

L'industrie pétrolière russe face aux investissements internationaux : contraintes et opportunités

Catherine LOCATELLI
Chargée de Recherche CNRS

LEPII-EPE (ex-IEPE), Université de Grenoble II, septembre 2004

Résumé :

La croissance de la production pétrolière russe depuis 2000 a renforcé l'intérêt des compagnies pétrolières internationales pour ce pays. Toutefois, les investissements internationaux dans ce secteur demeurent limités en raison de fortes contraintes institutionnelles, économiques et politiques. Trois facteurs sont plus précisément susceptibles d'expliquer cet état de fait. En premier lieu, les décisions d'investissements résultent de rapports de forces et de négociations complexes entre des acteurs aux intérêts contradictoires, l'Etat, les compagnies pétrolières russes et les Régions. L'opacité et les incertitudes qui continuent de peser sur les droits de propriétés augmentent le risque perçu par les investisseurs internationaux en Russie. Enfin, la volonté de l'Etat de reprendre le contrôle de l'industrie pétrolière pour la mettre au service de ses objectifs économiques et de sa politique étrangère accroît les incertitudes russes. Ces éléments devraient limiter l'implication des compagnies pétrolières internationales en Russie, ou tout au moins définir des modalités particulières d'investissements.

* * *

La baisse de la production pétrolière durant les années quatre-vingt-dix, le flou du cadre juridique, l'incertitude relative aux droits de propriété avaient quelque peu conduit les investisseurs internationaux à se détourner de la Russie au profit de la zone Caspienne qui a vu se multiplier les contrats avec les grandes compagnies pétrolières internationales. Le rebond spectaculaire de la production russe, depuis 2000, en fait de nouveau un acteur de tout premier plan du marché pétrolier international. Deux faits marquants par leur symbolique et leur portée contradictoire ont, cependant, émaillé l'année 2003. L'accord TNK-BP laissait présager d'une certaine normalisation de l'économie russe et pouvait être interprété comme le signe d'une intégration de la Russie dans l'industrie pétrolière mondiale par le marché des capitaux, intégration propice à la mise en valeur sur une plus grande échelle des ressources nationales. A l'inverse, l'affaire Yukos, et le gel par le gouvernement russe de 40% de ses actions, est venue rappeler que de nombreuses incertitudes continuaient à peser sur les droits de propriété et que tout investisseur serait confronté à un environnement spécifique. Qu'en est-il réellement ? La Russie est-elle aujourd'hui pour les investisseurs internationaux un territoire ouvert ou fermé ? L'accord TNK-BP est-il l'esquisse d'un nouveau modèle d'investissement durable pour les investisseurs étrangers ? Ou n'est-il qu'un épisode de plus dans la longue histoire de la bataille politique qui oppose les oligarques au pouvoir central de Moscou ?

Aujourd'hui, même sans présager complètement de l'avenir, on peut souligner certaines limites à l'intégration de la Russie à l'économie pétrolière internationale. Celles-ci sont liées aux caractéristiques de l'industrie pétrolière russe au terme de dix ans de transition. Les

réformes mises en œuvre, tout particulièrement les programmes de privatisation, ont permis qu'émergent de nouveaux acteurs, largement indépendants de l'Etat, mais aux intérêts contradictoires. En conséquence, les investisseurs internationaux se heurtent à des enjeux russes divers et contradictoires. Les rapports de négociation ne se réduisent pas à un face-à-face entre l'Etat et les compagnies pétrolières internationales. Les prises de décision résultent de rapports de force complexes issus de la nature multilatérale de la négociation. Deux facteurs principaux la structurent. D'une part, on assiste à la reprise en main par l'Etat du secteur pétrolier pour le mettre au service de sa politique économique mais aussi de sa politique étrangère. D'autre part, la question de la légitimité des investissements internationaux se pose, dans un pays où de nombreuses réformes - dont la privatisation - sont de plus en plus considérées par la population comme étant illégitimes, et où l'héritage de l'économie planifiée par rapport à l'enjeu de la propriété des ressources naturelles pèse de tout son poids. Ces deux éléments sont susceptibles de fortement limiter l'implication des compagnies pétrolières internationales en Russie, et de définir des modalités particulières d'investissement, en dépit de l'attrait que peut représenter ce pays.

I – La « structure tripolaire » de l'industrie pétrolière russe

La structure de l'industrie pétrolière russe s'est profondément modifiée par rapport à l'organisation centralisée, hiérarchisée et administrée du ministère du Pétrole de l'Union soviétique. Sa privatisation et sa réforme organisationnelle en ont profondément modifié les logiques internes. En dépit de ces évolutions, l'Etat, en contrôlant les exportations par le biais des réseaux de transport, n'a jamais totalement relâché son emprise sur un secteur qui est un pourvoyeur essentiel de devises. Aujourd'hui, trois grands types d'acteurs organisent la scène pétrolière russe : l'Etat, les compagnies privées et les régions, selon des logiques et des intérêts qui ne sont pas toujours identiques, voire parfois même très contradictoires.

1.1 Les trois acteurs dominants : Etat, compagnies, régions

En dépit de la volonté des réformateurs russes de créer un marché concurrentiel, l'industrie pétrolière est aujourd'hui une industrie oligopolistique. Elle est dominée par de puissants groupes industrialo-financiers qui se sont renforcés suite aux grands mouvements de fusion des années quatre-vingt-dix⁽¹⁾. Aujourd'hui, quatre grandes compagnies pétrolières privées assurent 66% de la production et 57% des exportations. Leur actionnariat est largement détenu par les banques russes, à l'exception de Rosneft dont la totalité des actions est aux mains de l'Etat. Mais sa contribution au secteur est aujourd'hui relativement marginale avec 3,8 % de la production. (cf. tableau 1). La capacité de l'Etat à contrôler la production est donc extrêmement limitée en raison du poids du secteur privé.

Tableau 1 : Les principales compagnies pétrolières russes

	Production, 2002 Millions de barils/j	Production, 2003 Millions de barils/j	En % de la production 2002	Exportations de brut, 2002 Millions de barils/j
<i>Holdings nées de la réforme fédérale</i>				
Yukos	1,4	1,62	19,3	0,73
Lukoil	1,5	1,64	19,4	0,69
TNK-BP (1)	1,09	1,19	14,2	0,34
Surgutneftgaz	0,99	1,06	12,6	
Rosneft	0,29	0,31	3,6	
Sibneft	0,53	0,63	7,5	0,21
Slavneft (1)	0,30	0,38	4,5	
Sidanko				
<i>Holdings nées d'une réforme régionale</i>				
Tatneft	0,49	0,48	5,7	
Bashneft	0,24	0,24	2,9	
Total	7,56	8,4	100,0	

Note : (1) Fin 2002, les 76% que détenait l'Etat dans Slavneft ont été vendus à 50% à TNK et 50% à Sibneft. Les 50% détenus par TNK sont intégrées à la joint venture TNK-BP. De la même manière sont incluses les parts de Sidanko détenues par BP (25%) et TNK (40%).

Sources : Rapports d'activité des différentes compagnies pétrolières.

Outre la fiscalité, c'est principalement au travers des réseaux d'exportation que l'Etat peut exercer un certain contrôle sur cette industrie en dépit de l'importance des capitaux privés. Grâce à ses deux compagnies nationales, Transneft pour les pipelines de brut et Transneftproduct pour ceux des produits pétroliers, il est en mesure de définir les volumes d'exportation de chaque compagnie. En théorie, il existe un système d'accès égalitaire au réseau de transport pour chaque compagnie selon son niveau de production. Elles sont ainsi autorisées à exporter 25% de leur production. Mais, en pratique, compte tenu des capacités de transport limitées de la Russie, il existe des ordres de priorité établis entre les holdings pour accéder au réseau. Par ce biais l'Etat contrôle une des variables clés de la stratégie des compagnies qui assurent une grande partie de leur rentabilité au travers de leurs exportations vers les marchés européens.

- **Les régions : nouveaux acteurs importants de l'industrie pétrolière russe**

Longtemps passé sous silence, un troisième groupe d'acteurs tend de plus en plus à interférer et à façonner l'industrie pétrolière russe. Il s'agit des régions où sont localisés les grands bassins d'hydrocarbures. Le premier facteur sur lequel elles influent est celui, traditionnel, de la fiscalité. Mais c'est sans doute dans l'attribution des licences d'exploration et de développement des gisements d'hydrocarbures que le rôle joué par les pouvoirs régionaux apparaît le plus considérable. Comme dans la quasi-totalité des pays, la Constitution russe donne la propriété du sous-sol à l'Etat fédéral. Mais le développement des hydrocarbures onshore dépend en Russie d'une juridiction conjointement partagée entre le gouvernement fédéral et les différents gouvernements régionaux où sont localisées les ressources naturelles. Selon la *Subsoil Law*, adoptée en 1992, le droit d'explorer et de produire les hydrocarbures des gisements d'importance fédérale est alloué conjointement par le gouvernement fédéral (représenté par le ministère des ressources naturelles) et les pouvoirs régionaux sur la base de

ventes aux enchères par appel d'offre. Pour certains gisements d'importance locale, elles peuvent être allouées par les seules autorités régionales⁽²⁾. La *Subsoil Law* envisage que certains pouvoirs détenus par le gouvernement fédéral puissent être délégués aux seules autorités régionales sur la base d'accords spéciaux. Ceci revient d'une certaine manière à transférer la propriété du sous-sol de l'Etat fédéral à certaines régions. Cette disposition a permis le développement de législations minières régionales (en république des Komis, dans celle de l'Okrug autonome de Khanty-Mansiisk par exemple), législations parfois en contradiction avec la législation fédérale.

1.2 Les intérêts en présence

Les intérêts et les stratégies de ces différents acteurs ne convergent pas forcément. L'appréciation portée par l'Etat (voire les régions) et celle portée par les compagnies pétrolières quant à l'évolution de cette industrie et sa place dans l'économie ne sont pas toujours compatibles et sont potentiellement source de conflits d'intérêts. Ainsi, l'objectif de maximisation des exportations et de la production, qui est celui des compagnies russes, peut s'avérer contraire aux intérêts de l'Etat dès lors qu'il aurait pour conséquence de faire baisser les prix internationaux du pétrole⁽³⁾. De la même manière, les restructurations que sont susceptibles d'induire les implications des compagnies pétrolières russes peuvent être un facteur majeur de déstabilisation des régions, alors que les politiques des gouvernements locaux sont essentiellement guidées par les questions d'emploi.

- **Les enjeux pour l'Etat : la croissance économique et une nouvelle distribution de la rente en hydrocarbures**

Compte tenu des objectifs de croissance économique affichés par V. Poutine mais aussi de l'importance des hydrocarbures dans le budget de l'Etat, il est essentiel pour le gouvernement que les prix internationaux du pétrole demeurent à un niveau relativement élevé⁽⁴⁾. Toute baisse des prix et donc des rentrées fiscales est à terme porteuse d'un certain nombre de contradictions, notamment dans les équilibres macroéconomiques. Au premier objectif de croissance économique lui est aujourd'hui associé et lié un deuxième enjeu, tout aussi fondamental, relatif à la définition d'un nouveau partage et d'une nouvelle utilisation de la rente pétrolière. Le compromis politique passé en 2000 entre V. Poutine et les oligarques a volé en éclats. Il laissait supposer que l'Etat sécurise les droits de propriété issus des programmes de privatisation en échange de la part des oligarques de comportements moins spéculatifs et d'une plus grande transparence dans la gestion des compagnies pétrolières. Partant du constat que les oligarques du secteur pétrolier n'ont que peu réinvesti dans l'économie russe les revenus tirés des exportations, l'Etat entend définir un nouveau compromis avec ces derniers sur la base de trois principaux facteurs. En premier lieu, une partie de la rente doit être redistribuée aux consommateurs. En deuxième lieu, il entend qu'une partie plus grande de la rente pétrolière serve à la modernisation de l'économie russe. Enfin, les oligarques doivent définir de véritables stratégies d'investissements dans le secteur pétrolier notamment dans l'exploration jusqu'à présent largement sacrifiée mais aussi dans les autres secteurs de l'économie.

Ces facteurs laissent supposer que l'Etat russe tente d'accroître son emprise sur le secteur pétrolier, désormais considéré comme un secteur stratégique, afin d'y jouer un rôle plus déterminant que dans le passé⁽⁵⁾. De ce point de vue, la privatisation effectuée dans un environnement où les institutions de marché sont embryonnaires, non consolidées et le plus souvent opaques met en question la capacité de l'Etat à réguler ces industries de rente par le

biais des mécanismes de marché : d'où sans doute les tentatives de reprises en mains par l'Etat. Toutefois, il ne semble pas que l'on s'oriente à l'heure actuelle vers une renationalisation à grande échelle au travers d'une remise en cause des privatisations effectuées sous le schéma des *Loans for Shares*. Ceci n'exclut pas des nationalisations partielles comme celle qui pourrait résulter du gel des 40% d'actions de Yukos, actions qui pourraient revenir à l'Etat en paiement de la fiscalité due par cette compagnie pétrolière.

Sa volonté de réinstaurer un strict contrôle sur des parties importantes de cette industrie notamment concernant la régulation des taxes à l'exportation, les réserves en hydrocarbures (et ce vraisemblablement au détriment des régions)⁽⁶⁾, tout en privilégiant les compagnies dont il est l'actionnaire principal (Rosneft dans le pétrole et Gazprom dans le gaz⁽⁷⁾) témoigne d'une « vision beaucoup plus nationaliste » de l'industrie pétrolière. Implicitement, l'objectif est de mettre le secteur pétrolier (et plus largement le secteur énergétique) au service des objectifs de développement de l'économie russe, voire au service de sa politique étrangère. Il s'agirait dès lors pour l'Etat de maîtriser l'évolution de la production pétrolière (voire celle des réserves) dans la perspective d'éviter tout facteur susceptible de faire baisser les prix internationaux. Dans ces conditions, il est probable que le gouvernement tentera de promouvoir une approche plus mesurée en termes de hausse de la production et que l'objectif de maximisation des exportations des compagnies pétrolières sera soumis aux intérêts défendus par l'Etat.

- **Les objectifs des compagnies pétrolières russes**

Deux objectifs principaux caractérisent les stratégies des compagnies pétrolières russes : la maximisation des exportations et son corollaire, celle de la production. Les augmentations considérables de la production pétrolière ces deux dernières années (7,56 millions de barils/jours en 2002 et 8,21 millions de barils/jours en 2003) ont permis aux exportations russes d'atteindre des niveaux records avec 3,76 millions de barils exportés en 2003 (cf. tableau 2). Ils s'inscrivent dans une tendance longue puisque en dépit de la baisse prononcée de la production dans les années quatre-vingt-dix, les exportations russes de brut à destination de l'Europe sont toujours demeurées élevées.

Tableau 2 : Evolution des exportations de brut de la Russie de 1992 à 2003 en millions de barils/jour

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003
Total	2,76	2,46	2,61	2,46	2,52	2,55	2,75	2,70	2,90	3,23	3,76
CEI	1,44	0,86	0,77	0,53	0,41	0,34	0,39	0,38	0,34	0,47	0,76
Hors CEI	1,32	1,60	1,84	1,93	2,11	2,21	2,36	2,32	2,56	2,76	3,0

Source : Goskomstat, Moscou, diverses années, *Russian Economy in 2001 : Trends and Outlooks*.- Institute For The Economy in Transition, Moscou, diverses années.

Ces deux objectifs sont le fruit des stratégies de court terme qui visent en premier lieu la recherche de liquidité immédiate (par les exportations) dans la perspective de valoriser rapidement les actifs existants. Ces comportements de *cash stripping* s'accompagnent de stratégies de prédation d'actifs (*asset stripping*) qui permettent, pour les compagnies pétrolières les plus dynamiques, d'augmenter rapidement la base exportable sans se lancer dans de vastes programmes d'exploration beaucoup plus coûteux en investissements et surtout beaucoup plus incertains. Les vastes mouvements de fusion des années quatre-vingt-dix et de rachat des petites compagnies ont permis aux « majors russes » d'accroître significativement leurs réserves. A l'inverse, les investissements de long terme notamment dans l'exploration et

le renouvellement des réserves ont été largement sacrifiés, alors qu'ils sont déterminants de l'évolution de long terme de la production⁽⁸⁾.-

Ces comportements découlent des incertitudes qui sont nées de la réforme du secteur pétrolier. Les vastes programmes de privatisation, notamment celui des *Loans for Shares* (1995)⁽⁹⁾, n'ont pas permis de sécuriser les droits de propriété. En particulier, l'environnement institutionnel dans lequel s'est réalisée la privatisation des hydrocarbures a créé une incertitude sur le droit d'usage de l'actif pour au moins deux raisons : la manipulation de la loi sur les faillites liée à la faiblesse de la *Rule of Law* et un processus de privatisation largement perçu comme étant illégitime du fait des conditions très opaques dans lesquelles elles se sont réalisées⁽¹⁰⁾. De ce point de vue, l'affaire Yukos démontre la volonté de l'Etat d'exercer un strict droit de contrôle dès qu'entre en jeu la cessation d'actifs (jugés stratégiques) à des partenaires étrangers⁽¹¹⁾. Enfin, les pratiques d'attribution des licences d'exploration et de développement, en dépit d'un cadre juridique qui découle pour l'essentiel de normes et de pratiques occidentales, créent une incertitude majeure sur le droit d'accès à la ressource russe. Il existe de fortes incertitudes sur les détenteurs des licences de développement et d'exploration actuels, liées au processus de leur attribution lors des grands mouvements de réorganisation-crétion des compagnies pétrolières russes. La plupart des licences détenues par les compagnies n'ont pas été acquises au terme d'un appel d'offre comme l'exige la loi. Cette procédure pouvait se justifier par la nécessité d'adopter une démarche pragmatique permettant de réformer rapidement l'industrie des hydrocarbures en donnant une forme de reconnaissance légale à l'exploitation de gisements que l'Union soviétique avait *de facto* accordée aux associations de production, associations sur la base desquelles se sont constituées les holdings⁽¹²⁾. Il s'agissait donc d'une simple régularisation. Depuis 2001, sur la base de cette « incertitude légale » l'Etat russe procède à des réaffectations discrétionnaires de certaines licences. Par ailleurs, l'attribution conjointe Etat-Région des licences d'exploration et de développement revient à un partage *de facto* des droits de propriété (*stricto sensu*) sur la ressource entre l'Etat fédéral et les régions. Il s'ensuit qu'il n'existe pas un acteur clairement défini et clairement reconnu comme ayant le pouvoir d'accorder un droit valide et non contestable à un acteur privé pour produire et explorer. Il existe ainsi de nombreux conflits entre les centres de décision marqués par des oppositions entre l'Etat et les régions mais aussi, au sein du gouvernement, entre le ministère de l'Energie et celui des Ressources naturelles.

II – Quelle place pour les investissements internationaux dans le contexte russe ?

La question des investissements internationaux s'insère dans la problématique de l'évolution d'ensemble de l'industrie pétrolière russe et des conflits d'intérêts dont elle est porteuse. Les compagnies pétrolières internationales manifestent depuis l'effondrement de l'Union soviétique un intérêt marqué pour la Russie, intérêt renforcé par le rebond spectaculaire de sa production ces dernières années. De son côté, ce pays affirme sa volonté de s'insérer plus étroitement sur les marchés internationaux des hydrocarbures tout en mettant l'accent sur la nécessité d'investir massivement dans le secteur pétrolier tant au niveau de sa modernisation que dans l'exploration. On pourrait voir dans ces deux objectifs une relative convergence d'intérêts. Toutefois, les acteurs impliqués à des titres divers dans le secteur pétrolier, que ce soit l'Etat, les compagnies privées ou les régions, sont-ils pour autant réellement intéressés par la venue d'investisseurs étrangers ? La Russie a-t-elle vraiment besoin de ceux-ci pour financer son industrie pétrolière ? Les investissements internationaux viennent butter sur un environnement économique instable, marqué par une opacité juridique, institutionnelle et organisationnelle le plus souvent voulue par les acteurs pour préserver au mieux leurs intérêts (notamment ceux relatifs au partage de la rente). Ainsi, les investissements des compagnies

pétrolières internationales sont susceptibles d'être avant tout des enjeux de politique intérieure entre les différents groupes organisés ce qui ne les place pas forcément dans une position très favorable. Au bout du compte, les différents objectifs des acteurs russes pourraient se traduire par un seul résultat : des investissements étrangers limités, réalisés aux seules conditions des acteurs russes.

2.1 L'attrait de la Russie

L'importance de ses réserves pétrolières et gazières fait de la Russie un pays attractif pour les investisseurs étrangers. Selon les données de BP, ce pays détiendrait des réserves prouvées de pétrole de l'ordre de 48,6 milliards de barils, soit 4,6 % du total mondial⁽¹³⁾. Elles prennent d'autant plus d'importance que de nombreuses zones restent pour l'heure fermées aux investisseurs étrangers, en particulier celle du Moyen-Orient, alors que les compagnies pétrolières internationales se trouvent confrontées au besoin d'accroître et de diversifier leur portefeuille de réserves.

De leur côté, les compagnies russes sont susceptibles d'atteindre les objectifs de production qu'elles se sont fixées d'ici 2010 à partir des gisements existants avec un investissement limité dans l'amélioration des techniques utilisées. Il importe de souligner qu'aujourd'hui, plus de la moitié de la hausse de la production est attribuable à trois compagnies pétrolières, Yukos, Sibneft, Surgutneftegaz, sociétés qui ont massivement investi dans des technologies de récupération assistée (hydro- fracture, forages horizontaux)⁽¹⁴⁾. A l'horizon 2010, Yukos comme TNK tablent pour l'ensemble de la Russie sur une production de 11 millions de barils/jour contre 8 millions de barils/jour à l'heure actuelle (le plan énergétique de long terme approuvé par le gouvernement en mai 2003 prévoit quant à lui une production de 9,4 millions de barils/jour en 2010).

Au-delà de cet horizon, les perspectives sont beaucoup plus incertaines. Les réserves russes sont importantes mais leur montant est sujet à de nombreuses controverses⁽¹⁵⁾ et suscite des déclarations très alarmistes de la part de certains officiels et experts russes. Ainsi, selon le ministre de la Défense, l'absence d'investissements massifs dans l'exploration dans les années à venir, pourrait avoir des répercussions dramatiques sur la production de la prochaine décennie⁽¹⁶⁾. D'une part, le faible volume d'exploration des années quatre-vingt-dix conduit à s'interroger sur les rythmes de mise en production de nouvelles provinces pétrolières face à l'épuisement anticipable des grands bassins, et donc sur l'évolution à moyen terme de la production russe. D'autre part, compte tenu du niveau de l'effort d'exploration constaté, le renouvellement annuel des réserves par rapport à la production n'a pas toujours été assuré⁽¹⁷⁾. Par exemple, en 2001, l'augmentation des réserves n'a été que de 293 millions de tonnes pour une production pétrolière de 348 millions de tonnes⁽¹⁸⁾. Même si, ces dernières années, les investissements réalisés dans l'exploration ont été un peu plus importants, ils ne sont pas suffisants pour l'avenir, ce qui peut justifier le recours aux investisseurs étrangers.

2.2 Les investissements internationaux face aux intérêts et aux logiques des acteurs russes

L'entrée sur une grande échelle des investissements internationaux peut aller à l'encontre d'un certain nombre d'intérêts russes, que se soit au niveau de l'Etat ou au niveau des compagnies pétrolières privées. En dépit de l'accord créant la joint venture TNK-BP, signé en février 2003, des discussions sur un projet d'accord ExxonMobil-YukosSibneft menées durant l'été 2003, du projet de Shell pour développer les gisements de Salym, il existe un

durcissement des conditions d'accès au territoire russe pour les compagnies pétrolières internationales. La multiplication des contraintes institutionnelles pour l'accès à la ressource russe en témoigne.

- **La Russie, territoire ouvert ou territoire fermé ?**

La modification en 2003 de la loi sur les accords de partage de production, signée en 1995, change sensiblement les conditions d'accès et de développement de la ressource⁽¹⁹⁾. Face au manque de stabilité et de transparence lié aux conditions d'octroi des licences d'exploration et de développement sous le régime de la *Subsoil Law*, le régime des accords de production était censé offrir des garanties légales en matière de fiscalité et, point fondamental, d'accès aux réseaux d'exportation. En pratique, avec la nouvelle loi votée par la Douma et signée par Vladimir Poutine en juin 2003, l'utilisation du régime des accords de partage de production devient l'exception et non la règle, car cette loi change les critères de définition des gisements pouvant relever d'un accord de partage de production et à ce titre inscrits dans la « List Law ». La nouvelle loi établit que l'utilisation d'un accord de partage de production est limitée aux gisements pour lesquels aucun investisseur ne s'est déclaré prêt à assurer le développement sous le régime normal des licences⁽²⁰⁾. Les compagnies pétrolières internationales seront *de facto* contraintes d'opérer dans un cadre législatif strictement russe, soit par la création d'une joint venture (comme BP le fait avec TNK), soit par l'entrée dans le capital des compagnies pétrolières russes existantes⁽²¹⁾. Dès lors, les compagnies internationales sont confrontées à l'instabilité institutionnelle et au manque de transparence du système d'attribution des licences d'exploration et de développement par l'Etat fédéral et les Régions.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les réaffectations discrétionnaires de la part de l'Etat de certaines licences de développement ne font qu'ajouter à la confusion et au « risque russe ». Enfin, le refus répété du Parlement et des autorités russes de ratifier et de signer la Charte sur l'Energie, régime juridique destiné à sécuriser les investissements étrangers, ne favorise guère une pénétration massive des investissements étrangers en Russie. Il ne laisse pas non plus présager d'un intérêt prononcé du gouvernement russe en faveur d'une ouverture de la Russie dans le domaine de l'Energie.

- **Des investissements internationaux en butte aux intérêts de l'Etat russe ?**

La position du gouvernement russe et du président Vladimir Poutine concernant ces questions peut apparaître ambiguë dans la mesure où elle chercherait à concilier des objectifs contradictoires : consolider la crédibilité de la Russie en matière d'ouverture aux capitaux internationaux et de fiabilité institutionnelle, tout en cherchant à préserver les seuls intérêts russes. Un facteur prime dans la politique pétrolière qu'entend désormais mener le Kremlin : mettre cette dernière au service de ses objectifs économiques. De ce point de vue l'arrivée des investisseurs étrangers peut être un facteur déstabilisant. On peut supposer que la venue des compagnies pétrolières internationales soit synonyme du maintien de fortes augmentations de la production pétrolière accompagnée d'un effort accru dans le domaine de l'exploration comme en témoignent les premières indications données par la nouvelle joint venture TNK-BP. Si la croissance des réserves ne peut être qu'accueillie favorablement par le gouvernement russe, sa position sur l'augmentation importante et rapide de la production est, nous l'avons vu, plus ambiguë. Par ailleurs, l'entrée sur grande échelle des capitaux étrangers rendra plus difficile le contrôle que l'Etat entend restaurer sur ce secteur. En particulier, il est probable que les investisseurs étrangers tenteront de s'affranchir du monopole de transport de

Transneft comme l'a déjà annoncé TNK-BP, en créant des pipelines privés, ce qui va à l'évidence à l'encontre des intérêts affichés par l'Etat.

En conséquence, il est peu probable que l'Etat russe soit favorable à une pénétration significative de l'actionnariat étranger dans le capital des compagnies pétrolières, ce qui n'est pas un comportement nouveau. Les investisseurs internationaux sont quasiment exclus de la privatisation de masse de 1992 et du schéma des *Loans for Shares* de 1995. Il faut attendre 1997 pour que les restrictions à leur participation dans le capital des compagnies pétrolières russes, soient levées. Ceci n'exclut pas des investissements ponctuels sur des gisements précis à partir de la formation de joint ventures. Toutefois, compte tenu du contexte actuel, il est peu vraisemblable que des accords de l'ampleur de celui de TNK et de BP soient un modèle généralisable par lequel se ferait l'intégration de la Russie à l'économie pétrolière mondiale. Une chose est sûre : tout investissement important passera désormais par l'approbation du gouvernement russe et vraisemblablement au niveau le plus élevé.

- **La position ambiguë des compagnies pétrolières russes**

C'est à l'aune de la triple incertitude portant sur les droits de propriété du secteur pétrolier et du mode d'organisation actuel des compagnies pétrolières russes que l'on doit tenter d'apprécier l'intérêt ou le désintérêt des compagnies pétrolières russes à voir venir des investisseurs étrangers. Les objectifs de ces deux groupes d'acteurs sont loin d'être identiques. Les conditions qui pourraient être acceptables pour les acteurs russes ne sont pas sans conséquence sur les modalités et les formes d'implication des compagnies pétrolières internationales.

- Les divergences d'intérêts des acteurs russes et des acteurs étrangers sur le régime des accords de partage de production

Les oppositions entre les compagnies russes et les compagnies pétrolières internationales se sont le plus clairement exprimées autour du système des accords de partage de production. La définition d'un cadre juridique stable dans les hydrocarbures, au travers du régime des accords de partage de production, a été et demeure pour les compagnies étrangères la condition fondamentale à tout engagement de grande envergure et durable en Russie. A l'inverse, de grandes compagnies pétrolières russes comme Yukos se sont engagées dans un lobbying intense contre cette loi, lobbying qui a d'ailleurs abouti, nous l'avons souligné, à une modification en profondeur des conditions d'octroi des accords de partage de production.

L'opposition aux accords de partage de production a pour cause principale la volonté des compagnies russes de maintenir une certaine opacité dans le mode de fonctionnement du secteur afin de maintenir une répartition de la rente en leur faveur. La manipulation des institutions de marché liée à la faiblesse de la *Rule of Law* a largement été entretenue par les acteurs dominants, dans la mesure où l'incertitude et le flou de l'environnement institutionnel permettaient de maintenir leurs gains⁽²²⁾. L'hypothèse, développée par A. Shleifer et R. Vishny, selon laquelle la création des institutions de marché complémentaires devant consolider les droits de propriété serait un processus découlant spontanément de la privatisation, est largement contredite par l'expérience russe⁽²³⁾.

L'organisation des holdings est partie prenante de cette logique. La pratique des prix de cession interne, qui consiste à sous-évaluer le prix du brut, vise à limiter la pression fiscale dès lors que l'on a un schéma de taxe unique basé sur les revenus. Par ce biais, elle permet

une répartition de la rente minière nettement plus en faveur des compagnies russes que ne le permettrait le système des accords de partage de production. A l'inverse, celui-ci nécessiterait une transparence (en matière de fiscalité, de procédure d'investissement, d'usage du sous-sol) dont les compagnies pétrolières russes ne veulent pas⁽²⁴⁾.

- *Les tentatives de consolidation des droits de propriété à travers l'implication des compagnies pétrolières internationales ?*

Du côté russe, les accords de joint venture (de type TNK-BP) ou les fusions (tel le projet d'accords de type Exxon-Yukos) répondent à des enjeux de politique intérieure. Au-delà de leur capacité de financement, de leur capacité technologique, les compagnies pétrolières internationales sont un moyen efficace de limiter les interventions possibles de l'Etat et par conséquent les risques de renationalisation de l'industrie pétrolière. Dans ce cadre, les investissements internationaux serviraient quelque peu à sécuriser les droits de propriété. Dans le même temps, la volonté de reprise en main du secteur énergétique par l'Etat fédéral accroît les incitations des compagnies pétrolières russes à valoriser rapidement les actifs détenus. L'exploitation accélérée des gisements en vue de l'exportation sans investissement massif dans l'exploration est un moyen de valorisation des actifs qui sera poursuivi. La vente d'une partie du capital des sociétés à un niveau de valorisation sans commune mesure avec le prix payé lors des privatisations en est un autre bien plus efficace. Dans cette perspective, l'entrée de capitaux étrangers dans l'actionnariat des compagnies russes peut s'analyser comme un moyen répondant à un double objectif de la part des oligarques : récupérer une valeur maximale de leur capital, se prémunir par l'internationalisation d'une remise en question des privatisations et d'une reprise en main du secteur par l'Etat.

- **Le poids des régions**

A ce jour, les régions ont été peu présentes dans ce débat, si ce n'est au travers de la définition des gisements éligibles pour un accord de partage de production, et à ce titre inclus dans la *List law*. Ceci ne signifie nullement que leur position et leurs intérêts ne comptent pas. Compte tenu du poids des hydrocarbures dans la structure industrielle de certaines régions, notamment en Sibérie occidentale (république des Komis, région de Timan Pechora), il est clair que des investissements internationaux de grande ampleur peuvent sensiblement modifier les équilibres en place. Les questions de fiscalité sont souvent au cœur des enjeux en dépit des accords de partage de production signés, comme le montre l'exemple de Total sur le gisement de Kharyaga dans le district autonome des Nenets.

A ces enjeux s'ajoute celui de l'emploi, variable qui explique sans doute pourquoi les régions se sont souvent opposées à la venue du capital étranger, notamment à leur entrée dans l'actionnariat des entreprises russes lors des mouvements de privatisation. Face à l'enjeu social que représente le maintien de l'emploi, les régions ont cherché à préserver le *statu quo* existant avec le maintien des effectifs dans les entreprises plutôt que de favoriser des politiques de restructuration. Dès lors, les compagnies pétrolières russes continuent dans une certaine mesure à jouer un rôle de régulateur social en échange d'avantages fiscaux, de l'octroi privilégié de licences de développement et d'exploration. L'implication des acteurs étrangers ne peut que déstabiliser les compromis existants, notamment en matière salariale, dans la mesure où leurs comportements sont en premier lieu déterminés par des critères de rentabilité.

* * *

Le « risque russe » reste donc important pour les compagnies pétrolières internationales, en dépit de l'avancée que peut représenter la création de la joint venture TNK-BP. La tentative de reprise en mains par l'Etat du secteur pétrolier est un facteur nouveau et important de l'évolution de l'industrie pétrolière, dès lors qu'il pourrait en résulter des évolutions plus maîtrisées de la production et des exportations pétrolières. Si tel était le cas, cela ne présagerait pas sur le court terme d'évolutions très favorables pour les investisseurs internationaux en dépit de la volonté d'ouverture et d'insertion internationale de la Russie manifestée par la présidence de Vladimir Poutine. Ceci n'exclut pas des accords ponctuels et de grande envergure. Car en dépit des risques encourus, la Russie revêt une importance particulière pour les compagnies pétrolières internationales à la recherche d'une diversification et d'une croissance de leur portefeuille de réserves.

Bibliographie

« Abramovich Sells 25% of RusAl to Deripaska ».- *The Moscow Times*, 6 octobre 2003.

Bakoulev (P.).-« Dramatic Changes to Production-Sharing Regime ».- *International Law Office*, Energy/Natural Resources, août 2003,18, 3 p.

Belton (C.).- « Kremlin Reloading After Shot At Yukos ».- *The Moscow Times*, 30 décembre 2003, 5 p.

Berniker (M.).-« Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

Black (B.), Kraakman (R.), Tarassova (A.).- “Russian privatization and Corporate Governance : What Went Wrong ?”.- *Stanford Law Review*, n° 52, 2000, p. 1731-1808.

Butler (M.).- « Russian Gas for Europe ».- *Oxford Energy Forum*, n°48, février 2002.

Fontaine (J-M), Laherrère (J.), Perrodon (A.).- « Le rebond de la production pétrolière en Russie : quelles perspectives à long terme ? Quelles opportunités industrielles ? ».- *Revue de l'Energie*, n° 538, juillet-août 2002, p. 421-432.

Goskomstat, Moscou, diverses années

Heinrich (A.), Kuszniir (J.), Pleines (H.).- Investment and National Interests in the Russian Oil and Gas Industry“- *Post-Communist Economies*, Vol 14, n° 4, 2002, p. 495-507.

«High-level backing for PSAs ».- *Petroleum Economist*, octobre 2000, p. 30.

Hoff (K.), Stiglitz (J.).- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

Konoplyanik (A.).- « Would Russian oil companies really like to have a PSA regime in Russia ? ».- *Oil and Gas Journal*, 23 décembre 2003, p. 20-26.

Konoplianiik (A.).-« A struggle for Mineral Rent ».- *Petroleum Economist*, septembre 2003, p. 23-24.

Konoplyanik (A.).- « PSA debate not over yet ».- *Petroleum Economist*, juillet 2003, p. 12.

Konoplyanik (A.).- « Concessions : from d'Arcy to Kozak ».- *Oil, Gas and Energy Law Intelligence*, vol I, n° 1, janvier 2003, 11 p.

Konoplyanik (A.).- « Is Oil production Crisis Imminent in Russia ? ».- *Energy and Investment Policy and Project Financing Development Foundation*, 2000, 5 p.

« Kremlin's Hand Reshapes Oil Industry ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 49, 8 décembre 2003, p. 1-2.

« Oligarchs Bow to Putin's New Deal ».- *The Moscow Times*, 17 novembre 2003, 2 p.

« One Step Forward Two Back For PSAs in Russia ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 20 mars 2000, p. 4.

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

« Pipeline to power in Russia ».- *The Financial Times*, 10-11 août 2003.

Rautava (J.).- "The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy".- *Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT*, 2002, Discussion Papers, n° 3, 21 p.

« Russian Economy : Trends and Perspectives ». *Institute for The Economy in Transition*, Monthly Bulletin, juillet et septembre 2003.

*Russian Economy : Trends and Outlook*s.- Institute For The Economy in Transition, Moscou, diverses années.

« Russia Leans Closer To Opec Goals ».- *PIW*, 5 janvier 2004, 2 p.

« Saudi Pact Shows Russia's New Strength ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003, p.1-2.

Sheedy (J.).- « Energy/Natural Resources-Russia. Overview ».-, août 2000, 5 p.

Shleifer (A.), Vishny (R.).- *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures*.- Cambridge, MA : Harvard University Press, 1998.

Statistical Review of World Energy, 2002, BP/Amoco, juin 2003

« The Benefits of Better Oil Sector Taxation ».- *The Moscow Times*, 9 février 2004.

« TNK's Khan : PSA still crucial for Russian oil industry ».- *Oil and Gas Journal*, 10 mars 2003, p. 33-35.

Walde (T.).- *Oil and Gas Legislation in Russia. From Texas To Siberia : Is a Russian Model Emerging ?* .- Centre For Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, 1992, Professional Paper PP6, 17 p.

Notes

(1) Celles-ci sont principalement marquées par la prise de contrôle (100%) de KomiTek par Lukoil, de la VNK (54,2%) par Yukos, de Slavneft par TNK et Sibneft (à parts égales) et de Sidanko par TNK.

(2) Konoplyanik (A.).- « Concessions : from d'Arcy to Kozak ».- *Oil, Gas and Energy Law Intelligence*, vol I, n° 1, janvier 2003, 11 p.

(3) Les oppositions et les tensions, qui apparaissent périodiquement entre ces deux groupes d'acteurs quand il s'agit d'aider l'OPEP à maintenir les prix du brut, notamment par une limitation des exportations, en sont des illustrations.

(4) Certaines études ont tenté de démontrer l'impact négatif que pourraient avoir des prix internationaux du brut sur la compétitivité des exportations russes (hors hydrocarbures) du fait de l'appréciation du taux de change russe qui en résulterait. Néanmoins, selon des études plus traditionnelles, la situation fiscale et économique de la Russie dépend étroitement des évolutions du prix du pétrole. Selon celles-ci, les baisses du prix international du pétrole conduisent à une dégradation sensible de la balance commerciale et des rentrées fiscales russes, ce qui en retour influe sur le taux de croissance du PNB. L'étude de J. Rautava, réalisée en 2002, démontre qu'un changement de 10% du prix international du pétrole induit une variation de 3% des revenus fiscaux et qu'une augmentation de 10% du prix du pétrole permet une croissance supplémentaire de 2,2% du PNB. In Rautava (J.).- "The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy".- *Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT*, 2002, Discussion Papers, n° 3, 21 p.

(5) « Kremlin's Hand Reshapes Oil Industry ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 49, 8 décembre 2003, p. 1-2.

(6) Berniker (M.).-« Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

En particulier, les nombreux accords spéciaux négociés par les régions sous la présidence de B. Eltsine sont de plus en plus remis en cause par le gouvernement de V. Poutine.

(7) A plusieurs reprises, l'Etat russe a procédé à des réallocations discrétionnaires de licences de développement et d'exploration au profit des compagnies nationales Rosneft et Gazprom. Le cas du gisement de Stokman en est un exemple.

(8) Le volume d'exploration dans le secteur pétrolier a diminué de plus de 30% en 2002 par rapport à 2001. Cette tendance s'est poursuivie en 2003. « Russian Economy : Trends and Perspectives ». *Institute for The Economy in Transition, Monthly Bulletin*, juillet et septembre 2003.

(9) Ce système de prêts contre des actions donne aux banques russes le contrôle pendant trois ans d'une partie des actions de l'Etat dans le capital des holdings pétrolières contre l'ouverture de crédits au gouvernement. A l'échéance fixée, l'Etat dispose d'un droit de rachat prioritaire des actions contre remboursement des prêts. Dans le cas contraire, les actions font l'objet d'un rachat définitif au terme de l'organisation d'appels d'offre, (ce qui était censé ouvrir l'actionnariat des compagnies).

(10) Black (B.), Kraakman (R.), Tarassova (A.).- "Russian privatization and Corporate Governance : What Went Wrong ?".- *Stanford Law Review*, n° 52, 2000, p. 1731-1808.

(11) Yukos était en discussion avec ExxonMobil pour vendre 40% de ses parts.

(12) Walde (T.).- *Oil and Gas Legislation in Russia. From Texas To Siberia : Is a Russian Model Emerging ?* .- Centre For Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, 1992, Professional Paper PP6, 17 p.

(13) Statistical Review of World Energy, 2002, BP/Amoco, juin 2003.

(14) « World Energy Investment Outlook 2003 ».- *AIE-OCDE*, 2003, p. 148.

(15) A titre d'exemple, selon BP, les réserves pétrolières de la Russie seraient de l'ordre de 60 milliards de barils, alors que les évaluations de l'USGS donnent un chiffre de 207 milliards de barils. Cf. « Saudi Pact Shows Russia's New Strength ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003, p.1-2.

(16) The Moscow Times, 18 novembre 2003, op. cit., p. 1.

Dans le même article, un expert russe considère qu'au rythme actuel de production et sans investissements massifs dans l'exploration, les réserves seront divisées par deux dans les 10 ans à venir.

(17) Konoplyanik (A.).- « Is Oil production Crisis Imminent in Russia ? ».- *Energy and Investment Policy and Project Financing Development Foundation*, 2000, 5 p.

(18) Fontaine (J-M), Laherrère (J.), Perrodon (A.).- « Le rebond de la production pétrolière en Russie : quelles perspectives à long terme ? Quelles opportunités industrielles ? ».- *Revue de l'Energie*, n° 538, juillet-août 2002, p. 421-432.

(19) La loi sur les accords de partage de production a été signée après une longue bataille juridique au sein de la Douma. De nombreuses dispositions de cette loi ont toutefois maintenu de grandes incertitudes. Une disposition particulière du système russe, la « list law », limite la portée de cette loi dans la mesure où elle stipule que ces accords ne peuvent porter que sur les gisements inclus dans une liste approuvée par la Douma. Par ailleurs, la loi sur les accords de partage de production signée en 1996 se trouvait sur certains points (notamment au niveau de la fiscalité) en contradiction avec d'autres législations. Qui plus est, selon la loi, seule 30% des réserves pétrolières russes peuvent être développées sous le régime des accords de partage de production. En 2000, selon A. Kocheshkov, conseiller auprès du Comité de l'Energie de la Douma, les 21 projets éligibles pour un accord de partage de production, et à ce titre inclus dans la « list law », représentaient déjà 28% des ressources pétrolières russes. Enfin, les questions des tarifs en matière de transport et les conditions d'accès au réseau de transport de Transneft sont longtemps restées en discussion. Les droits d'accès privilégiés au réseau de Transneft dont sont censées bénéficier les compagnies pétrolières internationales sous le système des accords de partage de production sont, ainsi, périodiquement contestés.

(20) Bakoulev (P.).-« Dramatic Changes to Production-Sharing Regime ».- *International Law Office, Energy/Natural Resources*, août 2003, 18, 3 p.

(21) Konoplyanik (A.).- « PSA debate not over yet ».- *Petroleum Economist*, Juillet 2003, p. 12.

(22) Hoff (K.), Stiglitz (J.).- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

(23) Selon ces deux auteurs, les nouveaux détenteurs de droits de contrôle sur les actifs ont des incitations fortes à encourager la définition de nouvelles règles juridiques pour garantir leurs droits de propriété.

Shleifer (A.), Vishny (R.).- *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures*.- Cambridge, MA : Harvard University Press, 1998.

(24) Konoplyanik (A.).- « Would Russian oil companies really like to have a PSA regime in Russia ? ».- *Oil and Gas Journal*, 23 décembre 2003, p. 20-26.

Plan

I – La « structure tripolaire » de l'industrie pétrolière russe

1.1 Les trois acteurs dominants : Etat, compagnies, régions

- Les régions : nouveaux acteurs importants de l'industrie pétrolière russe

1.2 Les intérêts en présence

- Les enjeux pour l'Etat : la croissance économique et une nouvelle distribution de la rente en hydrocarbures
- Les objectifs des compagnies pétrolières russes

II – Quelle place pour les investissements internationaux dans le contexte russe ?

2.1 L'attrait de la Russie

2.2 Les investissements internationaux face aux intérêts et aux logiques des acteurs russes

- La Russie, territoire ouvert ou territoire fermé ?
- Des investissements internationaux en butte aux intérêts de l'Etat russe ?
- La position ambiguë des compagnies pétrolières russes
- Le poids des régions