



HAL
open science

Les évolutions du modèle pétrolier russe : une réponse institutionnelle à la crise de l'industrie

Sylvain Rossiaud, Catherine Locatelli

► **To cite this version:**

Sylvain Rossiaud, Catherine Locatelli. Les évolutions du modèle pétrolier russe : une réponse institutionnelle à la crise de l'industrie. *Mondes en Développement*, 2011, 39 (153), pp.99-110. halshs-00579874

HAL Id: halshs-00579874

<https://shs.hal.science/halshs-00579874>

Submitted on 25 Mar 2011

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.

Les évolutions du modèle pétrolier russe : Une réponse institutionnelle à la crise de l'industrie

**Sylvain Rossiaud¹, Catherine Locatelli²
Juin 2010**

Résumé

L'industrie pétrolière russe est depuis le début des années 1990 marquée par d'importants mouvements de réforme de son modèle organisationnel. La montée en puissance de l'Etat au sein de l'industrie est le facteur le plus souvent mentionné pour caractériser les évolutions en cours. L'objectif de cet article est de fournir un cadre d'interprétation à ces évolutions à partir d'une lecture néo institutionnaliste des modèles d'organisation de l'industrie pétrolière. Il est argumenté que la réorganisation actuelle est une tentative d'introduire une plus grande cohérence dans l'arrangement institutionnel encadrant la transaction d'ouverture de l'amont pétrolier à des opérateurs.

Mots clés : Russie, modèles pétroliers, cohérence institutionnelle, droits de propriété

Abstract

Since the beginning of the 1990's, the Russian oil industry is characterised by important reforms of this organisational model. Regarding this evolution, the main characteristic is the increasing involvement of national oil companies in the upstream activities. The aim of this article is to explain this reorganization in the framework of a neo institutional analysis of the "oil models". We argue that the current reorganization is an attempt to increase the coherence of the institutional arrangement governing the transaction between the Russian state and the operators.

Key Words : Russia, Oil Industry, Institutional Coherence; Ownership rights

L'industrie pétrolière russe est depuis le début des années 1990 marquée par d'importants mouvements de réforme de son modèle organisationnel. Celui issu de la réorganisation-privatisation de l'industrie soviétique, qui avait permis l'émergence d'un oligopole structuré autour de grands groupes industrialo-financiers privés, fait aujourd'hui l'objet d'ajustements majeurs. La montée en puissance de l'Etat au sein de l'industrie est le facteur le plus souvent mentionné pour caractériser les évolutions en cours. La Russie serait partie prenante du mouvement appelé nouveau nationalisme pétrolier. De manière schématique, les interprétations avancées en ces termes mettent l'accent sur le comportement opportuniste de court terme des détenteurs du pouvoir politique qui profitent de l'augmentation des cours et des modifications des rapports de force qui en résultent pour asseoir leur contrôle sur les actifs les plus rentables du pays. A l'évidence, ces évolutions recourent des changements plus contrastés, qu'une interprétation en termes de renationalisation et de comportement opportuniste de court terme. Le maintien d'un secteur privé et des investissements étrangers importants en témoignent.

¹ Doctorant LEPII, Université de Grenoble, CNRS, sylvain.rossiaud@upmf-grenoble.fr

² Chargée de recherche CNRS, LEPII, Université de Grenoble, CNRS, catherine.locatelli@upmf-grenoble.fr

Pour point départ d'une analyse tentant de rendre compte de cette évolution, il apparaît nécessaire de mettre en lumière les résultats en termes de gestion de la ressource en terre de la part des principales compagnies privées. A cet égard, l'élément saillant est que le modèle pétrolier qualifié de libéral par Aslund (2006), contrairement à son objectif, n'a pas permis d'orienter l'industrie pétrolière russe vers des schémas de croissance qui permettent d'assurer le devenir de long terme de cette industrie. Les conditions de reproductibilité de la réserve pétrolière ne sont en effet pas assurées à l'heure actuelle. Les incertitudes relatives au futur de la production pétrolière russe à l'horizon 2030, avec des prévisions qui varient entre 9,7 et 12 Mb/j en témoignent. Ces dernières et l'impéritie du modèle libéral à assurer la base future de la production russe semblent constituer l'élément premier pour appréhender les modifications actuelles.

C'est au travers d'une lecture institutionnaliste des modèles d'organisation de l'industrie pétrolière que l'on tente d'apporter une grille de lecture alternative aux évolutions observées du cadre organisationnel de l'industrie pétrolière russe. Dans la perspective néo-institutionnelle, le cadre institutionnel et organisationnel mis en œuvre par l'Etat pour réguler l'activité des compagnies pétrolières est déterminant de la structure incitative qui s'exerce sur les compagnies pour gérer leurs ressources en terre. Il conditionne donc l'évolution de la production pétrolière. L'hypothèse avancée ici est la suivante. Les incohérences du modèle pétrolier avec l'environnement institutionnel de la Russie à la fois marqué par la transition et des dépendances au sentier prégnantes expliquent l'impéritie du modèle libéral à assurer les conditions de renouvellement de la ressource pétrolière, d'un côté, et justifient les évolutions actuelles de l'organisation de l'industrie pétrolière, de l'autre. Les réformes actuelles peuvent être interprétées comme la recherche d'une plus grande cohérence institutionnelle entre le modèle pétrolier et l'environnement russe.

La reprise en main de ce secteur par l'Etat peut faire sens au regard de ses intérêts relatifs à la gestion de ses ressources en terre. On assiste depuis le début des années 2000 à une modification de la hiérarchie institutionnelle. Ce concept prolonge la réflexion portant sur l'hypothèse de liens de complémentarité entre les différentes institutions de coordination : l'effectivité et l'efficacité d'une institution dépendent de la manière dont elle s'articule avec les institutions prévalant au sein d'une économie (Aoki, 2001).

Cet article se scinde en deux parties. La première vise, à partir des notions de cohérences institutionnelles telles qu'elles peuvent être dégagées de l'approche néo-institutionnelle, à définir une typologie des modèles pétroliers. La deuxième étudie les évolutions de l'industrie pétrolière et notamment sa reprise en mains par l'Etat à l'aune de ces modèles théoriques.

1 – Modèles pétroliers : une approche institutionnelle de l'accès aux ressources en hydrocarbures

La nouvelle économie institutionnelle (NEI) offre un cadre pertinent pour appréhender les modèles pétroliers qui structurent l'accès aux ressources en hydrocarbures d'un pays. Les approches en termes de complémentarités institutionnelles sont au centre de l'analyse. Elles permettent de considérer que l'effectivité des règles dépend de la manière dont elles fonctionnent et s'articulent avec les autres règles prévalant dans une économie donnée (Aoki, 2001 ; Brousseau, 2008 ; Dixit, 2009). Pris sous cet angle, on peut définir et caractériser un « modèle pétrolier » selon la manière dont il articule le processus d'accès aux réserves en hydrocarbures (processus qui définit les droits de propriété sur cette ressource) avec un modèle organisationnel (compagnie d'Etat versus compagnie privée) et enfin les règles de concurrence qui le régissent (monopole de production versus modèle ouvert à la concurrence).

1.1 Cohérence interne du modèle pétrolier

L'effectivité d'un modèle pétrolier dépend en premier lieu de sa cohérence institutionnelle interne, c'est-à-dire de la cohérence entre les différents niveaux précédemment identifiés. En termes de droits de propriété, un certain nombre de problèmes de coordination entre l'Etat et/ou les compagnies productrices d'hydrocarbures peuvent intervenir lors de l'ouverture de l'amont pétrolier. En général, l'Etat demeure propriétaire des ressources en terre alors que les compagnies (publiques ou privées) sont en charge du processus d'exploration et de production de la ressource. Cela suppose une délégation du droit de propriété de la part de l'Etat à la compagnie. Des conflits d'intérêts entre ces deux types d'acteurs peuvent émerger dans la transaction, notamment concernant les questions de rythme de déplétion de la ressource et du partage de la rente.

- Les institutions de la cohérence institutionnelle interne

Le contrat pétrolier est le moyen de surmonter les problèmes de coordination entre les parties prenantes de la transaction, l'Etat et les compagnies qui assurent les activités d'exploration et de production. Cet arrangement contractuel (et ses différentes caractéristiques) est l'institution principale qui garantit la cohérence interne d'un modèle pétrolier.

Pour un Etat, l'effectivité de ses droits de propriété en terre implique que le contrat pétrolier serve un certain nombre d'objectifs. Il doit pouvoir induire les incitations permettant de façonner *ex ante* le comportement des entreprises en fonction des intérêts de l'Etat, que ce soit en matière de déplétion des ressources ou de partage de la rente pétrolière. Il doit ensuite intégrer quelques règles prescriptives. Il doit être suffisamment flexible pour s'adapter notamment aux évolutions du marché pétrolier mondial. Enfin, il doit permettre à l'Etat de se protéger contre le comportement opportuniste des compagnies.

Au regard de ces critères, chaque contrat présente des forces et des faiblesses intrinsèques. Toutefois, certains facteurs revêtent un caractère essentiel et incontournable. La fiscalité se place sans doute de ce point de vue au premier rang d'entre eux. Les clauses juridiques du contrat, tels les contrats de stabilisation ou les clauses d'arbitrage, sont également importantes à considérer.

1.2 Une typologie des modèles pétroliers

Le concept de complémentarité institutionnelle impose un degré d'analyse supplémentaire pour définir totalement un modèle pétrolier. Il s'agit d'appréhender la cohérence de ce modèle avec l'environnement institutionnel du pays dans lequel il est mis en œuvre, soit une cohérence externe (Williamson, 1991). Des arrangements contractuels capables, dans un contexte institutionnel donné, de surmonter des problèmes de coordination spécifiques induits par une transaction, peuvent dans un autre environnement institutionnel se révéler inefficaces (Levy et Spiller, 1996). C'est donc l'ensemble de la matrice (architecture) institutionnelle gouvernant une transaction qui doit être cohérente (Aoki, op.cit.).

Les deux cohérences, interne et externe, conditionnent la stabilité des modèles pétroliers ainsi que l'effectivité des droits de propriété (leur efficacité dans l'utilisation des ressources). Ces notions permettent d'établir une typologie des modèles qui structurent l'accès aux ressources en hydrocarbures. Trois types de modèles sont à considérer.

Le premier groupe est constitué par des modèles qui, du point de la cohérence interne et externe, peuvent être qualifiés d'institutionnellement cohérents. Les deux exemples représentatifs sont celui des Etats-Unis et celui de l'OPEP. Le modèle américain est cohérent au regard de la concordance des droits de propriété privés sur les ressources en terre et des droits de propriété privés sur les compagnies productrices. Etant propriétaires des ressources en terre, du point de vue de la théorie

des droits de propriété, celles-ci ont des droits de propriété totalement définis et sécurisés. On est par ailleurs en présence d'un mode de régulation concurrentiel de l'industrie. A l'extrême se trouve le modèle OPEP, caractérisé par un droit de propriété publique sur les ressources en terre et sur la compagnie productrice. L'industrie pétrolière est de plus organisée en monopole public de la production et des exportations. Au sein du modèle OPEP et du modèle américain, l'institution des droits de propriété est à même de résoudre par elle-même les conflits relatifs à l'usage des ressources pétrolières.

Le deuxième groupe est celui des « modèles hybrides, institutionnellement cohérents ». L'Etat détenteur d'un droit de propriété sur les ressources en terre délègue son droit de propriété à une compagnie privée. La cohérence institutionnelle interne est alors assurée par le contrat pétrolier et/ou la présence d'une compagnie publique dans le consortium explorant et développant les ressources. Ces institutions sont de plus cohérentes avec l'environnement institutionnel dans lequel est mis en œuvre le modèle pétrolier, assurant ainsi sa cohérence externe. Les modèles norvégien et anglais appartiennent à cette famille.

Le troisième groupe est constitué par les « modèles hybrides, institutionnellement incohérents ». Pour ces derniers, la mise en œuvre des institutions permettant d'assurer leur cohérence interne semble difficile ou impossible en raison des spécificités de l'environnement institutionnel dans lequel ils s'inscrivent. Ainsi la forme contractuelle, avec ses principales caractéristiques, comme la fiscalité censée résoudre les problèmes de cohérences institutionnelles internes au modèle pétrolier, est contradictoire avec l'environnement institutionnel du pays considéré. Les modèles pétroliers de la Russie et du Venezuela sont les exemples types de cette catégorie.

2 – Les évolutions du modèle pétrolier russe : la recherche d'une cohérence interne et externe

C'est au nom de la recherche de cohérences institutionnelles (interne et externe) que peuvent se justifier les évolutions du modèle pétrolier russe à l'œuvre depuis le début des années 2000. Le modèle pétrolier hybride qui émerge des réformes entreprises dès 1991 apparaît largement contradictoire avec le nouvel environnement institutionnel de la Russie façonné par la transition économique. La fiscalité et les règles formelles reposant sur l'adoption d'un dispositif législatif standard demeurent inopérantes pour permettre à l'Etat d'assurer la cohérence interne du modèle hybride. En particulier, l'impossibilité de garantir les conditions de reproduction de l'industrie pétrolière apparaît problématique aux yeux des autorités. Les réformes des années 1990 ont conduit à l'expérimentation d'un modèle pétrolier hybride institutionnellement incohérent qu'il s'agit aujourd'hui de faire évoluer.

2.1 Le modèle pétrolier hybride de la Russie mis en question par le contexte institutionnel des années 1990

Les réformes introduites au début des années 1990 ont essentiellement pris la forme d'une privatisation des actifs pétroliers des compagnies créées suite à l'effondrement du modèle d'organisation soviétique de type hiérarchique. Ce dernier est, en effet, structuré sur la base d'un ministère du pétrole qui regroupe des associations de production, simples entités techniques (Grace, 2005). Il s'agit donc dans un premier temps de transformer les anciennes entités de production en sociétés par actions (« *corporatisation* ») puis de les regrouper dans des holdings financières³. Cette étape « intermédiaire » de structuration des entreprises a pour but de donner une identité légale et séparée des ministères à des entités économiques qui étaient auparavant des « associations de

³ La loi de 1992 portant sur la privatisation transforme les entreprises publiques en sociétés par actions détenues dans un premier temps à 100 % par l'Etat au travers du fonds de propriété fédérale.

production », afin de donner une valeur économique aux actifs pétroliers (Blasi, Kroumova et Kruse, 1997).

Dans un deuxième temps, divers processus de privatisation sont initiés. Un modèle hybride est ainsi mis en place. Plus spécifiquement, la privatisation de masse par le système des vouchers en 1992-1993, le programme des *Loans for Shares* en 1995 et les mouvements de concentration structurent l'industrie pétrolière autour d'un oligopole centré sur trois principaux groupes : les groupes industrialo-financiers principalement composés de cinq grandes compagnies verticalement intégrées de la production jusqu'à la distribution ; les compagnies non verticalement intégrées de petite et moyenne taille, et les compagnies (intégrées ou non) majoritairement détenues par l'Etat ou les régions. Les groupes industrialo-financiers tels Lukoil, Yukos, TNK, Surgutneftegaz et Sibneft représentent l'essentiel de la production pétrolière russe à la fin des années 1990 (près de 73 %).

Cette nouvelle structuration se présente comme une transposition d'un modèle pétrolier hybride tel que défini dans certaines économies de marché. Le régime fiscal et les systèmes juridiques d'accès aux ressources en hydrocarbures sont basés sur les standards, les règles et les pratiques mis en œuvre dans les économies de marché.

Les ressources en terre restent propriété de l'Etat⁴. Un système concessionnaire et un système contractuel, de licences et d'accords de partage de production⁵, sont définis pour lui permettre de déléguer son droit de propriété sur les ressources en terre à une compagnie productrice. La *Subsoil Law* de 1992 et ses amendements de 1995 établissent ainsi les conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures ainsi que les droits et devoirs des différents acteurs impliqués. Un principe d'attribution conjointe des licences, Etat fédéral-régions, est consacré par la loi pétrolière (principe du *Two-Key*, Skyner, 2005). Ce dispositif est complété par une fiscalité dont une des principales fonctions (et justifications) est la rétribution de l'Etat en tant que propriétaire des ressources en terre.

- *La mise en cause de la cohérence interne et externe du modèle libéral : l'insécurité des droits de propriété*

Ce modèle hybride est toutefois institutionnellement incohérent avec l'environnement particulier de la Russie. Il a principalement conduit, de la part des compagnies pétrolières, à des stratégies de court terme visant la maximisation de la production et des exportations (comportement de *cash stripping*). Il s'agissait par ce biais de valoriser rapidement les actifs sur les marchés internationaux d'hydrocarbures. La hausse de la production dans les années 1990 est ainsi considérable. Avec 10 Mb/j produits en 2009, la Russie est ainsi au 2^e rang mondial derrière l'Arabie saoudite.

Dans le même temps, cette évolution s'accompagne de faibles investissements dans l'exploration plus risquée et de plus long terme. Ceux-ci mettent en question le devenir de long terme de l'industrie du fait d'un manque de renouvellement de la réserve. Depuis le milieu des années 1990, les additions aux réserves n'ont jamais dépassé la production, à l'inverse de la période soviétique, excepté en 2005 et 2006. Mais pour ces deux années, il s'agit avant toute autre chose d'une réévaluation, grâce à de nouvelles technologies du potentiel de gisements déjà développés (Kryukov et Moe, op. cit.). Les grandes compagnies russes (Yukos, Sibneft, TNK)⁶ augmentent ainsi leurs réserves non pas au

⁴ Les différents modèles pétroliers présents dans les économies de marché n'exigent pas la propriété privée de la terre. A l'exception des Etats-Unis, les ressources en terre restent propriété de l'Etat (Mommer, 2002).

⁵ Les licences de production ou d'exploration, contrats administratifs, appartiennent au système concessionnaire. Il s'est ainsi substitué au système des concessions classiques en vigueur au Moyen-Orient avant les nationalisations de 1970. Les accords de partage de production sont l'une des branches du système contractuel, l'autre étant celle des contrats de service. Sur ces questions, on pourra se reporter à Smith *et al.* (2000) ; Johnston (1994).

⁶ Seule Surgutneftegaz semble avoir mené une stratégie d'exploration et de développement de nouveaux gisements durant les années 1990 (Dienes, 2004).

travers de l'exploration mais principalement par des stratégies de fusion⁷, ou encore en réestimant les réserves des gisements existants grâce à l'utilisation de technologies avancées (Kryukov, Moe, op.cit.). Ainsi, entre 1988 et 1994, les investissements dans l'exploration pétrolière ont diminué de 60 % puis décliné de 30 % en 2002 et 2003. En conséquence, les gisements actuellement en production seraient épuisés à 50 % (PIW, 12 October 2009). Le pays dispose d'autres zones de production comme la Sibérie orientale ou les territoires du Nord (Timan Pechora, la République des Komi) voire Sakhaline (Sagers, 2006), mais leur contribution à la production pétrolière russe reste marginale, à peu près 4 % pour la Sibérie orientale, en dépit de réserves importantes.

Ce type de comportement est lié à l'insécurité des droits de propriété dans le contexte institutionnel russe. La privatisation des industries de rente s'est effectuée dans un environnement où les institutions de marché nécessaires au respect des droits de propriété ainsi que la *Rule of Law* sont peu développées. Les réformes ont essentiellement conduit à une atténuation de l'ancien système de droits de propriété, donnant un accès partiel et temporaire à la propriété des actifs (Runov, 2004) et aux ressources en hydrocarbures. Ceci permet aux autorités de s'engager dans des pratiques discrétionnaires (Locatelli, op.cit.).

De manière plus précise, le droit d'usage des actifs a été mis en question par des procédures de privatisation qui ont largement été perçues comme étant illégitimes, au service de groupes d'intérêts proches du pouvoir (Deacon et Mueller, 2004 ; Sapir, 2006). Il l'est également du fait de la manipulation, par les acteurs dominants, de la loi sur les faillites. Celle-ci largement détournée de ses objectifs traditionnels est mise au service de comportements de prédation d'actifs (*asset stripping*) et d'extraction de liquidité (*cash stripping*). La mise en faillite des principales sociétés de production de pétrole de la compagnie Sidanko au profit de la TNK - alors même que BP était un actionnaire important de la holding - est l'exemple type de ce comportement⁸. Ainsi, les fusions des années 1990 montrent que toutes les grandes compagnies privées russes, Lukoil, Yukos, TNK, ont utilisé cette loi comme principal moyen d'acquisition de réserves et de croissance. Dans une telle configuration, l'Etat entend rester l'acteur qui coordonne le droit d'aliéner les actifs jugés stratégiques comme le sont ceux de l'industrie pétrolière. C'est lui qui en dernier ressort autorise ou interdit la vente des actifs des sociétés pétrolières.

- *La mise en cause des cohérences interne et externe du modèle libéral : l'impossibilité de considérer les intérêts de l'Etat*

Pendant la décennie 1990, l'Etat s'est trouvé dans l'incapacité de faire prendre en considération par les opérateurs privés ses intérêts propres (Tompson, 2005) via les incitations classiques d'une économie de marché – systèmes fiscaux, relation contractuelle (licence ou accord de partage de production), droits de propriété privés⁹.

⁷ Les années 1990 sont ainsi marquées par de grandes vagues de concentration de l'industrie pétrolière russe, avec notamment l'achat de KomiTek par Lukoil, de VNK par Yukos, de Slavneft par TNK et Sibneft à parts égales et de Sidanko par TNK (Locatelli, 2007).

⁸ En 1998, BP achète au groupe financier Interros, actionnaire majoritaire de Sidanko, 10 % des actions de la holding. En 1999, différentes procédures de faillite sont lancées à l'encontre des deux principales sociétés de production de Sidanko. Les deux producteurs de Sidanko sont déclarés en faillite contre l'avis des investisseurs étrangers dont BP, prêts à renégocier les dettes. Ils sont rachetés par TNK. BP se trouve alors être actionnaire d'une coquille quasiment vide, voir Locatelli (2001).

⁹ Pour une analyse détaillée de l'ineffectivité des institutions de marché dans le secteur pétrolier russe, on pourra se reporter à Rossiaud et Locatelli (2009).

Il ne peut, au travers du processus d'attribution des ressources aux acteurs privés, influencer sur l'évolution de la production. L'attribution conjointe des licences d'exploration et de développement par l'Etat et les autorités régionales autorise le développement sur grande échelle de rapports de marchandage et un jeu conflictuel entre l'Etat fédéral, les régions et les entreprises. Ceux-ci se substituent souvent aux procédures d'appels d'offre et d'enchères exigées par la loi. Ces dernières ne sont là que pour valider formellement des procédures façonnées par les normes et pratiques informelles héritées de l'économie soviétique. L'opacité du processus de décision en matière d'accès aux ressources en hydrocarbures s'en trouve accrue. Par ailleurs, des asymétries d'information importantes entre l'Etat et les acteurs privés, auxquelles s'ajoute l'absence de pratiques (ou de routines, compte tenu de l'héritage de l'économie planifiée¹⁰) conduisent à une définition générale et peu précise des conditions d'exploration et de développement, que ce soit dans les licences (Kryukov et Moe, 2007) ou dans les principaux accords de partage de production. Ceux-ci ont pu se caractériser par des clauses contractuelles extrêmement défavorables pour l'Etat russe dans ses relations avec les investisseurs internationaux (Krysiak, 2007)¹¹. Or, les droits et les obligations définis dans les licences d'exploration et de développement constituent une part essentielle de la gestion par l'Etat de ses ressources en hydrocarbures.

Le régime fiscal n'a pas véritablement fourni les incitations économiques permettant d'orienter les comportements des acteurs vers la poursuite des objectifs de l'Etat. Cette institution est pourtant un outil essentiel aux mains de ce dernier pour discipliner le comportement des compagnies pétrolières. Inspiré des pratiques occidentales, le régime russe s'organise autour de deux taxes principales. La première basée sur l'extraction minière (*Mineral Extraction Tax*) s'apparente à une *royalty*, sa base de calcul étant la valeur de la production. La deuxième porte sur les exportations. A celles-ci s'ajoute une taxe sur les profits. Comparée à celle prévalant dans les économies de marché comme la Norvège ou le Royaume-Uni, cette fiscalité reste à bien des égards relativement sommaire, ou tout au moins ne prenant que peu en compte les conditions différenciées de l'exploration et du développement des gisements (notamment les différences de coût, liées aux localisations géographiques et aux conditions géologiques). Elle n'a donc pas incité les compagnies pétrolières à investir dans des zones risquées aux conditions de production plus difficiles. A ce titre, les systèmes fiscaux norvégien ou anglais paraissent plus flexibles (notamment parce qu'ils incluent les caractéristiques des ressources, par exemple en termes de risques, de coûts, etc.), et donc par voie de conséquence plus détaillés mais aussi plus complexes (Johnston, 1994 ; Al-Kasim, 2006¹²).

Toutefois, on doit s'interroger sur la capacité de la Russie à mettre en place et faire appliquer une fiscalité complexe. En particulier, les incertitudes relatives à la valeur de la production (problème d'évaluation des coûts de production réels, prix de cession interne, schémas d'évasion fiscale) rendent illusoire toute gestion fine de l'industrie pétrolière par une fiscalité détaillée. Ces conditions institutionnelles justifient sans doute l'approche plus globale qui a été adoptée. Un économiste du ministère des Ressources naturelles a ainsi clairement indiqué que toute réforme d'envergure du régime fiscal russe est conditionnée à la capacité des autorités à connaître la rentabilité exacte des projets opérés par les compagnies. De manière plus générale, développées sur grande échelle, ces

¹⁰ Sous l'économie planifiée, les ressources découvertes par le ministère de la Géologie sont « transférées » aux unités de production du ministère du Pétrole en dehors de toute logique contractuelle.

¹¹ Comparé aux autres PSA que l'on peut trouver au niveau international, le celui de Sakhaline II s'est trouvé être extrêmement défavorable pour l'Etat russe, notamment pour les raisons suivantes : durée du contrat non définie, formule de partage des risques asymétrique (en défaveur de l'Etat), taux de fiscalité relativement bas, etc. (Krysiak, 2007).

¹² Il existe en particulier en Norvège une fiscalité progressive avec une *royalty* différenciée de 8 à 16 % en fonction du volume de production du gisement (Al-Kasim, op ;cit.).

pratiques mettent en cause la rétribution de l'Etat en tant que propriétaire de la ressource en terre (Dienes, *op. cit.*).

On aurait pu s'attendre à ce que les acteurs détenteurs de droits de propriété privés soient à l'origine d'une relance du processus de réforme visant à consolider les institutions de marché et à une meilleure application de la *Rule of Law*, afin de sécuriser leurs droits de propriété¹³. Tel n'est pas le cas. Les compagnies pétrolières russes ont au contraire cherché à maintenir une certaine opacité de leur mode de fonctionnement afin de préserver une répartition de la rente en leur faveur, sachant que toute réforme était susceptible d'induire des effets redistributifs majeurs. La faible valeur de la loi et le contournement des règles juridiques et fiscales qui en résultent, la manipulation des institutions de marché, permettent aux détenteurs des droits de propriété de maintenir leurs gains (Hoff et Stiglitz, 2002).

2.2 La recherche d'un arrangement pétrolier cohérent avec l'environnement institutionnel russe

L'évolution de la production et des exportations sur le long terme sera conditionnée par les stratégies d'investissement des compagnies pétrolières russes. Un des principaux enjeux est donc de faire évoluer l'arrangement institutionnel qui a gouverné l'industrie pétrolière dans les années 1990 afin d'orienter le comportement des acteurs vers des stratégies d'investissement spécifiques. Au regard d'une analyse institutionnaliste, un impératif s'impose : assurer la cohérence de ce nouvel arrangement avec la dotation institutionnelle actuelle de la Russie¹⁴. Cette compatibilité seule peut assurer l'effectivité de ce modèle pétrolier. Il s'agit ainsi de définir des arrangements institutionnels crédibles.

- Les compagnies d'Etat, élément central du nouvel arrangement institutionnel de l'industrie russe des hydrocarbures

On aurait pu s'attendre à ce que les acteurs détenteurs de droits de propriété privés soient à l'origine d'une relance du processus de réforme visant à consolider les institutions de marché et à une meilleure application de la *Rule of Law*, afin de sécuriser leurs droits de propriété¹⁵. Tel n'est pas le cas. Les compagnies pétrolières russes ont au contraire cherché à maintenir une certaine opacité de leur mode de fonctionnement afin de préserver une répartition de la rente en leur faveur, sachant que toute réforme était susceptible d'induire des effets redistributifs majeurs. La faible valeur de la loi et le contournement des règles juridiques et fiscales qui en résultent, la manipulation des institutions de marché, permettent aux détenteurs des droits de propriété de maintenir leurs gains (Hoff et Stiglitz, 2002).

A partir du constat de l'incohérence institutionnelle du modèle hybride russe défini au milieu des années 1990, on peut faire l'hypothèse que le processus de réforme du secteur pétrolier engagé par l'Etat depuis le début des années 2000 vise en premier lieu à sortir de ce *locking* institutionnel. Il tente

¹³ Contrairement aux thèses développées par A. Shleifer et R. Vishny (1998), la définition de droits de propriété privés n'a pas permis en Russie l'émergence d'un processus politique visant au développement d'institutions permettant de consolider les droits de propriété.

¹⁴ Selon l'analyse néo-institutionnaliste, l'effectivité et l'efficacité d'une institution dépendent de la manière dont elle s'articule avec les institutions prévalant au sein d'une économie (Aoki, *op.cit.*).

¹⁵ Contrairement aux thèses développées par A. Shleifer et R. Vishny (1998), la définition de droits de propriété privés n'a pas permis en Russie l'émergence d'un processus politique visant au développement d'institutions permettant de consolider les droits de propriété.

de faire émerger un nouvel arrangement institutionnel plus en accord avec les principales spécificités institutionnelles de la Russie. Deux caractéristiques essentielles sont au centre de ce modèle pétrolier. Il s'agit d'abord des compagnies d'Etat (Rosneft et Gazprom au travers de sa filiale Gazpromneft). En 2003, le poids des compagnies d'Etat dans la production pétrolière est de 4,3 %. Il atteint 30 % en 2008 (tableau 1). L'accroissement de leur importance s'accompagne ensuite d'un contrôle étroit et maîtrisé de l'accès aux ressources en hydrocarbures par la puissance publique. Désormais, pour les gisements qualifiés de stratégiques, l'implication majoritaire d'un acteur russe (voire essentiellement d'une des deux compagnies d'Etat) dans les consortiums internationaux s'impose comme étant le schéma général d'exploration et de développement des hydrocarbures¹⁶. Dès lors, il importe de savoir si ce nouvel arrangement institutionnel est en mesure de crédibiliser les relations contractuelles et plus généralement les engagements de l'Etat (notamment au regard des droits de propriété). Cet enjeu est important dans la définition d'un environnement plus sécurisé pour les investisseurs et donc dans l'orientation des comportements des acteurs de ce secteur.

Tableau 1 : Les principales compagnies pétrolières russes en 2008 (en termes de production)

	Compagnies pétrolières	Production en Mb/j
Companies privées	Lukoil	1.89
	TNK-BP	1.38
	Surgutneftegaz	1.24
	Slavneft (50 private, 50 public)	0.39
	RussNeft	0.29
	Yukos	0.18
Compagnies majoritairement détenues par l'Etat	Rosneft	2.17
	Gazprom	0.98
	<i>Incl. GazpromNeft</i>	0.73
Compagnies régionales	Tatneft	0.52
	Bashneft	0.23
Autres (APP inclus)		0.44
Total		9.71

Source: From "Russia's Output Surge Slows To a Crawl"- *PIW*, 28 January 2007, p. 3.

La montée en puissance des compagnies d'Etat ne signifie pas que l'on s'oriente vers un modèle pétrolier cohérent de type OPEP. Plusieurs éléments l'en différencient. L'industrie pétrolière russe reste marquée par le maintien d'un secteur privé significatif, notamment avec les compagnies Lukoil et TNK-BP, l'actionariat de cette dernière étant d'ailleurs à 50 % aux mains d'un investisseur étranger, BP. Comme le montre l'exemple norvégien, la présence d'une compagnie d'Etat n'implique pas une organisation de type OPEP mais permet d'assurer la cohérence institutionnelle des modèles hybrides. Ce pays représenterait l'exemple type d'une participation de l'Etat dans l'industrie pétrolière le plus en accord avec le système d'entreprises privées des économies de marché (Smith *et al.*, op.cit.)¹⁷. En effet, Statoil a joué à la fois un rôle de complément et un rôle de substitut à la mise en

¹⁶ C'est en tout cas le sens de la renégociation du contrat de partage de production de Sakhaline II, de la renégociation du développement du gisement de Kovytko ou de l'accord passé sur Shokman.

¹⁷ Le modèle norvégien maintient le système des licences (c'est-à-dire un droit de propriété des firmes sur la ressource naturelle relativement poussé et donc le plus complet) mais avec un contrôle étroit de l'Etat au travers d'une participation significative de la compagnie d'Etat dans chaque relation contractuelle passée avec des firmes privées. En particulier, l'octroi d'une licence à une compagnie pétrolière privée

cohérence interne par les contrats. D'un côté, la compagnie pétrolière nationale offre la possibilité à l'Etat d'assurer une régulation par le contrôle hiérarchique direct. De l'autre, en diminuant les asymétries d'information, elle a permis d'assurer l'effectivité des principales dispositions contractuelles.

La présence de deux compagnies d'Etat constitue ensuite une originalité forte du modèle russe dans la mesure où ces dernières peuvent être en concurrence sur de nombreux projets. Enfin, notons les stratégies d'internationalisation des compagnies russes, qu'elles soient publiques ou privées. Elles tendent ainsi à se constituer en concurrentes des principales compagnies pétrolières internationales (Rossiaud et Locatelli, 2009). On tendrait donc à s'orienter vers la présence de plusieurs formes de gouvernance dans le secteur pétrolier russe, mobilisant divers types de concurrence entre entreprises privées et publiques mais aussi entre entreprises publiques.

Dernier élément important, les ressources en hydrocarbures restent sous certaines conditions accessibles aux investisseurs internationaux (cf. par exemple le cas de Shotkman avec la présence de Total et StatoilHydro au côté de Gazprom).

* * *

La baisse de la production pétrolière de la Russie est susceptible de se maintenir si des investissements importants ne sont pas réalisés dans le développement de nouvelles zones de production. Ceux-ci dépendent largement des incitations économiques impulsées par le modèle pétrolier mis en œuvre. De ce point de vue, il est trop tôt pour conclure à la « réussite » ou à « l'échec » des réformes organisationnelles et institutionnelles tentées depuis le début des années 2000. Une question reste en effet pour l'heure entière, celle de savoir si le cadre institutionnel en train d'émerger sera perçu comme suffisamment sécurisé et stabilisé pour promouvoir des investissements de long terme ou s'il apparaîtra comme un facteur d'incertitude supplémentaire pour les acteurs économiques, notamment les investisseurs étrangers et les compagnies nationales privées.

Bibliographie

AL-KASIM F. (2006) *Managing Petroleum Resources. The Norwegian Model in a Broad Perspective*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford.

AOKI M. (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MIT Press.

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

BLASI J., KROUMOVA M., KRUSE D. (1997) *Kremlin Capitalism: privatizing the Russian Economy*, Cornell University Press

BROUSSEAU E. (2008) « Contracts: From Bilateral Sets of Incentives to the Multi-Level Governance of Relations » in Brousseau E., Glachant J. (Eds) *New Institutional Economics. A Guidebook*, Cambridge University Press, Cambridge, 37-66.

DEACON R., MUELLER B. (2004) « Political Economy and Natural Resource Use », Working paper, UCSB, University of California.

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

s'accompagne d'une participation de la compagnie d'Etat dans le contrat à hauteur d'au moins 50 % (essentiellement au travers de la création de joint venture publique-privée).

- DIXIT A. (2009) « Governance Institutions and Economic Activity », *American Economic Review*, 99, 5-24.
- GRACE J. (2005) *Russian oil supply: performance and prospects*, Oxford University Press.
- JOHNSTON D. (1994) *International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*, Pennwell Books, Tulsa.
- KRYSIEK T. (2007) « Agreements from Another Era: Production Sharing Agreements in Putin's Russia, 2000-2007 », Working Paper 34, Oxford Institute for Energy Studies.
- KRYUKOV V., MOE A. (2007) « Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-Prone Environment », *Eurasian Geography and Economics*, 48, 3, 341-357.
- LOCATELLI C. (2007) « Les enjeux de la réorganisation du secteur pétrolier russe : vers un nouveau modèle privé-Public », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 38, 1, 131-150.
- LOCATELLI C. (2001) « Modèle d'organisation et transition économique : le cas de l'industrie pétrolière russe », *Revue d'économie industrielle*, 96.
- HOFF K., STIGLITZ J. (2002) « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies », World Bank Policy Research, Working Paper 2934.
- MOMMER B. (2002) *Global Oil and the Nation State*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford.
- ROSSIAUD S., LOCATELLI C. (2009) « The obstacles in the way of stabilizing the russian oil model », *Post-Communist Economics*, 21, 4, 425-438.
- RUNOV A. (2004) « Demand for Private Property Right in Post-Soviet Russia: Causes and Effects in Manufacturing and Extractive Industries », 8th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE), 30 septembre - 3 octobre.
- « Russia looks offshore to sustain output », *Petroleum Intelligence Weekly*, 12 octobre 2010.
- SAGERS M. J. (2006) « The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect? », *Eurasian Geography and Economics*, 47, 5, 505-545.
- SAPIR J. (2006) « Quel bilan économique pour les années Poutine ? », Document de travail n°07-1, Paris, CEMI/EHESS.
- SKYNER L. (2005) « The Regulation of Subsoil Resource Usage; The Erosion of the « Two key » Principle and Its Inclusion into the Framework of Civil Law », *Review Central and East European Law*, 2-4, 127-157.
- SHLEIFER A., VISHNY R. W. (1998) *The Grabbing Hand – government Pathologies and their Cures*, Cambridge, Harvard University Press.
- SMITH E., DZIENKOWSKI J., ANDERSON O., CONINE G., LOWE J., KRAMER B. (2000) *International Petroleum Transactions*, Second Edition, Rocky Mountain Mineral Law Foundation, Denver, Colorado.
- 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. (1991) « Comparative Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives », *Administrative Science Quarterly*, 36, 2, 269-296.

