



HAL
open science

La politique pétrolière russe sous Poutine en perspective

Sylvain Rossiaud

► **To cite this version:**

Sylvain Rossiaud. La politique pétrolière russe sous Poutine en perspective. Revue de l'Energie, 2009, 60 (590), pp.255-261. halshs-00416538

HAL Id: halshs-00416538

<https://shs.hal.science/halshs-00416538>

Submitted on 14 Sep 2009

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

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



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 24/2008

La politique pétrolière russe sous Poutine en perspective

Sylvain Rossiaud

mai 2008

La politique pétrolière russe sous Poutine en perspective

S. Rossiaud¹,
Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale
Université de Grenoble, CNRS
Mai 2008

Résumé

Cet article se propose de rendre compte et d'évaluer les interactions entre les trois évolutions qui structurent l'industrie pétrolière russe depuis le début du second mandat présidentiel de V. Poutine : le ralentissement de la croissance de la production ainsi que la baisse absolue de cette dernière observée en 2008, la réorganisation de cette industrie marquée par l'augmentation du rôle des compagnies pétrolières publiques et, enfin, les ajustements apportés aux dispositions contractuelles encadrant les activités de l'amont pétrolier. Il est montré, d'une part, que la baisse de la production actuelle est la résultante de l'épuisement des stratégies de court terme des compagnies privées russes et, d'autre part, que les ajustements des contrats sont insuffisants pour permettre d'orienter les compagnies russes vers des stratégies de plus long terme. Dans cette perspective, l'augmentation du rôle des compagnies pétrolières publiques peut être analysée comme une réponse organisationnelle à cette impasse institutionnelle.

¹ Doctorant LEPII. Contact sylvain.rossiaud@upmf-grenoble.fr

Introduction

A maints égards, le milieu des années 2000 constitue une période de retournement pour l'industrie pétrolière russe. Ce retournement concerne tout d'abord la production de brut. Alors que la période qui court de 1999 à 2004 voit la production pétrolière russe augmenter fortement, l'année 2005 est marquée par un ralentissement du rythme de croissance de la production. Cette tendance se poursuit jusqu'en 2008, année qui voit une baisse absolue de la production. Deuxièmement, cette période est marquée par « l'affaire Yukos », du nom de la plus importante compagnie pétrolière privée du pays. Il s'agit de l'arrestation de son dirigeant et actionnaire principal, M. Khodorkovsky, puis de sa condamnation pour fraude fiscale. Les principales sociétés de production et de raffinage constitutives de Youkos sont par la suite redistribuées, par le biais de ventes aux enchères plus ou moins transparentes. La principale bénéficiaire de ce mouvement est Rosneft, compagnie à capitaux majoritairement publics. Cette affaire marque le début du processus de réorganisation de l'industrie pétrolière russe. Au côté des grandes compagnies privées qui dominent l'industrie pétrolière à la suite du programme de privatisation entrepris durant les années 1990, les compagnies publiques (Rosneft ainsi que Gazprom) voient leur part dans la production augmenté fortement à partir de l'année 2004. Cette évolution est principalement la résultante de la prise de contrôle par ces compagnies d'actifs et/ou de licences détenus auparavant par des capitaux privés. Selon la conceptualisation d'Aslund, il se substitue actuellement au modèle libéral de la fin des années 1990 un modèle de capitalisme d'Etat (Aslund, 2006). Enfin, des ajustements au cadre institutionnel régulant l'activité des compagnies sont également entrepris par les autorités fédérales. Cette évolution est importante à considérer dans la mesure où le cadre institutionnel va déterminer la structure incitative s'exerçant sur les opérateurs dans la définition de leurs stratégies d'investissements et de gestion de la ressource pétrolière (North, 1990). Partant, il constitue un élément essentiel du profil probable de la production russe.

Il s'agit ici de rendre compte de ces trois grands faits stylisés et de leurs interactions. Quels sont les facteurs concourant à la baisse de la production ? Quelle est la logique qui sous-tend la modification du cadre organisationnel et institutionnel de l'industrie pétrolière russe ? Quelles sont les incertitudes qui perdurent ? Au travers des éléments de réponse apportés, il s'agit de percevoir quelles peuvent être les évolutions probables de la production de l'actuel deuxième producteur de pétrole.

L'analyse se structure autour de la réflexion néo-institutionnelle portant sur les liens de complémentarité entre l'environnement institutionnel au sens de North, d'une part, et des structures de gouvernance telles qu'appréhendées par Williamson, d'autre part (Williamson, 2000). L'environnement institutionnel recoupe les règles du jeu définies par les individus pour structurer leurs interactions ainsi que les moyens assurant leur mise en application (système judiciaire et capacité administrative d'un Etat notamment). Quant aux structures de gouvernance, elles sont appréhendées comme le cadre organisationnel et contractuel qui encadre les transactions entreprises par les acteurs au sein de cet environnement institutionnel. L'analyse conjointe de ces deux branches permet d'introduire l'idée d'une complémentarité institutionnelle entendue au sens suivant :

l'environnement institutionnel impacte l'efficacité ainsi que l'effectivité des contrats définis par les organisations pour encadrer leurs transactions (Brousseau 2008). Le vecteur d'influence tient à ce que l'environnement institutionnel d'un pays participe, au même titre que les spécificités de la transaction, à déterminer les problèmes de coordination auxquels les contrats vont devoir répondre. Cela tient à la capacité plus ou moins grande des institutions à réduire l'incertitude à laquelle les individus sont confrontés dans leur interaction ainsi que l'influence de ces règles sur les incitations des individus. L'impact de l'environnement institutionnel est également important en ce qui concerne la mise en application effective de ces contrats, c'est-à-dire leur respect par les individus. A cet égard, le système judiciaire ainsi que les capacités administratives d'un pays sont importants à prendre en considération.

Une analyse en termes de complémentarité institutionnelle permet d'avancer l'idée suivante pour rendre compte des trois grandes évolutions structurantes de l'industrie pétrolière russe ces dernières années : l'augmentation du rôle des compagnies pétrolières publiques constitue une réponse organisationnelle de la part de l'Etat fédéral au blocage institutionnel du modèle pétrolier libéral. Ce blocage institutionnel réside principalement dans le fait que l'environnement institutionnel russe pose des contraintes à une modification du cadre contractuel susceptible d'orienter les compagnies privées vers des stratégies de plus long terme.

Cet article se scinde en trois points. Il met tout d'abord en évidence les facteurs qui ont présidé à l'importante hausse de la production pétrolière russe entre 1999 et 2004, dans le cadre du modèle libéral. Il est rappelé que cette hausse résulte essentiellement des stratégies court termistes, et donc difficilement soutenables, des principales compagnies privées. Le deuxième point étudie le blocage institutionnel du modèle libéral. Le troisième point discute des possibilités pour que la réorganisation engagée par les autorités puisse permettre de surmonter ces blocages.

1 – La dynamique du modèle pétrolier libéral

Les objectifs assignés par les autorités à la réorganisation actuelle de l'industrie pétrolière russe ne peuvent sans doute être saisis que par l'analyse du modèle libéral qui émerge des réformes du début des années 1990. Il a indéniablement permis une certaine rationalisation de la production pétrolière par les compagnies privées et s'est ainsi montré apte à assurer une forte hausse de la production depuis 1999. Néanmoins, sa dynamique peut paraître problématique aux yeux de l'Etat dans la mesure où elle se fonde principalement sur les stratégies court termistes des principales compagnies.

1.1 Structure du modèle libéral : un oligopole pétrolier privé

Le « modèle pétrolier » initié par la réforme du début des années 1990 tentait d'articuler un modèle organisationnel centré sur des droits de propriété privés (au niveau des entreprises), un régime concurrentiel (avec la création de plusieurs compagnies

pétrolières) et la propriété d'Etat sur le sous-sol. La privatisation de masse² (par le système des vouchers) en 1992-1993, le programme des *Loans for Shares* de 1995 et les processus de concentration qui ont suivis ont, au sortir des années 1990, structuré l'industrie pétrolière russe autour d'un oligopole. Ce dernier est principalement constitué par des groupes industrialo-financiers majoritairement détenus par des investisseurs privés, au premier rang desquels des organismes financiers russes. Lukoil, Yukos, TNK, Surgutneftegaz et Sibneft assurent ainsi en 2003 près de 73 % de la production pétrolière russe et plus de 60 % des exportations (voir Tableau 1).

Au côté de ces acteurs, deux autres groupes, moins bien définis et surtout moins importants, émergent. Il s'agit d'une part des compagnies non verticalement intégrées de moyenne ou petite taille et d'autre part des compagnies majoritairement détenues par l'Etat (pour Rosneft et Slavneft jusqu'en 2002) ou par les gouvernements régionaux (Tatneft, Bashneft). Leur poids dans la production reste marginal. A titre d'exemple, Rosneft assure en 2003 4,8 % de la production pétrolière.

**Tableau 1 : Les principales compagnies pétrolières russes en 2003
(en termes de production)**

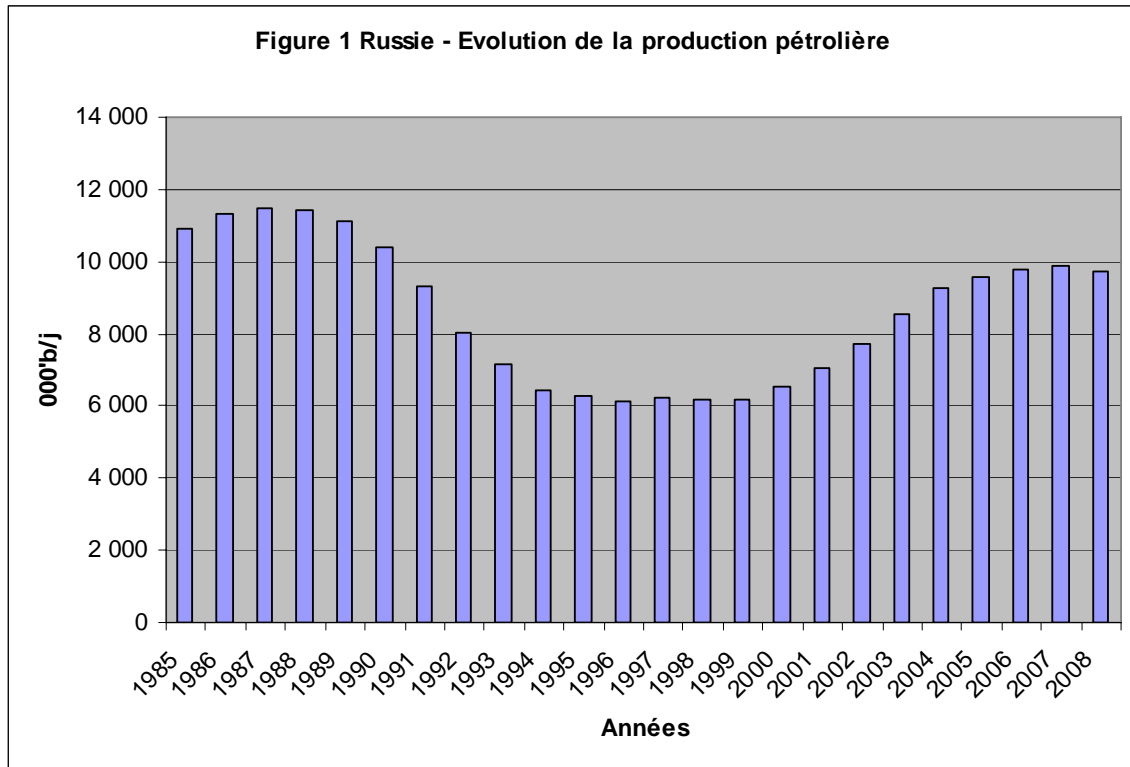
	Compagnies	Production Mb/j, 2003	Exportations de brut Mb/j, 2004
Compagnies verticalement intégrées privées			
1. Détenues par des banques extérieures	Yukos	1,6	0,6
	TNK-BP	1,2	0,58
	Sibneft	0,6	0,2
2. Détenues par des <i>Insiders</i>	Lukoil	1,6	0,59
	Surgutneftegaz	1,1	0,41
Total		6,1	2,38
Compagnies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

1.2 L'épuisement des facteurs à l'origine de l'augmentation de la production

Le début des années 2000 a marqué le retour de la Russie sur la scène pétrolière internationale. Le niveau de production est passé de 6. 18 Mb/j en 1999 à 9.87 Mb/j en 2007 de 9,87 Mb/j. Cela a permis à la Russie de se hisser au deuxième rang mondial

² Cette dernière fait suite à un vaste mouvement de réorganisation industrielle qui voit l'émergence de holding verticalement intégrées de la production jusqu'à la distribution en passant par le raffinage, selon un modèle classique dans les économies de marché. Ces holdings résultent de la « corporatisation » des anciennes entités de production, de transport et de raffinage en sociétés par actions.

derrière l'Arabie saoudite. Toutefois depuis 2005, on note un net essoufflement de la croissance de la production qui n'a été que de 2,3 % en 2007, 2,1 % en 2006 et de 2,2 % en 2005. L'année 2008 vient consacrer cette évolution puisqu'on assiste à une baisse absolue du niveau de production de la Russie (voir Figure 1). Dans la mesure où la Russie avait constitué la principale contributrice à la production mondiale incrémentale de pétrole depuis 1999, cette baisse de la production constitue indéniablement un élément perturbateur important du marché mondial. Il importe alors d'en saisir les causes.



Source : BP Statistical of World Energy 2007 – *Argus FSU Energy*, First Dip in a Decade, 23 janvier 2009 pour l'année 2008.

En raison de la concomitance entre l'augmentation du rôle des compagnies pétrolières publiques, d'une part, et le ralentissement de la production, d'autre part, il apparaît aisé de vouloir expliquer cette dernière tendance par la première. Cela apparaît bien sûr simplificateur. La plupart des observateurs s'accordent en effet pour voir dans ce ralentissement le résultat de stratégies déséquilibrées de gestion de la ressource en terre de la part des compagnies privées (Kryukov et Moe 2007).

Le caractère déséquilibré de cette gestion tient au choix réalisé par les compagnies privées de trancher l'arbitrage temporel auquel est soumis tout opérateur d'une ressource non renouvelable dans un horizon de court terme. Deux caractéristiques saillantes des stratégies de ces compagnies en témoignent. Elles se conjuguent pour expliquer la baisse actuelle de la production et les incertitudes pesant sur le futur de la production à moyen/long terme. La première caractéristique tient à ce que les compagnies ont extrait de manière rapide l'ensemble des réserves prouvées au sein des gisements géants de

Sibérie Occidentale, découverts et mis en production durant la période soviétique. A cet égard, les compagnies privées ont pu bénéficier de deux spécificités de l'industrie pétrolière : les techniques de récupération défailtantes mises en œuvre durant les années 1980, d'une part, ainsi que la baisse importante de la production durant la première moitié des années 1990, d'autre part. Ces deux spécificités expliquent que le niveau de réserves facilement récupérables était très important au sein des gisements hérités de la période soviétique. Ainsi, la plus grande partie de la production incrémentale s'explique par la réhabilitation des gisements existants et par l'application de techniques de récupération secondaires, c'est-à-dire par un meilleur (et plus intensif) développement des gisements géants de Sibérie occidentale (Dienes 2004). La hausse de la production s'appuyait ainsi sur une logique de récupération.

La seconde caractéristique des stratégies des compagnies pétrolières russes tient aux efforts très faibles engagés dans les investissements pour l'exploration de nouveaux gisements au sein de zones frontières, notamment la Sibérie Orientale. A cet égard, une particularité de la situation des compagnies russes, vis-à-vis de celle des compagnies pétrolières internationales, est à noter. Dans la mesure où elles ont hérité des gisements de Sibérie Occidentale, elles bénéficiaient au milieu des années 1990 d'un ratio réserve sur production relativement plus important que les compagnies pétrolières internationales. Cela explique pour partie leurs faibles efforts d'investissement pour l'exploration de nouveaux gisements. Elles ont en outre privilégié les fusions et acquisitions pour maintenir à un niveau acceptable le niveau de leurs réserves propres. La dynamique du modèle pétrolier libéral est donc caractéristique d'une situation où les stratégies qui sont apparues comme rationnelles du point de vue de chaque compagnie prise individuellement se révèlent collectivement défailtantes. En effet, la faiblesse des investissements pour l'exploration explique pour grande part le fait qu'en dépit d'une province semble-t-il relativement sous-explorée, la Russie ne puisse à l'heure actuelle mettre en production des nouveaux gisements de grande ampleur.

Sur le moyen/long terme, l'évolution de la production dépendra du développement de nouveaux gisements, susceptibles de prendre le relais de ceux de la période soviétique arrivés à maturité et donc du renouvellement des réserves en hydrocarbures. Pour ce faire, un autre schéma de croissance que celui de type extensif et de court terme devra s'imposer. Ceci suppose une modification sensible des comportements des compagnies pétrolières russes concernant leur politique d'investissements et donc la définition de nouvelles incitations économiques mieux aptes à orienter les stratégies d'investissement vers l'exploration.

2- Les blocages institutionnels du modèle libéral

Sans négliger les explications mettant l'accent sur le comportement opportuniste des leaders russes, il semble que l'impéritie du Kremlin à modifier de manière adéquate le cadre institutionnel afin d'orienter les stratégies des compagnies russes dans un horizon temporel de plus long terme participe également à expliquer l'augmentation du rôle des

compagnies publique. On peut considérer qu'une logique institutionnelle sous-tend cette réorganisation. Trois blocages institutionnels peuvent être mis en évidence.

2.1 L'atténuation des droits de propriété

Le premier blocage tient à la difficulté pour assurer une sécurisation adéquate des droits de propriété des compagnies russes. Même si leurs stratégies peuvent apparaître rationnelles, elles ne peuvent néanmoins s'expliquer que si l'on prend en considération l'incertitude qui pèse sur leurs droits de propriété (Gaddy et Ickes 2005). En effet, l'épuisement des facteurs sur lesquels s'est fondée leur croissance aurait dû les inciter à investir pour assurer le substrat de leur production à moyen/long terme. Deux facteurs contribuent à empêcher l'efficacité des droits de propriété. En premier lieu, la transaction d'ouverture de l'amont pétrolier se joue entre deux acteurs au statut juridique inégal – l'Etat se présentant à la fois comme partie prenante à la transaction et comme autorité légitime ultime en charge de la protection de ces droits. En second lieu, la privatisation continue à être perçue comme illégitime par la population russe et semble empêcher de manière irrévocable un engagement crédible de l'Etat (Stiglitz 2007). En raison de cette contrainte posée par l'environnement institutionnel russe, une question qui acquiert une importance aigüe est celle de savoir si l'Etat peut définir un cadre contractuel à même d'orienter les stratégies des compagnies russes vers une stratégie de plus long terme. On touche là aux deux autres blocages institutionnels du modèle libéral.

2.2 Un régime fiscal régressif

Le régime fiscal est sans doute l'élément pivot des contrats pétroliers, car il offre un instrument de régulation aux mains de l'Etat pour façonner les incitations des compagnies dans leurs stratégies de gestion de la ressource en terre. A plusieurs égards, le régime fiscal qui s'applique à l'heure actuelle dans l'amont pétrolier russe n'est pas en mesure de remplir une telle fonction. Le principal problème tient à la forme prise par ces taxes (Ahrend et Tompson, 2006). Outre la taxe sur les profits, les réformes introduites en 2002 organisent le régime fiscal russe autour de deux taxes principales : l'une sur l'extraction des ressources minérales, l'autre taxe sur les exportations. La première prend la forme d'une taxe fixe s'appliquant sur le niveau de production de chaque gisement. Le taux demeure insensible au niveau et à l'évolution des coûts de production des gisements. La seconde est une taxe visant le volume d'exportation de chaque compagnie. Les taux de ces deux taxes sont périodiquement ajustés en fonction de l'évolution des cours internationaux du pétrole. Cela permet à l'Etat de capter les surprofits induits par la forte croissance des cours. La faille principale de ces outils fiscaux réside dans l'indifférenciation des taux eu égard des coûts d'exploration et d'extraction entre les différents gisements. Les effets induits par cette inflexibilité participent à inciter les opérateurs à développer des stratégies de court terme. Il semble en effet que la rentabilité des nouveaux gisements, très coûteux et techniquement très difficiles à développer soit loin d'être garantie (CERA, 2007). A l'inverse, les opérateurs des gisements géants de Sibérie Occidentale captent la majeure partie des profits. Cela renforce indéniablement les incitations des compagnies à extraire rapidement les réserves (Konopliankin, 2003).

Si les autorités sont bien sûr au fait des effets pervers induits par la structuration du régime fiscal autour de taxes visant le niveau de production et le chiffre d'affaire des compagnies, les arrangements n'ont jusqu'à ce jour modifié le système qu'à la marge³. L'explication de ce paradoxe semble tenir aux difficultés que rencontre l'Etat pour contrôler *ex post* les compagnies afin de se prémunir contre leurs stratégies d'évasion fiscale dès lors que des taxes flexibles sont introduites. Les coûts de contrôle induits par la mise en place des taxes flexibles contraignent de manière relativement forte leur effectivité par rapport aux taxes sur le volume de production. L'Etat doit en effet être en mesure de contrôler à la fois les prix de vente du brut et les coûts de production de chaque gisement. Sinon, le risque est fort que les compagnies profitent de leurs avantages informationnels pour minimiser artificiellement leurs obligations fiscales. Indéniablement, ce risque est devenu réalité avant la réforme de 2002. En témoignent l'ampleur prise par le mécanisme de transfert des prix et le gonflement artificiel des coûts de production opéré par les compagnies (World Bank 2004). Face à ces difficultés, les autorités russes préfèrent donc structurer leur régime fiscal autour de taxes relativement simples à administrer, au prix du système incitatif problématique qu'elles engendrent (Dienes, 2004). Les capacités administratives de l'Etat russe freinent donc fortement une réforme profonde du régime fiscal pourtant nécessaire afin d'orienter les comportements des opérateurs notamment vers des horizons de temps plus longs.

2.3 La politique d'attribution des licences

Comme le régime fiscal, le cadre législatif défini par l'Etat russe pour ouvrir son amont pétrolier n'est pas à même de discipliner les incitations des compagnies. Il contribue au contraire à les structurer dans un horizon temporel de court terme (Kryukov et Moe, 2007). Il semble que les capacités de régulation de l'administration russe ne puissent assurer l'efficacité d'une régulation adéquate des activités par le biais du régime des licences. En premier lieu, les licences sont des permis attribués et contrôlés par des commissions administratives. Conséquemment, au sein de l'environnement institutionnel russe marqué par une corruption prégnante, cette procédure de régulation n'est pas à même de sécuriser les anticipations des compagnies concernant leur accès à la ressource. En outre, l'acquisition des droits de production pour une compagnie ayant exploré et découvert un gisement est loin d'être garantie actuellement. La réticence des compagnies à engager des capitaux conséquents dans l'exploration de nouveaux gisements est renforcée. A cette incertitude sur les droits des compagnies se conjugue celle tout aussi forte portant sur leurs obligations. Le contenu de la majorité des licences demeure très sommaire en ce qui concerne les travaux obligatoires que les compagnies doivent engager ou les éléments à respecter lors de la définition de leurs plans de développement. Cette absence de base formelle ne peut que participer au caractère discrétionnaire des décisions

³ Il s'agit principalement des exemptions de la taxe sur l'extraction des ressources naturelles dont peuvent bénéficier les opérateurs explorant les gisements localisés en Sibérie Orientale (CERA, 2007, p. 8).

des commissions en charge de la surveillance des opérations, du moins du point de vue des opérateurs⁴.

Jusqu'à ce jour, les projets de réforme visant à offrir aux compagnies une plus grande stabilité et prévisibilité n'ont pas abouti. Une nouvelle fois, l'environnement institutionnel russe semble imposer des contraintes fortes. A titre d'exemple, le projet du ministère des ressources naturelles présenté en 2005 vise une transition du régime administratif d'octroi de licences à un système fondé sur la signature de contrats de droit civil stipulant l'égalité juridique des partenaires et favorisant le recours aux tribunaux pour le règlement des différends éventuels. Comme l'a argumenté W. Tompson, la faible indépendance des tribunaux pourrait en pratique n'améliorer qu'à la marge les incitations des opérateurs (Tompson, 2005).

Les évolutions récentes apportées au cadre législatif témoignent d'un durcissement des conditions d'accès aux ressources pour les compagnies privées, notamment internationales. Ce durcissement s'est d'abord opéré au détriment des Régions. Les différents amendements relatifs à la loi sur le sous-sol ont ainsi mis fin au principe d'attribution conjointe Etats-Régions des licences d'exploration et de développement au profit de l'Etat. Les Régions ne jouent plus qu'un rôle consultatif dans ce domaine. Le contrôle accru de l'Etat sur l'attribution des ressources s'opère également au détriment des investisseurs étrangers, même si un nouveau projet de loi sur l'utilisation du sous-sol, en préparation depuis de longs mois, tarde à être approuvé. D'une part, l'élaboration d'une liste de gisements qualifiés de stratégiques pour lesquels le principe d'appel d'offre ne serait pas appliqué (l'Etat se réservant le droit de choisir les compagnies devant développer les gisements) semble acquise. D'autre part, la loi sur les investissements étrangers dans les entreprises stratégiques, adoptée en 2008, limite à 10 % la part d'un investisseur étranger dans une entreprise d'hydrocarbures. Au-delà une autorisation spéciale est requise d'une commission présidée par le premier ministre (BOFIT Weekly, 28.03.2008). Dernier élément de ce dispositif, selon les amendements à la *Subsoil Law* de 2008, les réserves (importantes) des gisements offshore seront attribuées pour leur développement exclusivement aux compagnies d'Etat. Les récentes entrées de Gazprom dans l'accord de partage de production de Sakhaline II ou dans le développement de Kovykta tendraient à démontrer que le développement de gisements importants ne se fera pas sans qu'une compagnie d'Etat russe soit impliquée (si possible majoritairement)⁵.

⁴ Notons que les réaffectations de licences n'ont été à ce jour que peu observées en pratique. Néanmoins, les menaces de révocation de licence sont souvent instrumentalisées par les autorités pour privilégier l'entrée au sein des consortiums de compagnies publiques.

⁵ Les exemples de Kovykta et de Sakhaline II sont caractéristiques de l'instrumentalisation évoquée ci-dessus. En 2007, BP-TNK revend à Gazprom les 62.9 % du capital de Rusya Petroleum, la société opératrice du champ gazier de Kovykta. Cette transaction fait suite à des menaces de révocation de la licence pour cause de sous production. Si le niveau de production de Kovykta se situe effectivement en-deçà du niveau stipulé dans la licence, la rentabilité d'une augmentation de la production était source d'interrogation en raison des difficultés rencontrées par Rusya Petroleum pour accéder au réseau de gazoduc de Gazprom. Pour ce qui est de Sakhalin II, les menaces de révocation reposaient sur des considérations environnementales. Shell a négocié son maintien dans le consortium après l'entrée de Gazprom en tant qu'opérateur. En vertu de l'accord signé en 2007, la capital du consortium est réparti entre Gazprom (50% plus une voix), Shell (27,5%), Mitsui (12,5%), Mitsubishi (10%).

3- Vers une plus grande cohérence du modèle pétrolier russe ?

C'est au regard des contraintes relatives à la modification adéquate des institutions formelles que les actions du Kremlin vis-à-vis de l'industrie pétrolière peuvent être rendues intelligibles. L'ouverture de l'amont pétrolier à des opérateurs privés au sein d'un environnement institutionnel rendant inopérants les arrangements contractuels aptes à répondre aux problèmes de coordination induits par les spécificités de la transaction, peut être caractérisée d'incohérence institutionnelle. Cette incohérence a appelé une réorganisation de l'industrie pétrolière qui a modifié la nature de l'oligopole pétrolier créé dans les années 1990. La part de la production des compagnies majoritairement détenues par l'Etat se porte ainsi à 37% pour l'année 2007 (Hanson 2009).

Cette réorganisation est-elle susceptible d'induire une gestion de plus long terme des ressources pétrolières de la part des opérateurs? Deux réponses peuvent être avancées.

Il peut être argumenté que les compagnies nationales développent des stratégies propres en réponse au cadre institutionnel dans lequel elles évoluent. Dans cette perspective, il est difficilement envisageable de percevoir une modification de la gestion des ressources par les opérateurs (Kalyuzhnova et Nygaard, 2008)⁶. Dans ce cas, la reprise en main ne se traduit pas par une modification de la structure de gouvernance et laisse perdurer des stratégies de court terme de la part des opérateurs. Un plateau au niveau de production actuel, voire peut-être à un niveau relativement supérieur, pourrait en découler, suivi d'un déclin rapide.

Mais l'analyse menée ici de la complémentarité entre les institutions de coordination permet néanmoins d'avancer une perspective peut être plus optimiste. Si les compagnies nationales permettent aux autorités de diminuer leurs déficits informationnels et de diminuer ainsi les coûts de contrôle *ex post* des compagnies, une réforme adéquate des arrangements contractuels pourrait être envisagée : l'introduction d'une plus grande flexibilité au sein du régime fiscal et la définition de termes des licences plus à même d'offrir de la stabilité aux compagnies. A cet égard, il convient de souligner que l'une des premières lois proposées à la Douma après l'entrée en fonction de V. Poutine en tant que premier ministre porte sur un allègement de la charge fiscale pesant sur les compagnies pétrolières⁷. Alors que Lukoil et Surgutneftegas plaident depuis longtemps pour un tel allègement, Rosneft s'est plus récemment prononcé en faveur de cette mesure. Cette prise de position de la compagnie publique a sans doute été décisive dans la décision des autorités russes d'alléger les charges fiscales. Cet exemple est significatif du rôle de *benchmarking* que les autorités entendent faire jouer à Rosneft. L'alternative est donc

⁶ Il est sans doute encore trop tôt pour analyser les stratégies de gestion de la ressource pétrolière par les compagnies nationales. Indéniablement, jusqu'à un passé récent, les compagnies publiques ne se sont pas démarquées de leurs homologues privées pour ce qui est des efforts engagés dans l'exploration de nouveaux gisements. L'analyse récente du CERA tend néanmoins à montrer que Rosneft et Gazprom se posent désormais en leaders de l'exploration en Sibérie Orientale (CERA, 2007).

⁷ Proposé par le ministre des finances A. Kudrin, ce projet prolonge la tendance à l'exemption de la taxe sur l'extraction des ressources naturelles afin d'assurer la rentabilité de l'exploration et de la production des gisements marginaux (BOFIT Weekly, 30.05.2008).

celle d'une modification des stratégies des opérateurs, soit par un contrôle direct effectif de Rosneft et Gazprom par les autorités, soit par une modification des arrangements contractuels. Un plateau plus large, suivi d'un déclin moins marqué, pourrait alors être observé. Ces deux perspectives montrent que la réussite du pari engagé par les autorités russes dépend fondamentalement des relations qui vont se nouer entre l'Etat fédéral et les compagnies publiques.

Références

AHREND R., TOMPSON W. (2006), "Realising the Oil Supply Potential of the CIS: The Impact of Institutions and Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, n°484, OECD Publishing.

ARGUS FSU ENERGY, *First Output Dip in a Decade*, 23 janvier 2009.

ASLUND A. (2006), "Russia's Energy Policy: A Framing Comment", *Eurasian Geography and Economics*, 47 (3), pp. 321-328.

BOFIT Weekly, "First gathering of cabinet's presidium group focuses on taxation policy and social issues", *BOFIT Weekly*, n°22, 30.05.2008.

BOFIT Weekly, "Russia: Duma passes law limiting foreign investment in strategic enterprises", *BOFIT Weekly*, n°13, 28.03.2008.

BROUSSEAU E. (2008), "Contracts: From Bilateral Sets of Incentives to the Multi-Level Governance of Relations", in E. Brousseau et J-M. Glachant [eds], *New Institutional Economics. A Guidebook*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 37-66.

CAMBRIDGE ENERGY RESEARCH ASSOCIATES (2007), *In Search of a Growth Formula. How Will the State Companies Develop Their New Assets?*, CERA Russian and Caspian Energy Watch.

DIENES L. (2004), "Observations on the Problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia", *Eurasian Geography and Economics*, 45 (5), pp. 319-345.

GADDY C. G., ICKES B. W. (2005), "Resource Rents and the Russian Economy", *Eurasian Geography and Economics*, 46 (8), pp. 559-583.

HANSEN H. (2009), "The Resistible Rise of State Control in the Russian Oil Industry", *Eurasian Geography and Economics*, 50(1), pp. 14-27.

KALYUZHNOVA Y., NYGAARD C. (2008), "State Governance Evolution in Resource-Rich Transition Economies: An Application to Russia and Kazakhstan", *Energy Policy*, 36, pp. 1829-1842.

KONOPLIANIK A. (2003), "A Struggle for Mineral Rent", *Petroleum Economist*, 70 (8), pp. 23-24.

KRYUKOV V., MOE A. (2007), "Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-Prone Environment", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 48, n. 3, pp. 341-357.

NORTH D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

REYNOLDS D. B., KOLODZIEJ M. (2007), "Institutions and the Supply of Oil: A Case Study of Russia", *Energy Policy*, 35 (2), pp. 939-949.

STIGLITZ J. E. (2007), "The Role of the State", in M. Humphreys, J. Sachs et J. E. Stiglitz [eds.], *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York, pp. 23-52.

TOMPSON W. (2005), "Réécrire la loi sur les sous-sols en Russie : de la souveraineté au droit civil ?", *Russie.CEI.Visions*, 3, IFRI.

WILLIAMSON O. E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, pp. 595-613.

WORLD BANK (2004), *Russian Economic Report*, n°7, World Bank, Washington.