



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

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 1/2010

**La politique pétrolière et gazière de la Russie
un cadre organisationnel et institutionnel
en gestation pour l'accès aux ressources
en hydrocarbures**

**Catherine Locatelli
Sylvain Rossiaud**

Mars 2010

La politique pétrolière et gazière de la Russie : un cadre organisationnel et institutionnel en gestation pour l'accès aux ressources en hydrocarbures

C. Locatelli, S. Rossiaud
LEPII, Université de Grenoble, CNRS
Mars 2010

Résumé

Cet article se propose de rendre compte des évolutions récentes de la structure institutionnelle et organisationnelle définie par les autorités fédérales russes pour encadrer l'accès à leurs ressources en hydrocarbures. Après avoir présenté succinctement ces évolutions, les raisons qui les ont sous-tendues et leurs conséquences en termes d'ouverture aux investisseurs étrangers, l'analyse se recentre sur l'impact de cette politique d'hydrocarbures russe sur le mode de gestion par l'Union européenne de ses relations énergétiques avec la Russie : il est mis en évidence que les normes et règles promues par l'UE au travers du Traité sur la Charte de l'énergie entrent en contradiction avec la politique des hydrocarbures russe.

* * *

Cet article se propose de rendre compte des évolutions récentes du système institutionnel et organisationnel défini par les autorités fédérales russes pour encadrer l'accès à leurs ressources en hydrocarbures. Pour ce qui est des ressources pétrolières, le dilemme qui semble présider aux évolutions en cours tient à la nécessité pour l'Etat d'offrir un environnement institutionnel susceptible d'une part d'inciter les compagnies pétrolières à explorer de nouveaux gisements et qui, d'autre part, lui permette de capter la rente pétrolière. La question des modalités d'accès aux ressources gazières ne peut quant à elle être séparée des intérêts de Gazprom concernant son intégration en aval de la chaîne gazière dans les pays de l'Union européenne. La « réciprocité » dans l'échange d'actifs semble dès lors constituer le prisme de la politique gazière russe. Même si certaines spécificités et problématiques diffèrent entre la politique gazière et la politique pétrolière, il est ici mené une analyse conjointe du modèle russe pour l'accès aux hydrocarbures. Le premier point revient sur ces évolutions en identifiant les caractéristiques saillantes du modèle russe d'accès aux ressources en hydrocarbures. Le second point focalise l'attention sur le fait que ce modèle défini par la Russie entre en contradiction avec les normes et règles promues par l'Union européenne au travers du Traité sur la Charte de l'énergie. Cela ouvre nécessairement le débat sur les alternatives au mode de gestion par la Charte de l'interdépendance énergétique entre la Russie et l'Union européenne.

1. Les évolutions du modèle des hydrocarbures russes

Les réformes du secteur des hydrocarbures russes depuis le début des années 2000 visent à définir un nouveau modèle organisationnel. Ce dernier doit pouvoir répondre et prendre en compte les principales caractéristiques d'une politique pétrolière et gazière mise explicitement au service de la croissance et de la reconstruction économique (Heinrich, 2008). Deux facteurs caractérisent plus particulièrement les évolutions en cours, en comparaison du modèle des années 1990 qualifié par Aslund de « modèle libéral » (Aslund, 2006). En premier lieu, les compagnies d'Etat semblent être les acteurs clés du nouvel arrangement institutionnel de l'industrie des hydrocarbures. En 2008, Rosneft, GazpromNeft, Tatneft et Slavneft (pour

moitié) représentaient 39,7 % de la production pétrolière russe (cf. tableau ci-dessous). Quant à Gazprom, avec 86 % de la production gazière, il bénéficie du monopole du transport et des exportations.

Le poids des compagnies pétrolières dans la production de pétrole de la Russie selon leur type de propriété

	2003	2008
Compagnies privées, %	72,6	43,9
Compagnies d'Etat, %	4,8	39,7
Compagnies « régionales » et autres, %	22,6 (1)	17,4 (1)
Total de la production	8,4 Mb/j	9,82 Mb/j

Note : (1) : On pourrait considérer que la production des compagnies régionales, c'est-à-dire des compagnies majoritairement détenues par les régions, soit à intégrer dans la production des compagnies d'Etat. Il nous semble toutefois que le statut de ces compagnies est quelque peu différent. Elles ne peuvent donc pas être assimilées à des compagnies d'Etat.

Source : Rossiaud S., Locatelli C. (2009). The obstacles in the way of stabilizing the russian oil model. *Post-Communist Economies*, vol. 21, n° 4, pp. 425-438 ; Hanson P. (2009). Russian energy policy and the global crisis. *Energy Economist*, n° 336, October, pp. 5-7.

En deuxième lieu, la montée en puissance des compagnies d'Etat dans la production pétrolière s'accompagne d'un durcissement des conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures russes, ou tout au moins d'un contrôle étroit et maîtrisé de l'accès aux ressources par la puissance publique. Ce durcissement s'opère d'abord au détriment des régions. Différents amendements relatifs à la loi sur le sous-sol ont mis fin au principe d'attribution conjointe Etats-Régions des licences d'exploration et de production, et consacré la prééminence de l'Etat fédéral dans ce domaine (LeBoeuf, Lamb, Greene, MacRae, 2005)¹. Il concerne ensuite les investisseurs étrangers. D'une part, la définition d'une liste de gisements dits stratégiques pour lesquels les licences d'exploration et de développement sont attribuées directement par l'Etat sans passer par la procédure des appels d'offre comme l'exige la loi est acquise (loi gazière de 2006)². D'autre part, la loi sur les investissements étrangers dans les entreprises stratégiques, adoptée en mai 2008, limite à 10 % la part d'un investisseur étranger privé dans une entreprise d'hydrocarbures et à 5 % s'il s'agit d'une compagnie d'Etat étrangère. Au-delà, une autorisation spéciale d'une commission présidée par le premier ministre est requise³. Dernier élément de ce dispositif, selon les amendements à la *Subsoil Law* passés en 2008, les réserves (importantes) des gisements offshore seront attribuées pour leur développement exclusivement aux compagnies d'Etat (pour l'heure Rosneft et Gazprom).

- Quelle place pour les investisseurs étrangers ?

¹ Même si les pouvoirs régionaux sont toujours présents dans les commissions d'attribution de ces licences, ils n'ont plus qu'un rôle consultatif.

² C'est sous ce principe qu'a pu être attribué à Gazprom la licence de développement du gisement de gaz naturel Chayandinkoye qualifié de gisement stratégique. Les réserves de ce gisement situé en Sibérie orientale (Sakha-Yakutie) sont évaluées à 1,26 trilliards de m³. « Gazprom given licence to drill ». - *FSU Energy, Petroleum Argus*, Vol XIII, 15, 18 avril 2008.

³ « Russia : Duma passes law limiting foreign investment in strategic enterprises ». - *BOFIT Weekly*, 13. 28.03.2008

La Russie est partie prenante du nouveau « nationalisme pétrolier » (Stevens, 2008). Les conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures s'avèrent en effet de plus en plus restrictives pour les investisseurs internationaux. Néanmoins, le territoire de la Russie n'est pas totalement fermé. A notre sens, ce durcissement des conditions d'accès pour les investisseurs étrangers n'est pas réductible au caractère « étranger » des compagnies. Ce mouvement doit être replacé dans le contexte plus général de la réponse apportée par les autorités fédérales aux obstacles rencontrés par le modèle libéral. Deux problèmes se sont manifestés avec une acuité particulière : le manque d'investissement dans les zones frontières qui a mis à mal la capacité de la Russie à renouveler ses ressources (Kryukov & Moe, 2007), d'un côté, et les difficultés à capter la rente pétrolière, de l'autre (Vygon, 2009). L'enjeu des évolutions actuelles semble donc résider dans la constitution d'un cadre juridique et fiscal stabilisé et surtout crédible pour les investisseurs, afin que les investissements dans l'exploration des zones frontières de la Russie se développe. En effet, la transposition des normes et des règles issues des économies de marché développées qui a caractérisé la première phase de transition n'avait pas permis une telle stabilisation, du fait de leur inadéquation avec l'environnement institutionnel russe. De ce point de vue, on peut considérer que la loi sur les secteurs stratégiques de 2008 clarifie et stabilise le cadre légal pour les investisseurs étrangers (OECD, 2008). On peut ainsi faire l'hypothèse que la présence de compagnies d'Etat dans les contrats pétroliers sera un facteur de crédibilisation des engagements contractuels signés avec les compagnies pétrolières internationales. Du point de vue de l'Etat, la présence de compagnies publiques pourrait permettre la réduction des asymétries d'information et assurer une captation plus adéquate de la rente. Ainsi, le partenariat avec les grandes compagnies d'Etat semble aujourd'hui la seule stratégie d'investissements viable pour les compagnies pétrolières internationales dans le secteur des hydrocarbures russes (OECD, 2008) tout au moins concernant le développement de gisements importants.

A cet égard, le cadre défini pour développer le gisement gazier de Shokman pourrait constituer un modèle tant pour les gisements gaziers que pour ceux plus particulièrement pétroliers. Il s'inscrit en effet dans cette nouvelle logique, hors du cadre traditionnel des accords de partage de production. Il sera mené par un consortium dénommé SDC (Shokman Development Company), formé de Gazprom (51 %), Total (25 %) et Statoil (24 %). Sans vouloir parler d'un « modèle Shokman », l'accord signé en 2007 témoigne toutefois de certaines spécificités. Il ne remet pas en cause le monopole d'exportation de Gazprom. Le gaz qui serait produit par le consortium serait vendu à Gazprom selon une formule de prix particulière basée sur les prix du gaz en Russie. Les différents actionnaires du consortium auront cependant un profit garanti sur les ventes à l'export⁴. Enfin, Gazprom reste le seul et unique détenteur des ressources gazières en terre. La question de savoir si les partenaires étrangers pourront se prévaloir d'un certain montant de réserves à hauteur de leur engagement financier reste entièrement ouverte et à ce jour fait l'objet de déclarations contradictoires selon les partenaires du consortium⁵.

2. Charte de l'énergie versus « actifs contre actifs » : deux approches contradictoires

La politique d'hydrocarbures de la Russie s'inscrit aujourd'hui pour l'essentiel dans une approche bilatérale des relations internationales. Cette dernière a d'importantes implications

⁴ «US demand doubts threaten development».- *Argus FSU Energy*, 26 février 2010.

⁵ « Statoil fits the bill for Shokman ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 5 novembre 2007.

en matière d'insertion de la Russie sur les marchés d'hydrocarbures, que ce soit dans ses relations avec ses principaux clients (notamment dans le domaine du gaz naturel) ou dans l'ouverture de son territoire aux investisseurs internationaux. Sa relation avec l'UE en est ainsi profondément marquée.

L'approche bilatérale développée par la Russie s'oppose au multilatéralisme qu'entend promouvoir l'UE, principalement au travers du Traité de la Charte de l'énergie. L'ambition de l'UE est en effet d'établir un espace commun de régulation (normes, règles...) avec ses fournisseurs (Belyi, 2009 ; European Council, 2006). Celui-ci pourrait être le prélude à l'intégration des marchés énergétiques de l'UE et de la Russie (Haghighi, 2007). Selon cette approche, l'extension de la *Rule of Law* constitue le mécanisme de régulation de la sécurité énergétique dès lors qu'elle préside à la création « du grand marché énergétique » (Correljé, Van der Linde, 2006). De cette approche découle un certain nombre de logiques qui aujourd'hui entrent en contradiction avec les principales caractéristiques de la politique pétrolière et gazière de la Russie⁶. Deux thématiques sont plus particulièrement conflictuelles et sont au cœur des relations UE-Russie.

- *Les deux approches de l'accès aux ressources en hydrocarbures*

La Charte de l'énergie a pour objectif de garantir, au travers d'un cadre multilatéral d'investissement, l'accès aux ressources en hydrocarbures des pays producteurs aux compagnies pétrolières internationales. Le principe de souveraineté de l'Etat sur les ressources naturelles n'est pas remis en cause. Mais celui-ci doit être en accord avec les obligations inscrites dans les principaux cadres internationaux d'investissement (Haghighi, 2007). Ainsi, la Charte établit des règles qui visent à sécuriser les investissements internationaux et à définir des règles non discriminatoires par rapport aux investissements étrangers (reprise de certaines clauses de l'OMC).

La logique d'échanges d'actifs prônée par le gouvernement russe s'avère contradictoire par rapport à cette logique. La Russie semble de plus en plus vouloir lier l'accès à ses ressources en hydrocarbures à des échanges d'actifs dans le *downstream* des pays consommateurs. Ainsi, la notion de réciprocité (Belyi, 2009), et les relations bilatérales qu'elle implique, est au cœur de la stratégie russe en matière d'hydrocarbures. Elle s'affirme comme un élément central de ses relations avec l'UE.

L'accord signé entre Gazprom et BASF en 2009 témoigne de cette volonté puisqu'il porte sur l'ensemble de la chaîne gazière (cf. encadré). Il est à noter que ce dernier pourrait poser problème par rapport à la dé-intégration des industries gazières (et la question de l'*unbundling* patrimonial) portée par les directives gazières de l'UE et le paquet Energie-Climat de 2008. De la même manière, Total est entré (juin 2009) dans le capital (49 %) d'une des sociétés de Novatek en charge du développement d'un gisement gazier dans la province de Yamal. En échange, la compagnie française a vendu à la compagnie pétrolière russe Lukoil une partie importante de ses parts dans une raffinerie hollandaise.

⁶ Rappelons que la Russie a signé mais non ratifié le Traité de la Charte sur l'Energie. En outre, D. Medvedev a annoncé en octobre 2009 que la Russie mettait un terme à l'application provisoire de la Charte. Notons qu'un rendu récent d'une cour d'arbitrage dans l'affaire Yukos semble indiquer que la Russie demeure contrainte par les dispositions de la Charte en vertu de cette application provisoire pour tous les investissements réalisés avant octobre 2009. Une incertitude demeure bien sûr quant à la mise en application interne de ces rendus (Riley, 2009)

Encadré : L'accord Gazprom-BASF de 2009

Cet accord couvre les activités d'exploration-production (en Russie), de transport et de distribution (en Allemagne et dans certains pays européens). Le contrat prévoit que Wintershall (filiale de BASF) reçoive 25 % moins une action dans la société russe Severneftegazprom qui développe le gisement gazier Yuzhno-Russkoye (dont la capacité de production devrait atteindre 25 Gm³ en 2009)⁷. En échange, Gazprom accroîtrait sa part dans Wingas de 35 à 50 % moins une action. Par ailleurs, une joint venture 50/50 entre Gazprom et BASF, dénommée Wingas Europe, devrait être créée pour commercialiser le gaz en Europe.

- La question du transit

La deuxième thématique porte sur le transit (A. Konoplyanik, T. Wälde, 2006). Le protocole de transit du traité de la Charte de l'énergie suppose implicitement un fonctionnement en accès des tiers au réseau de transport (ATR) des fournisseurs gaziers. L'enjeu pour l'Europe est notamment d'ouvrir le réseau de gazoducs de Gazprom aux fournisseurs extérieurs. Il s'agit notamment d'amener le gaz d'Asie centrale (Kazakhstan, Turkménistan) en Europe et d'assurer la multiplication des fournisseurs sur le marché européen. Ceci est à ce jour en totale contradiction avec la politique menée par le gouvernement russe. Ce dernier a renforcé le monopole de Gazprom sur la production et les exportations gazières dans la perspective d'éviter d'accroître la concurrence gazière sur le marché européen.

* * *

L'un des enjeux majeurs de la réorganisation du secteur des hydrocarbures russes est de définir des incitations économiques susceptibles d'impulser de nouveaux comportements d'investissement. Une question reste pour le moment sans réponse, celle de savoir si ce nouveau cadre institutionnel marqué par un contrôle plus étroit de l'Etat sera perçu comme suffisamment sécurisé et stabilisé pour promouvoir des investissements de long terme ou s'il est un facteur d'incertitude majeur pour les acteurs économiques, notamment pour les investisseurs étrangers et les compagnies nationales privées.

References

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

Belyi A. (2009). Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU-Russia energy relations. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 2, n° 2, pp. 117-128.

Correljé A., Van der Linde C. (2006). Energy supply security and geopolitics: An European perspective. *Energy Policy*, vol. 34, n° 5, pp. 532-543.

⁷ Wintershall est également impliqué dans le développement d'un gisement gazier en Sibérie occidentale près d'Urengoy au travers de sa joint venture avec Gazprom Achimgaz.

European Council (2006). *An External Policy to Serve Europe's Energy Interests*, Paper from Commission/SG/HR for the European Council S160/06.

Haghighi S. (2007). *Energy Security: The external Legal Relations of the European Union with Major Oil- and Gas-Supplying Countries*. Oxford : Hart.

Kruykov V., Moe A. (2007). Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk Prone Environment. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 48, n° 3, pp. 341-357.

Heinrich A. (2008). Under the Kremlin's Thumb : Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security. *Europe-Asia Studies*, vol. 60, n° 9, pp. 1539-1574.

LeBoeuf, Lamb, Greene & MacRae, L.L.P (2005). *Russian Law News : Subsoil Law Amendments : Two-key to One Key, and More* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.russianlaws.com/subsoil3.html>. Consulté le 21/03/2005.

Konoplyanik A., Wälde T. (2006). Energy Charter Treaty and its Role in International Energy. *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 24, n° 4, pp. 523-558.

OECD (2008). *Russian Federation: Strengthening the Policy Framework for Investment*. Paris : OECD, 87 p.

Riley A. (2009). The Yukos Decision: Profound Implications for the EU-Russia Energy Relationship? *CEPS Commentary*. Centre for European Policy Studies.

Rossiaud S., Locatelli C. (2009). The Obstacles in the Way of Stabilizing the Russian Oil Model. *Post-Communist Economies*, vol. 21, n° 4, pp. 425-438.

Stevens P. (2008). National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East: Under the Shadow of Government and the Resource Nationalism Cycle. *Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 1, n° 1, pp. 5-29.

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