



**Laboratoire d'Economie de la Production et
de l'Intégration Internationale**
Département Energie et Politiques de
l'Environnement (EPE)
FRE 2664 CNRS-UPMF



Les enseignements de la privatisation du secteur pétrolier russe

Communication présentée au séminaire du CERI
« Les privatisations dans le monde », 6 décembre 2005

Catherine Locatelli

décembre 2005

Les enseignements de la privatisation du secteur pétrolier russe

Séminaire du CERI, « Les privatisations dans le monde », 6 décembre 2005

C. Locatelli, Chargée de recherche, EPE-LEPII

Dans un contexte de nouvel équilibre des marchés internationaux d'hydrocarbures, la question de l'accès aux ressources se pose avec une acuité extrême et ce dans des zones marquées par des contextes institutionnels (politiques, juridiques, économiques) très divers comme le Moyen Orient (notamment les pays du Golfe), ou les pays de l'ex-Union soviétique, Russie et Caspienne (Azerbaïdjan, Kazakhstan et Turkménistan). Cette question renvoie à la problématique de l'ouverture des pays producteurs de pétrole et donc à la mise en œuvre d'un système de droits de propriété privés. Deux aspects sont à prendre en compte : les droits de propriété relatifs à la ressource et ceux relatifs aux entreprises du secteur. Il s'agit dès lors d'examiner sous quelles conditions on peut envisager un système de droits de propriété privés dans des pays marqués par des environnements institutionnels qui se caractérisent par la faiblesse des institutions de marché.

L'expérience de la privatisation en Russie, cadre de notre analyse, est à cet égard riche d'enseignements. La privatisation, c'est-à-dire la définition d'un système de droits de propriété privés, a été au cœur des réformes structurelles de l'industrie des hydrocarbures depuis le début des années 1990. Son principal objectif était de mettre en place un schéma de croissance basé sur des gains de productivité impliquant des restructurations de grande ampleur et permettant des investissements nécessaires à la reproduction des réserves en hydrocarbures et le développement de grandes infrastructures. Sur différents points, notamment en matière de stratégies d'investissement et de renouvellement des réserves en hydrocarbures, les résultats obtenus sont loin de ce qui était attendu.

Les « résultats inattendus » de la réforme des droits de propriété des industries des hydrocarbures offrent une illustration exemplaire des contradictions nées d'une « inadéquation institutionnelle », telle que développée par la théorie néo-institutionnaliste qui constitue le cadre théorique de référence de notre approche. Celle-ci résulte du placage d'arrangements institutionnels forgés dans et pour les économies de marché à un environnement institutionnel particulier qui se caractérise notamment par des institutions informelles issues de l'économie planifiée. Les comportements qui en ont résulté s'inscrivent en pleine dépendance de sentier.

Premièrement, compte tenu des caractéristiques d'une industrie de rente, la privatisation n'a pas permis de créer un système de droits de propriété privés totalement définis et totalement sécurisés. Elle a principalement résulté en une « atténuation » de l'ancien système de droits de propriété de l'Union soviétique donnant, pour les détenteurs de ces droits, un accès temporaire et partiel à la propriété des actifs.

En second lieu, les droits et les modalités d'accès à la ressource sont un élément important de la définition d'un système de droits de propriété complètement définis au niveau de

l'entreprise. Ils supposent d'être cohérents avec le système de droits de propriété prévalant pour les actifs des entreprises, définissant ainsi un « arrangement institutionnel » spécifique. Dans le cas de la Russie, les difficultés pour accéder à la ressource ont considérablement amoindri les droits de propriété privés relatifs aux compagnies pétrolières. Le système d'accès à la ressource (par exemple, licences accords de partage de production), issu des pratiques des économies de marché, s'est révélé être largement en contradiction avec l'environnement institutionnel informel de la Russie.

I – LA PRIVATISATION DE L'INDUSTRIE PETROLIERE RUSSE

La réforme de l'industrie pétrolière du début des années 1990 a pour objectif principal de créer des entreprises privées afin de définir des comportements et des modes de gestion de l'industrie pétrolière plus efficaces au regard de ceux prévalant dans l'Economie Centrément Planifiée. Elle articule une réforme organisationnelle avec un processus d'intégration des activités de production, de raffinage et de distribution, et une réforme des droits de propriété. La privatisation a pour objectif essentiel de changer les structures de gouvernance des entreprises afin d'amener celles-ci à des comportements d'efficacité et d'assurer leur devenir de long terme sur une base compétitive. Deux étapes importantes marquent ce processus. Dans un premier temps, la privatisation de masse laisse un large pouvoir de contrôle aux *insiders* alors que l'Etat demeure un actionnaire important. Dans un deuxième temps, le retrait de l'Etat du capital des holdings pétrolières se fait essentiellement au profit du secteur bancaire russe conduisant, à la constitution de groupes industrialo-financiers puissants.

1.1 Les étapes de la privatisation des entreprises de l'industrie pétrolière

Une première phase de « corporatisation » a transformé à partir de 1992 les anciennes entités de production, de transport et de raffinage, qui étaient les unités de base des ministères du Pétrole, du Transport et du Raffinage de l'Union soviétique, en sociétés par actions. Le processus est ensuite passé par une privatisation de masse avec la constitution d'un actionnariat dominé par deux groupes d'*insiders*, les managers et les employés. Le schéma de privatisation initial des sociétés de production de pétrole et de raffinage concède 40 % des actions aux salariés et managers, dont 5 % aux dirigeants et 35 % aux employés (avec 25 % d'actions préférentielles distribuées gratuitement) (cf. tableau 1). Seules 17 % vont au public au travers d'actions devant être échangées contre des certificats de privatisation¹. Dans cette première phase, la part de l'Etat dans l'actionnariat des holdings reste importante. Sans être un actionnaire majoritaire, il détient (jusqu'en 1995) 45 % des actions des holdings pétrolières.

¹ Le reste, c'est-à-dire 38 % des actions des sociétés de production et 38 % des sociétés de raffinage, sont transférées à la holding.

Tableau 1 : Schéma initial de structuration de la propriété des holdings pétrolières

<p>1. Répartition initiale du capital des holdings pétrolières</p> <ul style="list-style-type: none">- Etat : 45 %,- Investisseurs privés : 40 % (Maximum de 15 % pour capital étranger),- Epargne populaire : 15 %. <p>2. Schéma de répartition des actions des sociétés de production et de raffinage</p> <ul style="list-style-type: none">- 38 % : Actions ordinaires intégrées au capital des holdings pétrolières (distribution gratuite).- 35 % : Actions cédées aux employés dont :<ul style="list-style-type: none">25 % : Actions préférentielles (distribution gratuite),10 % : Actions ordinaires vendues aux salariés (souscription fermée).- 5 % : Actions ordinaires destinées au management (souscription fermée),- 5 % : Actions ordinaires destinées aux autorités locales (souscription fermée),- 17 % : Actions ordinaires destinées à être échangées contre des bons de privatisation (souscription ouverte)
--

La seconde phase, à partir de 1995, se caractérise par le désengagement partiel ou total de l'Etat dans l'actionnariat des compagnies pétrolières au travers du programme des *Loans for Shares*². Ce désengagement de l'Etat se fait essentiellement au profit des banques et des organismes financiers russes. La constitution de groupes industrialo-financiers trouvait une justification auprès des réformateurs libéraux et de leurs conseillers par l'intérêt d'une modification des droits de propriété en faveur d'*outsiders* bancaires. Selon le modèle du principal-agent, ce transfert était supposé accroître l'efficacité des structures de gouvernance des entreprises au travers d'une propriété dominée par des actionnaires extérieurs, en l'occurrence les banques. Ces dernières, soumettant les holdings à leurs critères de gestion financière, devaient favoriser la définition de politiques de restructuration et de rationalisation, via une « gouvernance par intervention » qui leur permet un contrôle direct sur les firmes, par opposition à une simple gouvernance par objectifs où ce sont les incitations du marché des capitaux qui orientent les choix stratégiques de l'entreprise³. Un deuxième objectif justificateur était de favoriser l'établissement d'un financement intragroupe nécessaire au développement d'un secteur aux besoins financiers considérables dans un contexte de rareté des capitaux⁴.

1.2 L'émergence d'un oligopole

Le processus de restructuration et de privatisation de l'industrie pétrolière russe a principalement conduit à l'émergence d'un oligopole structuré autour de trois principaux groupes. Jusqu'en 2003, ce secteur s'organise d'abord autour des groupes industrialo-

² Ce système de prêts contre des actions a donné aux banques russes le contrôle pendant trois ans d'une partie des actions de l'Etat dans le capital des holdings pétrolières contre l'ouverture de crédits au gouvernement. A l'échéance fixée, l'Etat disposait d'un droit de reprise des actions contre remboursement des prêts. Dans le cas contraire, les actions devaient faire l'objet d'un rachat définitif au terme de l'organisation d'appels d'offre, (ce qui était censé ouvrir l'actionnariat des compagnies).

³ Berglof (E.).- "Corporate Governance in Transition Economies : The Theory and its policy Implications" in Aoki (M.), Kim (H-K), eds.- *Corporate Governance in transitional Economies : Insider control and the Role of Banks*.- The World Bank, Washington, D.C, 1995, p. 59-95.

⁴ Starodubrovskaya (I.).- « Financial-Industrial groups : illusion and reality ».- *Communist Economies and Economic Transformation*, vol 7, n° 1, 1995.

financiers privés qui représentent l'essentiel de la production (72,6 % en 2003). Il est composé de cinq grandes compagnies verticalement intégrées de la production jusqu'à la distribution⁵. Les compagnies Lukoil, Yukos, TNK (aujourd'hui TNK-BP⁶) et Surgutneftegaz assurent 65 % de la production et plus de 50 % des exportations de brut. Cette concentration de l'industrie pétrolière résulte du vaste mouvement de fusion de la fin des années quatre-vingt-dix, qui a porté sur la prise de contrôle (100 %) de KomiTek par Lukoil, de la VNK (54,2 %) par Yukos, de Slavneft par TNK et Sibneft (à parts égales), puis de Sidanko par TNK. En termes d'actionnariat une distinction fondamentale peut être opérée entre les compagnies détenues par des banques « extérieures » au groupe, (Yukos, Sibneft, TNK-BP) et celles détenues par les *insiders*, c'est-à-dire des banques créées par les compagnies elles-mêmes (Lukoil, Surgutneftegaz).

Le deuxième groupe est celui des compagnies non verticalement intégrées de petite ou moyenne taille. Enfin, le troisième groupe, plus hétérogène, est constitué par des compagnies intégrées ou non intégrées, majoritairement détenues par l'Etat (pour Rosneft et Slavneft jusqu'en 2002) ou par les gouvernements régionaux (Tatneft, Basneft...). Leur poids dans la production reste cependant marginal, Rosneft représentant (en 2003) 4,8 % de la production (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Les principales compagnies pétrolières russes

	Compagnies	Production : Mb/j, 2003	Exportations de brut : Mb/j, 2004
Compagnies verticalement intégrées privées			
1. Détenues par des banques extérieures	Yukos	1,6	0,6
	TNK-BP	1,2	0,58
	Sibneft	0,6	0,2
2. Détenues par des <i>Insiders</i>	Lukoil	1,6	0,59
	Surgutneftegaz	1,1	0,41
Total		6,1	2,38
Compagnies majoritairement détenues par l'Etat ou les Régions			
- Etat	Rosneft	0,4	0,1
- Régions	Bashneft	0,2	-
	Tatneft	0,5	0,23
Total	-	8,4	3,7

Source : Petroleum Argus, 28 février 2005.

1.3 Les résultats « inattendus » de la privatisation : les comportements de prédation

La privatisation de l'industrie pétrolière avait pour objectif initial essentiel d'installer un schéma de croissance basé sur des gains importants de productivité résultant notamment de

⁵ L'intégration verticale était censée répondre au problème de définition des frontières optimales de la firme.

⁶ La compagnie TNK-BP est une joint venture 50/50 entre TNK et BP créée en 2003. Dans la nouvelle société sont inclus tous les actifs de TNK, les parts de Sidanko détenues par BP et TNK, les parts de BP détenues dans la Rusia Petroleum et les parts de Sibneft détenues par TNK. Les actifs de BP dans le consortium de Sakhaline sont exclus de l'accord.

stratégies d'investissements de grande ampleur. De nouveaux comportements orientés vers l'efficacité productive étaient ainsi censés résulter de la redéfinition des droits de propriété. Il est aujourd'hui difficile de porter un jugement sur la réalisation de cet objectif tant les résultats sont contrastés.

Le rebond spectaculaire de la production pétrolière de la Russie depuis le début des années 2000 peut être considéré comme un signe positif. Avec 9,4 Mb/j produit en 2004, la Russie se situe au deuxième rang mondial juste derrière l'Arabie Saoudite. Cependant, les facteurs à l'origine de cette hausse ne sont pas sans poser nombre d'interrogations, laissant peser de grandes incertitudes sur le devenir de plus long terme de l'industrie pétrolière russe.

- L'exploitation extensive des gisements

L'essentiel de la production additionnelle enregistrée ces dernières années est attribuable à deux principaux facteurs. D'une part, elle provient du pétrole non extrait durant la période de la transition des années 1990 (en 1994, 28 % des puits russes avaient été fermés). D'autre part, elle résulte du pétrole laissé en terre en raison des pratiques d'extraction des années 1980. Elle est donc attribuable à la réhabilitation de gisements existants⁷. En conséquence, l'essentiel des 2,4 Mb/j d'accroissement de la production obtenue entre 1999 et 2003 provient des gisements déjà en production à la fin de la période soviétique. Elle est le fruit de stratégies de maximisation de la production qui visent à un écrémage systématique des gisements les plus rentables et les plus facilement exploitables grâce à l'importation de technologies de récupération assistée. Cela s'est réalisé aux dépens d'une politique de forage équilibrée⁸.

- La faiblesse des investissements dans l'exploration

La stratégie de maximisation de la production et donc de réhabilitation des gisements (les plus rentables) de la période soviétique s'accompagne de très faibles investissements dans l'exploration, stratégies plus risquées et nécessitant des horizons de temps plus longs. Le volume d'investissements dans l'exploration n'a cessé de diminuer depuis le début des années 1990⁹. Même si des différences existent selon les acteurs, on ne peut que souligner la faiblesse des investissements dans l'exploration des compagnies pétrolières russes. Dans ces conditions se pose la question d'une gestion efficace des réserves en places¹⁰. Dans les faits, cette augmentation de la production semble s'être réalisée sans un contrôle des autorités sur le respect de la conservation des gisements.

⁷ Plus de la moitié de la hausse de la production est attribuable à trois compagnies pétrolières, Yukos, Sibneft, Surgutneftegaz, les deux premières ayant massivement investi dans des technologies de récupération assistée (hydro-fracture, forages horizontaux). AIE.- *World Energy Outlook 2003*.- AIE-OCDE, Paris, 2003.

⁸ *Back to Earth*.- Finam Investment Company, 17 août 2004, 40 p.

⁹ A titre d'exemple, entre 1988 et 1994, le volume d'investissements dans l'exploration a diminué d'environ 60 %. Il a encore diminué de plus de 30 % en 2002 par rapport à 2001. Cette tendance s'est poursuivie en 2003. « Russian Economy : Trends and Perspectives, 2003 ».- *Monthly Bulletin*.- Institute for The Economy in Transition, juillet et septembre 2003.

¹⁰ Les réserves russes seraient importantes mais leur montant est sujet à de nombreuses controverses. Selon BP, les réserves pétrolières de la Russie seraient de l'ordre de 60 milliards de barils, selon Oil and Gas Journal de 48,6 milliards de barils et selon IHS Energy de 140 milliards de barils fin 2001. Les évaluations de l'USGS donnent un chiffre de 207 milliards de barils. *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003.

La qualité des réserves pétrolières de la Russie s'est fortement dégradée. On constate une baisse de la part des réserves prouvées et récupérables (catégories A + B dans la classification soviétique) dans l'ensemble des réserves explorées. Celles-ci se sont effondrées, passant de 67,8 % en 1958 à seulement 26,5 % en 2000¹¹. Qui plus est, selon l'Agence internationale de l'énergie, 60 % des réserves prouvées seraient classées dans la catégorie des « réserves difficiles à récupérer »¹².

- *Comportements de court terme et comportements de prédation*

Ce développement déséquilibré de l'industrie pétrolière qui privilégie la production au détriment de l'exploration résulte de comportements de court terme très spécifiques qui sont nés de la privatisation. Ils se caractérisent par une stratégie de recherche de valorisation immédiate des actifs par les exportations (comportement de *cash stripping*). Celle-ci permet aux compagnies pétrolières d'accéder à des recettes unitaires beaucoup plus conséquentes que celles obtenues sur les marchés intérieurs. Ces comportements de *cash stripping* sont associés à des stratégies de prédation d'actifs (*asset stripping*). Le rachat d'entreprises est ainsi le principal moyen utilisé par les grandes compagnies verticalement intégrées pour accroître leurs réserves. Il a débouché sur de vastes mouvements de fusion et donc de concentration de l'industrie.

II – LES « RESULTATS » INATTENDUS DE LA REFORME : L'INADEQUATION INSTITUTIONNELLE

Un examen attentif de la privatisation du secteur des hydrocarbures russes incite à s'interroger et à remettre en perspectives les hypothèses qui ont sous-tendu la privatisation du secteur pétrolier russe. Les « résultats inattendus » des réformes mises en œuvre sont le fruit d'un placage brutal des institutions développées dans les économies de marché à un environnement institutionnel spécifique issu de l'effondrement de l'économie centralement planifiée. Tant en termes de modalités d'accès à la ressource que de privatisation, la mise en œuvre d'arrangements institutionnels basés sur des systèmes juridiques qui pour l'essentiel s'inspirent des règles, des normes et des pratiques des économies de marché occidentales, s'est avérée problématique dans le contexte institutionnel russe. Les droits de propriété relatifs aux actifs des entreprises sont demeurés incomplets alors que dans le même temps les processus de privatisation n'ont pas fourni un cadre d'accès aux ressources plus sécurisé.

2.1 Un système de droits de propriété privés incomplets et non sécurisés

Effectués dans un environnement où les institutions de marché nécessaires au respect de droits de propriété restent peu développées et la *Rule of Law* peu appliquée, les processus de privatisation des industries de rente ne permettent pas la définition d'un système de droits de propriété privés sécurisés et totalement définis. Selon A. Runov, la privatisation de l'industrie pétrolière a principalement conduit à une « atténuation de l'ancien système de droits de

¹¹ Dienes (L.).- "Observations on the problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia".- *Eurasian Geography and Economics*, vol. 45, n° 5, p. 319-345.

¹² AIE.- *World Energy Outlook 2003*.- AIE-OCDE, Paris, 2003.

propriété de l'Union soviétique donnant pour les détenteurs de droits de propriété privés, un droit d'accès temporaire et partiel à la propriété des actifs »¹³.

- Le droit d'aliéner l'actif reste coordonné par l'Etat

Le droit d'usage des actifs a fortement été mis en question par les procédures de privatisation qui ont largement été perçues comme illégitimes, au service de groupes d'intérêts proches du pouvoir¹⁴. Il l'est également du fait de la manipulation, par les acteurs dominants, de la loi sur les faillites. Celle-ci est largement détournée de ses objectifs traditionnels et sert des comportements de prédation d'actifs et d'extraction de liquidité. La mise en faillite des principales sociétés de production de pétrole de Sidanko au profit de la TNK — alors même que BP était un actionnaire important de la holding — en est l'exemple type¹⁵. La loi sur les faillites est ainsi le principal moyen utilisé par les grandes compagnies privées russes, Lukoil, Yukos, TNK, pour se renforcer et accroître leurs réserves. Dans ces conditions particulières, l'Etat entend fondamentalement rester l'acteur qui coordonne le droits d'aliéner les actifs jugés stratégiques comme le sont ceux de l'industrie pétrolière¹⁶. L'Etat reste celui qui en dernier ressort autorise ou interdit la vente des actifs des sociétés pétrolières, comme l'a amplement démontré l'affaire Yukos et ses démêlés avec le gouvernement concernant la vente de 40 % de ses actifs à Exxon-Mobil.

- Les incertitudes sur le droit d'usufruit

Le droit d'usufruit est à certains égards mis en question par la pratique des allocations de quotas permettant d'accéder au réseau de transport de Transneft, et par là même aux marchés d'exportation. Cette logique limite l'accès aux revenus (particulièrement en devises) compte tenu de différentiels de prix conséquents entre le marché intérieur et les marchés à l'exportation. En théorie, les compagnies pétrolières ont eu le droit d'exporter 25 % de leur production. En pratique certaines d'entre elles, les plus puissantes (Lukoil, Yukos), ont pu « marchander » des pourcentages beaucoup plus élevés alors que d'autres étaient dans l'incapacité d'accéder au réseau de Transneft. Les pratiques discrétionnaires de Transneft (fonction des objectifs de l'Etat) créent un environnement instable pour les compagnies russes et rendent largement inopérantes toutes formes de relations contractuelles.

¹³ Runov (A.).- « Demand for Private Property Right in Post-Soviet Russia : Causes and Effects in Manufacturing and Extractive Industries ».- 8th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE), 30 septembre - 3 octobre 2004, 25 p.

¹⁴ Deacon (R.), Mueller (B.).- « Political Economy and Natural Resource Law ».- *Working Paper, Department of Economics, UCSB, University of California*, 2004, p. 44.

¹⁵ En 1998, BP achète au groupe financier Interros, actionnaire majoritaire de Sidanko, 10 % des actions de la holding. En 1999, différentes procédures de faillite sont lancées à l'encontre des deux principales sociétés de production de Sidanko. Les deux producteurs de Sidanko sont déclarés en faillite contre l'avis des investisseurs étrangers dont BP, prêts à renégocier les dettes. Ils sont rachetés par TNK. BP se trouve alors être actionnaire d'une coquille quasiment vide.

Locatelli (C.).- « Transition économique et modèle d'organisation industrielle : le cas de l'industrie pétrolière russe ».- *Revue d'Economie Industrielle*, n° 96, 3^{ème} trimestre, 2001, p. 29-54.

¹⁶ Tompson (W.).- *Putin and the « Oligarchs » : A two-Sided Commitment Problem*.- The Royal Institute of International Affairs, prospects for the Russian Federation Project, Briefing Note, août 2004, 16 p.

2.2 Les incertitudes sur les modalités d'accès à la ressource : l'inadéquation institutionnelle

En Russie, la mise en œuvre de formes contractuelles en matière d'accès à la ressource russe a posé un important problème d'adéquation institutionnelle avec l'environnement existant en raison des pratiques, coutumes (c'est-à-dire des normes informelles) issues de l'économie planifiée¹⁷. Les problèmes de cohérence et de complémentarité entre les cadres juridiques (institutions formelles) mis en place au travers de la loi pétrolière de 1992, largement inspirée des pratiques des économies occidentales et la manière dont les acteurs se sont appropriés ces nouvelles règles (institutions informelles) incitent à s'interroger sur la valeur du contrat en Russie et plus généralement sur la valeur de la loi¹⁸. L'opposition des grandes compagnies pétrolières privées russes à l'égard des accords de partage de production, l'incapacité de l'Etat à correctement spécifier les licences d'exploration et de production de même que son incapacité à maîtriser la fiscalité, le jeu contradictoire des Régions et du gouvernement fédéral dans le processus d'attribution des licences et les réaffectations discrétionnaires par l'Etat des licences octroyées, en sont des illustrations.

- Les réaffectations discrétionnaires des licences

Afin de réorganiser et de privatiser rapidement l'industrie pétrolière, la plupart des licences détenues par les compagnies n'ont pas été acquises au terme d'un appel d'offre comme l'exige la loi. Cette démarche pragmatique a permis de donner une forme de reconnaissance légale à l'exploitation de gisements que l'Union soviétique avait *de facto* accordé aux associations de production sur la base desquelles se sont constituées les holdings¹⁹. Mais dans le même temps, elle offre la possibilité légale à l'Etat russe de procéder à des réaffectations discrétionnaires de certaines licences, laissant les compagnies privées avec des droits d'accès à la ressource très limités. D'une part, elles restreignent le droit de propriété privé des compagnies pétrolières russes (qui pour être complet supposerait que le droit de propriété sur la ressource soit sécurisé). D'autre part, elles ne peuvent qu'être un frein aux investissements étrangers.

- Le jeu conflictuel du Centre et des Régions

Le principe d'attribution conjointe (par l'Etat fédéral et les Régions) des licences, inscrit dans la *Subsoil law* de 1992, ouvre un espace de négociations et de marchandages entre les Régions et les compagnies pétrolières. Ce dernier s'est souvent substitué aux procédures d'appels

¹⁷ Les courants institutionnalistes et néo-institutionnalistes opèrent une distinction entre les institutions formelles composées des droits de propriété, des règles légales, des marchés, des organisations, des contrats et les institutions informelles composées des habitudes comportementales, coutumes, normes sociales, croyances culturelles. Aoki (M.).-*Toward a Comparative Institutional Analysis*.- The MIT Press, Cambridge Massachusetts, Londres, Royaume Uni, 2001, 467p.

Selon l'analyse néo-institutionnaliste, il importe de définir si les institutions formelles fonctionnent en harmonie ou en opposition avec les institutions informelles.

Nee (V.).- "Norms and networks in economic and organizational performance ».- *The American Economic Review*, vol. 88, n° 2, mai 1998, p. 85-89.

¹⁸ Murrell (P.), ed.- *Assessing the Value of Law in Transition Economies*.- The University of Michigan Press, 2001, 408 p.

¹⁹ Walde (T.).- *Oil and Gas Legislation in Russia. From Texas To Siberia : Is a Russian Model Emerging ?* .- Centre For Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, 1992, Professional Paper PP6, 17 p.

d'offre et d'enchères exigées par la loi pour l'attribution des licences d'exploration et de développement. Ces procédures de négociations et de marchandage accroissent l'opacité qui entoure les processus d'accès à la ressource russe. Elles sont autant de limites à la sécurisation des droits de propriété privés dans le secteur pétrolier russe, tout particulièrement pour les investisseurs internationaux et les compagnies russes non verticalement intégrées.

- *Les modifications des relations contractuelles : l'exemple de la loi sur les PSA*

La mise en cause de la plupart des accords de partage de production signés, suite aux amendements passés en 2003 relativement à la loi de 1995, participe également de l'incertitude portant sur l'accès à la ressource russe. Ces amendements changent sensiblement les conditions d'accès et de développement de la ressource puisque selon la nouvelle loi, l'utilisation d'un accord de partage de production est limitée aux gisements pour lesquels aucun investisseur ne s'est déclaré prêt à assurer le développement sous le régime normal des licences²⁰. De ce fait, les compagnies pétrolières internationales sont *de facto* contraintes d'opérer dans un cadre législatif strictement russe, soit par la création d'une joint-venture avec une compagnie russe (comme BP le fait avec TNK), soit par l'entrée dans le capital des compagnies russes²¹. Les seuls accords de partage de production réellement mis en œuvre sont ceux de Sakhaline I et II, de Salym et de Kharyaga.

2.3 L'incapacité de l'Etat à maîtriser l'accès aux ressources et à la rente par les institutions de marché

La faiblesse des institutions formelles de marché a empêché que fonctionnent les mécanismes classiques d'une économie de marché concernant la rétribution de l'Etat en tant que propriétaire de la ressource en terre. L'Etat a du mal à maîtriser ses rentrées fiscales, notamment concernant les grands groupes industriels. Les compagnies verticalement intégrées les plus puissantes ont été en mesure d'élaborer divers schémas d'évasion fiscale de natures très différentes. La structuration extrêmement complexe de certaines de ces compagnies permet l'utilisation de prix de transfert²². Ces derniers s'imposent comme un moyen essentiel d'alléger la fiscalité au niveau de la vente des hydrocarbures au travers des filiales offshore des compagnies pétrolières établies à l'étranger²³. L'utilisation extrême, par certaines compagnies (Yukos, Sibneft, TNK), des schémas d'exemption fiscale établis par certains gouvernements régionaux (régions de Tchoukotka, de Mordovie, de Kalmoukie) participe de cette logique. Des « zones offshore » sont ainsi organisées à l'intérieur des régions russes. Il

²⁰ Bakoulev (P.).-« Dramatic Changes to Production-Sharing Regime ».- *International Law Office, Energy/Natural Resources*, août 2003,18, 3 p.
Récupéré le 21/03/2005 de http://www.internationallawoffice.com/ld.cfm?Newsletters_Ref=7224

²¹ Konoplyanik (A.).- « PSA debate not over yet ».- *Petroleum Economist*, juillet 2003, p. 12.

²² Les prix de transfert sont associés à la création par la compagnie de sociétés de trading qui achètent le pétrole aux producteurs de la compagnie à des prix sous-évalués et le revendent à des filiales généralement établies dans des zones offshore au travers d'un réseau d'intermédiaires.

²³ Les sous-évaluations, variables selon les compagnies pétrolières, sont considérables bien que difficiles à apprécier. La compagnie d'investissement FINAM estime que certaines compagnies ont été en mesure d'acheter le brut à leur filiale à un prix de 7\$/bl et de le revendre à un prix de 20-23\$/bl. *Back to Earth*.- Finam Investment Company, 17 août 2004, 40 p.

²³ Konopliyanik (A.).- “A struggle for Mineral resource” *Petroleum Economist*, septembre 2003, p. 27.

importe de noter le rôle considérable joué par celles-ci dans ces processus d'évasion fiscale. Les prix de transferts sont également utilisés pour limiter la pression fiscale liée à la taxe unique portant sur les ressources minières dans la mesure où ils sous-évaluent le prix à la tête de puits de la production pétrolière.

Par ailleurs, l'Etat russe est dans l'incapacité de mettre en place un système fiscal efficace tenant compte de la qualité des gisements (en dépit de l'importance d'un tel système notamment en termes d'incitations en matière d'exploration)²⁴. De surcroît, dans un contexte plus ou moins généralisé de corruption, on peut douter de l'aptitude de l'Etat à faire appliquer un système élaboré de taxation différenciée. De manière générale, on peut faire l'hypothèse qu'en raison de son manque d'informations, la spécification des licences d'exploration et de développement ne peut être qu'extrêmement difficile et limitée, à l'inverse des pratiques mises en œuvre dans les économies de marché (Royaume-Uni, Norvège)²⁵. Ce système juridique d'accès à la ressource n'est en fait compatible qu'avec une régulation pétrolière très poussée, ce que n'a certainement pas pu mettre en œuvre le gouvernement. De ce point de vue, les asymétries d'informations entre l'Etat et les compagnies russes, considérables suite à l'effondrement du système soviétique et à l'affaiblissement de l'Etat, laissent peser un certain nombre d'interrogations sur l'adéquation d'un tel système dans une phase de transition comme celle qu'a connue la Russie.

Enfin, l'importance prise par les Régions dans le processus d'attribution des licences rend très difficile le processus de contrôle de l'Etat sur l'attribution des licences de production et d'exploration. Compte tenu de ces différents éléments, on peut faire l'hypothèse que celui-ci ne contrôle qu'imparfaitement l'accès à la ressource en terre. En tant que propriétaire de la ressource en terre, il est dans l'incapacité d'exercer pleinement son droit de propriété²⁶.

2.4 L'intérêt des compagnies pétrolières privées au maintien d'une certaine opacité institutionnelle

L'expérience de la privatisation russe démontre que dans les industries de rente, les détenteurs des nouveaux droits de propriété n'ont que peu d'incitations à demander un renforcement de la *Rule of Law* permettant la consolidation de ces droits. Contrairement aux thèses développées par A. Shleifer et R. Vishny²⁷, la définition de droits de propriété privés ne permet pas l'émergence d'un processus politique visant au développement d'institutions permettant de sécuriser et de consolider les droits de propriété. Les compagnies pétrolières russes ont largement cherché à maintenir une certaine opacité de leur mode de fonctionnement afin de préserver une répartition de la rente en leur faveur. La faible valeur de la loi et le contournement des règles juridiques et fiscales qui en résultent, la manipulation des

²⁴ FSU Energy Petroleum Argus, 2004

²⁵ Taverne (B.).- *An Introduction To The Regulation of The Petroleum Industry : Laws, Contracts and Convention*, International Energy and resources Law and Policy Series, Graham&Trotman/Martnus Nijhoff, 1994, 246 p.

²⁶ Selon R. Deacon et B. Mueller, un stock en terre, même s'il est détenu par l'Etat, peut être l'objet d'un accès libre si l'Etat n'a pas le système politique capable d'inciter les différentes administrations à gérer et à mettre œuvre les régulations définies par l'Etat. R. Deacon R et B. Mueller, 2004, op. cit., p. 15.

²⁷ Shleifer (A.), Vishny (R.).- *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures.*- Cambridge, MA : Harvard University Press, 1998.

institutions de marché, permettent aux détenteurs des droits de propriété de maintenir leurs gains²⁸.

Suivant cette logique, les arrangements institutionnels (juridiques), qui conduisent à révéler plus d'informations et à respecter les règles fiscales, sont systématiquement mis en question. L'opposition des grandes compagnies pétrolières russes, au premier rang desquelles Yukos²⁹, à la loi sur les accords de partage de production en est la plus claire illustration. Il est clair que par rapport à cet objectif, la venue des compagnies pétrolières internationales et leur volonté de s'impliquer en Russie prioritairement au travers du régime juridique des accords de partage de production ne pouvait qu'interférer et compliquer ces types de logiques. Les droits et obligations inclus dans le contrat supposent un minimum d'informations, notamment sur les gisements et sur les coûts pour les différents calculs de rémunération des investisseurs et de la fiscalité. Ils induisent d'autres logiques que celles du marchandage puisque les tarifs de transport et les conditions d'accès au réseau de transport sont définis dans l'accord.

Dans le même temps, les Régions ont largement bénéficié de l'affaiblissement de l'Etat pour accroître leur contrôle sur les réserves d'hydrocarbures situées sur leur territoire, en particulier au travers du processus d'attribution des licences d'exploration et de développement. Pour certaines d'entre elles, les hydrocarbures sont à la fois la principale source de revenus (en particulier de devises) et d'emplois. Dans ces conditions, on peut concevoir qu'elles aient un intérêt à voir perdurer un certain nombre d'incertitudes institutionnelles leur permettant d'être un acteur incontournable en matière de développement des réserves. En particulier, en échange de l'attribution de licences aux grandes compagnies pétrolières russes, elles ont été en mesure de négocier un certain nombre d'avantages sociaux et un approvisionnement stable en énergie et selon des conditions très favorables, notamment en matière de prix.

III – LA REPRISE EN MAIN DE L'INDUSTRIE PETROLIERE PAR L'ETAT : UNE VOIE DE SORTIE DU BLOCAGE INSTITUTIONNEL ?

Les années 2004 et 2005 marquent une profonde rupture dans le modèle organisationnel mis en place au début des années 1990. La mise en faillite du principal producteur de Yukos, Yunganskneftgaz, et son rachat par Rosneft, la fusion de la compagnie gazière Gazprom et du producteur pétrolier Sibneft, l'élaboration d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures, sont autant de facteurs qui témoignent d'une reprise en main par l'Etat du secteur des hydrocarbures russes.

Cette reprise en main par l'Etat peut s'analyser comme une tentative de sortir l'industrie pétrolière de « l'impasse institutionnelle et organisationnelle » dans laquelle la modification des droits de propriété l'a enfermé pour retrouver un schéma de croissance plus équilibré et donc de plus long terme. L'Etat peut-il être l'artisan de cette transformation institutionnelle et, par un encadrement plus poussé du secteur, induire de nouveaux comportements ? Il est difficile de répondre à cette question. Quelques éléments peuvent cependant être soulignés.

²⁸ Hoff (K.), Stiglitz (J.)- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post Communists Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

²⁹ Les grandes compagnies pétrolières russes ont effectué avec succès un lobbying intense à la Douma contre ce système d'investissements dans l'exploration-production, permettant de définir un cadre juridique stable. Les compagnies pétrolières internationales en faisaient pourtant la condition de leurs engagements massifs dans le secteur des hydrocarbures russes.

Dans une industrie de rente, la possibilité d'une valorisation immédiate des actifs sur les marchés internationaux par la maximisation des exportations et de la production n'incite pas les acteurs détenteurs des nouveaux droits de propriété à demander un renforcement des institutions de marché et une meilleure application de la *rule of law*. Ils ne peuvent donc guère être les artisans d'une relance du processus de réforme. Celle-ci ne peut que résulter d'un compromis entre les divers groupes d'intérêt notamment entre l'Etat, les grandes compagnies privées et les Régions.

3.1 La nouvelle configuration du secteur pétrolier russe

L'Etat russe cherche aujourd'hui à accroître son contrôle sur le secteur des hydrocarbures sans pour autant procéder à une renationalisation totale de l'industrie pétrolière. Suite au rachat de Yunganskneftgaz par Rosneft et à la fusion Gazprom-Sibneft, il contrôle un peu plus de 30 % de la production pétrolière russe. A notre sens, l'objectif final d'une industrie des hydrocarbures conforme dans son organisation et ses régulations à celles d'une économie de marché n'est pas remis en cause, comme tendrait à le montrer la volonté de libéraliser le marché des actions de Gazprom. Néanmoins, l'Etat entend se doter d'une grande compagnie d'hydrocarbures (gaz – pétrole) capable, notamment de par la taille de ses réserves, de rivaliser avec les plus grandes compagnies internationales.

La position du gouvernement peut paraître ambiguë dans la mesure où il cherche à concilier des objectifs contradictoires. Le problème est de créer un système qui combine la maximisation de l'efficacité liée à la gestion privée avec le contrôle accru de l'Etat, de manière à mettre en place une économie de marché sans doute plus conforme à la vision de Vladimir Poutine quant à la place et au rôle de la Russie sur la scène internationale³⁰.

3.2 Les enjeux de la modification de la loi sur les ressources naturelles

Le renouvellement des réserves en hydrocarbures s'affirme comme une préoccupation des autorités. Le durcissement des conditions d'accès à la ressource russe³¹ et la volonté de l'Etat d'exercer un contrôle plus strict sur cet accès en témoignent. Cette évolution concerne à la fois les Régions et les compagnies pétrolières, que celles-ci soient russes ou d'origine étrangère. Un contrôle plus strict sur l'accès aux réserves devrait se faire au détriment des Régions qui disposaient de pouvoirs considérables en la matière et à l'avantage des compagnies bénéficiant du soutien de l'Etat (Gazprom, Lukoil, Surgutneftegaz, Rosneft)³². Les différents amendements à la *Subsoil Law* changent le système actuel basé sur une attribution conjointe (fédéral—local) des droits miniers³³. Désormais, l'attribution des

³⁰ Mendras (M.).- *Comment fonctionne la Russie : le politique, le bureaucrate et l'oligarque*.- CERI, Paris, 2003.

³¹ Les conditions plus strictes pour l'obtention d'un accord de partage de production en sont une illustration. Konoplyanik (A.).- "PSA debate not over", *Petroleum Economist*, juillet 2003, p. 12 ; *Petroleum Economist*, 19 juillet 2004, p. 9.

³² Berniker (M.).- « Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

En particulier, les nombreux accords spéciaux négociés par les Régions sous la présidence de B. Eltsine sont de plus en plus remis en cause par le gouvernement de V. Poutine.

³³ LeBoeuf, Lamb, Greene & MacRae.- « Proposed Major Changes in Subsoil Laws », *Russian Laws News*, février 2004, 1p.

licences est du seul ressort de l'Etat fédéral. Les autorités régionales n'ont plus qu'un rôle consultatif alors qu'il y avait auparavant une attribution conjointe des licences, Etat fédéral-Région³⁴.

Enfin le projet de loi sur l'utilisation du sous-sol en préparation tend, pour les investisseurs étrangers, à durcir les conditions d'accès à la ressource. Cette loi permettrait au gouvernement de définir une liste de gisements dits stratégiques dont il garderait la maîtrise, notamment dans l'affectation des licences de développement³⁵. A cela s'ajouteraient de fortes contraintes à la participation des investisseurs étrangers au développement des ressources russes, puisque seraient exclues des appels d'offre relatifs aux licences d'exploration et de développement les compagnies pétrolières non majoritairement détenues par des investisseurs russes. Dans cette perspective, il faut noter que l'implication des compagnies pétrolières internationales au travers de la formation de joint ventures 50-50, comme dans l'exemple TNK-BP, serait de fait rendue extrêmement limitée et difficile³⁶.

* * *

La tentative de reprise en main par l'Etat du secteur pétrolier est un facteur nouveau et majeur de l'évolution de l'industrie pétrolière, dès lors qu'il pourrait en résulter des évolutions plus maîtrisées de la production, des exportations pétrolières et du renouvellement de la ressource. Cette hybridation récente des modes de gouvernance publics et privés dans l'industrie peut s'analyser comme une tentative de sortie du blocage institutionnel dans lequel la privatisation a enfermé ce secteur. Elle traduit l'incapacité de l'Etat à réguler une industrie de rente au travers des institutions classiques d'une économie de marché, que ce soit la fiscalité ou les régulations en matière d'accès à la ressource et de développement des gisements. La seule privatisation n'a pas permis la consolidation et la sécurisation des droits de propriété. Les grands acteurs privés ont eu intérêt à maintenir un flou institutionnel afin d'accroître leur part de la rente. Toutefois, la réforme de l'industrie pétrolière ne pourra être issue que de l'émergence d'un nouveau compromis entre les principaux acteurs de ce secteur, l'Etat n'étant que l'un d'entre-eux.

Bibliographie

AIE.- *World Energy Outlook 2003*.- AIE-OCDE, Paris, 2003.

Aoki (M).- *Toward a Comparative Institutional Analysis*.- The MIT Press, Cambridge, Londres, 2001, 467 p.

Back to Earth.- Finam Investment Company, 17 août 2004, 40 p.

Bakoulev (P).- « Dramatic Changes to Production-Sharing Regime ».- *International Law Office*, Energy/Natural Resources, août 2003, 18, 3 p.

Récupéré le 21/03/2005 de http://www.internationallawoffice.com/ld.cfm?Newsletters__Ref=7224

³⁴ LeBoeuf, Lamb, Greene & MacRae, L.L.P., *Russian Law News : Subsoil Law Amendments : Two-key to One Key, and More*, 25 janvier 2005. Récupéré le 21/03/2005 de : <http://www.russianlaws.com/subsoil3.html>.

³⁵ «Russie : projet de loi sur l'utilisation du sous-sol soumis à la Douma en avril 2005 ».- *Pétrostratégies*, 28 mars 2005, p. 8.

³⁶ «Russia Puts National Firms Above All».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 février 2005.

Berglof (E.).- « Corporate Governance in Transition Economies : The Theory and its policy Implications » in Aoki (M.), Kim (H-K), eds.- *Corporate Governance in transitional Economies : Insider control and the Role of Banks*.- The World Bank, Washington, D.C, 1995, p. 59-95.

Berniker (M.).- « Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

Deacon (R.), Mueller (B.).- « Political Economy and Natural Resource Law ».- *Working Paper, Department of Economics*, UCSB, University of California, 2004, p. 44.

Dienes (L.).- « Observations on the problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia ».- *Eurasian Geography and Economics*, vol. 45, n° 5, juillet, p. 319-345.

FSU Energy Petroleum Argus, 2004.

Hoff (K.), Stiglitz (J.).- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post Communists Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

Konoplyanik (A.).- « PSA debate not over yet ».- *Petroleum Economist*, juillet 2003, p. 12.

LeBoeuf, Lamb, Greene & MacRae, L.L.P.- *Russian Law News : Subsoil Law Amendments : Two-key to One Key, and More*, 25 janvier 2005. Récupéré le 21/03/2005 de : <http://www.russianlaws.com/subsoil3.html>.

LeBoeuf, Lamb, Greene & MacRae.- « Proposed Major Changes in Subsoil Laws », *Russian Laws News*, février 2004, 1 p.

Locatelli (C.).- « Transition économique et modèle d'organisation industrielle : le cas de l'industrie pétrolière russe ».- *Revue d'Economie Industrielle*, n° 96, 3e trimestre 2001, p. 29-54.

Mendras (M.).- *Comment fonctionne la Russie : le politique, le bureaucrate et l'oligarque*.- CERI, Paris, 2003.

Murell (P.), ed.- *Assessing the Value of Law in Transition Economies*.- The University of Michigan Press, 2001, 408 p.

Nee (V.).- « Norms and networks in economic and organizational performance ».- *American Economic Review*, vol. 88, n° 2, mai 1998, p. 85-89.

Petroleum Economist, 19 juillet 2004, p. 9.

Petroleum Intelligence Weekly, 8 septembre 2003.

Runov (A.).- « Demand for Private Property Right in Post-Soviet Russia : Causes and Effects in Manufacturing and Extractive Industries ».- *8th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE)*, 30 septembre-3 octobre 2004, 25 p.

« Russia Puts National Firms Above All ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 février 2005.

« Russian Economy : Trends and Perspectives, 2003 ».- *Monthly Bulletin*.- Institute for The Economy in Transition, juillet et septembre 2003.

« Russie : projet de loi sur l'utilisation du sous-sol soumis à la Douma en avril 2005 ».- *Pétrostratégies*, 28 mars 2005, p. 8.

Shleifer (A.), Vishny (R.).- *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures*.- Cambridge, Harvard University Press, 1998.

Starodubrovskaya (I.).- « Financial-Industrial groups : illusion and reality ».- *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 7, n° 1, 1995.

Taverne (B.).- *An Introduction To The Regulation of The Petroleum Industry : Laws, Contracts and Convention*, International Energy and resources Law and Policy Series, Graham &Trotman/Martnus Nijhoff, 1994, 246 p.

Tompson (W.).- *Putin and the « Oligarchs » : A two-Sided Commitment Problem*.- The Royal Institute of International Affairs, prospects for the Russian Federation Project, Briefing Note, août 2004, 16 p.

Walde (T.).- *Oil and Gas Legislation in Russia. From Texas To Siberia : Is a Russian Model Emerging ?* .- Centre For Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, 1992, Professional Paper PP6, 17 p.