RADON, Jenik, « How to Negotiate an Oil Agreement », in HUMPHREYS, Macartan, SACHS, Jeffrey, et STIGLITZ, Joseph (eds.), *Escaping the Resource Curse*, New York : Columbia University Press, 2007, pp. 89-113.

RADON, Jenik, *Expanding the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) Agenda to Transportation of Hydrocarbon Resources*, New York : Revenue Watch Institute.

REYNAUD, Jean-Daniel, « Les régulations dans les organisations: Régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, vol. XXIX, n° 1, 1988, pp. 5-18.

REYNAUD, Jean-Daniel, « Pour une sociologie de la régulation sociale », *Sociologie et Sociétés*, vol. XXIII, n° 2, 1991, pp. 13-26.

SHAFER, Michael D., *Winners and losers: how sectors shape the developmental prospects of states*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 1994.

SHAFIEE, Katayoun, *Cracking Petroleum with Politics: Anglo-Persian Oil and the Socio-Technical Transformation of Iran, 1901-54*, thèse de doctorat, New York : University of New York, 2010.

STIGLITZ, Joseph, « What is the role of the state? », in HUMPHREYS, Macartan, SACHS, Jeffrey, et STIGLITZ, Joseph (eds.), *Escaping the Resource Curse*, New York : Columbia University Press, 2007, pp. 23-52.

VARONE, Frédéric, NAHRATH, Stéphane, et GERBER, Jean-David, « Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation », *Revue de la régulation*, vol. II, 2008.

WEBER, Max, *Economie et société*, Paris : Plon, 1995.

WILSON, Emma, *Agents of Change: Reflections on a working partnership between BP Azerbaijan and the International Institute for Environment and Development*, Londres : International Institute for Environment and Development.