



HAL
open science

La faisabilité de la libéralisation de l'industrie gazière russe

Catherine Locatelli

► **To cite this version:**

Catherine Locatelli. La faisabilité de la libéralisation de l'industrie gazière russe. 2002. halshs-00177826

HAL Id: halshs-00177826

<https://shs.hal.science/halshs-00177826>

Submitted on 12 Dec 2007

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.

LA FAISABILITE DE LA LIBERALISATION DE L'INDUSTRIE GAZIERE RUSSE¹

C. Locatelli, IEPE, novembre 2002

La Russie, avec une production de 581 milliards de m³, s'affirme comme le premier producteur mondial de gaz. En dépit de cela, les contraintes pesant sur ce secteur sont aujourd'hui nombreuses et importantes. D'une part des interrogations demeurent sur la capacité de Gazprom, la société nationale, à faire face aux besoins financiers considérables que suppose le renouvellement des grands gisements gaziers mis en production sous l'Union soviétique. En la matière, la société gazière russe témoigne d'un endettement déjà important alors que la rentabilité d'une grande partie de ses ventes sur son marché intérieur reste à démontrer en raison des très bas prix du gaz et de relations non monétaires significatives. D'autre part, la libéralisation progressive du marché gazier européen, son principal marché d'exportation, est porteuse d'enjeux nouveaux pour Gazprom. En effet, elle est susceptible d'induire des évolutions majeures des futurs contrats gaziers de long terme sur lesquels sera fondé le financement de long terme des investissements et donc le développement des capacités industrielles.

Ces interrogations mettent à nouveau à l'ordre du jour la question maintes fois abordée et maintes fois abandonnée de la réforme de cette industrie. Le dernier projet qui a été discuté en 2002 vise à une libéralisation ayant pour axe essentiel la fin du monopole de production et de vente de la société gazière. L'objectif de la réforme est de favoriser le développement de la concurrence sur le marché intérieur russe. Cela pose le problème désormais traditionnel de la compatibilité des réformes de libéralisation avec l'environnement institutionnel où il s'applique. Selon la littérature institutionnaliste qui lui est consacrée, trois critères caractérisent cette compatibilité². La réforme doit d'abord être « attractive », ce qui inclut son acceptabilité par le gouvernement et les divers groupes sociaux, ce qui suppose de limiter ses effets redistributifs. Elle doit ensuite être « faisable », c'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'obstacles intrinsèques à sa mise en œuvre et que le gouvernement ait la capacité de l'implanter. Enfin, les institutions doivent assurer sa « crédibilité », c'est-à-dire garantir que la réforme ne déviera pas de sa course et n'avortera pas, notamment par intervention judiciaire ou électorale. Le débat actuel part de la critique de l'efficacité du modèle organisationnel de Gazprom dans le contexte institutionnel actuel et porte donc sur l'attractivité et la faisabilité de sa réforme.

La forme organisationnelle de départ est celle qui a permis de gérer au mieux le phénomène des relations non monétaires. L'économie russe a pu, ainsi, bénéficier d'un approvisionnement en gaz stable et à bon marché en dépit de l'insolvabilité d'un grand nombre de consommateurs industriels et domestiques et des distributeurs. En échange, Gazprom a pu monnayer un certain nombre d'avantages, dont un accès privilégié à la rente de ses exportations en devises qui lui assure un certain financement de ses investissements. La réforme de libéralisation en discussion pose donc un problème fondamental. Le développement de la concurrence que permettrait le changement progressif des structures

¹ Nous tenons tout particulièrement à remercier Dominique Finon pour ses commentaires et ses critiques qui ont contribué à la structuration de cet article.

² Levy (B.), Spiller (P.)- *Regulations, Institutions, and Commitment*.- Cambridge University Press, 1996

organisationnelles de cette industrie est-il compatible avec l'environnement institutionnel et économique de l'industrie gazière ? La réponse ne peut être simple. Mais, d'ores et déjà, divers facteurs sont à considérer qui seraient susceptibles d'en limiter la portée. L'introduction de la concurrence n'est pas concevable sans une réforme majeure des prix et sans une stricte discipline du respect des paiements, la monétarisation des échanges gaziers apparaissant comme une condition incontournable de la réforme. Dans le même temps, l'organisation des relations inter-entreprises en réseaux informels et en groupes industrialo-financiers qui ont permis de gérer les non-paiements et d'assurer la survie des entreprises, pourrait réduire le champ de la réforme, notamment en matière de prix.

Si la réforme de Gazprom suscite autant de discussions en Russie et dans les instances internationales, c'est qu'au-delà d'intérêts économiques particuliers, elle dépasse aussi les enjeux sectoriels de la réforme. D'une part, son succès n'est pas indépendant de l'état d'avancement de la réforme économique d'ensemble. D'autre part, elle est tributaire de la structuration du système industriel qui a résulté des programmes de privatisations de masse et de la démonétisation de l'économie dans les années quatre-vingt-dix. Après avoir présenté les grandes lignes du projet de réforme, on examinera son attractivité et sa faisabilité.

I – LES GRANDES LIGNES DE LA REFORME DE L'INDUSTRIE GAZIERE

La réforme de l'industrie gazière russe, commencée sous M. Gorbatchev et poursuivie en 1991 et 1992, est l'objet d'un débat récurrent qui oppose les tenants de la centralisation à ceux de la libéralisation de l'industrie. En la matière, les derniers projets discutés visent tous le même objectif, introduire la concurrence dans ce secteur, mais ils divergent quelque peu sur la question de savoir s'il faut dé-intégrer Gazprom. Depuis peu, la société gazière, elle-même longtemps opposée à toute réforme des structures du marché gazier, s'avère de plus en plus intéressée à «valoriser» au mieux sa production et ses réserves. De ce point de vue, la réforme des structures organisationnelles est intrinsèquement liée à celle d'une réforme de grande ampleur des prix du gaz sur le marché intérieur russe, ceux-ci faisant l'objet d'importantes subventions. Longtemps ignorée, cette question est pourtant la clé de voûte de toute évolution en profondeur de cette industrie.

1.1 Les structures industrielles de départ

La structure de l'industrie gazière russe est dominée par Gazprom qui se présente comme un quasi-monopole, intégré verticalement en production et transport. La holding financière Gazprom est structurée en neuf principales sociétés de production, établies en centres de profit, dont elle détient 100% des actions, et en une société de transport, Transgaz, dont elle détient également 100% des actions. Le monopole gazier est un monopole d'Etat au sens où ce dernier est l'actionnaire dominant avec 38,4% des actions, le reste étant réparti de la manière suivante : les entités légales russes ont 33,6%, les particuliers russes 17,7%, et les investisseurs étrangers 10,3%. La privatisation de la holding est donc demeurée très partielle avec une ouverture limitée au capital étranger. Pour les investisseurs internationaux, la prise de participation dans le capital de Gazprom est contrainte par une loi qui limite leur participation dans la société à moins de 20%³. Qui plus est, leur accès au capital de Gazprom n'est possible qu'au travers des ADRs (American Deposit Receipts) cotés sur les marchés

³ « Russian State to Retain 35% of Gazprom, by Law ».- *Gas Briefing Europe*, April 1999, p. 12.

étrangers à des cours bien supérieurs à ceux pratiqués sur les places financières russes⁴. Le marché des actions de l'entreprise gazière n'est toujours ni unifié ni libre.

Les relations entre la holding financière Gazprom et ses sociétés sont dominées par un mécanisme de coordination particulier, les prix de cessions internes. Ceux-ci sont les prix auxquels la holding Gazprom achète, au travers de Transgaz, le gaz aux sociétés de production. Généralement établis à un niveau inférieur aux coûts de production du gaz⁵, ils permettent de garder les sociétés de production en déficit et donc de limiter considérablement leur autonomie. Par ce biais, l'organisation de Gazprom préserve la centralisation du financement des investissements. L'autre élément important de ce dispositif organisationnel est celui de la centralisation des exportations au travers de la société GazExport détenue à 100% par Gazprom. Ayant récupéré l'ensemble des contrats gaziers passés sous l'Union soviétique avec les pays européens, Gazprom dispose d'un monopole d'exportation qui lui assure l'accès à la rente gazière et aux devises qui lui sont liées.

Ces dernières années, quelques nouveaux producteurs ont émergé dans la production, d'une part Itera créé à partir de cession d'actifs de production initialement détenus par Gazprom et des contrats d'exportation dans l'ex-CEI, et d'autre part quatre grandes compagnies pétrolières, Lukoil, Yukos, Surgutneftegaz et Rosneft. Celles-ci disposent de réserves gazières non exploitées souvent importantes, Gazprom ne détenant que 70% des réserves (prouvées et probables) russes⁶. A ce jour, l'essentiel de leur production est constituée de gaz associé. Les entrées en production n'ont pas remis en cause la domination de Gazprom au niveau de la production. En effet, en raison du monopole de ce dernier sur le transport, ces acteurs se voient dans l'obligation de vendre leur gaz à la société gazière à des prix fixés par elle. Ces prix sont dans la plupart des cas peu attractifs et ne sont pas en mesure d'assurer un minimum de rentabilité. Suite aux demandes du FMI, le gouvernement russe a passé, en juillet 1997, une réforme dont l'axe principal est le fonctionnement en *Common Carrier* du réseau de transport de Gazprom, afin d'introduire un certain degré de concurrence en établissant les bases légales d'un accès non discriminatoire au réseau de Gazprom. Mais faute d'adossement réglementaire, la mise en œuvre de cette disposition est restée largement dépendante du bon vouloir de la société gazière.

Au niveau de la distribution du gaz, les réseaux (réseaux régionaux et réseaux urbains basse pression) sont en dehors de Gazprom et sont restés dans l'ensemble sous le contrôle des régions et des municipalités. Les sociétés de distribution dénommées Gorgaz sont en charge du réseau de distribution dans les villes. Les Oblgaz assurent la coordination de la distribution du gaz au niveau des oblasts. Au niveau supérieur des régions, les Mezhraigaz sont en charge de la distribution du gaz sur des zones composées de plusieurs oblasts et sont contraints d'acheter le gaz de Gazprom. Ces dernières années, Gazprom a étendu sa prise de participation dans ces réseaux au travers d'un échange de leurs dettes contre des actions et au

⁴ En Russie, pour les investisseurs nationaux, les actions de Gazprom ne peuvent s'échanger qu'au Moscow Stock Exchange, au St Petesburg Exchange, au Siberian Stock Exchange et au Yekaterinburg Exchange.

⁵ Kryukov (V.), Moe (A.) - *The new Russian corporatism ? A case study of Gazprom.* - Londres : Post-Soviet Business Forum, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 20.

⁶ Gazprom estime que les compagnies pétrolières russes pourraient assurer une production gazière de l'ordre de 150-170 milliards de m³ en 2010-2020.

"Gazprom hints at transportation quota for independent gas producers".- *Gas Briefing International*, May 2002, p. 3.

travers d'acquisitions directes au terme des procédures de faillites. 10% du réseau de distribution sont ainsi aux mains de Gazprom et ce processus devrait se poursuivre⁷.

Ce dispositif organisationnel et institutionnel est complété par la Commission de Régulation de l'Énergie, la FEC (Federal Energy Commission), en charge notamment de réguler les segments de l'industrie gazière en monopole naturel. Pour ce faire, cette commission créée en 1992 s'appuie sur la loi fédérale sur les monopoles naturels (août 1995) et sur le décret du 28 avril 1997⁸. Elle a pour mission de réguler les tarifs de l'industrie gazière, de contrôler ses investissements, mais aussi de restructurer le secteur. Toutefois, elle n'a pas d'autonomie réelle par rapport aux pouvoirs publics. Afin de répondre à des objectifs macroéconomiques de lutte contre l'inflation ou de soutien de la croissance économique, les interventions du gouvernement dans la fixation des tarifs gaziers ont été nombreuses et répétées. Les prix étant en théorie définis sur la base des coûts de production, une telle disposition devrait, en effet, induire des augmentations massives des tarifs, compte tenu de leurs niveaux actuels. Dans les faits, le gouvernement est intervenu plusieurs fois (notamment en 2002) pour limiter les hausses de tarifs en dépit des recommandations de la FEC. L'indépendance de cette commission est toute théorique, le problème de capture du régulateur par le gouvernement étant particulièrement important⁹.

1.2 Le projet de réforme de Gazprom

Ces dernières années, la baisse de la production (-3,6% entre 1996 et 2001, cf. tableau 1) a relancé le débat sur la réforme de la société gazière. Le monopole de Gazprom est mis en question tant au niveau du marché intérieur qu'au niveau des exportations. Les principales critiques émanent d'une partie de l'administration et des compagnies pétrolières (Lukoil, Yukos et Surgutneftegaz).

Tableau 1 : Evolution de la production gazière russe de 1991 à 2001, en milliards de m³

	1991	1993	1996	1999	2000	2001
Russie	642,9	617,6	603,0	590,7	584,2	581,4
Gazprom	601,6	577,6	564,7	546,6	523,0	512,0
<i>Région de Nadym-Pur-Taz dont :</i>	533,3		527,7	510,8	505,0	
Nadymgazprom	68,9	68,0	65,3	72,4	73,6	
Yamburggazodobycha	166,8	174,0	176,5	175,9	168,0	
Urengoygazprom	282,8	262,8	242,2	209,1	193,3	
<i>Hors Sibérie</i>	<i>63,4</i>	<i>44,0</i>	<i>40,4</i>	-	-	

⁷ *Russia Energy Survey, 2002.* - Paris : OCDE/AIE, 2002, p. 119.

Ces prises de participation se sont notamment réalisées au travers de Mezhhregiongaz, filiale de Gazprom, créée en 1997, et chargée de gérer les ventes de Gazprom aux sociétés de distribution.

⁸ Décret portant sur « Les principales réglementations concernant la réforme structurelle dans la sphère des monopoles naturels ».

⁹ En matière de fixation des tarifs, la FEC est soumise depuis 1998 à deux conditions contradictoires. D'une part, les prix doivent être fixés sur la base des coûts et d'autre part les prix ne doivent pas trop augmenter afin de favoriser la croissance industrielle.

Fédération de Russie : Etudes économiques de l'OCDE. - OCDE, Vol 2000/5, février, p. 132.

<i>dont</i>						
Orengburggazprom	48,0	34,5	28,7	24,8	24,2	
Hors Gazprom	41,3	40,0	38,3	44,1	61,2	
Itera	-	-	-	6,0	18,0	
Holdings pétrolières				29,5	31,0	

Sources : *Gazprom*, Moscou, *Itera groupe*, *Gas Matters*, septembre 2001.

- **Les objectifs de la réforme**

Les divers acteurs de l'industrie gazière poursuivent, au travers de la réforme, des objectifs différents. Ayant d'importantes réserves, les compagnies pétrolières russes entendent sur le court-moyen terme développer une stratégie gazière de grande ampleur à condition que soit levé un certain nombre de barrières à l'entrée, en particulier les conditions d'accès au réseau de gazoducs de Gazprom. Obligées de vendre à un prix non compétitif à Gazprom, elles n'ont pas d'incitations à développer de nouvelles productions. En conséquence, elles revendiquent un accès libre et non discriminatoire au réseau de Gazprom vers le marché intérieur solvable et surtout vers le marché d'exportation. Pour les compagnies pétrolières, il s'agit avant tout autre chose d'accéder aux marchés internationaux et à la rente en devises qui y est afférente. Dans l'état actuel du marché gazier russe caractérisé par des échanges non monétaires et par des prix intérieurs très bas du gaz, elles envisagent de consacrer principalement leur production à l'exportation.

Leur position est relayée par celle d'un certain nombre de « réformateurs », (tel le ministre du Développement économique et du Commerce, G. Greff), qui entendent également libéraliser l'industrie gazière. Toutefois, leur objectif principal est l'amélioration de la compétitivité de l'industrie gazière russe, en créant une concurrence entre producteurs au niveau intérieur, que ce soit avec les compagnies pétrolières russes ou avec de nouveaux producteurs purement gaziers. Aussi leur position est plus nuancée sur la question de la libéralisation des exportations gazières qui ne fait pas partie de leur priorité.

Les évolutions institutionnelles sur le principal marché d'exportation de la Russie, l'Union européenne, risquent de mettre cet objectif de compétitivité et d'efficacité au premier plan. La libéralisation du marché gazier européen qui développera la concurrence entre fournisseurs est susceptible de faire baisser les prix¹⁰. Dans cette perspective, la capacité de la Russie à maintenir ses parts de marché, voire à les augmenter, dépendra de la compétitivité de ses exportations par rapport à celle de ses concurrents potentiels. Même si on ne dispose que peu d'informations sur les coûts de production russes en raison du secret statistique maintenu par Gazprom, on peut anticiper que la structure des coûts des fournitures gazières ne sera plus favorable à la Russie au fur et à mesure que s'épuiseront les grands gisements (Urengoy, Yamburg et Medvezhe) mis en production sous la période soviétique. D'importants efforts de rationalisation seront donc nécessaires dans l'industrie gazière russe.

¹⁰ Sur les questions de libéralisation du marché gazier européen et sur ses conséquences pour les fournisseurs traditionnels de l'Europe, on pourra notamment se reporter à :

- Boussena (S).-« New European Gas Market : Gas Strategies of Other Present and Potential Suppliers ».- *The role of Russian and CIS Countries in Deregulated Energy Markets*.- The 1999 International Conference, Paris 6-7 décembre 1999, The Moscow International Energy Club et le Centre de Géopolitique de l'Energie et des Matières Premières-Université Paris Dauphine.

- Finon (D).- « European Gas Markets : Nascent Competition in a diversity of Models ».- *Reform Group project et IEPE, Université de Grenoble, Cahier de recherche*, juillet 2002.

- **Le contenu de la réforme**

Une réforme complète devrait comprendre la suppression du quasi-monopole de production et d'exportation de Gazprom par la suppression des barrières à l'entrée et l'éventuelle dispersion de ses actifs de production, par la définition d'un accès des tiers au réseau de gazoducs et par la libéralisation des exportations gazières. Le projet de réforme de l'industrie gazière russe élaboré en 2000 par le ministère du Développement économique et du Commerce, la Commission Fédérale de l'Energie et le ministère de la Politique anti-monopole et de l'Aide aux entreprises allait dans ce sens. Il s'agissait de séparer les fonctions de production et de transport, de créer six producteurs à partir des actuelles sociétés de production détenues par Gazprom. Celui-ci aurait été réduit à sa seule fonction de transporteur en monopole naturel ayant un statut public. L'entrée de nouveaux producteurs devait également être facilitée¹¹. Depuis, le ministère du Développement économique et du Commerce a quelque peu revu son projet avec des objectifs en deçà de ceux initialement envisagés, même si la libéralisation de l'industrie gazière reste à l'ordre du jour. Ainsi, l'essentiel du projet discuté fin 2002 vise à créer les conditions nécessaires à l'émergence de nouveaux producteurs. La première étape de la réforme consistera dès 2003 à mettre en place un accès transparent et non discriminatoire au réseau de transport de Gazprom avec des tarifs régulés par la FEC, ainsi qu'à la création d'un marché non régulé à côté d'un marché régulé, conçue comme une première étape vers la libéralisation de l'industrie gazière. Gazprom gardera le monopole des exportations. La deuxième étape devrait porter sur des hausses progressives des prix du gaz. Sur le court terme, la dé-intégration de Gazprom n'est plus à l'ordre du jour, même si une seule compagnie de transport détenue à 100% par Gazprom devrait émerger. Cette étape pourrait être le prélude à une réforme de plus grande ampleur de Gazprom.

1.3 La création d'un double marché, condition nécessaire à l'entrée de nouveaux producteurs

La réforme des structures industrielles, et notamment du monopole de Gazprom, est indissociable d'une réforme majeure des prix gaziers sous peine d'introduire des distorsions importantes. Le mode de fixation des prix se caractérise par des subventions importantes qui se présentent sous deux formes. La première consiste en une sous-évaluation importante des prix gaziers sur le marché intérieur assortie d'importantes subventions croisées entre d'une part le secteur industriel et d'autre part le secteur résidentiel et le secteur agricole, ces derniers étant subventionnés par le premier. En 2001, ces prix étaient de 10 \$/1000 m³ pour les ménages et de 15-16 \$/1000 m³ pour les industriels contre une moyenne de 120 \$/1000 m³ pour les exportations vers l'Europe de l'Ouest¹². De plus, depuis 1997, les prix réels du gaz

¹¹ Les trois principales étapes de cette libéralisation étaient les suivantes. En premier lieu devait être mis en place un accès transparent et non discriminatoire au réseau de Gazprom avec en parallèle l'émergence de nouveaux producteurs gaziers indépendants. L'intégration verticale de Gazprom n'aurait pas été touchée mais les investisseurs auraient eu la possibilité de prendre des participations dans le capital des sociétés de production détenues par Gazprom. Cette évolution devait permettre par la suite une dé-intégration de Gazprom. Ce n'est que dans un deuxième temps (après 2004) que se serait développé un véritable marché de gros concurrentiel. Enfin dans un troisième temps, (sur la période 2007-2013), les activités de Gazprom auraient été centrées sur l'exportation.

Fédération de Russie : Etudes économiques de l'OCDE.- OCDE, Vol 2000/5, février, op. cit., p. 171-173.

¹² *Petroleum Economist*, février 2002, p. 40 et Butler (M.).- « Russian Gas for Europe ».- *Oxford Energy Forum*, février 2002, p. 3-6.

ont enregistré de sensibles diminutions à peine rectifiées par une augmentation de 15% des prix en juin 2002. La deuxième forme de subventions a résidé jusqu'en 2000 dans le développement sur une échelle considérable des relations non monétaires : troc, non-paiement, crédits interentreprises¹³. Ces formes de paiement induisent d'importantes distorsions au niveau du cash flow de l'entreprise, avec une différence marquée entre le prix nominal et le prix effectif reçu par l'entreprise gazière russe dans les relations de troc. Il résulte de ces caractéristiques de fortes incitations à privilégier les exportations sur les marchés internationaux au détriment du marché intérieur. C'est déjà ce que l'on constate avec les projets d'investissements en partenariat avec les compagnies internationales qui visent en premier lieu les marchés d'exportation, et avec ceux des compagnies pétrolières russes. Le projet d'accord de partage de production entre TotalFinaElf et Gazprom concernant le développement du gisement de Shtokman butte en particulier sur cette question. Pour Total, il s'agirait de consacrer l'essentiel de la production aux exportations vers les marchés européens alors que Gazprom entend également approvisionner le marché intérieur à partir de ce gisement. Dans une configuration où le marché de l'export est bloqué pour les entrants, la rentabilité et la viabilité de leurs nouvelles productions ne sont pas assurées. Il est donc peu vraisemblable que puissent émerger sur cette base une structure et un marché concurrentiels pour l'approvisionnement intérieur.

Pour créer les incitations nécessaires à l'émergence de nouveaux producteurs, l'idée principale est donc de favoriser l'émergence d'une structure du marché à deux niveaux, l'un avec des prix libres et l'autre avec des prix régulés par la Commission Fédérale de l'Energie. Les producteurs indépendants pourraient vendre l'essentiel de leur production sur le marché non régulé (qui pourrait prendre la forme de « bourses gazières ») et bénéficier ainsi de prix beaucoup plus avantageux que ceux dévolus à Gazprom. Ces producteurs indépendants seront au départ les producteurs pétroliers et les producteurs gaziers comme Itera. Gazprom serait également autorisé à vendre une part infime de sa production (5%, soit environ 26 milliards de m³) sur ce marché. On serait, ainsi, amené à distinguer le « nouveau gaz » produit par les nouveaux producteurs (les filiales en partenariat et les compagnies pétrolières) et vendu à des prix libres, et le « gaz ancien », constitué de la production de Gazprom, vendu à des prix régulés par la FEC et destiné prioritairement aux catégories de consommateurs tels les ménages dans l'incapacité de payer leur facture énergétique. Un tel schéma répond au double objectif de la réforme. Il vise, d'une part, à développer la concurrence en créant par les prix libres de fortes incitations à l'entrée. Il permettrait d'autre part d'introduire progressivement une rentabilité sur certains segments du marché gazier russe. Au bout du compte, on peut en attendre une amélioration de l'efficacité allocative et de la compétitivité de l'industrie gazière russe et de ce fait une capacité à financer les investissements sur la base des ventes intérieures.

II – LES INCERTITUDES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME

La réforme de l'industrie gazière dans sa version de fin 2002 comporte un certain nombre d'imprécisions sur la libéralisation des exportations, et d'incertitudes quant à la possibilité de créer réellement un marché à deux niveaux et quant aux critères d'éligibilité des consommateurs séparant les deux marchés. La possibilité de réellement impulser la concurrence à partir des deux marchés est une inconnue étant donné les volumes de gaz

¹³ Ainsi, en 1999, les paiements monétaires représentaient seulement 18,5% des ventes intérieures de Gazprom, les Veksels 4,9%, le troc 28,9%, les relations de compensation 38,2%. *Fédération de Russie : Etudes économiques de l'OCDE*.- OCDE, Vol 2000/5, février, op. cit., p. 146.

concernés par le marché libre. La question du rythme et de la séquence des réformes est un point que l'on ne peut négliger sous peine de créer d'importantes distorsions et de laisser Gazprom demeurer l'acteur monopoliste du marché gazier russe. De ce point de vue, les réformateurs devront trancher la question de savoir si la libéralisation du marché intérieur est compatible avec le maintien de la centralisation des exportations aux mains de Gazprom.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la réforme des structures organisationnelles et notamment du monopole gazier est conditionnée par la réforme des prix et par la monétarisation des échanges gaziers qui détermineront les possibilités d'accès à un segment de marché solvable en assurant la rentabilité des entrées par le développement des capacités. Mais réformer les prix et imposer une stricte discipline des paiements (même si des progrès ont été réalisés dans ce domaine) restent à ce jour une des questions économiques et politiques les plus difficiles qui soient pour la Russie tant en termes de faisabilité que d'acceptabilité sociale. Ainsi, la structuration des relations interindustrielles très spécifique à la Russie après dix années d'évolution vers une économie de marché pourrait être une contrainte à une réforme de prix de grande envergure.

2.1 Les contraintes d'attractivité et d'acceptabilité de la réforme gazière

La réforme de l'industrie gazière suscite un certain nombre d'interrogations quant à son degré d'acceptabilité par les différents acteurs impliqués à des niveaux et à des degrés différents. Le gouvernement russe peut avoir intérêt à ne mettre en œuvre qu'une réforme partielle dès lors qu'il entend garder un certain contrôle sur les secteurs qu'il considère comme étant stratégiques pour l'économie russe, l'industrie gazière en faisant incontestablement partie. La compagnie gazière est incitée à s'y opposer si ses intérêts et sa survie sont mis fortement en question. Les consommateurs peuvent également être contre dès lors que la réforme est susceptible d'avoir d'importants effets redistributifs.

- **La libéralisation des exportations et les intérêts macroéconomiques du gouvernement**

La réforme complète de l'industrie gazière, qui impliquerait la libéralisation des exportations, reste un des points les plus délicats dans la mesure où elle n'est pas acceptable par l'Etat russe. Le projet présenté en 2002 maintient le monopole d'exportation de Gazprom, ce qui peut être assez contradictoire avec la volonté de libéraliser l'industrie gazière russe. Dans cette perspective, les nouveaux acteurs demeureraient en effet totalement dépendants de Gazprom pour leur accès aux marchés énergétiques internationaux.

Les objectifs macro-économiques de court terme du gouvernement vont primer logiquement sur la question de la cohérence de la restructuration industrielle de long terme. Au travers des rentrées fiscales qu'elles assurent, les exportations gazières vers le marché européen (131,9 milliards de m³ en 2001, cf. tableau 2) sont un élément important de la stabilité macro-économique de ce pays, et implicitement de sa croissance économique, même si cela fait l'objet d'un débat¹⁴. On a vu que si les compagnies pétrolières russes ne sont plus cantonnées

¹⁴ Au cours de l'année 2002, face aux évolutions des prix internationaux du brut, un long débat s'est engagé en Russie sur les conséquences de ces évolutions sur la balance commerciale, la situation fiscale et l'évolution du taux de change. Des enseignements pour le gaz peuvent en être tirés, étant donné son importance croissante dans les exportations de la Russie. Rapidement résumées, deux thèses principales s'affrontent. Selon la vision traditionnelle, la situation fiscale et économique de la Russie est étroitement dépendante des évolutions du prix du pétrole et de celles du taux de change. Les baisses du prix international du pétrole conduisent à une

au marché gazier intérieur, elles iront sans doute alimenter la concurrence sur le marché gazier ouest-européen et contribuer à la baisse des prix sur ce marché, ce qui irait à l'encontre des intérêts du gouvernement russe en termes de recettes fiscales et d'équilibre de balance des paiements. D'où le maintien d'un contrôle étroit sur les exportations gazières. Ce choix est cohérent avec la volonté de l'Etat de reprendre le contrôle de la société gazière en particulier en matière de stratégies d'investissements. L'arrivée de A. Miller à la tête de Gazprom en 2001 a marqué un changement complet de ses relations avec l'Etat. Jusque-là, celui-ci avait pu développer une stratégie indépendante et faire preuve d'un haut degré d'autonomie par rapport au gouvernement, notamment dans le paiement de ses impôts, dans la définition de ses stratégies d'investissements, dans le partage de la rente gazière. Ces dernières années témoignent d'une reprise en main très forte de l'Etat qui traduit sa volonté de « réintervenir » dans les secteurs clés de l'économie¹⁵.

Tableau 2 : Evolution des exportations gazières russes vers l'Europe, 1980-2001, en milliards de m³

	1980	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Europe Ouest	22,2	62,1	65,0	69,2	74,4	74,4	74,1	78,4	88,4	90,4	90,7
• Union européenne	22,2	57,2	59,5	64,1	68,3	67,9	67,0		76,9	79,8	
Allemagne (1)	11,8	22,9	25,7	29,6	32,2	32,3	32,5	32,5	34,9	34,1	32,6
France	0,0	12,1	11,6	12,2	12,5	12,0	10,9	10,9	13,4	12,9	11,2
Italie	6,4	14,1	13,8	13,8	13,9	13,8	14,2	17,3	19,8	21,8	20,2
Autriche	3,0	5,1	5,3	5,1	6,1	6,1	5,6	5,7	5,4	5,1	4,9
Finlande	1,0	3,0	3,1	3,4	3,6	3,7	3,6	4,2	4,2	4,3	4,6
• Turquie	0,0	4,5	5,1	4,7	5,7	5,7	6,7	6,6	8,8	10,2	11,1
• Suisse	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
PECO	29,4	37,1	35,9	36,7	42,9	49,1	42,7	42,1	38,4		40,3
Rep tchèque					8,4	9,4	8,4	8,6	7,8	7,5	7,5
Slovaquie					7,4	7,2	7,1	7,1	7,5	7,9	7,9
Tchéco	8,3	12,8	13,2	13,8	-	-	-	-	-	-	-
Pologne	5,3	6,7	5,8	6,2	7,3	7,2	6,8	6,9	6,1	6,8	7,5
Hongrie	3,9	4,8	5,7	5,2	6,3	7,7	6,5	7,3	7,4	6,5	8,0
Total	51,6	99,2	100,9	105,9	117,3	123,5	116,8	120,5	126,8	129,1	131,0

Sources : CEDIGAZ.- *Le gaz naturel dans le monde*.- Rueil-Malmaison, différentes années

• L'acceptabilité de la réforme pour Gazprom

dégradation sensible de la balance commerciale et des rentrées fiscales russes, ce qui en retour influe sur le taux de croissance du PNB. A l'inverse, certaines études notamment celle développée à la demande du ministère du Développement économique et du Commerce russe, conclut à un impact négatif de l'augmentation des prix du pétrole sur la croissance économique russe. Cette augmentation de prix conduirait à une appréciation du taux de change qui défavoriserait les exportations russes autres que l'énergie. Sur ces questions qui mériteraient de plus long développements, on pourra notamment se reporter à :

-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, 2002, n° 3, 21 p et

-Pauwels (J.P), Swartenbroekx (C.).- "La politique pétrolière russe : entre le G8 et l'Arabie Saoudite".- *Revue de l'Energie*, n° 537, juin 2002, p. 366-379.

¹⁵ On peut noter une évolution voisine au niveau du pétrole pour lequel l'Etat russe avait perdu une grande partie de ses moyens d'action. Il voudrait faire de Rosneft un acteur essentiel de l'industrie pétrolière.

« Putin Pushes Rosneft Into The Limelight ».- *PIW*, 1 July 2002.

Les intérêts de Gazprom sont directement en conflit avec tout projet de libéralisation. Mais le principe de deux marchés est par contre une mesure acceptable pour la société gazière car elle peut « accompagner » l'introduction de la concurrence à ses conditions. Pour cette dernière, le point clé, dans le contexte actuel et dans l'hypothèse d'un maintien de bas prix du gaz pour l'écoulement obligé de sa production sur le marché réglementé, reste le financement des investissements nécessaires au renouvellement de ses capacités de production et de transport. En transport, la société gazière pourrait aussi poser la participation des nouveaux producteurs aux investissements nécessaires sur le réseau de gazoducs, comme condition pour accepter toute nouvelle évolution institutionnelle¹⁶. En production, comme il a déjà été évoqué, Gazprom envisage la formation de partenariats (notamment au travers de joint ventures) avec les futurs producteurs pour le développement des réserves. Les accords Rosneft-Gazprom, Lukoil-Gazprom, Surgutneftegaz-Gazprom, qui portent sur le développement de certains gisements pétroliers et gaziers, sont les prémisses d'une telle stratégie¹⁷. La portée de la réforme en sera nécessairement amoindrie dans la mesure où cette stratégie permettra à la société gazière de garder un certain contrôle sur la production de ses concurrents potentiels et donc de limiter les effets de la concurrence.

Qui plus est, la définition d'une structure de marché à deux niveaux est susceptible d'inciter Gazprom à limiter sa production car elle sera dédiée au marché réglementé, et à favoriser la production des producteurs indépendants plus ou moins sous son contrôle pour bénéficier d'une meilleure valorisation du gaz sur la partie libéralisée du marché intérieur. Cette stratégie est d'autant plus crédible que Gazprom garde le contrôle du réseau de transport et développe sa présence sur une partie des réseaux régionaux et locaux de distribution. Elle permet d'expliquer pourquoi la réforme est acceptable pour Gazprom.

Dans tous les cas, il importe de rappeler que sur le court terme, le marché libre ne porte que sur les 50 milliards de m³ que les compagnies pétrolières et Itera pourraient produire et les 26 milliards que Gazprom serait autorisé à vendre sur ce marché. Ces chiffres ne sont en rien comparables à la production de 512 milliards de m³ de la société gazière. La concurrence sera limitée au départ mais elle existera et pourrait donc avoir un effet déstabilisateur.

- **Les consommateurs et l'acceptabilité sociale de la réforme gazière**

L'acceptabilité politique et sociale de la réforme des prix reste une des incertitudes majeures de la réforme globale de l'industrie gazière russe. Une réforme complète des prix aurait d'importants effets redistributifs susceptibles de susciter de fortes oppositions politiques. On estime, ainsi, que les subventions à l'énergie attribuées sous la forme de bas prix et de non-paiements évaluées aux prix de marché de la zone OCDE représenteraient environ 30% du PIB russe¹⁸. Seules quelques catégories de consommateurs sont en état de supporter d'importantes hausses de prix. La création d'une structure de marché à double niveau vise en

¹⁶ « After the Clear-Out, Gazprom Gropes Towards a Strategy ».- *Gas Matters*, mars 2002, p. 24-29.

¹⁷ Il s'agit principalement de gisements pétroliers et gaziers situés dans la province autonome des Yamalo-Nenets, dans la mer de Kara (gisement de Vyngayakhinskoye, de Yetyurovskoye) et en Caspienne. Ces accords témoignent incontestablement d'une entrée de Gazprom dans la production pétrolière et inversement d'une entrée de Rosneft, Lukoil et Surgutneftegaz dans la production gazière.

¹⁸ Ce chiffre est obtenu en évaluant les ventes énergétiques russes avec les prix de marché de la zone OCDE. Avec les prix intérieurs russes, on obtient un chiffre d'environ 5% du PIB dont plus de 2% pour le secteur gazier. *Fédération de Russie : Etudes économiques de l'OCDE*.- OCDE, Vol 2000/5, février, op. cit., p. 142-144.

partie à répondre à ce problème, les ménages devant être approvisionnés par le gaz de Gazprom qui sera vendu aux distributeurs à un prix inférieur à celui du marché et régulé par la FEC aux distributeurs.

Toutefois, dans la logique de la réforme qui vise à un rapprochement des prix et des coûts, on doit s'attendre à des accroissements sensibles des prix administrés sur le marché régulé qui devront s'accompagner d'un respect de la discipline des paiements. Il importe de rappeler qu'il existe en Russie une « dépendance au sentier » marquée par les pratiques de l'économie planifiée qui reposaient sur une conception de l'énergie comme un bien quasi-gratuit¹⁹. Mais à ceci se superpose la contrainte budgétaire très forte des ménages. Toute hausse de prix risque d'entraîner une augmentation des non-paiements, ce qui nécessitera de trouver le bon niveau entre les prix réels et ceux qui enclencheront la généralisation des non-paiements. Il est significatif que, sur les années 2000-2001, la discipline plus forte des paiements que l'on a constatée se soit accompagnée de baisses substantielles du prix réel du gaz et qu'à l'inverse l'accroissement des prix du gaz au début de l'année 2002 se soit traduit sur les six premiers mois de l'année par une hausse de la dette des consommateurs envers Gazprom de l'ordre de 1,6 milliards de roubles (soit 50,8 millions de \$)²⁰.

2.2 La faisabilité de la réforme de libéralisation

Il est important de s'interroger sur la faisabilité de la réforme de l'industrie gazière au regard du rôle particulier que l'énergie a joué et continue de jouer dans l'économie russe. De ce point de vue, la question de la libéralisation des prix du gaz se heurte à des contraintes intrinsèques au système qui limiteront la portée de cette réforme. L'organisation du secteur industriel en groupes industrialo-financiers et en réseaux informels sur lesquels sont basés des arrangements institutionnels particuliers, notamment les échanges multilatéraux en troc complexes, conduit à s'interroger sur les possibilités d'application réelle de la réforme des prix de l'énergie à deux niveaux et par voie de conséquence sur celui de la réforme des structures organisationnelles du secteur gazier.

- **Les frontières entre les deux marchés**

L'approche par la création d'une structure de marché à deux niveaux est une étape nécessaire vers la libéralisation totale des prix gaziers. Toutefois, on ne doit pas sous-estimer les tensions qui pèseront sur la cohérence du dispositif. Ceci se jouera plus particulièrement sur la caractérisation des critères qui permettront de définir l'éligibilité des consommateurs pour le marché libéré et les exemptions. C'est un enjeu central dans le secteur industriel. Pour les entreprises, l'accès à un approvisionnement à moindre coût est une question de toute première importance dans l'hypothèse d'un respect de la discipline des paiements. Dans le contexte institutionnel russe marqué par d'importants phénomènes de capture, les critères d'éligibilité feront sans doute l'objet de rapports de marchandage dont l'issue dépend du pouvoir de négociation avec le ministère compétent mais aussi avec la société gazière. Ils pourraient,

¹⁹ Ce « chemin de dépendance » explique pour partie les comportements actuels, notamment l'absence d'adaptations en matière de consommations énergétiques face aux modifications de l'environnement économique russe. Ainsi, l'intensité énergétique a-t-elle eu tendance à croître pendant la transition alors que l'évolution inverse était attendue.

²⁰ Pour les six premiers mois de l'année 2002, la dette des consommateurs russes vis-à-vis de l'entreprise gazière s'est chiffrée à 40,5 milliards de roubles, ce qui représente un tiers des investissements annuels de Gazprom. "Gazprom Again Looks West for Funds".- *The Moscow Times*, 26 juillet 2002, p. 5.

ainsi, conduire à de fortes discriminations entre les entreprises. Les questions de compétitivité et d'accroissement des exportations de certaines industries sur les marchés internationaux influenceront fortement la définition de ces critères. Dans cette même logique de faible crédibilité des institutions, les détournements de gaz régulé (gaz ancien) vers le marché libéralisé seront difficiles à contrôler et fragiliseront le système.

La difficulté liée à l'opportunisme contractuel d'une partie des clients industriels se retrouve déjà dans les non-paiements d'entreprises en mesure de payer. Une partie des non-paiements n'ont pas été liés à une réelle contrainte financière mais ont résulté de décisions stratégiques, les entreprises disposant de liquidités ayant le pouvoir de les utiliser autrement qu'à payer leur facture énergétique²¹. Ces comportements s'inscrivent dans des pratiques, des habitudes qui perdurent et qui consistent à ne pas considérer l'énergie comme un bien économique ayant un coût. Il importe désormais d'attribuer une réelle valeur économique à la ressource énergétique et de ne pas réduire l'approvisionnement énergétique à sa seule disponibilité physique. Mais il s'agit là de comportements majeurs que dix ans de « transition » n'ont pas modifiés.

L'éligibilité des producteurs dans le secteur électrique sera également une question de première importance, le gaz représentant près de 73% de la fourniture de combustibles des centrales thermiques. L'obligation de se fournir sur le marché libre à des prix plus élevés pourrait, en effet, fortement remettre en cause la solvabilité des Energos (compagnies régionales d'électricité). Mais dans ce domaine, la situation est déjà largement différente selon les régions, la situation financière des Energos et les liens que certaines centrales thermiques ont, déjà, pu tisser avec Gazprom au travers d'accords directs de fourniture ou de mécanismes d'intégration partielle au travers d'échanges de dettes²².

- **Réforme des prix et formes d'organisation en place**

La faisabilité de la réforme des prix pose question au regard des formes organisationnelles induites par le développement des relations non monétaires des années quatre-vingt-dix. Ces formes organisationnelles, qui vont des groupes industrialo financiers aux « réseaux informels »²³, sont basées sur des arrangements institutionnels particuliers qui reposent notamment sur des relations de troc complexes et des mécanismes de compensation des dettes, en particulier d'échanges d'actions contre les dettes.

La structure d'intégration verticale de Gazprom s'intègre dans une organisation en groupe industrialo-financier (GIF), au travers des nombreuses participations dans des industries qui ne relèvent pas de son activité de base. Ainsi, Gazprom est-il fortement présent dans la pétrochimie, dans la machine-outil et dans la métallurgie (où il est en passe d'acquérir une

²¹ Y. Zlotowski a, ainsi, démontré que les impayés pouvaient être le fait d'entreprises, qui disposant de liquidités, avaient le pouvoir de les utiliser autrement qu'à payer leurs factures, notamment énergétiques. Zlotowski (Y.).- *La crise des paiements en Russie, expression d'un consensus social ?* .- Les études du CERI, n° 43, août 1998, p.43.

²² Opitz (P.).- « Russia : can liberalisation deliver in the post-soviet economy ? ».- *Power Economics*, June 2000, p; 18-20.

²³ Jordan (A.).- *Industrial Networks and Post-Socialist Institutional Transition : Preliminary Version*.-RECEP, janvier 2002, 16 p.

position d'envergure mondiale²⁴), mais aussi dans les médias et dans le secteur bancaire. Les entreprises à la tête de tels groupes fournissent les inputs (ici les approvisionnements en énergie) et les ressources à leurs filiales pour que celles-ci puissent continuer à investir et à produire²⁵. De tels « réseaux » sont organisés autour d'entreprises rentables qui prennent le contrôle d'entreprises non rentables par un échange de dettes contre des actions²⁶. Ils s'appuient sur une composante régionale très forte : dans le cas de Gazprom de tels accords bilatéraux ont ainsi été négociés entre la société gazière et les régions portant sur des livraisons gazières aux administrations et aux entreprises en échange du paiement de la fiscalité, de prise de participation dans les réseaux de distributions locaux et dans certaines entreprises²⁷. Gazprom est également intégré dans des réseaux informels structurés autour de relations de troc complexes ce qui, dans cette logique d'organisation, peut l'amener à jouer un rôle de coordination des approvisionnements de différentes firmes d'une même région au travers de mécanismes de compensation des dettes²⁸.

L'enjeu de tels arrangements institutionnels est le plus souvent la survie d'entreprises non rentables et par voie de conséquences la préservation de l'emploi. Que ce soit au travers du modèle de groupe ou au travers d'une structuration industrielle en réseaux, un certain nombre de grandes entreprises dont Gazprom, assure en partie la survie de certaines entreprises non rentables en leur permettant de continuer à produire sans mise en faillite. En ce sens, les non-paiements ont été un facteur essentiel de maintien de l'emploi en dépit de l'effondrement de l'économie russe et de la politique monétaire restrictive menée par le gouvernement²⁹.

Ces formes d'organisation qui structurent de façon générale le secteur industriel russe conduisent à s'interroger sur la faisabilité d'une réforme de prix. Celle-ci ne risque-t-elle pas, de fait, d'être limitée par les structurations de certaines filières en groupes industrialo-financiers et en réseaux ? Une partie du système industriel pourrait échapper à une telle réforme de prix au travers de mécanismes de coordination particuliers aux GIF. Qui garantira que Gazprom ne maintiendra pas à ses filiales non gazières des prix préférentiels permettant à ces dernières d'être compétitives sur certains segments ? Il pourrait en résulter d'importantes

²⁴ C. Durand a ainsi montré qu'en 1999 Gazprom avait pris le contrôle de trois des principaux combinats miniers russes, notamment le Lebedinsk GOK et le Mihailovsk GOK, et a pris une participation importante dans le Oskolsk ElektroMetallurgiskij Kombinat. Il en conclut que si cette évolution se poursuivait, le géant gazier se doublerait d'un groupe métallurgique d'envergure mondiale.

Durand (C.).- « La transformation de la branche des métaux en Russie (1991-1999) ».- *CEMI*, juin 2000, 88 p. présenté à la journée d'étude du GTD, 12, janvier 2001.

²⁵ Pour une présentation plus détaillée de ces relations dans l'industrie gazière notamment entre les sociétés de production et la holding financière Gazprom voir Locatelli (C.).- *Energie et transition en Russie : les nouveaux acteurs industriels*.- L'Harmattan, Collection Pays de l'Est, 1998, p. 87-91.

²⁶ A. Jordan, 2002, op. cit., p. 16.

²⁷ Selon une étude de l'OCDE, en 2001, Gazprom aurait signé de tels accords avec 69 des 89 républiques que compte la Russie.

Fédération de Russie : Etudes économiques de l'OCDE.- OCDE, Vol 2000/5, février, op. cit., p. 139.

²⁸ Par ce système, Gazprom reconstitue un système d'approvisionnements géré sans recours à la monnaie.

Kouznetsov (P.), Gorobets (G.), Fominykh (A.).- «Le troc et les impayés : témoins de nouvelles formes d'organisation industrielle en Russie », *Mimeo*, 26 juillet 2000.

²⁹ Brana (S.), Maurel (M.).- « Démonétisation en Russie : un arbitrage favorable au maintien de l'emploi ».- *Revue Economique*, Vol 52, n° 4, juillet 2001, p. 841-859.

distorsions de concurrence par rapport aux entreprises se fournissant ou obligées de se fournir sur les marchés libres. L'appartenance ou non au groupe Gazprom ou à ses réseaux informels pourrait être recherchée par certains entrepreneurs.

Cette situation renvoie à la question de la faisabilité d'une réforme des prix du gaz sur un marché qui n'est pas unifié. Les réseaux informels constituent des « circuits d'échange » isolés les uns des autres, marqués par une forte composante spatiale et des systèmes de prix très différenciés en leur sein. Ils induisent une grande opacité du système de prix implicite en vigueur dans les échanges de troc à côté des prix officiels. Des prix implicites différents sont établis pour un même bien selon les rapports de force que les acteurs peuvent établir dans l'échange. Face à une réforme de prix, ces relations interindustrielles sont susceptibles de se maintenir, alors que l'enjeu de la réforme est celui de la création d'un marché unifié du gaz sur la base des deux grands segments.

L'instauration du double marché et de la réforme des prix régulés (augmentation des prix) risque donc de buter sur l'incapacité de certaines entreprises à payer leur facture énergétique, et sur les formes organisationnelles implicites et les arrangements institutionnels qui en découlent. Le durcissement de la contrainte budgétaire assorti de fortes hausses des prix risquent d'entraîner la mise en faillite d'un certain nombre de grandes entreprises. L'Etat et les Régions largement parties prenantes de ce processus sont-ils prêts à faire face au coût social de telles évolutions? Sont-ils prêts à remettre en question le compromis social implicite qui s'est développé dans la transition portant sur le maintien des effectifs dans les entreprises, en contrepartie notamment du non-paiement des factures énergétiques, de bas prix de l'énergie, d'impayés fiscaux et de retards parfois considérables dans les paiements des salaires ?³⁰

La définition du système de double marché est sans aucun doute une étape indispensable. Elle s'inscrit dans un processus de définition progressive de la réforme des prix qui vise à assurer sa faisabilité. Mais elle est l'objet de difficultés intrinsèques.

III - CONCLUSION

La réforme de l'industrie gazière est aujourd'hui l'un des défis majeurs auquel se trouve confronté le secteur énergétique russe pour relancer son développement productif. Les termes du débat depuis plus de dix ans n'ont guère changé : quel degré de libéralisation faut-il, ou est-il possible d'introduire dans l'industrie gazière ? Faut-il libéraliser les exportations ? Face aux contraintes de financement des investissements, un consensus se fait progressivement jour sur la nécessité d'introduire plus de concurrence et de flexibilité. Ce choix sera indissociable d'une réforme des prix de grande ampleur. Mais cette dernière devra être conçue de manière à tenir compte de la réalité macroéconomique et de la place des relations non monétaires, sous peine d'échouer. Il ressort de l'analyse précédente que les éléments suivants sont à prendre en considération.

- **L'attractivité de la réforme pour Gazprom :** elle sera une condition essentielle de sa faisabilité. En la matière, c'est incontestablement sur la question de la réforme des prix que se rejoignent les intérêts des compagnies pétrolières russes

³⁰ Locatelli (C.).- *Les modèles d'organisation postcommunistes : le cas de l'énergie.*- HDR, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, Mai 2001, 92 p.

qui veulent entrer dans l'industrie gazière, et les intérêts de Gazprom dont la rentabilité est de plus en plus conditionnée par des augmentations massives de prix. Ce dernier pourrait donc fort bien s'accommoder d'une réforme qu'il maîtriserait en partie et dont la principale conséquence serait pour lui une meilleure valorisation de sa production.

- **L'attractivité de la réforme pour le gouvernement** : si le gouvernement russe est intéressé à développer des relations marchandes dans le secteur gazier, l'attractivité d'une réforme visant une libéralisation totale de l'industrie gazière peut être de son point de vue mise en question. Les exportations gazières sont un élément important de la stabilité financière de la Russie. Alors que la capacité de l'Etat à contrôler l'industrie pétrolière est de plus en plus limitée, ce dernier pourrait être incité à remettre à plus tard une réforme en profondeur de l'industrie gazière au profit d'objectifs macro-économiques de court terme. Il est donc susceptible de maintenir la centralisation des exportations gazières aux mains de Gazprom, voire de la renforcer en lui en accordant le monopole des exportations sur l'Asie, et de lui préserver une position très fortement dominante dans l'industrie gazière russe.
- **La faisabilité de la réforme** : les contraintes pesant sur une telle réforme n'en sont pas moins importantes. La création d'un marché gazier à deux niveaux, prélude à la libéralisation des prix, est porteuse de problèmes particulièrement difficiles à trancher concernant l'éligibilité des clients au marché concurrentiel. De manière plus large, l'enjeu majeur de cette réforme est celui de la création d'un marché gazier unifié pour permettre l'existence d'opérateurs efficaces. La structuration actuelle du système industriel en groupes industrialo-financiers et en réseaux tend à créer des circuits d'échange isolés dans lesquels les conditions d'échange du gaz sont spécifiques et différenciées d'un réseau inter-firmes à l'autre, et largement influencées par les relations que Gazprom entretient avec les autorités régionales et les entreprises impliquées. La réforme gazière ne peut se concevoir indépendamment de cette réalité. En particulier, on doit s'interroger sur la capacité réelle de l'Etat à contrôler les relations informelles de Gazprom avec les autres acteurs au niveau régional.

Bibliographie

« After the Clear-Out, Gazprom Gropes Towards a Strategy ».- *Gas Matters*, mars 2002, p. 24-29.

Boussena (S.).-« New European Gas Market : Gas Strategies of Other Present and Potential Suppliers ».- *The role of Russian and CIS Countries in Deregulated Energy Markets*.- The 1999 International Conference, Paris 6-7 décembre 1999, The Moscow International Energy Club et le Centre de Géopolitique de l'Energie et des Matières Premières-Université Paris Dauphine.

Brana (S.), Maurel (M.).- « Démonétisation en Russie : un arbitrage favorable au maintien de l'emploi ».- *Revue Economique*, Vol 52, n° 4, juillet 2001, p. 841-859.

Butler (M.).- « Russian Gas for Europe ».- *Oxford Energy Forum*, février 2002, p. 3-6.

Durand (C.).- « La transformation de la branche des métaux en Russie (1991-1999) ».- *CEMI*, juin 2000, 88 p. présenté à la journée d'étude du GTD, 12, janvier 2001.

Fédération de Russie : Etudes économiques de l'OCDE.- OCDE, vol 2000/5, février, 233 p.

Finon (D.).- « European Gas Markets : Nascent Competition in a diversity of Models ».- *Reform Group project et IEPE, Université de Grenoble, cahier de recherche juillet 2002.*

« Gazprom Again Looks West for Funds ».- *The Moscow Times*, 26 juillet 2002, p. 5.

«Gazprom hints at transportation quota for independent gas producers».- *Gas Briefing International*, May 2002, p. 3.

Jordan (A.).- *Industrial Networks and Post-Socialist Institutional Transition : Preliminary Version* .- RECEP, Janvier 2002, 16 p.

Kouznetsov (P.), Gorobets (G.), Fominykh (A.).- «Le troc et les impayés : témoins de nouvelles formes d'organisation industrielle en Russie », *Mimeo*, 26 juillet 2000.

Kryukov (V.), Moe (A.).- *The new russian corporatism ? A case study of Gazprom.*- Londres : Post-Soviet Business Forum, The Royal Institute of International Affairs, 1996, 39 p.

Levy (B.), Spiller (P.) eds.- *Regulations, Institutions and Commitment.*- Cambridge University Press, 1996.

Locatelli (C.).- *Les modèles d'organisation postcommunistes : le cas de l'énergie.*- HDR, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, mai 2001, 92 p.

Locatelli (C.).- *Energie et Transition en Russie : Les nouveaux acteurs industriels.*- L'Harmattan, Collection Pays de l'Est, 1998, 279 p.

Pauwels (J.P), Swartenbroeckx (C.).- «La politique pétrolière russe : entre le G8 et l'Arabie Saoudite».- *Revue de l'Energie*, n° 537, juin 2002, p. 366-379.

« Putin Pushes Rosneft Into The Limelight ».- *PIW*, 1 July 2002.

Opitz (P.).- « Russia : can liberalisation deliver in the post-soviet economy ? ».- *Power Economics*, June 2000, p. 18-20.

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.

Russia Energy Survey, 2002.- Paris : OCDE/AIE, 2002, 275 p.

« Russian State to Retain 35% of Gazprom, by Law ».- *Gas Briefing Europe*, April 1999, p. 12.

Slay (B.), Capelik (V.).- « Natural monopoly regulation and competition policy in Russia ».- *The Antitrust Bulletin*, vol 43, n°1, 1998, p. 229-260.

Zlotowski (Y.).- *La crise des paiements en Russie, expression d'un consensus social ?* .- Les études du CERI, n° 43, août 1998, 43 p.