



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



CAHIER DE RECHERCHE LEPII
Série EPE
N° 40

Le secteur pétrolier russe : le privé sous la houlette de l'Etat

**Sadek Boussena
Catherine Locatelli**

Février 2006

RÉSUMÉ

Les réformes des années 1990, centrées sur de vastes programmes de privatisation, ont structuré l'industrie pétrolière russe autour de quelques grandes compagnies nationales et privées insérées dans un réseau de rapports de pouvoir complexes avec l'Etat fédéral et les Régions. Cette structure d'organisation incite à s'interroger sur les objectifs poursuivis par l'Etat concernant une industrie dite « stratégique ».

The reforms and privatisation programmes of the 1990s structured the Russian oil industry around a few large national and private companies. This organisational structure poses some questions in respect of the Russian authorities will to take back the oil sector. Three factors may explain this evolution. First, the Russian authorities want to ensure the long-term future of the oil industry by encouraging new strategies in exploration. Second, the government can use the oil sector to support economic growth. This would involve sharing out the rent in a different manner. Third, and it is a new but important factor, the State intends to use Russia's oil power in this international relationships with the United States, Europe and Asia (China, Japan, South Korea, and India). The future of the Russian oil industry has some importance for the stability of the international oil market. Could Russia produce 12 Mb/d and challenging the dominant position of the Saudi Arabia ?

Les réformes des années quatre-vingt-dix, centrées sur de vastes programmes de privatisation, ont structuré l'industrie pétrolière russe autour de quelques grandes compagnies nationales et privées insérées dans un réseau de rapports de pouvoir complexes avec l'Etat fédéral et les Régions. Toutefois, les luttes entre Yukos et le gouvernement russe tout au cours de l'année 2004 incitent à s'interroger sur la pérennité d'une telle structure face aux objectifs poursuivis par l'Etat concernant une industrie dite « stratégique ». Il s'agit dans cet article de mettre en exergue les axes fondamentaux de la nouvelle politique pétrolière russe, ceux susceptibles d'en structurer son organisation. Notre conclusion est que les changements opérés sous la houlette des autorités ne semblent pas viser à remettre en cause l'objectif principal d'une industrie pétrolière en adéquation avec les principales logiques, mécanismes de coordination, normes et règles d'une économie de marché. C'est dans la trajectoire qu'il semble y avoir innovation. Désormais, l'Etat entend contrôler et réguler plus étroitement cette industrie en s'appuyant sur un secteur privé mais fortement adossé à un secteur public qui respecterait « l'intérêt national » défini par le gouvernement. L'impossibilité de mettre en place un système de droits de propriété privés clairement défini et sécurisé afin d'assurer une gestion plus rationnelle, induit un autre modèle de développement des industries de rente que celui d'un système de holdings privées dominées par des banques.

Trois principales logiques sous-tendent la reprise en main du secteur pétrolier par les autorités russes. La première vise à assurer le devenir de long terme de cette industrie en incitant les acteurs à développer des investissements d'exploration. Il s'agit de mettre fin à la surexploitation des gisements existants. En la matière, l'environnement institutionnel de la Russie a jusque-là fondamentalement mis en question la capacité de l'Etat à pouvoir réguler des industries de rente par le biais des mécanismes classiques de marché, tant en matière de fiscalité que d'accès à la ressource. D'autres logiques s'imposent donc, comme celle d'une « gouvernance hybride » du secteur des hydrocarbures dans laquelle l'Etat reste en dernier ressort celui qui coordonne les droits en matière d'aliénation des actifs. Il s'agit en deuxième lieu de soutenir la croissance économique russe largement dépendante des hydrocarbures. Un nouveau partage de la rente (plus en faveur de l'Etat) s'impose. Enfin, et c'est un enjeu de tout premier plan, l'Etat entend utiliser la puissance pétrolière (mais aussi gazière) de la Russie comme un moyen de politique internationale dans ses relations avec les grands pays, Etats-Unis, Europe, Chine, Japon... A l'inverse des dix dernières années, il veut aujourd'hui harmoniser sa politique pétrolière en fonction des moyens dont il dispose effectivement et des contraintes économiques et institutionnelles issues de la transition vers une économie de marché.

Ces trois objectifs ne sont pas incompatibles avec une redistribution de la rente pétrolière entre différents groupes privés et claniques proches ou utiles au gouvernement russe. Les conflits actuels autour de la fusion entre Gazprom et Rosneft sont une indication des différents rapports de force et de pouvoir qui président à la réorganisation de l'industrie pétrolière russe sans que la forme finale de cette dernière soit totalement définie. Ils témoignent d'une remise en cause du partage opéré dans les années quatre-vingt sous la présidence de B. Eltsine.

1 LE RENOUVEAU DE L'INDUSTRIE PETROLIERE RUSSE : UNE MISE EN PERSPECTIVE

Les années de restructuration de l'industrie pétrolière russe ont été marquées par des baisses considérables de la production qui, entre 1987 et 1998, est passée de 11,4 Mb/j à seulement 6,1 Mb/j. La fin des années quatre-vingt-dix, avec le rebond spectaculaire de la production qui

caractérise cette période (7,1 Mb/j en 2002, 8,4 Mb/j en 2003 et 9,2 Mb/j en 2004), témoigne donc d'une rupture profonde. Une telle évolution pourrait laisser penser que, suite aux réformes, une nouvelle phase de développement de cette industrie s'ouvre. Dans tous les cas de figures, cette hausse de la production remet au premier plan la question cruciale de la « soutenabilité » de tels niveaux sur le moyen-long terme alors même que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) prévoit un très net ralentissement de la croissance pétrolière russe en 2005¹.

1.1 Les incertitudes de la production pétrolière russe sur le moyen terme

Les diverses prévisions pour 2010-2020 montrent des variations considérables puisqu'elles vont de 6 à 12 Mb/j. Pour les compagnies pétrolières privées et certains experts occidentaux, le niveau record de la Russie de 1987 (11,4 Mb/j) pourrait être atteint dès 2008/2010. Mais pour le ministère des Affaires étrangères russe, la progression serait moindre avec une production de 5,6 Mb/j en 2010. Entre les deux, le scénario « modéré », correspondant à la version « optimiste » du plan énergétique de long terme (2020) du gouvernement, prévoit un niveau qui se situerait entre 8-9,6 Mb/j. Il repose sur une hypothèse de prix du pétrole de plus de 30\$/b. Dans le « scénario bas » correspondant à des prix inférieurs à 30\$/b, la production pourrait chuter à 7,2 Mb/j en 2010, voire à 5,6 Mb/j au cas où les efforts de renouvellement des réserves ne seraient pas réalisés. L'AIE dans ses prévisions les plus récentes (octobre 2004) prévoit un niveau de 10,4 Mb/j en 2010 qui resterait plus ou moins stable jusqu'en 2020 (10,6 Mb/j), soit une révision à la hausse par rapport à ses précédentes évaluations (2002). On est donc en présence de fortes divergences concernant le futur de l'industrie pétrolière.

Prévisions de la production pétrolière russe Mb/j

		2003	2007	2010	2015	2020
Plan énergétique de long terme : 2003	Scénario Haut (1)	8,5		9-9,8	10,17	9-10,4
	Scénario Bas	8,5		7,2		6,3
Ministère Affaires étrangères : 2002		8,5	9,0	5,6	5,6	
	ASPO (2003)	8,5		9,34		4,85
	Khartukov (2003)		9,8-10,0	11,8-12,1		
	Woodmac scénario de base			10,38	9,09	7,41

¹ « IEA Sashes Forecast for '05 Oil Output ».- *The Moscow Times*, 11 février 2005.

	Woodma c scénario élevé, (2)			12,04	10,66	8,69
Organisations internationales	AIE, WEO (2004)			10,40		10,60

(1): Avec un prix supérieur à 30\$/baril ; (2) : Il s'agit d'un scénario sans contraintes.

Sources : Rapport d'activité des différentes compagnies pétrolières russes ; *The Moscow Times*, différentes années ; *World Energy Investment Outlook 2002* , AIE-OCDE, 2002 ; « Putin seizes Yukos shares ; Yukos names new CEO », *Oil and Gas Journal*, 10 novembre 2003 ; Khartukov (E.), Starostina (E.), « Ex-Soviet Oil Exports : Are the Russians really Coming », *Middle East Economic Survey*, vol. 47, n° 4, 26 janvier 2004, 10 p.

1.2 Le rythme de renouvellement de la réserve : une préoccupation croissante

L'ampleur des écarts existants entre les diverses estimations est le reflet des incertitudes qui caractérisent l'industrie pétrolière russe tout particulièrement concernant la question cruciale des réserves et de leur renouvellement. Les principaux facteurs à l'origine de la croissance de la production depuis le début des années 2000 sont aujourd'hui en voie d'épuisement. L'accroissement de la production, voire son maintien au niveau actuel, exigera la mise en valeur de nouvelles zones de production face à l'épuisement des grands gisements découverts sous la période soviétique.

- 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 quatre-vingt-dix (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 quatre-vingt. Elle est donc attribuable à la réhabilitation de gisements existants². 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.

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 quatre-vingt-dix³. Même si des différences existent selon les acteurs, on ne peut que souligner la faiblesse des investissements dans l'exploration des compagnies pétrolières russes. Cette tendance témoigne de comportements de court terme au détriment de stratégies privilégiant les résultats de plus long terme. Dans ces conditions se pose la question d'une gestion efficace

² 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). « World Energy Investment Outlook 2003 ».- AIE-OCDE, 2003, p. 148.

³ 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 ». *Institute for The Economy in Transition*, Monthly Bulletin, septembre 2003 et juillet 2003.

des réserves en places⁴. 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.

- *Les conséquences probables sur le long terme*

L'accroissement, mais aussi le maintien de la production pétrolière russe au niveau actuel, exigera la mise en œuvre de nouvelles capacités de production et donc d'investissements considérables. Deux éléments aujourd'hui posent problème. 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 2000⁵. Qui plus est, selon l'AIE, 60 % des réserves prouvées seraient classées dans la catégorie des « réserves difficiles à récupérer »⁶. Le faible volume d'exploration depuis le début des années quatre-vingt-dix conduit donc à s'interroger sur le rythme des mises en production de nouvelles provinces pétrolières (notamment en Sibérie orientale) face à l'épuisement des grands bassins de Sibérie occidentale mis en production dans les années soixante.

2 LES CONSEQUENCES INATTENDUES DE LA REFORME DE L'INDUSTRIE PETROLIERE RUSSE

Le développement déséquilibré de l'industrie pétrolière russe est le fruit des comportements spécifiques qui caractérisent les acteurs nés de la réforme mise en œuvre dans ce secteur. Inscrite dans l'approche « libérale » de la transition développée par le Consensus de Washington⁷, celle-ci a eu pour objectif de faire émerger un nouveau modèle organisationnel basé sur différentes entreprises privées. Il s'est agi de redéfinir les droits de propriété au travers de vastes programmes de privatisation, tout en essayant d'impulser la concurrence par le fractionnement des anciennes hiérarchies. Une question centrale demeure aujourd'hui : pour quelles raisons la privatisation, alors que c'était son objectif, n'a-t-elle pas induit un comportement plus efficient et plus équilibré (préservant l'avenir de long terme) de l'industrie pétrolière russe ? Pourquoi a-t-elle orienté les compagnies pétrolières russes vers des comportements de court terme ?

2.1 La restructuration de l'industrie pétrolière dans les années quatre-vingt-dix

La réforme de l'industrie pétrolière du début des années quatre-vingt-dix a eu 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 prévalents dans l'Economie Centralement Planifiée. Elle a principalement conduit à l'émergence d'un oligopole structuré

⁴ 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 OGP 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. « Saudi Pact Shows Russia's New Strength ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003, p.1-2.

⁵ L. Dienes, op.cit., p. 328.

⁶ AIE, 2003, op.cit., p. 148

⁷ Selon G. Roland, la transition vue par le Consensus de Washington repose sur une combinaison de la théorie des prix néoclassique, de la théorie macro-économique standard et des expériences de politiques de stabilisation. Elle s'oppose à une vision plus institutionnaliste de la transition. Pour une présentation des deux visions de la transition, on pourra notamment se reporter à : Roland G., 2000. *Transition and Economics : Politics, Markets, and Firms*.- MIT Press, Cambridge et Andreff, W., 2003. *La mutation des économies postsocialistes : une analyse économique alternative*.- L'Harmattan, Paris.

autour de trois principaux groupes en lieu et place de l'organisation hiérarchisée et centralisée de l'Economie planifiée⁸. Le premier, qui représente l'essentiel de la production (72,6 % en 2003), est celui des groupes industrialo-financiers privés. Il est composé de cinq grandes compagnies verticalement intégrées de la production jusqu'à la distribution⁹ : Lukoil, Yukos (au moins jusqu'à la fin 2004), TNK (aujourd'hui TNK-BP) et Surgutneftegaz assurent 65 % de la production et plus de 50 % des exportations de brut. Cette concentration de l'industrie pétrolière résulte d'un vaste mouvement de fusion à 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. Suite au programme des *Loans for Shares* de 1995¹⁰, l'actionnariat de ce groupe est principalement constitué par les banques, avec cependant une distinction fondamentale 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 1).

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

⁸ Nous rappelons que sous l'Union soviétique, l'industrie pétrolière est organisée sur la base d'un ministère qui assure les fonctions économiques traditionnelles d'une entreprise. La production est assurée par des associations techniques de production, sous la tutelle du ministère du Pétrole. Par voie de conséquence, les compagnies pétrolières publiques ou privées n'existent pas dans un tel système.

⁹ L'intégration verticale était censée répondre au problème de définition des frontières optimales de la firme.

¹⁰ 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).

- Régions	Bashneft	0,2	-
	Tatneft	0,5	0,23
Total	-	8,4	3,7

Source : *Petroleum Argus*, 28 février 2005, p. 2.

2.2 Les comportements de prédatons

Les stratégies de maximisation de la production ainsi que les faibles investissements dans l'exploration qui marquent la restructuration de l'industrie pétrolière depuis les années quatre-vingt-dix, relèvent de comportements de court terme très spécifiques. 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. Les augmentations considérables de la production pétrolière ces trois dernières années ont permis aux exportations russes d'atteindre le niveau de 4,98 Mb/j exportés en 2004 contre 2,90 Mb/j en 2000, sachant que par ailleurs ces exportations à destination de l'Europe ont toujours été élevées malgré la chute de la production de 1990 à 1998. Ils se caractérisent également par 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.

- Des différences sensibles selon le type de compagnies verticalement intégrées

De telles stratégies induisent un comportement de prédation envers le développement de la ressource et sont d'autant plus affirmées que les principaux actionnaires des compagnies privées sont des « banques extérieures ». Leur rationalité essentiellement financière les conduit à privilégier les seules performances financières afin d'accroître la valeur de leurs actions. Il en résulte une gestion extrêmement déséquilibrée de l'industrie pétrolière, avec des investissements dans les technologies de récupération assistée sur les réservoirs les plus facilement exploitables aux dépens d'une politique de forage équilibrée¹¹. Yukos est à cet égard la compagnie la plus représentative de ce type de développement. La hausse de sa production (0,8 Mb/j entre 1998 et 2004) résulte de l'application de technologies de récupération assistée sur ses gisements les plus rentables alors que, dans le même temps, 35 % de ses puits sont fermés et que ses investissements dans l'exploration sont parmi les plus faibles des compagnies pétrolières russes. Entre 2000 et 2002, moins de 2 % des investissements de Yukos et de Sibneft sont consacrés à l'exploration. Ce chiffre est de 5 % pour TNK¹². Seules Surgutneftegaz et Lukoil maintiennent, y compris dans les années de réorganisation, une réelle stratégie d'investissements dans l'exploration de nouvelles provinces pétrolières¹³. Qui plus est, durant toute cette période, Yukos a largement utilisé les schémas d'allègements fiscaux mis en place par le gouvernement fédéral ou les gouvernements régionaux.

¹¹ *Back to Earth*.- Finam Investment Company, 17 août 2004, 40 p.

¹² Dienes (L.).- « Observations on the problematic potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia ».- *Eurasian Geography and Economics*, vol 45, n° 5, 2004, p. 321.

¹³ Lukoil a développé une stratégie d'investissement dans l'exploration de nouvelles provinces pétrolières principalement dans le nord de la Caspienne et dans le bassin de Timan Pechora. En 2000, 45 % de la production de Surgutneftegaz provient de nouveaux gisements. In L. Dienes, op. cit., p. 312.

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

En dépit d'une réforme visant à établir un système de droits de propriété privés clairement définis et sécurisés, de nombreuses incertitudes persistent. La privatisation de l'industrie pétrolière a principalement conduit à une atténuation de l'ancien système de droits de propriété de l'Union soviétique, donnant à leurs détenteurs un droit d'accès temporaire et partiel à la propriété des actifs¹⁴. L'affaire Yukos en est l'illustration exemplaire.

- *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 pouvoir¹⁵ (Deacon et Mueller, 2004) 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 type¹⁶. Ainsi la loi sur les faillites a été 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 pétrolière¹⁷

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.

- *Les incertitudes sur le droit d'accès à la ressource*

Concernant la définition des droits de propriété privés dans une industrie de rente, la question des modalités d'accès à la ressource est de première importance pour totalement sécuriser et

¹⁴ 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 Institutionnal Economics (ISNIE)*, 30 septembre – 3 octobre 2004, 25 p.

¹⁵ Deacon (R.), Mueller (B.).- « Political Economy and Natural Resource Law ».- *Working Paper, Department of Economics, UCSB, Univerity of California*, 2004, p.44.

¹⁶ En 1998, BP achète au groupe financier Interros, actionnaire majoritaire de Sidanko, 10% des actions de la holding. En 1999, différentes procédures de faillites 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, et rachetés par TNK. BP se trouve alors être actionnaire d'une coquille quasiment vide.

Locatelli (C.).- « Transition Economique 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.

¹⁷ 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.

définir les droits de propriété des compagnies. De manière générale, la mise en œuvre de formes contractuelles concernant l'accès à la ressource russe pose un problème d'adéquation institutionnelle avec l'environnement existant en raison des pratiques, coutumes (c'est-à-dire des normes informelles) issues de l'économie planifiée¹⁸. Les problèmes de cohérence et de complémentarité entre les cadres juridiques (la loi pétrolière de 1992), inspirés des pratiques des économies occidentales, et la manière dont les acteurs se sont appropriés ces nouvelles règles incitent à s'interroger sur la valeur du contrat et de la loi en Russie¹⁹. 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 impuissance à maîtriser la fiscalité ainsi que le jeu contradictoire des régions et du gouvernement fédéral dans le processus d'attribution des licences, en sont des illustrations.

Les réaffectations discrétionnaires par l'Etat des licences octroyées aux compagnies ont créé de fortes incertitudes sur les possibilités et les modalités d'accès à la ressource russe. 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 holdings²⁰. Mais, dans le même temps, elle offre la possibilité légale à l'Etat russe de procéder aux réaffectations discrétionnaires de certaines licences, laissant aux compagnies privées des droits d'accès à la ressource très limités.

La mise en cause de la plupart des accords de partage de production signés, suite aux amendements passés en 2003 à la loi de 1995, participe de l'incertitude relative à 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 licences²¹. 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 russes²². Les seuls accords de partage de production réellement mis en œuvre sont ceux de Sakhaline I et II, de Salym et de Kharyaga.

Enfin, le principe d'attribution conjointe (par l'Etat fédéral et les régions) des licences offert par la *Subsoil* de 1992 ouvre un espace de négociation et de marchandage entre les régions et

¹⁸ Selon l'analyse néo institutionnaliste, il importe de définir si les institutions formelles fonctionnent en harmonie ou en opposition avec les institutions informelles (Nee, 1998).

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

¹⁹ Murell (P.), ed.- *Assessing the Value of Law in Transition Economies*.- The University of Michigan Press, 2001, 408 p

²⁰ 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.

²¹ Bakoulev (P.).- "Dramatic Changes to Production-Sharing Regime".- *Energy/Natural Resources newsletter*, International Law Office, août 2003, 3 p.

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

²² Konoplyanik(A.).- "PSA debate not over".- *Petroleum Economist*, July 2003 p. 12

les compagnies pétrolières. Ces derniers se sont souvent substitués aux procédures d'appels d'offre et d'enchères exigées par la loi pour l'attribution des licences d'exploration et de développement. Ils accroissent l'opacité qui entoure les processus d'accès à la ressource russe et 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.

2.4 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. Le système des licences et des appels d'offre, en dépit de leur conformité avec les pratiques occidentales, témoigne de limites importantes concernant la gestion de la ressource russe en hydrocarbures.

En premier lieu, 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 transfert²³. 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'étranger²⁴. 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 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 pétrolière²⁵.

En second lieu, 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'exploration²⁶ (FSU Energy Petroleum Argus, 2004)). 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. L'existence d'une taxe unique, quelle que soit la qualité des gisements, a au moins le mérite de la simplicité et permet dans une certaine mesure d'éviter des fraudes sur grande échelle.

De manière générale, on peut faire l'hypothèse qu'en raison du manque d'informations de l'Etat, 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

²³ 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.

²⁴ Les sous évaluations, variables selon les compagnies pétrolières, sont considérables bien que difficile 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 Finam, 2004, op. cit., p. 27

²⁵ Konoplianiuk (A.).- "A struggle for Mineral rent".- *Petroleum Economist*, septembre 2003, p. 23-24.

²⁶ « A taxing question ».- *FSU Energy, Petroleum Argus*, 20 février 2004, p. 2-3.

économies de marché (Royaume-Uni, Norvège)²⁷. Ce système juridique d'accès à la ressource n'est en fait compatible qu'avec une régulation pétrolière très poussée de la part de l'Etat, 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 propriété²⁸.

3 LA REPRISE EN MAIN PAR L'ETAT DE L'INDUSTRIE PETROLIERE RUSSE

Il s'agit pour l'Etat de sortir l'industrie pétrolière de « l'impasse institutionnelle » dans laquelle la privatisation l'a plus ou moins enfermée. Le développement de comportements permettant une gestion plus équilibrée de cette industrie est d'une importance cruciale pour son devenir de long terme. Ceci implique une croissance mieux maîtrisée (plus lente ?) de la production et des réserves pétrolières, des investissements beaucoup plus significatifs dans l'exploration que par le passé, un contrôle plus affirmé de l'Etat sur les réserves afin d'en assurer le renouvellement. L'industrie pétrolière russe devra, en particulier, faire face à l'enjeu majeur que représente le nécessaire développement de la Sibérie orientale face à l'épuisement progressif des gisements majeurs de Sibérie occidentale. Le flou de l'environnement institutionnel de la Russie, la privatisation effectuée dans des conditions particulières ont jusque-là fondamentalement mis en question la capacité de l'Etat à pouvoir réguler des industries de rente par le biais des mécanismes de marché, notamment par la fiscalité et la régulation concernant les licences d'exploration et de développement des gisements.

La reprise en main du secteur des hydrocarbures par l'Etat résulte de la reconnaissance implicite de l'importance prise par les exportations d'hydrocarbures pour le développement économique russe. Ceci suppose en retour de contribuer au maintien de prix internationaux élevés et d'impulser un nouveau partage de la rente pour asseoir la croissance économique. Elle consacre également le rôle grandissant joué par les ressources naturelles dans la politique étrangère du pays. La Russie entend bien se servir de sa dotation en ressources naturelles pour réaffirmer son poids sur la scène mondiale et peser sur les grands enjeux géostratégiques actuels. Il s'agit désormais pour l'Etat de définir une stratégie pétrolière cohérente et centralisée au service de ses objectifs internes et extérieurs.

²⁷ 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.

²⁸ 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, B. Mueller, 2004, op. cit., p. 15.

3.1 La croissance économique russe et les hydrocarbures

Il s'agit pour l'Etat d'induire un nouveau partage de la rente en hydrocarbures avec les compagnies pétrolières afin de mettre ce secteur au service des objectifs de croissance économique affichés par V. Poutine. Les industries de rente doivent alimenter plus substantiellement le budget de l'Etat, notamment via la fiscalité, alors que la croissance russe reste à ce jour largement tirée par les prix internationaux des hydrocarbures. L'étude de J. Rautava, réalisée en 2002, démontre qu'une augmentation de 10 % du prix du pétrole permet une croissance supplémentaire de 2,2 % du PNB²⁹. Selon un récent rapport de la Banque mondiale, seuls des prix du pétrole élevés ont historiquement permis à la Russie d'obtenir une croissance économique supérieure à 5,5 %. Dans ce contexte, il importe que les prix internationaux demeurent relativement conséquents et donc que la Russie ne contribue pas à une éventuelle phase de baisse des prix internationaux par des exportations trop massives.

Par ailleurs, la production russe est loin d'être insensible au niveau du prix du brut. En fait, tous les scénarii « optimistes » en matière de production exigent des prix relativement élevés du pétrole sur les marchés internationaux. En particulier, le déplacement progressif du cœur de la production vers la Sibérie orientale risque de se traduire par une croissance importante des coûts de production³⁰. En conséquence, l'avenir de la politique pétrolière russe est largement corrélé à une politique favorisant la défense des prix. De ce point de vue, il importe que l'Etat puisse contrôler les stratégies d'exportation des compagnies pétrolières.

3.2 Le volet international de la stratégie pétrolière russe³¹

Au-delà du besoin de développer le secteur pétrolier, la démarche des autorités russes semble de plus en plus viser la mise en place d'une stratégie cohérente et centralisée qui instrumentalise le secteur désormais considéré comme étant un « avantage comparatif » dans la compétition internationale. Sur le plan extérieur, dans un contexte où l'offre énergétique mondiale est fortement contrainte, il s'agit pour la Russie, grâce au pétrole mais peut-être surtout au gaz, de jouer un rôle géostratégique majeur tant par rapport au marché européen, où son poids est déterminant, que par rapport aux grands pays asiatiques (Japon, Chine, Corée du Sud), voire même en direction du marché nord-américain. Les Russes cherchent à peser en étant fortement présents dans la fonction de fournisseur pour les grands marchés, notamment en Europe et en Asie.

Il existe aujourd'hui de la part de la société gazière Gazprom une volonté clairement établie de définir une stratégie qualifiée de globale³². Il s'agit de maintenir, voire d'accroître, ses

²⁹ Rautava (J.).- « The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy ».- *Bank of Finland, Institute for Economics in Transition, BOFIT, Discussion Papers*, 2002, n°3, 21 p.

³⁰ Quatre grands types de facteurs sont susceptibles de faire croître ces coûts : des conditions climatiques plus difficiles, la détérioration de la qualité des réserves russes qui conduit à la mise en production de gisements plus petits, plus difficiles à exploiter et moins productifs, l'importance des investissements nécessaires à la mise en production de zones plus éloignées et moins accessibles, la prise en compte du coût en capital, largement ignoré sous l'époque soviétique en raison des modalités de calcul de l'amortissement. Il n'en reste pas moins vrai que de fortes incertitudes pèsent et continueront à peser sur le coût de production de la réserve russe.

³¹ Pour une analyse plus détaillée, on pourra se reporter à Boussena (S.), Locatelli (C.).- « Vers une plus grande cohérence de la politique pétrolière de la Russie ? » *Revue de l'énergie*, 55 (560), pp. 505-15.

³² Komarov (Y.).- « It's a long time since we have been analyzing implications of gas market liberalization in Europe ».- *Gazprom*, 20 janvier 2004, 5 p.

parts de marché dans l'Union européenne mais aussi en Europe orientale et de se positionner sur les marchés asiatiques et même américain. D'une part, la Russie joue sur la concurrence Europe-Asie en tant que source d'approvisionnement fiable aussi bien pour les liquides que pour le gaz naturel. D'autre part, elle tend également à mettre en concurrence les grands acteurs asiatiques eux-mêmes dans son programme de valorisation des gisements de la Sibérie orientale³³. Les oppositions entre la Chine et le Japon concernant le premier oléoduc russe à destination de l'Asie en sont un exemple. A ce jour, la décision des autorités russes de choisir l'option japonaise par Nakhodak sans exclure la possibilité d'une branche vers la Chine montre toute l'ambiguïté de la position du gouvernement russe. Ces développements s'accompagnent de contrats bilatéraux d'approvisionnements pétroliers entre la Chine et la Russie. Ainsi, la compagnie chinoise CNPC a avancé un paiement de 6 milliards de \$ en échange d'un approvisionnement en brut de la part de Rosneft jusqu'en 2010. Ce financement aurait facilité la prise de contrôle de Yuganskneftgaz par Rosneft. Si les chinois ont réellement joué un rôle clé dans l'acquisition par Rosneft de la filiale de Yukos, ceci serait le signe de l'émergence d'un nouveau rapport de force sur la scène énergétique asiatique. Il importe également de souligner les nouvelles relations que l'Inde est en train d'établir avec quelques grandes compagnies pétrolières russes, avec en particulier son intérêt pour participer au développement des projets de GNL de Sakhaline.

Par ailleurs, avec la mondialisation des marchés du gaz naturel, la Russie peut devenir un acteur déterminant dans la formation des prix de ce produit. Dans un contexte de tensions de l'approvisionnement mondial pétrolier (voire peut-être gazier pour les Etats-Unis), elle a incontestablement une carte maîtresse à jouer dans le cadre des propositions de « partenariat stratégique ».

De ce point de vue, les hydrocarbures deviennent un élément structurant de sa politique étrangère avec les pays de la CEI, son « étranger proche », mais aussi avec les pays d'Europe du Sud et ceux d'Europe orientale. Les grandes compagnies énergétiques de la Russie doivent être les vecteurs principaux de cette stratégie au travers d'une politique d'internationalisation. Gazprom et Lukoil sont de plus en plus présentes dans ces zones, au travers de prises de participations dans les entreprises en voie de privatisation ou via une politique de joint venture. Ceci est tout particulièrement vrai en Asie centrale et en Caspienne, ce qui accroît les complémentarités (plutôt que les oppositions) entre ces deux zones. Les nombreux accords signés entre la Russie et le Kazakhstan, notamment en matière de transit du pétrole kazakh par le territoire russe, les « appels » de la Russie pour développer une coordination de la politique pétrolière des deux pays³⁴, démontrent combien l'Etat russe entend « réinvestir » l'espace économique de l'Asie centrale et accroître son influence sur la région³⁵ (Legvold, 2001). Cette politique internationale pourrait aussi expliquer le redéploiement et la multiplication des interventions des compagnies pétrolières russes (proche de l'Etat) dans d'autres régions pétrolières mondiales, notamment au Moyen-Orient et en Afrique du Nord³⁶.

³³ A ce jour, V. Poutine n'a toujours pas explicitement tranché sur le choix de l'oléoduc qui serait prioritairement construit à partir de la Russie à destination de l'Asie, en dépit des demandes répétées de la part du gouvernement chinois. Deux options sont examinées : celui à destination de la Chine (initialement promu par Yukos) et celui à destination du Japon. De la même manière, la réalisation du premier gazoduc Russie-Chine à partir du gisement de Kovytko développé par la joint venture TNK-BP est retardée par la stratégie du gouvernement russe qui entend réintégrer Gazprom dans le jeu gazier asiatique.

³⁴ « Kazakhstan oil to flow east ».- *Petroleum Economist*, décembre 2004, p. 26-27.

³⁵ Legvold (R).- « Russia's Unformed Foreign Policy ».- *Foreign Affairs*, n° 5, septembre-octobre 2001, p. 70.

³⁶ Par exemple, le « pacte énergétique » signé entre la Russie et l'Arabie Saoudite en septembre 2003, suite à la visite du prince Abdullah Bin Abdel-Aziz à Moscou, permet d'envisager un certain nombre de projets communs entre les deux pays et la participation de sociétés russes (Gazprom, Lukoil) au développement gazier de l'Arabie Saoudite.

3.3 L'impossibilité pour l'Etat de relancer le processus de réforme : le jeu ambigu des oligarques et des régions

On aurait pu s'attendre à une relance du processus de réformes pour sortir de cette impasse institutionnelle et répondre aux objectifs fixés par l'Etat. En particulier, le renforcement des institutions de marché (fiscalité, contrat...) aurait pu permettre de mieux définir les droits d'accès à la ressource russe, de même que les droits de propriété des entreprises. Toutefois, ce processus ne peut résulter que d'un compromis entre les divers groupes d'intérêts, notamment entre l'Etat, les grandes compagnies verticalement intégrées et les Régions, alors même qu'il est susceptible d'avoir des effets redistributifs considérables dès lors qu'il induirait un nouveau partage de la rente. Les questions d'attractivité de la réforme sont ici de première importance au même titre que celles de crédibilité et de faisabilité. Pour des raisons extrêmement diverses, ni les Régions ni les compagnies pétrolières privées n'ont un réel intérêt à approfondir les réformes de marché qui passent par une consolidation des institutions de marché³⁷.

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

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 institutions de marché, permettent aux détenteurs des droits de propriété de maintenir leurs gains³⁸. D'une part, on constate que les détenteurs des nouveaux droits n'ont pas été incités à demander un renforcement des institutions de marché et une meilleure application de la *Rule of Law* afin de consolider leurs droits de propriété. D'autre part, en matière d'accès à la ressource, 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 Yukos³⁹, à la loi sur les accords de partage de production en est la plus claire illustration. En particulier, les droits et obligations inclus dans le contrat supposent un minimum d'informations notamment sur les gisements, sur les coûts pour les différents calculs de rémunération des investisseurs et de la fiscalité.

« Saudi Pact Shows Russia's New Strength », *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 36, 8 septembre 2003, p. 1-2.

³⁷ De nombreux auteurs soulignent que la privatisation de masse en Russie a conféré les droits de propriété à des groupes qui n'avaient pas d'intérêt au renforcement des institutions de marché.

Murrell (P.)- « Institutions and Firms in Transition Economies? »- Chapter of the *Handbook of New Institutional Economics*, Ed Ménard (C.), Shirley (M.), second draft, 20 may 2003, p. 31 et Roland (G.)- *Transition and Economics : Politics, Markets, and Firms*- MIT Press, Cambridge, 2000.

³⁸ Hoff (K.), Stiglitz (J.)- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

Cette position est fondée sur la critique de la thèse développée par A. Shleifer et R. Vishny, selon laquelle la création des institutions de marché complémentaires pour consolider les droits de propriété serait un processus découlant spontanément de la privatisation. Selon ces deux auteurs, les nouveaux détenteurs de droits de contrôle sur les actifs après une première privatisation auraient eu des incitations fortes à encourager la définition de nouvelles règles juridiques pour garantir leurs droits de propriété.

³⁹ 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 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 prix⁴⁰.

3.4 Les formes de « reprise en main » du secteur des hydrocarbures par l'Etat

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 pétrolière⁴¹. 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. Reste que 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 internationale⁴². De ce point de vue, le modèle norvégien qui combine un fort contrôle de l'Etat au travers de l'implication de la compagnie nationale dans les projets mis en œuvre avec des investisseurs étrangers avec un système de régulations de marché très détaillé et des entreprises privées, offre des perspectives intéressantes⁴³.

Le durcissement des conditions d'accès à la ressource russe et la volonté de l'Etat d'exercer un contrôle plus strict sur cet accès sont les premiers indicateurs de cette reprise en main. Plusieurs éléments sont partie intégrante de cette évolution qui concerne à la fois les Régions et les compagnies pétrolières, que celles-ci soient russes ou d'origine étrangères. Le premier facteur que nous avons déjà mentionné concerne les réaffectations discrétionnaires effectuées par l'Etat concernant des licences d'exploration et de développement jugées stratégiques au profit des compagnies dont il est l'actionnaire principal (Rosneft, Gazprom)⁴⁴ ou qui bénéficient de son soutien (Lukoil, Surgutneftegaz)⁴⁵. Ceci s'accompagne du réexamen par le ministère des Ressources naturelles de la conformité à la loi russe d'un certain nombre de

⁴⁰ C'est en partie sur cette base que se sont développés les non paiements au secteur énergétique notamment gazier.

⁴¹ « Kremlin's Hand Reshapes Oil Industry ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 49, 8 décembre 2003, p. 1-2. ; « Moscow flexes its muscles ».- *Petroleum Economist*, January 2004, p. 29-30.

⁴² Gaddy (C.)- « Perspectives on the Potential of Russian Oil ».- *Eurasian Geography and Economics*, Vol 45, N° 5, 2004, p. 350-351 et Mendras (M.), dir.- *Comment fonctionne la Russie : le politique, le bureaucrate et l'oligarque*.- CERI, 2003, p. 28.

⁴³ Smith (E.), Dzienkowski (J.), Anderson (O.), Conine (G.), Lowe (J.), Kramer (B.)- *International Petroleum Transactions*.- Second Edition, Rocky Mountain Mineral Law Foundation, Denver, Colorado, 2000, p. 411-447.

⁴⁴ Les réaffectations des licences des gisements de Stockman, de Talakan et de Sakhaline III en sont des illustrations. On notera également la volonté de l'Etat de faire entrer des compagnies sous son contrôle dans les consortiums développant certains gisements jugés stratégiques. Ceci concerne en particulier Gazprom pour le développement de Kovytka et de Sakhaline II.

⁴⁵ Berniker (M.)-« Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

licences relatives à d'importants gisements⁴⁶. Ces dernières peuvent être révoquées en cas de non-conformité ou de non-application des termes des licences par les compagnies qui les détiennent⁴⁷. Plus encore, le nouveau projet de loi sur l'utilisation du sous-sol, en préparation, tendrait à sensiblement durcir les conditions d'accès à la ressource, en particulier pour les investisseurs étrangers. 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 développement⁴⁸. A ceci 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 russes⁴⁹. 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 difficile⁵⁰.

Cette reprise en main se fait également au détriment des Régions, qui disposaient de pouvoirs considérables en la matière. Les amendements votés en 2004 à la *Subsoil Law* de 1992 donnent le pouvoir de délivrer des licences d'exploration et de développement au seul gouvernement fédéral (en l'occurrence le ministère des Ressources naturelles). Les autorités régionales n'ont plus qu'un rôle consultatif alors qu'il y avait auparavant une attribution conjointe des licences (Etat fédéral-région)⁵¹.

Cette reprise en main passe également par la constitution d'acteurs majoritairement ou totalement détenus par l'Etat. La forme finale de l'organisation de l'industrie pétrolière que les autorités russes souhaitent mettre en place n'est pas encore totalement définie. Elle dépendra dans une large mesure des luttes en cours entre les divers groupes de pression, de la nécessité de s'adapter aux règles de marché et de la stratégie extérieure de la Russie. Les pressions viendront en particulier des compagnies pétrolières internationales afin d'accéder à la ressource russe, des Etats-Unis, de l'Union européenne pour qui la Russie a toujours été un fournisseur majeur d'hydrocarbures, de la volonté de cette dernière de s'intégrer à l'économie mondiale (G8, OMC) mais aussi du rôle nouveau que le gouvernement de V. Poutine entend conférer aux hydrocarbures dans ses relations avec les grands pays partenaires. Déjà quelques interrogations émergent. Y aura-t-il une ou plusieurs compagnies majoritairement détenues par l'Etat ? Gazprom et Rosneft seront-ils au centre du dispositif alors que deux clans se sont affrontés à cette occasion⁵²? (La fusion Gazprom-Rosneft devrait faire passer la part de l'Etat

⁴⁶ Pour le ministre des Ressources naturelles, ces licences n'établissent pas avec suffisamment de force les obligations de développement et d'exploration des gisements. Il s'agit notamment des gisements de Kovytko, Shtokman, North Astrakan.

⁴⁷ Le ministère des Ressources naturelles a demandé à Shell, Lukoil et Yukos des justifications sur les retards enregistrés dans la mise en production des gisements de Salym, de South Khyllchuya et de Tersko-Kamovsky. Brill Olcott (M).- *The Energy Dimension in Russia Global Strategy : Vladimir Putin and The Geopolitics of Oil*.- The James A. Baker III, Institute for Public Policy of Rice University, octobre 2004, p. 26.

⁴⁸ «Russie : projet de loi sur l'utilisation du sous-sol soumis à la Douma en avril 2005 ».- Pétrostratégies, 28 mars 2005, p. 8.

⁴⁹ «State Control Over Lock, Stock and Barrel».- *The Moscow Times*, 14 février 2005.

⁵⁰ «Russia Puts National Firms Above All».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 février 2005.

⁵¹ 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>.

⁵² Le président de Gazprom, A. Miller, a ainsi annoncé la consolidation des compagnies Gazprom et Rosneft alors que le président de Rosneft, S. Bogdanchikov s'est prononcé en faveur du maintien de deux entités séparées. Cette opposition est le reflet de rapports de force conflictuels au sein du Kremlin, notamment entre D. Medvedev et I. Sechin. « Rosneft, Gazprom in an Open Battle », *The Moscow Times*, 4 mars 2005.

dans Gazprom de 39 % actuellement à 51 % tout en créant la première grande compagnie pétrolière et gazière russe⁵³). Quelle sera la place au sein de ce dispositif du principal producteur de Yukos, Yunganskneftgaz, racheté par Rosneft en décembre 2004 suite à un processus de faillite initiée contre Yukos⁵⁴ ? Pour l'heure, il importe de rappeler que Yunganskneftgaz n'est pas concerné par la fusion entre les deux compagnies. Dans l'immédiat, elle reste une compagnie indépendante, sous le seul contrôle de Rosneft. Enfin, la place qui sera laissée aux investisseurs internationaux demeure une inconnue majeure. En la matière, même si elles ne sont pas à exclure, les entrées des compagnies pétrolières internationales risquent d'être fortement contraintes ou tout au moins soumises à l'aval des plus hautes autorités de ce pays.

Enfin, le gouvernement entend maintenir son contrôle sur les exportations des compagnies pétrolières russes. Cela implique le renforcement de sa tutelle sur les réseaux d'exportation via Transneft, société d'Etat. Les rivalités sur les tracés des pipelines entre Transneft et les compagnies russes ont implicitement pour enjeu la capacité d'exportation de ces dernières. Il s'agit ainsi de limiter autant que possible la construction de pipelines privés qui seraient la propriété des compagnies pétrolières. Plus que jamais, Transneft apparaît être le relais des objectifs internes et extérieurs définis par le gouvernement russe⁵⁵.

⁵³ « Gazprom, Rosneft to finalize merger this month », *Oil and Gas Journal*, 10 janvier 2005, p. 26-28.

⁵⁴ « Rosneft acquiert Yuganskneftgaz pour 77 %, Gazprom cède Gazpromneftgaz », *Pétrostratégies*, 27 décembre 2004, p. 7.

⁵⁵ Gorst (I).- The Energy Dimension in Russian Global Strategy : Russian pipemines Strategies : Business Versus Politics.- The James A. Baker III, Institute for Public Policy of Rice University, octobre 2004, 23 p

CONCLUSION

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.

Cette reprise en main n'en pose pas moins d'immenses interrogations. Si le cap final reste la mise en place d'une économie de marché totalement intégrée au marché mondial, une phase de transition est en train de s'ouvrir. Il reste à définir les modalités et les contours de ce contrôle, notamment concernant la création d'une grande compagnie d'hydrocarbures majoritairement à capitaux publics. La configuration d'ensemble de l'industrie pétrolière et la place laissée aux investisseurs internationaux demeurent des inconnues majeures. Enfin, ce modèle hybride, sorte de troisième voie, peut-il constituer le mode de gouvernance du secteur des hydrocarbures dans la phase de transition pour permettre à la Russie de réellement s'intégrer au G8 et à l'OMC ?

BIBLIOGRAPHIE

- “A String of Auctions Get Canceled”, *The Moscow Times*, 8 avril 2005.
- « A taxing question », *FSU Energy, Petroleum Argus*, 20 février 2004, pp.2-3.
- Andreff, W., 2003. *La mutation des économies postsocialistes : une analyse économique alternative*.- L’Harmattan, Paris.
- Back to Earth*.- Finam Investment Company, 17 aout 2004, 40 p.
- Bakoulev P., 2003. Dramatic Changes to Production-Sharing Regime, *Energy/Natural Resources newsletter*, International Law Office, 3 p.
Récupéré le 21/03/2005 de :
http://www.internationallawoffice.com/ld.cfm?Newsletters_Ref=7224
- Berniker M., 2003. Energy executives stand firm on Russia opportunities, *Oil and Gas Journal*, novembre, 42-43.
- Black B., Kraakman R., Tarassova A., 2000. Russian privatization and Corporate Governance : What Went Wrong ?, *Stanford Law Review*, 52, 1731-1808.
- Boussena S., Locatelli C., 2004. Vers une plus grande cohérence de la politique pétrolière de la Russie ?, *Revue de l'énergie*, 55 (560), 505-15.
- Brill Olcott M., 2004. *The Energy Dimension in Russia Global Strategy : Vladimir Putin and The Geopolitics of Oil*.- The James A. Baker III, Institute for Public Policy of Rice University, octobre.
- « Broadening export strategy ».- *Petroleum Economist*, mai 2004, 21-23.
- « Chinese Lend Rosneft \$6 Bln for Yugansk ».- *The Moscow Times*, 2 janvier 2005.
- Deacon R., Mueller B., 2004. Political Economy and Natural Resource Law , *Working Paper, Department of Economics*, UCSB, University of California.
- Dienes L., 2004. Observations on the problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia, *Eurasian Geography and Economics*, 45, (5).
- Gaddy C., 2004. Perspectives on the Potential of Russian Oil », *Eurasian Geography and Economics*, 45, (5), 350-351.
- « Gazprom, Rosneft to finalize merger this month ».- *Oil and Gas Journal*, 10 janvier 2005, pp. 26-28.
- Gorst I., 2004. *The Energy Dimension in Russian Global Strategy : Russian pipemines Strategies : Business Versus Politics*, The James A. Baker III, Institute for Public Policy of Rice University, octobre.

Hoff K., Stiglitz J., 2002. *After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies.*- World Bank Policy Research, décembre, working paper ; 2934.

« IEA Slashes Forecast for '05 Oil Output ».- *The Moscow Times*, 11 février 2005.

« Kazakhstan oil to flow east ».- *Petroleum Economist*, décembre 2004, p. 26-27.

Komarov Y., 2004. *It's a long time since we have been analyzing implications of gas market liberalization in Europe.*- Gazprom, 20 janvier.

Konoplyanik A., 2003. PSA debate not over, *Petroleum Economist*, juillet, 12.

Konoplyanik A., 2003. A struggle for Mineral rent, *Petroleum Economist*, septembre, 23-24.

« Kremlin's Hand Reshapes Oil Industry ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 49, 8 décembre 2003, pp. 1-2.

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

Legvold R., 2001. Russia's Unformed Foreign Policy, *Foreign Affairs*, 5, septembre-octobre.

Locatelli C., 2001. Transition Economique et Modèle d'Organisation Industrielle : Le Cas de l'Industrie Pétrolière Russe, *Revue d'Economie Industrielle*, 96, 3ème trimestre, 29-54.

Mendras M., dir. 2003. *Comment fonctionne la Russie : le politique, le bureaucrate et l'oligarqu*, CERI, Paris.

« Moscow flexes its muscles ».- *Petroleum Economist*, janvier 2004, pp. 29-30.

Murrell P., 2003. Institutions and Firms in Transition Economies dans Ménard C., Shirley M., (éd.), *Handbook of New Institutionnal Economics*, second draft.

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

Rautava J., 2002. *The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy*, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT, Discussion Paper ; 3.

Roland G., 2000. *Transition and Economics : Politics, Markets, and Firms.*- MIT Press, Cambridge.

« Rosneft acquiert Yuganskneftgaz pour 77 %, Gazprom cède Gazpromneftegaz ».- *Pétrostratégies*, 27 décembre 2004, p. 7.

Runov A., 2004. 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 Institutionnal Economics (ISNIE), 30 septembre - 3 octobre.

« Russia's Oil Firms Shy Away From Investment ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 mars 2005.

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

« Russian Economy : Trends and Perspectives ».- *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.

« Saudi Pact Shows Russia's New Strength ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003, pp.1-2.

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

« State Control Over Lock, Stock and Barrel ».- *The Moscow Times*, 14 février 2005.

Smith E., Dzienkowski J., Anderson O., Conine G., Lowe J., Kramer B., 2000. *International Petroleum Transactions*.- Second Edition, Rocky Mountain Mineral Law Foundation, Denver, Colorado.

Taverne B., 1994. *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.

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

Walde T., 1992. *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, professional paper ; 6.

World Energy Investment Outlook 2003.- AIE-OCDE, Paris, 2003, p. 148.