



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



Le nouveau rôle de l'Etat dans l'industrie pétrolière en Russie : le privé sous tutelle ?

A paraître dans la revue *MEDenergie*

**Sadek Boussena
Catherine Locatelli**

Avril 2006

Le nouveau rôle de l'Etat dans l'industrie pétrolière en Russie : le privé sous tutelle ?

S. Boussena,

Professeur associé, Université de Grenoble II, ancien ministre algérien de l'énergie,

C. Locatelli,

Chargée de recherche CNRS, EPE-LEPII, Université de Grenoble II

Avril 2006

Résumé :

Les réformes des années 1990, centrées sur des programmes de privatisation, ont structuré l'industrie pétrolière russe autour de quelques grandes compagnies privées nationales. Cette organisation est aujourd'hui remise en cause par le gouvernement russe qui entend réaffirmer la présence de l'Etat et impulser une nouvelle logique de développement au secteur des hydrocarbures. Le premier vise à inciter les acteurs privés à relancer l'exploration. En deuxième lieu, il s'agit de mettre le secteur des hydrocarbures au service de la croissance économique, ce qui induit une redistribution du partage de la rente. Enfin, et c'est un élément nouveau, le gouvernement tente de mettre la puissance pétrolière de la Russie au service de sa politique internationale. L'enjeu est la définition d'un nouveau modèle organisationnel de l'industrie pétrolière russe où coexistent différentes formes de propriété.

Abstract:

The reforms and privatisation programmes of the 1990s structured the Russian oil industry around a few large national and private companies. This organisational structure implies 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 new organisational model of the Russian oil industry will be characterized by different types of ownerships (private and public).

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. Le contentieux provoqué par le gouvernement russe avec la compagnie privée Yukos depuis 2004, l'acquisition par le géant gazier Gazprom de la compagnie pétrolière Sibneft et la libéralisation du marché des actions de Gazprom semblent indéniablement être des éléments constitutifs d'une dynamique de réorganisation initiée par le gouvernement. Ce dernier poursuit en fait plusieurs objectifs stratégiques notamment :

- à long terme inciter les acteurs à développer des investissements d'exploration et à ralentir la surexploitation des gisements existants,

- soutenir la croissance économique aujourd'hui encore largement dépendante des hydrocarbures,
- redistribuer le partage de la rente (en faveur de l'Etat),
- enfin, utiliser la puissance pétrolière (mais aussi gazière) de la Russie comme un moyen de politique internationale dans les relations avec les grands pays comme les Etats-Unis, l'Europe, la Chine ou le Japon.

Si pour l'heure, les changements opérés sous la houlette de l'Etat ne semblent pas viser à remettre en cause l'objectif d'une industrie pétrolière en adéquation avec les logiques et règles d'une économie de marché, la forme de l'organisation souhaitée du secteur pétrolier ne semble 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. Elle s'accompagnera vraisemblablement aussi d'une redistribution de la rente pétrolière entre différents groupes privés et claniques proches ou utiles au gouvernement russe. Toutefois, une ligne centrale semble se dessiner autour de la volonté de l'Etat de contrôler et de réguler plus étroitement l'industrie pétrolière en s'appuyant sur de grandes compagnies d'hydrocarbures internationalisées majoritairement détenues par l'Etat et adossées à un secteur privé. 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.

1. Le ralentissement de la croissance de la production pétrolière : une nouvelle phase ?

Après la baisse considérable de la production (qui passe de 11,4 Mb/j en 1987 à 6,1 Mb/j en 1998), les augmentations spectaculaires qui ont suivies (7,1 Mb/j en 2002, 8,4 Mb/j en 2003 et 9,2 Mb/j en 2004) ont parfois été attribuées aux réformes et aux processus de privatisation qu'a connus le secteur. Une telle évolution pouvait laisser penser que, suite aux réformes, une nouvelle phase de développement de cette industrie s'ouvrirait. Le tassement de la croissance de la production en 2005 (2,6 %) se poursuit en 2006 - le ministère de l'Energie prévoyant un taux de croissance de 1,9 à 3 %¹ - met au premier plan la question de la « durabilité » de la croissance de cette production à moyen terme. Les différentes prévisions disponibles pour 2010/2020 montrent ainsi des variations considérables de la production qui évolue dans une fourchette de 6 à 12 Mb/j. D'un côté, on trouve les prévisions de certaines compagnies pétrolières russes pour qui le niveau record de 1987 (11,4 Mb/j) pourrait être atteint en 2008/2010, de l'autre celle du ministère des Affaires étrangères russe avec une production de 5,6 Mb/j en 2010. Le scénario « modéré » qui s'apparente à la version « optimiste » du plan énergétique russe de long terme prévoit un niveau qui se situerait entre 8 et 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 réalisés². Il importe de noter que si l'on considère un niveau de réserves identifiées de 124, 4 Gb comme étant le plus plausible, une production de l'ordre de 10 Mb/j conduit à un épuisement relativement

¹ Le directeur de l'Agence fédérale table quant à lui sur une croissance de seulement 1 à 2 % sur les deux ou trois prochaines années. « The end of an era ».- *Petroleum Economist*, mars 2006, p. 16.

² L'AIE dans ses prévisions les plus récentes prévoit un niveau de 10,7 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). AIE.- *World Energy Outlook 2005*.- Paris : OCDE, 2005.

rapide des ressources pétrolières russes. Le maintien de ce niveau de production ne peut excéder la décennie et conduit à un déclin prononcé par la suite³.

Cette évolution de la production peut s'expliquer par différents facteurs tels qu'un régime fiscal trop contraignant ou mal adapté, les incertitudes institutionnelles relatives aux droits de propriété ou le modèle de développement à l'œuvre dans le secteur pétrolier russe. Les stratégies d'investissement qui jusqu'ici étaient principalement centrées sur l'exploitation des gisements mis en production sous l'Union soviétique au détriment de politiques plus axées sur l'exploration et le renouvellement des réserves en hydrocarbures sont à l'origine des hausses spectaculaires de la production pétrolière du début des années 2000. A long terme, elles posent toutefois problème. Le volume d'investissements dans l'exploration n'a cessé de diminuer depuis le début des années 1990, même si des différences subsistent entre les compagnies pétrolières⁴. Au-delà des incertitudes relatives aux réserves, ces stratégies qui résultent de comportements de court terme amènent à s'interroger sur la question d'une gestion efficace des réserves en place⁵. 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. De 67,8 % en 1958, elles sont passées à seulement 26,5 % en 2000⁶. Selon l'AIE, 60 % des réserves prouvées seraient classées dans la catégorie des « réserves difficiles à récupérer »⁷. Le faible volume d'exploration depuis le début des années 1990 conduit donc à s'interroger sur le potentiel de mise 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. L'oligopole pétrolier privé du début des années 2000

La surexploitation des gisements aujourd'hui dénoncée par les autorités est de toute évidence le résultat de comportements basés sur la maximisation des profits à court terme de la part des acteurs nés de la réforme mise en œuvre au début des années 1990 suite à l'effondrement de l'Union soviétique. Inscrite dans l'approche « libérale » de la transition développée par le Consensus de Washington, la réforme a eu pour objectif, au travers de vastes programmes de privatisation, de faire émerger un nouveau modèle organisationnel pour l'essentiel basé sur des entreprises privées nationales. Il en a résulté l'émergence d'un oligopole structuré autour de trois principales catégories. Les groupes industrialo-financiers privés représentant la première catégorie ont un actionnariat majoritairement dominé par les banques russes et sont

³ Boussena (S.), Pauwels (JP.), Locatelli (C.), Swartenbroekx (C.).- *Le défi pétrolier : questions actuelles du pétrole et du gaz*.- Vuibert, mars 2006, p. 125.

⁴ 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, juillet 2003 et septembre 2003.

⁵ 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).

⁶ Dienes (L.).- "Observations on the Problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia".- *Eurasian Geography and Economics*, 45, (5), 2004.

⁷ AIE.- *World Energy outlook 2004*.- Paris : OCDE, 2004.

composés de cinq grandes compagnies verticalement intégrées de la production jusqu'à la distribution⁸, Lukoil, Yukos (au moins jusqu'à la fin 2004), TNK (aujourd'hui TNK-BP) et Surgutneftegaz. Ils représentent l'essentiel de la production (72,6 % en 2003). La deuxième catégorie est celle des compagnies non verticalement intégrées de petite ou moyenne taille. Enfin la troisième catégorie, plus hétérogène, est constituée 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...). En 2003, leur poids dans la production était marginal, Rosneft représentant 4,8 % de celle-ci.

Les principales compagnies pétrolières russes en 2003

Compagnies	Production en Mb/j
Lukoil	1,6
Yukos	1,6
TNK-BP	1,2
Surgutneftegaz	1,1
Sibneft	0,6
Rosneft	0,4
Slavneft	0,4
Total	8,49

Les principales compagnies pétrolières russes en 2005

Compagnies en 2005	Production en Mb/j
Lukoil	1,8
TNK-BP	1,5
Rosneft	1,5
Surgutneftegaz	1,3
Sibneft (1)	0,7
Yukos	0,5
Slavneft (2)	0,5
Total	9,44

Note : (1) hors Gazprom et hors la production de Slavneft. Si l'on inclut la production liée à ses prises de participation dans Slavneft, sa production est de 0,9 Mb/j ; (2) nous rappelons que TNK-BP et Sibneft détiennent chacun 50 % de Slavneft.

Sources : *Petroleum Argus*, 28 février 2005 ; rapports d'activité des compagnies pétrolières russes ; « Taxing Russian Output to a Standstill ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 13 février 2006 ; « Gazprom pousse Sibneft à accroître de 70 % ses investissements en 2006 ».- *Pétrostratégies*, 20 février 2006, p. 9.

Dominés par les stratégies des banques russes, les groupes industrialo-financiers ont avant tout cherché à privilégier leurs performances financières en développant des stratégies de maximisation des exportations vers les marchés à devises qui leur permettaient de valoriser rapidement et au mieux leurs actifs⁹. De telles stratégies se sont accompagnées de comportements de prédation marqués (notamment envers les ressources en hydrocarbures).

⁸ L'intégration verticale était censée répondre au problème de définition des frontières optimales de la firme.

⁹ 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.

Ainsi deux groupes industrialo-financiers importants, Yukos et Sibneft, ont consacré entre 2000 et 2002 moins de 2 % de leurs investissements à l'exploration. Ce chiffre est de 5 % pour TNK¹⁰. Seules Surgutneftegaz et Lukoil ont maintenu de réelles stratégies d'investissements dans l'exploration de nouvelles provinces pétrolières¹¹.

De tels comportements s'expliquent notamment par l'insécurité qui continue de peser sur les droits de propriété privés en Russie. Plusieurs facteurs y contribuent. L'Etat reste, en dernier ressort, l'acteur qui coordonne le droit d'aliéner les actifs jugés stratégiques comme le sont ceux de l'industrie pétrolière¹². La pratique des allocations de quotas permettant d'accéder au réseau de transport de Transneft, et donc aux marchés d'exportation, limite le revenu de certaines compagnies pétrolières en raison des pratiques discrétionnaires de la société de transport. Enfin, les réaffectations par l'Etat de certaines licences octroyées aux compagnies créent de fortes incertitudes sur les possibilités et les modalités d'accès aux ressources en hydrocarbures. A cela s'ajoute les modalités contenues dans la *Subsoil* de 1992 (loi sur les ressources naturelles) avec un principe d'attribution conjointe (par l'Etat fédéral et les régions) des licences d'exploration et de développement. Il y a encore quelques temps, cette procédure ouvrait un espace de négociation et de marchandage entre les Régions et les compagnies pétrolières qui s'est souvent substitué aux procédures d'appels d'offre et d'enchères exigées par la loi et a accru l'opacité du processus de décision.

Dans le même temps, en matière de fiscalité, la faiblesse des institutions de marché empêche une rétribution normale de l'Etat en tant que propriétaire des réserves. En effet, les compagnies verticalement intégrées ont élaboré divers schémas d'évasion fiscale par l'utilisation de prix de transfert¹³ auxquels viennent s'ajouter les schémas d'exemption fiscale établis par certains gouvernements régionaux (ceux de Tchoukotka, de Mordovie, de Kalmoukie). L'Etat russe a été dans l'incapacité de mettre en place un système fiscal efficace tenant compte de la qualité des gisements. La reprise en main concerne également ces deux aspects. Un cadre juridique cohérent est progressivement en train de se constituer pour éviter ce genre de dérive.

3. Les nouveaux enjeux de la politique pétrolière de la Russie

- Les impératifs de croissance

¹⁰ L. Dienes, 2004, op.cit., p. 321.

¹¹ 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. L. Dienes, 2004, op.cit., p. 312.

¹² 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.

¹³ 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. 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, p. 27.

Plus qu'au début des années 1990, l'Etat accorde aujourd'hui une importance particulière aux exportations d'hydrocarbures. S'agissant de la question des prix, le gouvernement de V. Poutine a plutôt soutenu une politique de prix élevés et d'accompagnement de la politique de l'OPEP. Selon J. Rautava, une augmentation de 10 % du prix du pétrole permettrait une croissance supplémentaire de 2,2 % du PNB¹⁴. Enfin il importe, pour asseoir la croissance économique, d'impulser un nouveau partage de la rente, les industries d'hydrocarbures devant alimenter plus substantiellement le budget de l'Etat. Dans cette perspective, il importait d'accroître l'efficacité du secteur énergétique¹⁵. Ceci explique pourquoi le gouvernement, plus stabilisé sous la présidence Poutine, cherche à impulser de nouveaux comportements permettant une gestion plus équilibrée de l'industrie des hydrocarbures notamment pour en assurer son devenir à long terme. Il semble qu'une telle orientation 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 permettre le renouvellement. A plus long terme, parmi les grands enjeux, il apparaît que l'industrie pétrolière russe devra, en particulier, assurer le développement des gisements pétroliers de la Sibérie orientale pour faire face à l'épuisement progressif des gisements majeurs de Sibérie occidentale.

- Le volet diplomatique de la stratégie pétrolière russe¹⁶

Au-delà du besoin de développer le secteur pétrolier, la démarche des autorités russes semble viser le déploiement d'une stratégie cohérente et centralisée permettant d'utiliser le secteur des hydrocarbures comme un instrument dans la compétition internationale. Sur le plan extérieur, dans un contexte où l'offre énergétique mondiale apparaît de plus en plus 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 vis-à-vis des 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, tout en jouant la concurrence entre ces grands acteurs, tels l'Inde, la Chine et le Japon pour un approvisionnement à partir de la Sibérie orientale ou que ce soit entre l'Europe et l'Asie pour le gaz. L'objectif affiché de Gazprom d'inclure plus étroitement la partie orientale de la Russie à l'ensemble du système et donc d'intégrer les ressources gazières de l'Europe et de l'Asie pourrait rendre crédible une telle stratégie¹⁷. Dans la même logique, le pétrole et le gaz en particulier sont des instruments privilégiés de sa politique étrangère avec les pays de la Communauté des Etats Indépendants, son « étranger proche », mais aussi avec les pays d'Europe du Sud et ceux d'Europe orientale.

4. Vers une gouvernance « hybride » du secteur des hydrocarbures ?

¹⁴ Rautava (J.).- « The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy ».- *Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT*, Discussion Papers n° 3, 2002, 21 p.

¹⁵ Balzer (H.).- « The Putin Thesis and Russian Energy Policy ».- *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, n° 3, 2005, p. 216.

¹⁶ Pour une analyse plus détaillée, on pourra se reporter à Boussena (S.), Locatelli (C.).- « Towards a more coherent oil policy in Russia ? ».- *Opec Review*, XXIX (2), June 2005, p. 85-105.

¹⁷ Miller (A.).- « Euroasian Direction of the Russia's Gas Strategy ».- *22nd World Gas Conference*, Tokyo, 4 juin 2003, p. 10.

Selon la nouvelle stratégie de l'Etat, les deux impératifs que sont la croissance économique et l'insertion dans l'économie mondiale, exigent une réorganisation du système des années 1990 et des comportements qui lui sont liés. Il ne s'agit pas de renationaliser totalement le secteur des hydrocarbures et encore moins de mettre en place un modèle de type OPEP sur la base d'une compagnie nationale d'Etat en situation de monopole mais de faire évoluer le secteur des hydrocarbures vers une organisation qui vise à concilier des objectifs à priori contradictoires. La problématique qui se dessine tente de combiner l'efficacité liée à la gestion privée avec un contrôle accru de l'Etat¹⁸. Dans cette perspective émergent trois axes qui semblent déterminer la logique de cette réorganisation.

- *La coexistence des formes de propriété*

La première orientation vise à faire coexister des formes de propriété multiples en lieu et place de l'oligopole essentiellement privé des années 1990. Ceci suppose la création d'une ou plusieurs grandes compagnies d'hydrocarbures verticalement intégrées et majoritairement détenues par l'Etat à côté desquelles subsistent des compagnies totalement privées (comme Lukoil) ou partiellement privées (comme Surgutneftegaz). Cette logique se concrétise dans l'augmentation de la part de l'Etat dans le capital de Gazprom qui en 2005 est passée de 38 à 51 %, dans la fusion de Gazprom et Sibneft (renommée Gazpromneft) et dans le rachat de Yuganskneftegaz par Rosneft. Au total, celui-ci contrôle en 2006 un peu plus de 30 % de la production pétrolière. Elément essentiel de cette stratégie, l'Etat s'étant assuré d'un contrôle majoritaire des actions des compagnies qualifiées de stratégiques, il devient possible (acceptable) d'ouvrir leur capital aux investisseurs privés, que ceux-ci soient d'origine nationale ou internationale. Ce deuxième volet, tout aussi essentiel que le premier, a conduit à la libéralisation du marché des actions de Gazprom. Le même processus semble se profiler pour Rosneft avec l'ouverture attendue de son capital.

La multiplication des formes de propriété des entreprises s'accompagne d'un durcissement des conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures de la Russie. Les réaffectations discrétionnaires effectuées par le ministère des Ressources naturelles concernant certaines licences d'exploration et de développement jugées stratégiques se sont en grande partie faites au profit des compagnies dont l'Etat est l'actionnaire principal (Rosneft, Gazprom)¹⁹ ou qui bénéficient de son soutien (Lukoil, Surgutneftegaz²⁰). A cela s'ajoute un projet de loi sur l'utilisation du sous-sol qui tendrait à sensiblement durcir les conditions d'accès aux ressources, 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 développement²¹. La participation des

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 Kovytko et de Sakhaline II.

²⁰ Berniker (M.).- « Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

²¹ « Russie : projet de loi sur l'utilisation du sous-sol soumis à la Douma en avril 2005 ».- *Pétrostratégies*, 28 mars 2005, p. 8.

investisseurs étrangers au développement des ressources russes serait rendue plus difficile dans la mesure où 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, on peut s'interroger sur le rôle qui sera désormais dévolu aux joint ventures détenues à 50 % par une compagnie pétrolière internationale et à 50 % par une compagnie russe comme TNK-BP dont on avait pu penser qu'elle était un modèle d'investissement généralisable²². Indication du renforcement du contrôle exercé par l'Etat, 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-région²³.

Dernier élément important à prendre en considération, le monopole d'exportation dévolu à Transneft est confirmé, tout projet de pipelines privés en Russie (à l'exception du Caspian Pipeline Consortium) étant pour l'heure écarté. Transneft apparaît ainsi comme un relais essentiel des objectifs internes et extérieurs définis par le gouvernement russe²⁴.

- *L'internationalisation des compagnies pétrolières et gazières*

Deuxième axe de cette réorganisation du secteur pétrolier impulsée par le gouvernement, les grandes compagnies énergétiques sont des vecteurs importants de l'insertion internationale de la Russie. De manière plus générale, il s'agit de créer des firmes susceptibles de concurrencer les plus grandes compagnies pétrolières internationales. C'est aujourd'hui en Caspienne et en Asie centrale que s'exprime le plus clairement cette stratégie. Gazprom et Lukoil sont de plus en plus présentes dans ces zones, au travers de prises de participation dans les entreprises en voie de privatisation ou via une politique de joint venture. Par son implication dans le développement des gisements gaziers, que ce soit en Ouzbékistan²⁵, au Turkménistan, au Kazakhstan ou au Kirghizstan, la société gazière cherche à accroître la base de ses réserves. La signature fin 2001 d'un accord gazier entre la Russie et le Kazakhstan et entre la Russie et le Turkménistan vise ainsi la création de joint venture entre Gazprom et les compagnies gazières kazakhe et turkmène pour le développement des ressources gazières de ces deux pays²⁶. Le plus souvent, l'implication de Gazprom en Asie centrale est partie prenante des nombreuses tentatives d'intégration économique régionale qui voient le jour en Asie²⁷. A

²² "Russia Puts National Firms Above All".- *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 février 2005.

²³ 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>

²⁴ Gorst (I).- *The Energy Dimension in Russian Global Strategy : Russian pipelines Strategies : Business Versus Politics*.- The James A. Baker III, Institute for Public Policy of Rice University, octobre 2004, 23 p.

²⁵ Les accords entre Gazprom et le gouvernement ouzbèke portent sur le développement de gisements du plateau de Ustyurt au travers d'accords de partage de production. « Gazprom to Sea uzbek Deals ».- *The Moscow Times*, 25 janvier 2006.

²⁶ « Russia signs gas pacts with Kazakhstan, Turkmenistan ».- *Petroleum Economist*, Vol 1, n° 69, janvier 2002.

²⁷ On peut en particulier mentionner le groupe économique « EvrazES » composé de la Biélorussie, du Kazakhstan, du Kirghizstan, de la Russie et du Tadjikistan dont l'objectif est de créer une union douanière eurasiennne et une zone de libre échange. Un des objectifs prioritaires de ce groupe est l'harmonisation des tarifs de transport et des tarifs énergétiques. Le Kazakhstan tente également de promouvoir l'idée d'un « Partenariat d'Asie centrale » afin d'harmoniser les politiques commerciales des quatre pays d'Asie centrale. On peut

l'évidence, cette internationalisation s'accorde avec les intérêts et la politique étrangère de l'Etat russe qui entend réaffirmer l'importance prépondérante de la Russie dans cette zone au travers d'une présence économique plus significative²⁸. 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 Nord²⁹. Gazprom apparaît maintenant comme l'instrument principal que souhaite utiliser le gouvernement russe dans sa politique des hydrocarbures notamment à l'étranger. L'élargissement de ses actifs au secteur pétrolier sur une grande échelle, son implication systématique pour le développement des gisements d'exportation à partir de la Russie (exemple de Kovytka), sa politique volontariste d'acquisition d'actifs dans les réseaux de transport (notamment les gazoducs à destination de l'Europe) et de distribution en Europe centrale et orientale (République slovaque, Bulgarie par exemple), dans les trois pays baltes mais aussi en CEI (Arménie, Biélorussie, Ukraine) sont la concrétisation de cette logique. En modulant les augmentations de prix des exportations gazières selon les pays, le gaz est, dans la CEI, clairement mis au service de la politique étrangère de l'Etat russe. La présence des plus hauts dirigeants de Gazprom, A. Miller et A. Medvedev lors de certains déplacements de V. Poutine à l'étranger ne fait que le confirmer.

- L'émergence de compagnies d'hydrocarbures pétrole-gaz

Les réorganisations en cours, et c'est le troisième point important, sont guidées par la volonté de créer des compagnies d'hydrocarbures (pétrole et gaz). Il s'agit - tout en mettant fin à l'héritage soviétique où coexistaient un secteur pétrolier et un secteur gazier - de doter la Russie de firmes qui soient en réserves, en production et en organisation comparables aux plus grandes compagnies pétrolières mondiales. (De ce point de vue, la prise en compte du gaz naturel pour le classement des 10 plus grandes compagnies mondiales par Petroleum Intelligence Weekly a permis de hisser Gazprom au tout premier rang mondial³⁰). Les rapprochements entre les secteurs pétrolier et gazier sont nombreux. Mais c'est sans doute la fusion en septembre 2005 de Gazprom avec le 5^{ème} producteur pétrolier russe Sibneft, suite aux tentatives avortées de rapprochement entre Gazprom et Rosneft³¹, qui est l'élément le

également mentionner la signature en 2001 d'un traité entre les pays d'Asie centrale visant à la création d'un réseau régional d'électricité.

Glason (G.).- *Kazakhstan positioned as locomotive of Eurasian integration*.- 22 février 2002, <http://www.eurasianet.org>

²⁸ Tsygankov (A.).- « Vladimir Putin's Vision of Russia as a Great Power ».- *Post-Soviet Affairs*, 2005, Vol 21, n° 2, p. 145.

²⁹ 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. Autre exemple, les contrats d'exploration signés par les compagnies russes en Algérie et en Libye. « Saudi Pact Shows Russia's New Strength », *Petroleum Intelligence Weekly*, Vol XLII, n° 36, 8 septembre 2003, p. 1-2.

³⁰ « Here's How Gas Changes Company Ranking ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, Vol XLV, n° 12, mars 2006.

³¹ On a pu mesurer à cette occasion les nombreuses divergences qui existent au sein du gouvernement russe sur l'organisation qui doit prévaloir dans le secteur énergétique russe et sa place dans l'économie. Les mêmes contradictions sont apparues pour la fusion Gazprom-Rosneft, G. Greff, ministre de l'Economie y étant fortement opposé.

plus significatif³². Par ce biais, la société gazière devient également actionnaire (pour 36,3 %) de Slavneft, Sibneft détenant 50 % de Slavneft au côté de TNK-BP. Gazprom apparaît ainsi de plus en plus clairement comme étant au cœur de la réorganisation que l'Etat entend mener dans le secteur des hydrocarbures. La société gazière pourrait à terme s'imposer comme le symbole (l'exemple type) du modèle organisationnel du secteur pétrolier russe, à savoir une grande compagnie d'hydrocarbures, internationalisée, verticalement intégrée et majoritairement détenue par l'Etat mais avec le maintien dans son capital d'actionnaires privés nationaux ou étrangers.

Face à la stratégie qui se dessine, quelques interrogations demeurent notamment celles relatives aux modalités et aux contours du contrôle de l'Etat en particulier concernant la création d'une ou plusieurs grandes compagnies d'hydrocarbures à capitaux majoritairement publics. La mise en faillite probable de Yukos se fera-t-elle au profit d'une compagnie d'Etat, ce qui consoliderait le rôle de ce dernier dans le secteur pétrolier, ou d'une compagnie privée ? Le renforcement de Rosneft, nécessaire pour créer un « champion national », mais aussi de Gazprom en matière pétrolière restent des questions ouvertes. Divers schémas sont envisagés dans lesquels pourraient notamment être insérée Surgutneftegaz³³ mais aussi la part russe (50 %) de TNK-BP³⁴. Quelles seront dans ce cas de figure les places respectives de Rosneft et de Gazprom ? Enfin, la place qui sera laissée aux investisseurs internationaux demeure une inconnue majeure. En la matière, même si elles peuvent être encouragées, les entrées des compagnies pétrolières internationales risquent d'être fortement contraintes, soumises à l'aval des plus hautes autorités de ce pays et souvent confinés à des grands projets précis.

La reprise en main par l'Etat du secteur pétrolier est un élément déterminant de l'évolution future de cette industrie, dès lors qu'il pourrait en résulter une évolution mieux maîtrisée de la production, des exportations pétrolières et du renouvellement des ressources en hydrocarbures. 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 sauvage des années 1990 avait enfermé ce secteur. La dite privatisation n'avait pas permis la consolidation et la sécurisation des droits de propriété. Les grands acteurs privés avaient intérêt à maintenir un flou institutionnel afin d'accroître leur part de la rente.

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. La configuration d'ensemble de l'industrie pétrolière et la place exacte laissée aux investisseurs internationaux demeurent des inconnues majeures. Ce modèle hybride, sorte de troisième voie, peut-il constituer le mode de

« Gazprom's possible buyout of Sibneft creates difficulties in Russian political circles ».- *Gas Matters*, juillet 2005, p. 39-40.

³² Gazprom a acquis directement 72,6 % du capital de Sibneft auprès de Millhouse Capital. Dans le même temps la banque Gazprombank détenue par Gazprom a annoncé avoir acheté une part de 3,1 % de Sibneft sur le marché, soit au total 75,5 %.

³³ « Khristenko Hints at Oil Champion ».- *The Moscow Times*, 7 mars 2006.

³⁴ Selon certains experts, la part russe de TNK-BP aujourd'hui détenue par Alfa Bank pourrait être rachetée par Gazprom. « Kremlin Calls Shots In Putin's Brave New Russia ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, Vol XLV, n ° 15, 10 avril 2006, p. 1

gouvernance du secteur des hydrocarbures dans la phase d'intégration au G8 et à l'Organisation Mondiale du Commerce ?

Bibliographie

- « A taxing question ».- *FSU Energy, Petroleum Argus*, 20 février 2004.
- AIE.- *World Energy Outlook 2005*.- Paris : OCDE, Paris, 2005.
- AIE.- *World Energy Outlook 2004*.- Paris : OCDE, Paris, 2004.
- AIE.- *World Energy Investment Outlook 2003*.- AIE-OCDE, Paris, 2003
- Back to Earth*.- Finam Investment Company, 17 août 2004, 40 p.
- Bakoulev (P.).- “Dramatic Changes to Production-Sharing Regime”.- *Energy/Natural Resources newsletter*, International Law Office, 2003, 3 p.
Récupéré le 21/03/2005 de : http://www.internationallawoffice.com/ld.cfm?Newsletters_Ref=7224
- Balzer (H.).- « The Putin Thesis and Russian Energy Policy ».- *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, n° 3, 2005, p. 216.
- Berniker (M.).- Energy executives stand firm on Russia opportunities, *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.
- Boussena (S.), Pauwels (JP.), Locatelli (C.), Swartenbroekx (C.).- *Le défi pétrolier : questions actuelles du pétrole et du gaz*.- Vuibert, mars 2006, p. 125.
- Boussena (S.), Locatelli (C.).- « Towards a more coherent oil policy in Russia ? ».- *Opec Review*, Vol XXIX n° 2, June 2005, p. 85-105.
- 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.
- 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. 319-345.
- Fedorov (Y.).- ‘Boffins’ and ‘Buffoons’ : Different Strains of Thought in Russia’s Strategic Thinking .- Russia and Eurasia Programme, Briefing Paper, REP BP 06/01, The Royal of International Affairs, mars 2006, 7 p.
- Gaddy (C.).- “Perspectives on the Potential of Russian Oil”.- *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 45, n° 5, p. 350-351.
- « Gazprom pousse Sibneft à accroître de 70 % ses investissements en 2006 ».- *Pétrostratégies*, 20 février 2006, p. 9
- « Gazprom’s possible buyout of Sibneft creates difficulties in Russian political circles ».- *Gas Matters*, juillet 2005, p. 39-40.
- « Gazprom to Sea uzbek Deals ».- *The Moscow Times*, 25 janvier 2006.
- Gorst (I.).- “The Energy Dimension in Russian Global Strategy : Russian pipelines Strategies : Business Versus Politics”.- The James A. Baker III, Institute for Public Policy of Rice University, octobre 2004.
- « Here’s How Gas Changes Company Ranking ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, Vol. XLV, n° 12, mars 2006.
- “Kazakhstan oil to flow east”.- *Petroleum Economist*, décembre 2004, p. 26-27.
- « Khristenko Hints at Oil Champion ».- *The Moscow Times*, 7 mars 2006.

«Kremlin Calls Shots In Putin's Brave New Russia ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, Vol XLV, n ° 15, 10 avril 2006, p. 1 et 4.

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>.

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.

Miller (A.).- « Euroasian Direction of the Russia's Gas Strategy ».- *22nd World Gas Conference Tokyo* 4 juin 2003, p. 10.

Rautava (J.).- *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, 2002.

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

« Russia signs gas pacts with Kazakhstan, Turkmenistan ».- *Petroleum Economist*, Vol. 69 n° 1, janvier 2002.

« Russian Economy : Trends and Perspectives ». *Institute for The Economy in Transition*, Monthly Bulletin, juillet 2003 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*, n° 36, 8 septembre 2003, p. 1-2.

« Taxing Russian Output to a Standstill ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 7, 13 février 2006

« The end of an era ».- *Petroleum Economist*, mars 2006, p. 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.

Tsygankov (A.).- « Vladimir Putin's Vision of Russia as a Great Power ».- *Post-Soviet Affairs*, 2005, Vol. 21, n° 2, p. 145.