L'évolution du modèle pétrolier russe. Une interprétation en termes d'économie néo-institutionnelle

Catherine Locatelli et Sylvain Ross

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/172>

DOI : 10.4000/ei.172

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2010

Pagination : 93-118

ISSN : 1775-2329

Référence électronique

Catherine Locatelli et Sylvain Ross, « L'évolution du modèle pétrolier russe. Une interprétation en termes d'économie néo-institutionnelle », *Économie et institutions* [En ligne], 15 | 2010, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ei/172> ; DOI : 10.4000/ei.172

L'évolution du modèle pétrolier russe. Une interprétation en termes d'économie néo-institutionnelle

Catherine Locatelli¹ et Sylvain Rossiaud²

Le ralentissement de la croissance de la production pétrolière russe, observé depuis 2005, relance le débat relatif aux perspectives de production à moyen/long terme de l'actuel deuxième producteur mondial de pétrole. Les caractéristiques géologiques et technico-économiques du secteur pétrolier russe (niveau des ressources, rythme de déplétion des gisements...) constituent bien sûr les contraintes structurelles de l'évolution future de la production (Grace, 2005). Peut-être plus importants néanmoins, et également source d'une incertitude prégnante, sont les facteurs « *above ground* », c'est-à-dire le cadre institutionnel et organisationnel défini par l'Etat russe pour réguler les activités des compagnies pétrolières (Sagers, 2006a ; Dienes, 2004). Ce cadre institutionnel va déterminer la structure incitative s'exerçant sur les opérateurs dans la définition de leurs stratégies d'investissements et de gestion de la ressource pétrolière (North, 1990). Partant, il constitue un élément essentiel du profil probable de la production russe.

Près de quinze années après la réorganisation-privatisation de l'industrie pétrolière russe entreprise dans le cadre du processus de transition, force est de constater que le modèle organisationnel et le cadre institutionnel de cette industrie sont loin d'être stabilisés. Les réformes du milieu des années 1990 ont structuré ce secteur autour d'un oligopole de firmes privées verticalement intégrées. Aujourd'hui on assiste à un ajustement de ce modèle organisationnel avec l'accroissement du rôle des compagnies à capitaux majoritairement publics, Rosneft et Gazprom, dans les opérations d'exploration-production. Cette évolution, favorisée dans une large mesure par des actions plus ou moins discrétionnaires de l'Etat fédéral, résulte principalement de la prise de contrôle par ces compagnies d'actifs et/ou de licences détenus auparavant par des capitaux privés. Selon la conceptualisation d'Aslund, il se substitue actuellement au modèle libéral de la fin des années 1990 un modèle de capitalisme d'Etat dans lequel ce dernier entend contrôler plus directement, par le biais de ses compagnies nationales, les activités d'exploration-production (Aslund, 2006). De manière concomitante à cette réorganisation, une modification du cadre institutionnel

¹ LEPH, UPMF, Grenoble.

² LEPH, UPMF, Grenoble.

régulant l'activité des opérateurs est en cours de négociation en Russie. En témoignent les débats actuels entre ces derniers et les autorités concernant une possible réforme du régime fiscal ainsi que ceux relatifs à la refonte, maintes fois envisagée par les autorités et jusqu'alors restée lettre morte, de la *Subsoil Law* qui régule les activités d'exploration-production des ressources naturelles en Russie (Skyner, 2005 ; Vygon, 2009).

Il s'agit ici d'étudier les tenants et les aboutissants de la reprise en main de l'industrie pétrolière par l'Etat russe ainsi que la possibilité de voir se stabiliser, et si oui selon quelles modalités, le cadre institutionnel au sein duquel les opérateurs évoluent. Quelle est la logique qui sous-tend la réorganisation actuelle impulsée par l'Etat ? Quelles sont les contraintes que ce dernier rencontre pour atteindre ses objectifs ? Quelles sont les incertitudes qui perdurent ? Au travers des éléments de réponse apportés, l'enjeu est d'esquisser les incitations susceptibles de s'exercer sur les compagnies opérant en Russie et d'en tirer par là même certaines conclusions relatives aux perspectives possibles de production à moyen/long terme.

Dès lors que l'intérêt se porte sur l'accroissement du rôle de l'Etat dans l'industrie pétrolière, certains observateurs avancent trois points de vue complémentaires (Milov et al., 2006 ; Aslund, 2006 ; Sagers, 2006b). En premier lieu, il est impossible de caractériser les actions récentes de l'Etat comme relevant d'une politique énergétique cohérente. La reprise en main n'est compréhensible que si on la considère comme sous-tendue par des intérêts politiques de court terme. En second lieu, cette tendance interventionniste fait peser une contrainte forte sur les perspectives de croissance de la production pétrolière. Si le modèle libéral qui structure l'industrie pétrolière russe à la fin des années 1990 et au début des années 2000 s'est montré apte à permettre une hausse importante de la production, l'intervention de plus en plus importante de l'Etat constitue une atteinte à la stabilité du « climat d'investissement » pour les compagnies privées. Ce facteur, conjugué à l'inefficacité des compagnies publiques, laisse entrevoir de faibles possibilités de croissance de la production. A cet égard, la diminution du taux de croissance depuis 2005 ainsi que la baisse absolue du niveau de production observée en janvier 2008, et ce pour la première fois depuis dix ans, découlent principalement de la mise en place du modèle de capitalisme d'Etat. Enfin, en raison de la part prépondérante jouée par les compagnies pétrolières privées dans la croissance économique depuis 1999, l'interventionnisme croissant de l'Etat russe dans l'industrie pétrolière est considéré comme l'obstacle majeur au maintien d'un rythme de croissance économique soutenu (Ahrend, 2006).

En contraste à ces prises de position, il est ici avancé que la reprise en main de l'Etat peut faire sens au regard des intérêts de ce dernier en ce qui concerne la gestion des ressources en terre. L'hypothèse de base, permettant d'expliquer la réorganisation actuelle de l'industrie pétrolière, est que l'on assiste depuis le début des années 2000 à une modification de la hiérarchie institutionnelle. Ce concept est le prolongement de 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 qui prévalent au sein d'une économie.

La réflexion sur les liens de complémentarité entre les différentes règles façonnant le comportement des individus est structurante au sein de nombreuses approches institutionnelles³. La perspective néo-institutionnelle de la complémentarité institutionnelle, ici privilégiée, résulte d'une double évolution. La première tient à l'importance de plus en plus prégnante accordée par North à l'étude de la manière dont une institution formelle s'articule avec les autres institutions pour évaluer son impact potentiel sur les incitations des acteurs (Vandenberg 2002 ; Dutraive, 2009). Afin d'évaluer cet impact, il est crucial selon North de considérer les liens de complémentarité qui se nouent entre cette institution, les institutions informelles et les mécanismes de mise en application⁴. La seconde évolution tient à l'élargissement réalisé par Williamson de sa grille de lecture des structures de gouvernance. Cet auteur souligne la nécessité de prendre en considération les caractéristiques de l'environnement institutionnel pour mener à bien l'analyse comparative de l'efficacité relative des différents cadres contractuels et organisationnels définis par les agents pour encadrer leur transactions (Williamson, 1991 ; Ménard, 2003 ; Brousseau, 2008).

L'évolution du cadre théorique de la NEI (Nouvelle Economie Institutionnelle) témoigne ainsi de la volonté de développer une réflexion portant à la fois sur les liens de complémentarité horizontaux entre les différentes règles constitutives de l'environnement institutionnel, et sur les liens verticaux entre les

³ A titre d'exemple, voir la synthèse réalisée par B. Chavance sur la manière dont Commons, Hayek et North appréhendent l'articulation des différents niveaux de règles (Chavance, 2001).

⁴ Selon la terminologie de North, « *changer seulement les règles formelles produira les résultats désirés seulement lorsque les normes informelles qui sont complémentaires à ce changement ainsi que les mécanismes de leur mise en œuvre effective (enforcement) sont soit parfaits, ou au moins cohérents avec les règles qui ont été modifiées.* » (North ? 2005b, p. 28).

différents niveaux de règles, entre l'environnement institutionnel et les structures de gouvernance. Au sein de cette grille de lecture, les institutions hiérarchiquement premières sont celles qui vont déterminer tout à la fois l'efficacité et la faisabilité de mise en œuvre des institutions de coordination complémentaires⁵.

La question qui apparaît alors pertinente à considérer est celle de la capacité de l'Etat à assurer cette hiérarchisation par le biais d'une régulation par les contrats. La réflexion néo-institutionnelle sur les liens de complémentarité entre les différents éléments constitutifs de l'environnement institutionnel, d'une part, et les structures de gouvernance d'autre part, semble fructueuse pour apporter des éléments de réponse. En particulier, il peut être montré que les intérêts des autorités russes ne peuvent être pleinement satisfaits au sein du cadre institutionnel et organisationnel du modèle libéral. En cause sont les difficultés rencontrées pour assurer l'effectivité des institutions de coordination adéquates (sécurisation des droits de propriété privés sur les actifs, régime fiscal suffisamment flexible, politique d'attribution des licences adaptée). Dans cette perspective, la volonté d'accentuer le rôle des compagnies publiques dans les opérations de l'amont pétrolier n'est pas sans fondement. Les compagnies nationales peuvent être considérées comme un arrangement organisationnel permettant d'augmenter la cohérence du modèle russe et assurer ainsi l'effectivité des institutions de coordination.

Cet article se scinde en deux parties. Il met tout d'abord en évidence les facteurs qui ont présidé à l'importante hausse de la production pétrolière russe entre 1999 et 2004, dans le cadre du

⁵ Cette idée de hiérarchie institutionnelle est relativement structurante au sein de travaux ayant une approche régulationniste. Ces derniers insistent ainsi sur les modifications des rapports de force entre les groupes sociaux pour appréhender le changement institutionnel et les basculements de hiérarchie institutionnelle (Amable, 2005). A cet égard, l'histoire de la transition commence à être relativement connue. La stratégie du Big Bang a induit la captation de l'Etat par les intérêts oligarchiques (Hellman et Kaufmann, 2001). Durant la période eltsinnienne, l'Etat s'est vu à la fois incapable de capter la part de la rente pétrolière lui revenant de droit et de faire prendre en considération par les opérateurs privés ses intérêts propres dans la gestion de la ressource pétrolière. Depuis au moins le début du second mandat présidentiel de Poutine, on assiste à une modification de la hiérarchie institutionnelle. Cette modification tient à la volonté désormais clairement affichée de l'Etat fédéral d'assurer l'effectivité de ses droits de propriété sur les ressources en terre, de placer les droits de propriété sur les ressources en terre en tant qu'institution hiérarchiquement première (Balzer, 2005).

modèle libéral. Il est rappelé que cette hausse résulte essentiellement des stratégies court termistes, et donc difficilement soutenables, des principales compagnies privées. Dans cette perspective, le modèle libéral est apparu problématique aux yeux des autorités. Il est ensuite développé que les stratégies court termistes découlent de l'ineffectivité des droits de propriété privés sur les actifs. Le second point mobilise l'analyse de la complémentarité institutionnelle de la nouvelle économie institutionnelle afin de faire apparaître les marges de manœuvre restreintes qui s'offrent aux autorités russes pour modifier le cadre contractuel de manière à inciter les opérateurs privés à s'inscrire dans un horizon temporel plus long. Il est argumenté que les caractéristiques de l'environnement institutionnel russe posent des contraintes fortes à l'amélioration de ce cadre contractuel. En particulier, il induit des coûts de contrôle *ex post* trop importants pour l'Etat afin de se prémunir contre les comportements opportunistes des compagnies. Dans cette perspective, l'augmentation du rôle des compagnies publiques au sein des consortiums peut être interprétée comme un arrangement organisationnel permettant d'introduire une plus grande cohérence au sein du modèle pétrolier russe. Si les autorités profitent de la réduction des déficits informationnels permise par cet arrangement, une modification adéquate du cadre contractuel pourrait être envisagée.

1 – L'impasse institutionnelle de la privatisation du secteur pétrolier

Les objectifs assignés par les autorités à la réorganisation actuelle de l'industrie pétrolière russe ne peuvent sans doute être compris qu'à la lumière de l'analyse du modèle libéral qui émerge des réformes du début des années 1990. Ce modèle est basé sur la définition d'un système de droits de propriété privés dans lequel les institutions se trouvent réduites à un certain nombre de règles formelles reposant sur l'adoption d'un dispositif législatif standard (Roland, 2000)⁶. Il a indéniablement permis une certaine rationalisation de la production pétrolière par les compagnies privées et s'est ainsi montré apte à assurer une forte hausse de la production depuis 1999. Néanmoins, sa dynamique peut paraître problématique aux yeux de l'Etat dans la mesure où elle se fonde principalement sur les stratégies court termistes des principales

⁶ Il s'agit des lois sur la privatisation, lois pour garantir la propriété privée et pour sécuriser le droit des actionnaires et des créditeurs, loi sur les faillites, loi sur les investissements étrangers.

compagnies. L'objectif de cette réforme – assurer les conditions de reproduction de l'industrie pétrolière – n'est pas réalisé.

1.1 Structure du modèle libéral : un oligopole pétrolier privé

Le « modèle pétrolier » généré par la réforme du début des années 1990 tentait d'articuler un modèle organisationnel centré sur des droits de propriété privés (au niveau des entreprises), un régime concurrentiel (avec la création de plusieurs compagnies pétrolières) et la propriété d'Etat sur le sous-sol. La privatisation de masse⁷ (par le système des vouchers) en 1992-1993, le programme des *Loans for Shares* de 1995 et les processus de concentration qui ont suivi ont structuré, au sortir des années 1990, l'industrie pétrolière russe autour d'un oligopole. Ce dernier est principalement constitué par des groupes industrialo-financiers majoritairement détenus par des investisseurs privés, au premier rang desquels des organismes financiers russes. Lukoil, Yukos, TNK, Surgutneftegaz et Sibneft assurent ainsi en 2003 près de 73 % de la production pétrolière russe et plus de 60 % des exportations (cf. tableau 1). Selon le modèle du principal-agent, l'introduction d'outsiders bancaires dans le capital des entreprises pétrolières était supposée accroître l'efficacité des structures de gouvernance des entreprises au travers d'une propriété dominée par les actionnaires extérieurs (Finon et Locatelli, 2003).

Au côté de ces acteurs, deux autres groupes, moins bien définis et surtout moins importants, émergent. Il s'agit d'une part des compagnies non verticalement intégrées de moyenne ou petite taille et d'autre part des compagnies majoritairement détenues par l'Etat (pour Rosneft et Slavneft jusqu'en 2002) ou par les gouvernements régionaux (Tatneft, Bashneft). Leur poids dans la production reste marginal, Rosneft représentant (en 2003) 4,8 % de la production pétrolière (cf. tableau 1).

⁷ Cette dernière fait suite à un vaste mouvement de réorganisation industrielle qui voit l'émergence de holdings verticalement intégrés de la production jusqu'à la distribution en passant par le raffinage, selon un modèle classique dans les économies de marché. Ces holdings résultent de la « corporatisation » des anciennes entités de production, de transport et de raffinage en sociétés par actions.

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

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

- Les modalités d'accès aux ressources en hydrocarbures

Ce modèle organisationnel est adossé à un système de droits d'accès aux ressources en hydrocarbures (régime minier) défini dans la *Subsoil Law* de 1992. Comme dans la quasi-totalité des pays (à l'exception notoire des Etats-Unis), les ressources en terre sont propriété de l'Etat en vertu de la Constitution de la Fédération de Russie, approuvée le 12 décembre 1993. L'objectif de cette loi est donc de définir très précisément les conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures pour les différents acteurs impliqués (compagnies nationales, compagnies pétrolières internationales...) au travers d'un régime de licence. Ce contrat administratif, apparenté à la forme concessionnaire (Smith *et al.*, 2000), permet à l'Etat de concéder aux compagnies pétrolières un droit d'exploration et un droit de développement des ressources en hydrocarbures. Le principe du « *Two-key* » (Skyner, 2005) ouvre la voie à une gestion conjointe, Etat fédéral-Régions, des ressources en hydrocarbures voire dans certain cas, le transfert pur et simple de la propriété du sous-sol de l'Etat fédéral et l'affectation de son usage à certaines Régions.

Ce dispositif est complété en 1995 par la loi sur les accords de partage de production⁸. Cette dernière est censée assurer un cadre juridique permettant de sécuriser les investissements étrangers. Au travers d'un contrat, ce régime juridique définit un certain nombre d'obligations (en termes d'investissements dans l'exploration et la production, en termes de rythme de production...) et un certain nombre de droits, notamment quant à la propriété du pétrole une fois produit.

1.2 Les écarts de résultats par rapport au modèle théorique

L'enjeu principal de cette réforme était, au travers de la définition de droits de propriété privés, de modifier les incitations des agents pour les orienter vers des comportements d'efficacité susceptibles d'induire des restructurations de grande ampleur. Ceci devait garantir la croissance de long terme de l'industrie pétrolière grâce à d'importants gains de productivité (soit une rationalisation de l'utilisation des facteurs de production) mais aussi au travers d'un développement plus équilibré (notamment entre la production et l'exploration) assurant le renouvellement de la réserve. Ce schéma était censé se substituer à la gestion extensive et de court terme des ressources en hydrocarbures issue d'un mode de coordination et de développement par les plans tendus de l'économie planifiée.

Au regard de ces objectifs, les résultats apparaissent ambigus dans la mesure où le devenir de long terme de l'industrie pétrolière russe (notamment en termes de croissance de la production) semble tout aussi incertain qu'à la fin des années 1980. Paradoxalement (et même si les raisons diffèrent de l'époque soviétique), les stratégies de court terme centrées sur la maximisation de la production et des exportations continuent d'orienter le comportement des acteurs qui sont nés de la réforme libérale.

Le début des années 2000 a marqué le retour de la Russie sur la scène pétrolière internationale. Avec une production en 2007 de 9,87 Mb/j, elle s'est hissée au deuxième rang mondial derrière l'Arabie Saoudite. Toutefois depuis 2005, on note un net essoufflement de la croissance de la production qui n'a été que de

⁸ Cette loi a été modifiée en 2003. Désormais la forme contractuelle des accords de partage de production est l'exception plutôt que la règle. Seuls les gisements qu'aucun investisseur ne s'est déclaré prêt à développer sous le régime normal de la licence peuvent faire l'objet d'un accord de partage de production. Bakoulev Pavel L. (2003), « Dramatic Changes to Production-Sharing regime », International Law Office, *Energy/Natural Resources*, 18 août 3 p.

2,3 % en 2007, 2,1 % en 2006 et de 2,2 % en 2005. Cette évolution semble se confirmer, voire s'accroître, en 2008, avec des baisses importantes de la croissance de la production pour Gazpromneft, Slavneft et Surgutneftegaz⁹. Elle pose la question du futur sur le moyen-long terme de la production pétrolière russe et conduit à s'interroger sur les raisons de ce ralentissement.

Ce ralentissement semble traduire un épuisement des facteurs qui ont été à l'origine de son rebond spectaculaire. Entre 1999 et 2004, l'essentiel de la production additionnelle est attribuable à deux principaux facteurs : le pétrole non extrait durant la période de transition où l'on a une baisse considérable de la production¹⁰, et celui laissé en terre en raison des pratiques d'extraction des années 1980. Une part essentielle de cette croissance s'explique donc par la réhabilitation des gisements existants et par l'application de techniques de récupération secondaires¹¹, c'est-à-dire par un meilleur (et plus intensif) développement des gisements de Sibérie occidentale hérités de l'époque soviétique. Cette logique, expression de comportements de court terme visant à maximiser la production et donc les exportations (soit des comportements de *cash stripping*), s'avère difficilement reproductible (Kryukov et Moe, 2007).

A l'inverse, les investissements plus risqués et de plus long terme dans l'exploration, qui permettent d'assurer le renouvellement de la réserve, ont largement été négligés durant toute cette période. Si sous le régime soviétique, les additions aux réserves ont excédé la production, ce n'est plus le cas depuis le milieu des années 1990. En 2005 et 2006, les additions aux réserves auraient été supérieures à la production, mais du fait essentiellement de la réévaluation du potentiel des gisements développés grâce à de nouvelles technologies (Kryukov et Moe, 2007).

Les stratégies des compagnies pétrolières se caractérisent ainsi par une aversion au risque marquée. Pour la plupart, la croissance de leur réserve résulte d'une part de stratégies de fusion et d'autre part de la confirmation de réserves existantes. Les investissements dans l'exploration restent très faibles durant toutes les années 1990. Entre 1988 et 1994, le volume d'investissement

⁹ Selon le président de Lukoil, la production pétrolière russe pourrait dans la décennie actuelle ne pas dépasser les 10 Mb/j. "Fear Grow That Russian Output Has Peaked", *Petroleum Intelligence Weekly*, XLVII (16), 21 avril 2008.

¹⁰ En 1994, 24 % des puits russes avaient été fermés.

¹¹ Selon le World Energy Outlook de l'AIE de 2003, plus de la moitié de la hausse de la production est attribuable à trois compagnies, Yukos, Sibneft et Surgutneftegaz. Les deux premières ont massivement investi dans les technologies de récupération assistée (hydro-fracture, forages horizontaux).

réalisé dans la prospection a diminué de 60 % puis baissé de 30 % en 2002 et 2003. En 2009, suite à la baisse des prix du pétrole, les principales compagnies russes, Lukoil, Gazpromneft, TNK-BP, Rosneft ont ajusté à la baisse leur programme d'investissements¹². Ainsi sur la période janvier-septembre 2009, les investissements pour la production de combustibles fossiles auraient diminué de 17,8% si l'on compare à la même période de 2008 (IET, 2009). Par ailleurs, ceux-ci sont peu centrés sur l'exploration de nouvelles zones, activité qui supposerait des investissements plus risqués avec des temps de retour plus longs.

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

1.3 L'impossible effectivité des droits de propriété privés sur les actifs pétroliers dans le contexte institutionnel russe

A l'évidence, les stratégies court termistes de gestion de la ressource pétrolière des compagnies russes s'apparentent à celles d'acteurs dont les droits de propriété ne sont pas sécurisés (Gaddy et Ickes, 2006). La sécurisation de ces droits apparaît alors comme un prérequis nécessaire pour permettre d'inscrire les compagnies privées russes dans un horizon temporel plus long. A notre sens, la volonté désormais affichée de l'Etat russe d'assurer l'effectivité de ses droits de propriétés sur les ressources en terre constitue un basculement de la hiérarchie institutionnelle impliquant des contraintes particulières à la sécurisation des droits de propriété privés sur les actifs pétroliers. Ces derniers ne peuvent assurer leurs rôles fonctionnels de diminuer l'incertitude des opérateurs vis-à-vis des actions de l'Etat et de les inciter à développer des stratégies visant la maximisation de la valeur actualisée de la ressource pétrolière (cf. encadré 1).

¹² "Budget Cuts Spell Trouble For Russian Output", *Petroleum Intelligence Weekly*, XLVII, (47), 24 novembre 2008.

Encadré 1 : Le rôle fonctionnel des institutions formelles dans l'analyse de la NEI

Dans un article à vocation synthétique sur la NEI, Williamson rappelle que ce courant se structure autour de deux niveaux d'analyse des institutions : l'environnement institutionnel et les structures de gouvernance (Williamson, 2000). Ces dernières sont les règles d'ordre privé définies par les individus afin d'encadrer leurs transactions (cf. *infra*). Quant à l'environnement institutionnel, il recoupe les institutions formelles telles qu'elles sont appréhendées par North, c'est-à-dire les contraintes formelles définies par les hommes pour structurer leurs interactions (constitution, lois, droits de propriété) ainsi que les éléments permettant leur mise en application, organes judiciaires et « capacité » administrative d'un Etat notamment (North, 1990). Selon North, les droits de propriété qui prévalent sur les actifs constituent l'une des institutions de coordination les plus importantes à considérer. Les modalités prises par le système de droits de propriété vont en effet déterminer, pour une grande part, le niveau des activités entreprises par les individus, tant dans le domaine de l'échange que dans celui de la production. Deux raisons à cela sont identifiées. En premier lieu, la sécurisation des droits de propriété participe à la domestication de ce que North appelle l'incertitude de « l'environnement humain » (North, 2005a). Cette incertitude renvoie à l'impossible anticipation de la part des individus des actions des personnes avec qui ils interagissent. Elle introduit un biais inhibant susceptible de restreindre le volume des échanges au sein d'une économie. Du point de vue du possesseur d'un actif, la sécurisation de ses droits de propriété introduit une prévisibilité plus grande dans ses relations avec les tiers en raison des contraintes juridiques qu'elle impose à ces derniers. La seconde raison tient à ce que le système de droit de propriété est déterminant de la structure incitative qui s'exerce sur les individus dans la gestion des actifs. En particulier, la sécurisation de droits de propriété complets sur les actifs est perçue comme la condition nécessaire pour inciter les agents à mettre en œuvre des stratégies productives, ayant pour objectif le maintien ou l'accroissement de la valeur des actifs (Alston et Mueller, 2005).

S'il se dégage une vision fonctionnaliste des institutions de la propriété chez les néo-institutionnels, il convient de souligner que la perspective de la complémentarité institutionnelle amène North à rompre avec la perspective normative qui avait pu caractériser ses travaux à une époque. En effet, la complétude et la sécurisation des droits de propriété étaient, et demeurent, pour de nombreux auteurs synonyme de privatisation. Néanmoins, la perspective de la complémentarité institutionnelle constitue un appel à se dégager de manière progressive de cette vision normative et universelle. En effet, la structure incitative des droits de propriété ne peut-être appréhendée que si l'on prend en considération les effets des institutions informelles ainsi que les mécanismes de leur mise en application effective. La nécessité de distinguer la fonction de la forme des institutions est ainsi une idée de plus en plus importante. Les résultats économiques différenciés entre les réformes russes et chinoises ont à l'évidence nourri cette réflexion. Aux résultats plus que mitigés en termes d'incitations à l'investissement de la privatisation rapide et de masse en Russie s'oppose un dynamisme certain reposant pour partie sur une structure originale de droits de propriété en Chine: les *township-village-enterprises*. Leur structure de propriété combine une propriété des autorités locales permettant d'assurer un engagement crédible de la part des autorités fédérales ainsi que certains mécanismes incitatifs (Oppen, 2008). L'enjeu est donc pour les auteurs de la NEI, ou ceux qui en sont proches, d'approfondir la compréhension des *second best institutions* (Rodrik, 2008) ou des institutions de la transition (Murrell, 2005).

Deux facteurs principaux fondent la contradiction entre l'effectivité des droits de propriété privés sur les actifs et celle des droits de propriété étatiques sur les ressources. En premier lieu, la crédibilité des engagements contractuels de l'Etat demeure problématique aux yeux des compagnies en raison du statut juridique différent des deux partenaires, l'Etat étant à la fois partie prenante à la transaction et autorité ultime légitime en charge de la protection des droits (Noël, 2000). Cette contradiction peut dans une certaine mesure être surmontée, en particulier par le recours au droit international ou par l'opportunité offerte aux compagnies de se tourner vers des organes juridiques indépendants au sein du pays. Deux conditions qui sont très partiellement remplies en Russie (Tompson, 2005 ; Reynolds et Kolodziej, 2007).) A cet égard, il convient de noter la synthèse récente réalisée par T. Wälde sur la question des clauses de stabilisation intégrées au sein des contrats pétroliers et des traités internationaux de protection des investissements dans l'amont pétrolier. Selon l'auteur, il est nécessaire de ne pas surestimer l'efficacité de ces instruments légaux pour sécuriser les droits d'accès aux ressources des compagnies privées (Wälde, 2008). Cela amène nécessairement à reconsidérer la pertinence des arguments théoriques en faveur de la privatisation des actifs pétroliers. Même en acceptant la théorie des droits de propriété sur laquelle sont construits ces arguments, toute privatisation des actifs pétroliers, entendue comme la délégation à des firmes privées des opérations de l'amont pétrolier, n'induit pas une sécurisation des droits. Les opérateurs ne peuvent être incités à développer des stratégies productives car les droits de propriété privés sur les actifs pétroliers ne peuvent permettre une diminution de l'incertitude. Le second facteur est le caractère temporaire et partiel du droit d'accès à la ressource octroyé aux compagnies privées par l'Etat. En effet, l'accès aux ressources par les compagnies se réalise au travers de l'acquisition de licences ou la signature d'accords de partage de production dont la durée de validité est nécessairement limitée. En outre, la volonté légitime des Etats à contrôler le rythme de déplétion des ressources induit nécessairement une atténuation du droit d'usage de l'actif transféré aux compagnies.

Un dernier élément important participe également à contraindre les possibilités de sécurisation des droits de propriété sur les actifs pétroliers en Russie. Il tient à l'illégitimité avec laquelle est perçu par la population russe le programme de privatisation des actifs pétroliers (Stiglitz, 2007 ; Sapir, 2007). Rappelons que ce processus s'est déroulé au travers du programme *Loans for Shares* grâce auquel les oligarques ont acquis le droit de contrôle des actifs, à la suite de ventes aux enchères particulièrement opaques et pour des prix sous-évaluant largement leurs valeurs. Comme le souligne

Sapir (2007, pp. 28-29), « *la population russe continue de penser, non sans quelques bonnes raisons, qu'elle a été massivement spoliée. Elle est donc structurellement en position de contestation et de revendication par rapport aux pouvoirs politiques et économiques. Le pouvoir politique, pour maintenir son autorité, est alors contraint de se tourner contre le pouvoir économique issu des privatisations* ». Conséquemment, l'engagement crédible de l'Etat à sécuriser les droits de propriété sur les actifs demeure foncièrement et structurellement problématique. A cet égard, les évolutions des positions définies par V. Poutine vis-à-vis des oligarques, particulièrement ceux opérant dans le secteur pétrolier, témoignent des contraintes et du cercle vicieux induit par l'illégitimité de la privatisation des actifs. Lors du premier mandat les relations entre les autorités et les oligarques se sont structurées autour du « pacte » informel selon lequel l'Etat s'engageait à ne pas revenir sur le résultat des privatisations, dès lors que les oligarques investissaient de manière productive en Russie et s'acquittaient de leurs obligations fiscales. L'inefficacité de ce pacte à modifier les incitations des oligarques, du moins dans le secteur pétrolier, témoigne des difficultés, sans doute rédhitoires, induites par l'illégitimité de la privatisation pour assurer la sécurisation de ces droits par un engagement crédible de l'Etat¹³.

2- La reprise en mains de l'Etat : vers une plus grande cohérence de l'arrangement institutionnel ?

L'ineffectivité des droits de propriété sur les actifs pétroliers ne constitue sans doute pas un empêchement rédhitoire à la délégation des activités de l'amont pétrolier à des compagnies privées. Néanmoins, force est de reconnaître que cette donnée de l'environnement institutionnel pose des problèmes de coordination particuliers, auxquels la structure de gouvernance définie par l'Etat doit répondre. Il s'agit en particulier de voir si l'Etat russe est en mesure de définir des arrangements contractuels aptes à structurer les incitations des compagnies dans un horizon temporel plus long. Conformément à la ligne de réflexion de la NEI portant sur les liens

¹³ Parallèlement à la remarque développée précédemment, il est sans doute possible de ne pas limiter à la simple Russie les effets vicieux de l'illégitimité de la privatisation de l'amont pétrolier. Ainsi, J. Stiglitz insiste sur le fait que la privatisation du secteur pétrolier – entendue au sens de la délégation des activités de l'amont pétrolier à des compagnies privées - ne peut que très difficilement se réaliser sans l'occurrence de phénomènes de collusion entre les agents de l'Etat et les compagnies. Dans cette perspective, toute privatisation est entachée d'une illégitimité forte rendant inefficaces les droits de propriété. (Stiglitz, 2007)

de complémentarité entre les différentes institutions, cette capacité est jugée à l'aune des spécificités de l'environnement institutionnel russe (Cf. encadré 2). A notre sens, celles-ci contraignent fortement les possibilités de réformer de manière adéquate la structure de gouvernance encadrant la transaction, la politique des licences et le régime fiscal notamment.

Encadré 2 : Les liens de complémentarité entre l'environnement institutionnel et les structures de gouvernance

La branche de l'économie des coûts de transaction (ETC) au sein de la NEI est celle qui prend pour objet d'étude les structures de gouvernance (Williamson, 2005). Ces dernières sont entendues comme le cadre contractuel implicite ou explicite au sein duquel les transactions prennent place. Ces règles d'ordre privé sont rendues nécessaires afin de prémunir les parties-prenantes d'une transaction contre les comportements potentiellement opportunistes de leur partenaire. Cette tendance comportementale attribuée aux individus par Williamson est responsable de l'ensemble des problèmes de coordination susceptibles de se manifester en raison de l'existence d'asymétries d'information. Comparativement aux autres théories des contrats qui s'attachent à définir les arrangements contractuels aptes à surmonter ces problèmes, l'ECT pose le postulat que les problèmes de coordination ne peuvent être résolus que partiellement grâce à des arrangements incitatifs *ex ante*. L'opportunisme *ex post* à la transaction demeure probable et les institutions de la gouvernance ont principalement comme objectif de minimiser les risques de son occurrence.

Si la branche de l'ECT considère à l'origine que les spécificités des transactions, et donc les problèmes particuliers de coordination qu'elles posent, constituent le prisme unique à travers lequel il convient de juger de la pertinence des modalités prises par les différentes structures de gouvernance, la nécessité de prendre également en considération dans l'analyse les caractéristiques de l'environnement institutionnel s'impose à l'heure actuelle (Saussier et Yvrande-Billon, 2007). Deux liens de complémentarité entre l'environnement institutionnel et le choix d'une structure de gouvernance adéquate sont mis en avant. En premier lieu, les formes prises par les institutions formelles sont, au même titre que les spécificités de la transaction, des éléments déterminants des problèmes de coordination auxquels doivent répondre les structures de gouvernance. Cela tient à leur influence sur les incitations des individus et leur capacité plus ou moins grande à réduire l'incertitude à laquelle ils sont confrontés lors de leurs interactions (Williamson, 1991). En second lieu, les spécificités de l'environnement institutionnel, principalement les institutions juridiques et les capacités administratives d'un pays, affectent la faisabilité de mise en œuvre de telle ou telle structure de gouvernance. Des arrangements contractuels s'étant montrés aptes à surmonter les problèmes particuliers de coordination induits par une transaction peuvent se révéler inefficaces au sein d'un autre environnement institutionnel (Levy et Spiller, 1996). Ainsi, l'environnement institutionnel impose des contraintes spécifiques sur le choix adéquat des structures de gouvernance encadrant une transaction ; il affecte aussi bien l'efficacité relative intrinsèque des structures de gouvernance que les possibilités de leur mise en œuvre.

2.1 Les contraintes à l'amélioration de la structure de gouvernance encadrant la transaction

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

Si les autorités sont bien sûr au fait des effets pervers induits par la structuration du régime fiscal autour de taxes visant le niveau de production et le chiffre d'affaire des compagnies, les arrangements n'ont jusqu'à ce jour modifié le système qu'à la marge (*cf.* encadré 3). L'explication de ce paradoxe semble tenir aux difficultés que rencontre l'Etat pour contrôler *ex post* les compagnies afin de se prémunir contre leurs stratégies d'évasion fiscale dès lors que des taxes flexibles sont introduites. Les coûts de contrôle induits par la mise en place des taxes flexibles contraignent de manière relativement forte leur effectivité par rapport aux taxes sur le volume de production. L'Etat doit en effet être en mesure de contrôler à la fois les prix de vente du brut et les coûts de production de chaque gisement. Sinon, le risque est fort que les compagnies profitent de leurs avantages informationnels pour minimiser artificiellement leurs

obligations fiscales. Indéniablement, ce risque est devenu réalité avant la réforme de 2002. En témoignent l'ampleur prise par le mécanisme de transfert des prix et le gonflement artificiel des coûts de production opéré par les compagnies (Kryukov et Moe, 2007)¹⁴. Face à ces difficultés, les autorités russes préfèrent donc structurer leur régime fiscal autour de taxes relativement simples à administrer, au prix du système incitatif problématique qu'elles engendrent (Dienes, 2004). Les déclarations d'un économiste du ministère des ressources naturelles sont à cet égard révélatrices. Il met en exergue que la possibilité d'une refonte globale du régime fiscal, afin de fonder ce dernier sur les profits, ne sera pas à l'ordre du jour tant que les compagnies n'auront par révélé la rentabilité effective des gisements qu'elles exploitent (Vygon, 2009). Les capacités administratives de l'Etat russe freinent donc fortement une réforme profonde du régime fiscal pourtant nécessaire afin d'orienter les comportements des opérateurs au sein d'un horizon temporel de plus long terme.

Encadré 3 : Les principaux traits de la politique fiscale de la Russie en matière pétrolière

La fiscalité russe en matière pétrolière se structure autour de deux taxes principales :

- l'une sur l'extraction minière (*Mineral Extraction Tax*) est de l'ordre de 17,40 \$/bl ;
- l'autre sur les exportations varie en fonction des prix internationaux du pétrole brut.

Compte tenu de la nécessité impérieuse de relancer les investissements, notamment dans l'exploration, le gouvernement s'est engagé à procéder à un certain nombre d'allègements fiscaux sans toutefois procéder en une réforme en profondeur de l'ensemble.

Les principales modifications en discussion ou déjà introduites sont les suivantes :

- une "*tax holiday*" d'une durée de 15 ans pour les gisements *offshore* de Timan Pechora, de la Sibérie orientale et d'une durée de 7 ans pour ceux de la péninsule de Yamal¹⁵. Ces allègements fiscaux pourraient être étendus aux gisements de la mer d'Okhotsk et à ceux de la mer Noire ;
- la taxe sur l'extraction minière ne s'applique qu'à partir de 15 \$/bl contre 9 \$/bl actuellement ;

¹⁴ Concernant le mécanisme de transfert des prix, se référer notamment aux travaux de la Banque mondiale. (World Bank, 2004)

¹⁵ Cette exemption ne concerne aujourd'hui que la Sibérie orientale, les gisements épuisés et les projets concernant le brut lourd.

- une taxe à l'exportation nulle pour certains gisements de Sibérie orientale. Une liste de gisements a déjà été approuvée par le gouvernement. Elle inclut notamment le gisement de Vankor développé par Rosneft. Cette liste pourrait être étendue à d'autres gisements. Aucune précision n'est pour l'heure donnée quant à la durée de cette exemption. Notons que cette dernière est l'objet d'une controverse importante au sein même du gouvernement russe. D'un côté le ministère des finances souhaite la supprimer pour des raisons d'équilibre budgétaire. De l'autre, le ministère de l'Energie entend la maintenir pour relancer le processus d'exploration dans les zones difficiles. Cette question de l'exemption de la taxe à l'exportation illustre les contradictions entre les objectifs stratégiques de la Russie (maintenir la croissance de sa production pétrolière) et les enjeux budgétaires.

Pour l'heure la taxe sur les exportations reste inchangée, même si des taux différenciés pourraient être introduits selon la qualité des produits pétroliers. Toutefois, les ajustements devant refléter les évolutions du prix du pétrole seraient effectués plus rapidement afin de ne pas avoir le taux de fiscalité le plus élevé au moment où les prix baissent.

Sources : "Petroleum Moscow Urged to Clarify Output Policy", *Petroleum Intelligence Weekly*, 22 septembre 2008 ; "More tax breaks for offshore fields".- *Argus FSU Energy*, 31 juillet 2009 ; "Russia redesigns fiscal policy to boost oil E&P".- *Oil and Gas Journal*, 20 avril , 2009, p. 18-21 ; "More fields lined up for zero duty".- *Argus FSU Energy*, 20 novembre 2009 ; "Shmatko backs zero duty".- *Argus FSUE*, 16 avril 2010.

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

commissions en charge de la surveillance des opérations, du moins du point de vue des opérateurs¹⁶.

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

2.2 La compagnie d'Etat : une réponse organisationnelle à l'ineffectivité des arrangements institutionnels de marché ?

C'est au regard des contraintes relatives à la modification adéquate des institutions formelles que les actions du Kremlin vis-à-vis de l'industrie pétrolière peuvent être rendues intelligibles. L'ouverture de l'amont pétrolier à des opérateurs privés au sein d'un environnement institutionnel rendant inopérants les arrangements contractuels aptes à répondre aux problèmes de coordination induits par les spécificités de la transaction, peut être caractérisée d'incohérence institutionnelle. Cette incohérence a appelé une réorganisation de l'industrie pétrolière. Si la « reprise en mains » par l'Etat est une caractéristique importante de cette réorganisation, elle n'épuise pas l'ensemble des évolutions actuelles.

L'augmentation de l'actionnariat de l'Etat dans le capital de certaines compagnies pétrolières est une des premières lignes essentielles de la réorganisation de l'industrie pétrolière. Elle a pour conséquence essentielle de faire coexister des formes de propriété multiples au sein de ce secteur. A côté des compagnies privées que sont Lukoil et Surgutneftegaz, sont apparues deux entreprises verticalement intégrées majoritairement détenues par l'Etat, Rosneft et Gazprom. L'irruption de la grande société gazière sur la scène pétrolière russe (notamment au travers de l'achat de Sibneft en 2005)

¹⁶ Notons que les réaffectations de licences n'ont été à ce jour que peu observées en pratique. Néanmoins, les menaces de révocation de licence sont souvent instrumentalisées par les autorités pour privilégier l'entrée au sein des consortiums de compagnies publiques.

constitue de fait le deuxième élément de la restructuration de ce secteur. L'Etat contrôle aujourd'hui un peu plus de 30 % de la production pétrolière, ce qui en termes de droits de propriété modifie la nature de l'oligopole pétrolier créé dans les années 1990 (*cf.* tableau 2).

Cette montée en puissance de l'Etat dans l'actionnariat des grandes compagnies pétrolières russes s'accompagne d'un durcissement des conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures de la Russie. Ce durcissement s'est d'abord opéré au détriment des Régions. Les différents amendements relatifs à la loi sur le sous-sol ont ainsi mis fin au principe d'attribution conjointe Etats-Régions des licences d'exploration et de développement au profit de l'Etat. Les Régions ne jouent plus qu'un rôle consultatif dans ce domaine. Le contrôle accru de l'Etat sur l'attribution des ressources s'opère également au détriment des investisseurs étrangers, même si un nouveau projet de loi sur l'utilisation du sous-sol, en préparation depuis de longs mois, tarde à être approuvé. D'une part, l'élaboration d'une liste de gisements qualifiés de stratégiques pour lesquels le principe d'appel d'offre ne serait pas appliqué (l'Etat se réservant le droit de choisir les compagnies devant développer les gisements) semble acquise. D'autre part, la loi sur les investissements étrangers dans les entreprises stratégiques, adoptée en 2008, limite à 10 % la part d'un investisseur étranger dans une entreprise d'hydrocarbures. Au-delà une autorisation spéciale est requise d'une commission présidée par le premier ministre¹⁷. Dernier élément de ce dispositif, selon les amendements à la Subsoil Law de 2008, les réserves (importantes) des gisements offshore seront attribuées pour leur développement exclusivement aux compagnies d'Etat. Les récentes entrées de Gazprom dans l'accord de partage de production de Sakahline II ou dans le développement de Kovykta tendraient à démontrer que le développement de gisements importants ne se fera pas sans qu'une compagnie d'Etat russe soit impliquée (si possible majoritairement). Une telle évolution n'exclut pas les investisseurs étrangers mais offre une ouverture limitée, contrôlée par l'Etat, du territoire russe en fonction de ses objectifs.

¹⁷ "Russia: Duma passes law limiting foreign investment in strategic enterprises", *BOFIT Weekly*, n°13, 28.03.2008.

**Tableau 2 : Les principales compagnies pétrolières russes en
2009
(en termes de production)**

	Compagnies pétrolières	Production en Mb/j
Compagnies privées	Lukoil	1,80
	TNK-BP	1,41
	Surgutneftegaz	1,18
	Slavneft (50 privé, 50 public)	0,31
	RussNeft	0,24
Compagnies majoritairement détenues par l'Etat	Rosneft	2,41
	Gazprom	1,05
	<i>Dont GazpromNeft</i>	0,59
Compagnies régionales	Tatneft	0,52
	Bashneft	0,25
Autres (dont les PSA)		0,79
Total		9,96

Source : « Russian oil production ». - Argus FSUE, 29 janvier 2010

Si ce « nouveau » modèle organisationnel n'est pas encore parfaitement stabilisé et défini, il ne semble pourtant pas que l'on s'oriente vers un modèle de type OPEP. Ce dernier articule en effet propriété publique totale du capital des compagnies et un monopole d'accès aux ressources pour ces compagnies, soit une fermeture totale du territoire aux investisseurs étrangers (Boussena et Locatelli, 2005). Différents éléments tendraient à le prouver. La coexistence des différentes formes de propriété se retrouve au sein même des compagnies russes, aucune d'entre elles n'étant totalement détenue par l'Etat. Gazprom comme Rosneft ont diversifié leur actionnariat en direction des investisseurs privés, qu'ils soient d'origine nationale ou internationale. Il est significatif que l'augmentation de la part de l'Etat dans le capital de Gazprom (de 38 à 51 %) se soit dans le même temps accompagnée de la libéralisation de son marché des actions (Locatelli, 2007). Il est intéressant de noter que les analyses empiriques portant sur les résultats des processus de privatisation dans les pays en transition tendent à mettre en avant que les compagnies publiques partiellement privatisées constituent une structure de propriété induisant une efficacité opérationnelle relativement importante. Cela amène P. Murrell à émettre l'hypothèse selon laquelle la privatisation partielle des compagnies publiques constitue la structure de propriété de la

transition la plus à même d'inciter aux comportements productifs au sein d'un environnement institutionnel en transition (Murrell, 2005). Par ailleurs, la particularité de la Russie réside dans la présence de deux compagnies d'Etat dans le secteur pétrolier qui tendent de plus en plus à se trouver en concurrence, notamment pour l'attribution des licences d'exploration et de développement de nouveaux gisements. Ces deux éléments caractéristiques du modèle pétrolier russe en gestation pourraient constituer des arrangements permettant le maintien d'incitation à l'efficacité pour les compagnies nationales. Enfin, les stratégies d'internationalisation, qu'elles se concrétisent par une politique de descente en aval sur les marchés européens¹⁸ ou par une tentative de diversification à l'étranger du portefeuille de réserves, témoignent d'une volonté marquée de ces acteurs de s'intégrer à l'économie mondiale et de se positionner en concurrents des principales compagnies pétrolières internationales.

En conclusion : Les perspectives d'évolution de la production pétrolière russe

Le profil de production de l'industrie pétrolière russe sur le long terme sera en partie déterminé par la capacité du modèle organisationnel issu des évolutions actuelles à assurer le renouvellement des réserves. A cet égard, il convient de répondre à la question suivante : le fait d'imposer une compagnie nationale au sein des consortiums est-il susceptible d'induire une gestion de plus long terme des ressources pétrolières de la part des opérateurs? Deux réponses, qui diffèrent selon leur degré d'optimisme, peuvent être avancées et permettent d'esquisser deux schémas d'évolution de la production pétrolière à moyen/long terme.

Il peut être argumenté que les compagnies nationales, Rosneft en particulier, connaissent également des droits de propriété atténués et développent des stratégies propres en réponse au cadre institutionnel dans lequel elles évoluent. Dans cette perspective, il est difficilement envisageable de percevoir une modification de la gestion des ressources par les opérateurs (Kalyuzhnova et Nygaard, 2008 ; Kravkov et Moe, 2007)¹⁹. Dans ce cas, la reprise en main ne

¹⁸ A ce jour, ce sont Lukoil et Gazprom qui ont le plus nettement développé ces logiques. L'intégration vers l'aval des marchés européens est en particulier pour Gazprom une réponse à la libéralisation des marchés gaziers de l'UE (Locatelli, 2007).

¹⁹ Il est sans doute encore trop tôt pour analyser les stratégies de gestion de la ressource pétrolière par les compagnies nationales. Indéniablement, jusqu'à un passé récent, les compagnies publiques ne se sont pas démarquées de leurs homologues privées pour ce qui est des efforts engagés

se traduit pas par une modification de la structure de gouvernance et laisse perdurer des stratégies de court terme de la part des opérateurs. Un plateau au niveau de production actuel, voire peut-être à un niveau relativement supérieur²⁰, pourrait en découler, suivi d'un déclin rapide. Sur la base d'un niveau de réserves russes identifiées de 124,4 Gb - estimations parmi les plus plausibles - une stabilisation au niveau de production actuel de 10 Mb/j amènerait un épuisement relatif des réserves russes au-delà de 2020. Après une décennie de déclin rapide, la Russie produirait aux alentours de 5 Mb/j en 2030.

Mais l'analyse menée ici de la complémentarité entre les institutions de coordination permet néanmoins d'avancer une perspective peut être plus optimiste. Si les compagnies nationales permettent aux autorités de diminuer leurs déficits informationnels et de diminuer ainsi les coûts de contrôle *ex post* des compagnies, une réforme adéquate des arrangements contractuels pourrait être envisagée, en particulier l'introduction d'une plus grande flexibilité au sein du régime fiscal. A cet égard, il convient de souligner que l'une des premières lois proposées à la Douma après l'entrée en fonction de V. Poutine en tant que premier ministre a porté sur les exemptions fiscales évoquées précédemment²¹. Alors que Lukoil et Surgutneftegas plaident depuis longtemps pour un tel allègement, Rosneft s'est plus récemment prononcé en faveur de cette mesure. Cette prise de position de la compagnie publique a sans doute été décisive dans la décision des autorités russes d'alléger les charges fiscales. Cet exemple est significatif du rôle de *benchmarking* que les autorités entendent faire jouer à Rosneft. L'alternative est donc celle d'une modification des stratégies des opérateurs, soit par un contrôle direct effectif de Rosneft et Gazprom par les autorités, soit par une modification des arrangements contractuels. Un plateau plus large, suivi d'un déclin moins marqué, pourrait alors être observé. Une modération du niveau de production à 6-7 Mb/j pourrait induire un déclin moins rapide de la production, permettant à la Russie d'éviter d'être importatrice de pétrole avant la moitié du XXIème siècle. Ces deux perspectives montrent que la réussite du pari engagé par les autorités russes dépend fondamentalement des relations qui vont se nouer entre l'Etat fédéral et les compagnies nationales

dans l'exploration de nouveaux gisements (Kryukov et Moe, 2007). L'analyse récente du CERA tend néanmoins à montrer que Rosneft et Gazprom se posent désormais en leaders de l'exploration en Sibérie Orientale (CERA, 2007).

²¹ "First gathering of cabinet's presidium group focuses on taxation policy and social issues", *BOFIT Weekly*, n°22, 30.05.2008.

Références

- Agence Internationale de l'Energie (2003), *World Energy Investment Outlook 2003*, OCDE/AIE, Paris.
- Ahrend R. (2006), "Russia's Post-Crisis Growth: Its Sources and Prospects for Continuation", *Europe-Asia Studies*, 58 (1), pp. 1-24.
- Ahrend R. et W. Thompson (2006), "Realising the Oil Supply Potential of the CIS: The Impact of Institutions and Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, n°484, OECD Publishing.
- Alston L. J. et B. Mueller (2005), "Property right and the State", in C. Ménard & M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, The Netherlands, pp. 573-590.
- Amable B. (2005), *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Edition du Seuil, Paris.
- Aoki M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Aslund A. (2006), "Russia's Energy Policy: A Framing Comment", *Eurasian Geography and Economics*, 47 (3), pp. 321-328.
- Bakoulev P. L. (2003), « Dramatic Changes to Production-Sharing regime », *International Law Office, Energy/Natural Resources*, 18, 3p.
- Balzer H. (2005), "The Putin Thesis and Russian Energy Policy", *Post-Soviet Affairs*, 21 (3), pp. 210-225.
- Boussena S., J-P. Pauwels, C. Locatelli et C. Swartenbroekx (2006), *Le défi pétrolier. Questions actuelles du pétrole et du gaz*, Vuibert, Paris.
- Boussena S. et C. Locatelli (2005). "Towards a more coherent oil policy in Russia?", *Opec Review*, XXIX (2), pp. 85-105.
- Brousseau E. (2008), "Contracts: From Bilateral Set of Incentives to the Multi-Level Governance of Relations", in E. Brousseau & J-M. Glachant (eds.), *New Institutional Economics. A Guidebook*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 37-66.
- Brousseau E. et J-M. Glachant (2002), "The Economics of Contracts and the Renewal of Economics", in E. Brousseau et J-M. Glachant [eds.], *The Economics of Contracts. Theories and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-30.
- Cambridge Energy Research Associates (2007), *In Search of a Growth Formula. How Will the State Companies Develop Their New Assets?*, CERA Russian and Caspian Energy Watch.
- Chavance B. (2001), "Organisations, Institutions, système : types et niveaux de règles", *Revue d'économie industrielle*, Vol. 97, n°1, pp. 85-102.
- Dienes L. (2004), "Observations on the Problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia", *Eurasian Geography and Economics*, 45 (5), pp. 319-345.

Dutraive V. (2009), "Economic Development and Institutions. Anatomy of the New New Institutional Economics' Research Program", *Revue de la regulation*, n°6.

Finon D. et C. Locatelli (2003), "L'échec de l'introduction d'institutions de marché dans une économie en transition", *Economie appliquée*, LVII (3), pp. 51-88.

Furubotn E. G. et S. Pejovich (1972), "Property rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature*, X (4), pp. 1137-1162.

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

Hellman J. & Kaufmann D. (2001), "La captation de l'Etat dans les économies en transition : un défi à relever", *Finances & Développement*, Vol. 38, n°3, pp. 31-35.

Institute of the Economy in Transition (2009), "Russian Economy; Trends and Perspectives", 12, IET Moscou

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

Khartukov E. (2001), "Russia's Oil Business: Any Niche for a National Company?", *The Journal of Energy and Development*, 25 (2), pp. 217-238.

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

Kryukov V. et A. Moe (2007), "Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-Prone Environment", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 48, n. 3, pp. 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), pp. 131-150.

Levy B. et P. T. Spiller [eds] (1996), *Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ménard Claude (2003), "L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats", *Cahiers d'économie politique*, n°44, pp. 103-115.

Milov V., L. Coburn et I. Danchenko (2006), "Russia's Energy Policy, 1992-2005", *Eurasian Geography and Economics*, 47 (3), pp. 310-338.

Murrel P. (2005), "Institutions and Firms in Transition Economies", in C. Ménard & M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, The Netherlands, pp. 667-699.

Noël P. (2000), "La constitutionnalisation du régime juridique international des investissements pétroliers et la reconstruction du

marché mondial », *Cahier de recherche du LEPII-EPE n°20*, LEPII-EPE.

North D. C. (2005a), *Le processus du développement économique*, Edition d'Organisation, Paris.

North D. C. (2005b), "Institutions and the Performance of Economies Over Time", in C. Ménard & M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, The Netherlands, pp. 21-30.

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

Opper S. (2008), "New Institutional Economics and Its Application on Transition and Developing Economies", in E. Brousseau & J-M. Glachant (eds.), *New Institutional Economics. A Guidebook*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 389-405.

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

Rodrik Dany (2008), "Second Best Institution", *American Economic Review*, Vol. 98, n°2, pp. 100-104.

Roland G. (2000), *Transition and Economics: Politics Markets, and Firms*, The MIT Press, Cambridge, Massachusett.

Sagers M. J. (2006a), "The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect?", *Eurasian Geography and Economics*, 47 (5), pp. 505-545.

Sagers M. J. (2006b), "Russia's Energy Policy: A Divergent View", *Eurasian Geography and Economics*, 47 (3), pp. 314-320.

Sapir J. (2007), "Quel bilan économique pour les années Poutine ?", *Document de travail du Centre d'études des modes d'industrialisation*, n°07-1, CEMI/EHESS. Consulté le 05/06/07 sur la page : <http://cemi.ehess.fr/document.php?id=981>

Saussier S. et A. Yvrande-Billon (2007), *Economie des coûts de transaction*, La Découverte, Collection Repères, Paris.

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, pp. 127-157.

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

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

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

Vandenberg P. (2002), "North's Institutionalism and the Prospect of Combining Theoretical Approaches", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26, n°2, pp. 217-235.

Vygon G. (2009), "Russia Redesigns Fiscal Policy to Boost Oil E&P", *Oil & Gas Journal*, Vol. 107 (15), pp. 18-21.

Wälde T. W. (2008), "Renegotiating Acquired Rights in the Oil and Gas Industries: Industry and Political Cycles Meet the Rule of Law", *Journal of World Energy Law & Business*, 1 (1), pp. 55-97.

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

Williamson O. E. (2005), "Transaction Cost Economics", in C. Ménard & M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, The Netherlands, pp. 41-65.

Williamson O. E. (1991), "Comparative Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Administrative Science Quarterly*, 36 (2), pp. 269-296.

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

Argus FSU Energy, différents numéros.

Bofit Weekly, différents numéros.

Petroleum Intelligence Weekly, différents numéros.