

Fonds souverains et fondations privées: des tiers acteurs dans la sphère publique de la Caspienne?

Description

En 2010, à Moscou, la fondation privée russe Dynasty[1] a annoncé que, grâce au soutien apporté par les groupes énergétiques fédéraux (Rosneft et Gazprom), son budget consacré à l'éducation scientifique allait doubler. Le fait que des États souverains encouragent des fonds issus de la rente énergétique à répondre à certains besoins de leurs citoyens est-il significatif dans la région Caspienne, particulièrement riche en pétrole et en gaz ?

C'est ce que semble suggérer le Congrès mondial des philanthropes musulmans[2] qui s'est tenu en mars 2010 à Doha, au Qatar, réunissant à la fois des dirigeants du secteur privé (tel Mehmood Khan, directeur de la recherche à la *PepsiCo Foundation*, États-Unis) et des hommes politiques (tel Recep Erdoğan, Premier ministre de la République de Turquie). Présidé par Ekmeleddin İhsanoğlu, Secrétaire général de l'OIC (Organisation de la Conférence islamique), ce congrès a en effet montré comment fondations privées et fonds souverains coopèrent aujourd'hui dans des projets de la sphère publique (santé, éducation, environnement) dès qu'il existe une fraction de population d'obédience musulmane, ce qui est le cas dans les cinq pays riverains de la Caspienne (République d'Azerbaïdjan, République islamique d'Iran, République du Kazakhstan, Fédération de Russie, Turkménistan).



Hydrocarbures et contre-pouvoirs

Dès 2003, Svetlana Tsalik constatait[3] le risque de voir se constituer, dans les pays de la Caspienne dotés en pétrole et gaz, une malédiction des ressources naturelles (*resource curse*) associant gaspillage des ressources, syndrome hollandais (inflation et stagnation) et corruption. Elle posait d'ailleurs en modèle l'*Alaska Permanent Fund* (APF) comme un fonds public jouant le rôle de garant face à la 'malédiction politique'. Placé sous contrôle du Parlement de l'Alaska, financé par les exploitants pétro-gaziers mais indépendant d'eux, l'APF intervient dans la santé, l'éducation, la démocratie locale et la protection environnementale.

Par sphère publique, B. Turkmen[4] désigne, dans le cas de la Turquie, un espace politique offrant la possibilité de débattre devant l'opinion publique des choix possibles de société, associé à un degré de liberté pour constituer des « contre-publics »[5], terme désignant davantage des tiers acteurs que des contre-pouvoirs. En effet, des fondations d'obédiences opposées (en Turquie, kémaliste et islamiste) peuvent ainsi agir de concert pour susciter des débats qui ouvrent une brèche dans la sphère publique habituellement dominée par un ou deux types de pouvoirs, politiques et/ou économiques. Certes la Turquie -État souverain- comme l'Alaska -membre des États-Unis- présentent une cohérence forte

d'un point de vue politique, tandis que la Caspienne est une zone qui n'a jamais constitué d'ensemble politique unifié. Mais n'est-il pas possible de considérer l'émergence des fonds et des fondations comme le signe d'un espace public transversal aux États riverains possible depuis qu'en 1991 a pris fin le siècle de « copropriété » russo puis soviético-iranienne ?

La région Caspienne: un espace bientôt unifié ?

F. Braudel^[5] voit l'histoire économique comme le résultat de l'émergence et du déclin successifs d'économies-mondes, zones capables de rassembler, sur un siècle ou plus, des richesses régionales qui mobilisent les intérêts de clients lointains. La région Caspienne pourrait devenir une telle économie-monde au milieu du XXI^e siècle du fait de la tension entre ses ressources considérables (notamment en gaz) et les besoins énergétiques du reste de la planète, sur le long terme. Depuis 2002, compte tenu de la menace écologique et des conflits « gelés » qui paralysent une partie de la région, les États riverains se sont engagés à tenir tous les cinq ans un sommet. Lors du deuxième sommet à Téhéran en 2007, ce sont bien les bases d'une économie-monde que les cinq pays riverains ont proclamées:

- « Seuls les États riverains sont autorisés à exploiter les ressources de la mer Caspienne;
- Les droits actuels de pêche et de navigation sont prorogés sous le drapeau des États riverains, en attendant l'approbation finale du régime légal de la mer Caspienne ;
- La coopération des États riverains est indispensable pour résoudre les problèmes environnementaux et pour harmoniser les réglementations nationales de protection de l'environnement, ainsi que les formes de coopération internationale pour la biodiversité maritime ;
- Les parties s'entendent pour ne jamais lancer d'attaque militaire contre l'un des États riverains ;
- Les parties s'accordent pour s'engager à ne jamais laisser aucune puissance étrangère utiliser leur sol pour y déclencher une attaque contre un État riverain. »

Cette proclamation montre que les États riverains souhaitent s'autodéterminer hors des pressions des grandes puissances. Or, les fondations offrent un point d'entrée conforme aux valeurs de cette déclaration de Téhéran de 2007 (paix, écologie et développement) et elles peuvent s'insérer dans la sphère publique de façon concrète: en ce sens, la région Caspienne paraît donc « espace mûr » pour un ajustement mutuel entre fonds souverains, fondations privées et enjeux nationaux.

Les fondations: une transition vers un troisième pouvoir ?

Dans la suite du *Grand Echiquier* de Z. Brzezinski^[6], E. Yazdani^[7] montre comment le secteur de l'énergie est structuré par deux forces : les *Gamers*, grandes puissances exerçant des pressions géopolitiques –les États-Unis, la Chine et l'Union européenne– et les *Oilers*, multinationales (BP, Chevron, Exxon, Gazprom, Rosneft, Shell et Total) dictant les choix technico-économiques de terrain.

Mais les annonces faites à Doha et Moscou reflètent bien l'émergence de fondations, comme troisième pouvoir, à partir de la combinaison entre une initiative privée et/ou religieuse (qui ne vient pas des *Oilers*), une volonté de bien commun (qui n'est pas le fait des *Gamers*) et une dimension politique consistant à autoriser des acteurs «sans but lucratif» à développer la sphère publique. On aboutit alors à une situation inédite où chacun des cinq États riverains de la Caspienne autorise ou non la présence de fonds aux identités variées. Les fondations américaines, allemandes et parfois coréennes ou japonaises adaptent leurs objectifs (technologies, droits de l'homme, éducation, culture) aux contextes locaux, en organisant des bureaux: *Human Rights Watch* (en Azerbaïdjan), *Green salvation* (au Kazakhstan), *Marine Advisory Program* (en Russie), *International Bureau for Human Rights* (au Kazakhstan), *Global Witness* (en Azerbaïdjan) ou *Public Finance Monitoring Center* (en Azerbaïdjan).

En parallèle, des fondations musulmanes encouragent le mécénat de type religieux, ce qui contribue à une opacité relative de leur activité. Les fonds souverains viennent par ailleurs rappeler la puissance financière mobilisable par les États eux-mêmes ou par leurs alliés. C'est ainsi que le fonds souverain *Emirates Foundation* des Émirats arabes unis est entré au Turkménistan pour y appuyer le nouveau Président et son projet d'oléoduc-gazoduc transcaspien.

Fonds souverains et Fondations privées partagent acte volitif et acte vocatif

En France, co-existent le Fonds stratégique d'investissement (fonds souverain) et des fondations, sachant que « *la fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». De même la *Common Law* britannique permet de créer des *Charities* dotées d'une fondation à but non lucratif, lesquelles coopèrent avec des fonds publics administrés par les pouvoirs locaux. On remarque qu'à l'acte volontaire est associé un acte vocatif –l'appel à fonder pour une « cause »–, une dimension également présente dans la notion arabe de *Waqf* (*vak?f* en turc) ou dévolution inaliénable d'un bien « au nom de Dieu ». Le Tableau 1 résume les quatre types de fondations en présence qui peuvent coexister et coopérer sur le terrain.

Tableau 1

Exemples de présence possible des fonds souverains et de fondations privées

	Dans l'Etat correspondant	À l'international
Fondation privée	<i>Gülen Foundation</i> en Turquie	<i>Open Society Institute</i> (G. Soros)
Fonds souverain	<i>National Fund of Kazakhstan</i>	<i>ADIA (Abu Dhabi Invest. Authority)</i>

Cependant, la nature de la fondation (privée ou publique) implique des orientations, moyens et modes de décision différents selon le pays. Si la situation de chaque pays de la région Caspienne appelle des coopérations ponctuelles entre fonds souverains et fondations privées, leurs objectifs et leurs moyens respectifs sont décidés et orientés différemment. Par exemple, le *Fonds National du Kazakhstan* collecte une partie de la rente pétro-gazière pour l'investir dans des projets de développement technologique, tandis que le fonds mixte (public-privé) *Samrouk-Kazyna* soutient des activités culturelles et sportives (comme le financement de l'équipe cycliste Astana).

De plus, des enjeux d'importance sont soulevés lorsqu'un fonds souverain est amené à agir en dehors de son territoire national d'origine. Ainsi, certains fonds souverains du Golfe comme l'ADIA (Abu Dhabi), mais également la puissante *China Investment Corporation* (C.I.C.), ont la capacité d'intervenir dans les « pays amis » de la Caspienne (Turkménistan, Kazakhstan, Azerbaïdjan). Il s'agit alors d'une intervention qui repose sur la notion d'alliance financière (et non militaire). De même, la présence active des fondations privées étrangères dans la sphère publique requiert un accord des autorités nationales, cet accord pouvant être résilié du jour au lendemain. Pour ce qui est des fondations musulmanes, elles sont actives tant par la branche sunnite (influence des États arabes au Turkménistan, au Kazakhstan et en Russie) que par la branche chiite (influence iranienne en Azerbaïdjan et au Turkménistan), tandis que la *Aga Khan Foundation* (ismaélienne) fédère des partenaires musulmans et occidentaux, pour répondre aux besoins de communautés dynamiques mais enclavées en zone montagneuse. Estimé à plus d'un milliard de dollars, le budget annuel des fondations islamiques consacré aux pays riverains de la Caspienne bénéficie en outre de l'effet de levier provenant de la *zakat*, aumône due par tout fidèle en âge de travailler, dont une partie finance notamment le développement des écoles coraniques.

Du côté non musulman, les fondations privées américaines (*Fondation Ford*, *MacArthur Foundation*, *Bill & Melinda Gates*), allemandes (*Bosch*, *Volkswagen*, *Deutsche Bank*) et coréennes (*Samsung Foundation of Culture*, *Daewoo Foundation*) sont actives autour de la Caspienne. Si leur budget annuel est modeste (estimé entre 150 et 200 millions de dollars), leur rôle d'aiguillon dans la sphère publique n'est pas négligeable^[8]. Par exemple, le financement récent du Centre électronique de l'université de Technologie du Kazakhstan par des fondations coréennes donne à la Corée du Sud un rôle pilote dans la formation de compétences kazakhes. *A contrario*, l'éviction brutale de toute fondation qui dépasserait les bornes du politiquement correct est la règle : soutenant M. Khodorkovski et critiquant en 2003 son arrestation par V. Poutine, G. Soros a dû quitter la Russie après le sac du siège de l'*Open Society Institute* (OSI), malgré le succès de sa branche *International Science Foundation* (ISF). Néanmoins, l'OSI reste plus que jamais présent au Kazakhstan, Turkménistan et Azerbaïdjan.

Les fonds souverains des États riverains de la mer Caspienne

Des cinq pays riverains de la mer Caspienne, seul le Turkménistan n'a pas clairement créé de fonds souverain à partir de la rente pétro-gazière, mais il est probable que les déclarations d'intention des deux Présidents successifs -Saparmourat Niazov (1994-2006) et Gurbangouly Berdimoukhamedov (depuis 2006)- correspondront un jour à un ou des fonds souverains turkmènes. En effet, les pays de la Caspienne ont pour objectif d'utiliser une partie de la rente pétro-gazière pour constituer :

- a/ Une réserve financière permettant de stabiliser les prix de l'énergie sur le marché interne à la hausse comme à la baisse, et de favoriser des investissements intérieurs nouveaux ;
- b/ Un soutien au budget national en cas de baisse des prix des hydrocarbures (cas de la Russie et du Kazakhstan) ;
- c/ Un organe qualifié de lutte contre la sortie de capitaux (voir le *National Iranian Development Fund*).

Le tableau 2 montre que, sous tutelle des ministres ou banques centrales, les six Fonds souverains de la région Caspienne sont substantiels, sans être toujours transparents (note de 1 -faible- à 10 -excellente-).

Tableau 2
Fonds souverains des pays riverains de la Caspienne

	Nom	Date création	Estimation (milliards de dollars)	Note de Transparence	Contrôle annuel	Contrôle aval
Russie	Reserve fund	2004 puis 2008	60	5	Ministre de l'Economie	Bachar Actions
Russie	National Wealth	2004 puis 2008	90	5	Ministre de l'Economie	Banques russes
Iran	National Energy	2010	12	1	Président	Stratégie Iran
Iran	Development	1998	25	1	Ministre	Iran Foreign I.C
Azerbaïdjan	State Oil Fund	1999	15	10	Conseil de surveillance	Groupes Nationaux
Kazakhstan	National Fund	2000	40	6	Banque Centrale	Groupes Nationaux
Total		1998 à 2010	240	1 à 10		

Source : *Sovereign Wealth Funds Institute, 2010* (fonds souverains estimés en milliards de dollars)

En l'espace de douze ans, la logique qui voulait que les grandes puissances, *Gamers*, partagent seules les décisions avec les *Oilers* a été modifiée par l'entrée en jeu des fonds souverains et des fondations privées. Disposant d'une rente énergétique forte, les riverains de la Caspienne s'interrogent aujourd'hui sur la possible émergence d'un avenir commun à partir de cette troisième force. Il s'agirait dès lors d'observer si ce tiers acteur peut favoriser la constitution d'une sphère publique, participant à la formation d'une économie-monde de la Caspienne.

[1] Dynasty Foundation, *Quick facts about the Foundation*, Dynasty Library, 2010,

www.dynastyfdn.com/english

[2] *World Congress of Muslim Philanthropists: new horizons, sound strategies*, 21-22 mars 2010, Ritz-Carlton, Doha, Qatar, www.thewcmp.org

[3] TSALIK Svetlana, *Caspian oil windfalls: Who will benefit?*, Open Society Institute, Central Eurasia project, 2003, 215 p.

[4] TÜRKMEN Buket, *Les contre-publics islamistes et kémalistes dans le processus de reconstruction de l'espace public turc*, Cahiers de la méditerranée, vol. 67, 2003.

[5] «Le concept de contre-public est utilisé pour la première fois par Nancy Fraser pour désigner les arènes discursives, parallèles à l'espace public, formées par les acteurs opposants afin de se construire et de contribuer à la reconstruction de cet espace.». B. Türkmen, *Les contre-publics islamistes et kémalistes dans le processus de reconstruction de l'espace public turc*, Cahiers de la méditerranée, vol. 67, 2003.

[6] BRAUDEL Fernand, *La dynamique du capitalisme*, Champs, Flammarion, 1985, 122 p.

[7] BRZEZINSKI Zbigniew, *The Great chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*, New York, Basic Books, 1998, 226 p.

[8] YAZDANI Enayatollah, *Competition over the Caspian oil routes: Oilers & Gamers perspective*, Alternatives, Turkish Journal of International Relations, vol 5, 1 & 2, 2006, pp.51-64.

* Bernhard KITOUS est membre du CEMI (EHES)

Vignette : Dmitry Zimin, fondateur de la Fondation Dynasty (By [Anton Nosik](#), CC BY 3.0)



[Retour en haut de page](#)

date créée

08/09/2010

Champs de Méta

Auteur-article : Bernhard KITOUS*