

Transition économique et "résilience organisationnelle : les enseignements de l'industrie du gaz en Russie

Cahier de recherche de l'IEPE (CR-97-11)

Catherine LOCATELLI

janvier 1997

L'économie russe fait face, aujourd'hui, à des transformations majeures dont un enjeu est l'émergence d'un acteur essentiel de toute économie de marché, à savoir l'entreprise. Cette démarche part d'un constat essentiel : dans une économie planifiée l'entreprise telle que couramment définie dans la littérature occidentale n'existe pas, du fait du caractère essentiellement non monétaire des économies planifiées.

Cette approche de la "transition"¹ n'épuise pas totalement la question des transformations d'un système économique. Toutefois, elle permet à la fois de s'interroger sur la nature d'une économie planifiée et sur celle d'une économie marchande au travers d'une analyse des formes d'organisations présentes et des relations économiques qu'elles sous-tendent. L'objectif est, ainsi, de tenter de qualifier les changements en cours.

L'énergie en Russie fournit un cadre idéal d'analyse tant elle a pu constituer le parfait exemple de la centralisation de l'économie soviétique et de l'absence d'entreprise. En conséquence, une interrogation centrale peut structurer l'analyse des changements dans ce secteur. Des réformes économiques mises en oeuvre émerge-t-il un nouveau modèle organisationnel centré sur l'entreprise énergétique définie en premier lieu par son autonomie de décision concernant sa fonction de production et régulée par des mécanismes de coordination de type marchand et monétaire ? Posée en ces termes, la question du modèle organisationnel susceptible d'émerger ne peut se résumer au seul débat relatif aux privatisations (instauration de la propriété privée), et à l'introduction de la concurrence par la mise en place de formes contractuelles.

¹ Par commodité nous continuerons dans la suite du texte à employer le terme de transition. Ce dernier est toutefois de plus en plus contesté. Il fait, en effet, référence à une approche, remise en cause par nombre d'auteurs, de trajectoire linéaire, continue entre deux points bien définis. A ce propos, on pourra se référer à Andreff (W.).- Facteurs inertiels et effets de sentier ("path dependency") dans l'analyse théorique de la transition.- Contribution au XLVe Congrès de l'Association Française de Science Economique, septembre 1996.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Dominique Finon, directeur de l'IEPE et Guy Bensimon, directeur adjoint du ROSES - Grenoble, pour leurs remarques et suggestions.

L'analyse de l'organisation du secteur gazier russe régie par une holding financière, Gazprom, montre que cette forme d'organisation s'accompagne de modes de régulations internes proches des anciens mécanismes d'attribution de l'économie planifiée. Ces régulations sont une réponse au degré élevé d'incertitude de l'environnement économique russe. Mais elles sont permises et rendues possibles par le modèle spécifique d'organisation que constitue la holding financière Gazprom. Dans le même temps, elles sont une limite au développement des échanges monétaires et marchands, enjeu déterminant des réformes de l'économie russe.

Ces caractéristiques permettent à Gazprom de poursuivre un développement traditionnel de type soviétique. Ce dernier est basé sur une stratégie d'offre visant à maximiser la production au travers de la mise en production rapide de nouveaux gisements. Elle repose sur la poursuite d'une logique de croissance extensive. Cette stratégie a peu à voir avec des objectifs d'efficacité et de rentabilité et se justifie avant tout par un "objectif de survie" défini comme la préservation en l'état de l'entreprise.

I - L'ENJEU DE LA RÉFORME DANS LE SECTEUR ÉNERGETIQUE: L'ÉMERGENCE D'ENTREPRISES

La réforme du secteur énergétique russe a son fondement dans un constat principal. Dans le modèle d'organisation de l'économie centralement planifiée, l'entreprise énergétique (au moins telle que généralement définie dans la littérature occidentale au travers du principe d'autonomie financière et de gestion) n'existe pas. Elle n'est que le maillon d'une organisation administrative et hiérarchique à plusieurs niveaux. Son schéma d'organisation est, ainsi, conforme à celui de l'organisation réelle d'une économie d'attribution. Cette dernière peut être représentée par un schéma à quatre niveaux hiérarchiques : les organes centraux de planification, les ministères sectoriels, les "firmes" et les individus².

On doit à Von Mises d'avoir mis en évidence cet aspect fondamental du "socialisme", à savoir l'inexistence d'entreprises. Phénomène essentiel à la compréhension des enjeux de la "transition", cette caractéristique découle du caractère non monétaire du système économique socialiste (et non du statut privé ou public de la propriété du capital). L'absence d'une économie monétaire ici conçue comme l'absence d'une coordination par la monnaie (la monnaie subsiste mais avec un nombre limité de fonctions) empêche toute évaluation de la gestion économique des entreprises (en termes d'efficacité monétaire). Dès lors, Von Mises parle d'organisation socialiste et non d'entreprise³. Le modèle

² Bensimon (G.), Locatelli (C.).- Libération des prix, priorités et allocation des ressources dans une économie commandée avec relâchement de la coordination : application au cas de l'industrie pétrolière russe.- Grenobl : CNRS-ROSES-IEPE, juin 1993, 28 p.

³ Hirschhausen (C).- Du combinat socialiste à l'entreprise capitaliste : une analyse des réformes industrielles en Europe de l'Est.- Paris : L'Harmattan, 1996, p. 31-32.

organisationnel qui émerge à la place de l'entreprise est une forme d'organisation compatible avec des relations entre agents économiques appréhendées comme étant des relations de commandement-subordination par opposition aux relations contractuelles et aux mécanismes de coordination par le marché. Ceux-ci impliquent une relation de droit de propriété⁴. La relation d'échange est, en effet, indissociable de la relation de propriété⁵ et de ses attributs, droits d'usage (usus) de l'actif, droit au revenu de l'actif (usus fructus), droit de transformer et d'aliéner l'actif (abusus)⁶. A l'inverse dans une économie "socialiste", le type de coordination principal est le commandement tel que défini par G. Grossman⁷, (par opposition au mécanisme de coordination par le marché). Il est compatible avec une économie d'attribution au sens défini par G. Bensimon⁸.

En conséquence, dans la transformation des systèmes d'attribution, l'émergence de l'entreprise en tant qu'acteur économique à part entière devient un élément essentiel des réformes visant à établir une économie de marché. Les approches institutionnalistes et néo-institutionnalistes, ainsi que celles développées dans la théorie des conventions, font de l'entreprise une organisation et une institution économique centrale de l'économie de marché. C'est en tout cas un facteur indissociable de la généralisation des relations monétaires et marchandes.

On peut trouver différentes définitions de l'entreprise dans une économie dite de marché. Deux aspects nous semblent plus particulièrement importants à souligner concernant la question des réformes en Russie. Dans une économie de marché, l'entreprise (selon la définition donnée par G. Grossman⁹) se définit avant tout par son autonomie de décision concernant sa fonction de production ("quoi

⁴ Von Mises identifie deux relations sociales principales lui permettant de définir un nombre limité de types économiques, à savoir : la relation contractuelle et la relation de commandement-subordination. In : Bensimon (G.).- Essai sur l'économie communiste.- Paris : L'Harmattan, 1996, p. 70-71.- (Collection pays de l'Est),.

⁵ G. Bensimon, 1996, op. cit., p. 117.

⁶ Andreff (W.).- "Techniques et expériences de privatisation : La "success story" des privatisations en France et les besoins actuels des pays d'Europe de l'Est".- Communication à la Research conference on economics of decontrol and marketization in Europe : the experience and prospects of Eastern Europe, Davos, 22-26 septembre 1990, p. 5.

⁷ G. Grossman identifie trois types de coordination susceptibles d'assurer la compatibilité des plans des agents économiques, à savoir : le mécanisme de marché, le principe de commandement, la coutume.
Grossman (G.).- "Notes for a theory of the Command Economy".- Soviet Studies, October 1963, n° 2

⁸ On trouvera chez G. Bensimon, dans Essai sur l'économie communiste, une analyse détaillée de l'économie d'attribution.

⁹ G. Grossman, op. cit., p. 104.

produire?, comment?, quel volume? et à partir de quel combinaison d'inputs?"¹⁰). Elle se définit aussi par le type de rapport salarial qu'elle engendre, point essentiel à la compréhension du phénomène de la "transition" en Russie. Selon R. Motamed-Nejad : "(l'entreprise) représente cette institution économique essentielle, cette forme d'organisation spécifique des activités productives, au sein et à partir de laquelle peut se déployer le salariat, afin d'impulser la marchandisation de la production et de la circulation des biens"¹¹. Cette définition induit de fait une économie monétaire dans laquelle peuvent se développer des relations marchandes entre agents économiques décentralisés.

Partant de ce constat, il s'agit de recomposer le secteur énergétique sur la base d'acteurs décentralisés, économiquement autonomes notamment du point de vue essentiel de l'allocation des ressources et de leur financement. Ainsi, il apparaît de plus en plus clairement que le secteur énergétique russe fait face à un besoin considérable d'investissements. Il est donc essentiel que soient trouvés les mécanismes et conditions d'un financement adéquat et suffisant des investissements. Ceux-ci doivent être réunis au niveau micro-économique (c'est-à-dire l'entreprise) au lieu et place du traditionnel financement sur dotations budgétaires.

1.1. L'industrie gazière soviétique : le modèle d'organisation de l'économie planifiée

Jusqu'en 1989, le secteur gazier russe répond et correspond aux principes qui gouvernent une économie d'attribution, dans sa forme et son organisation. Il est ainsi dominé par une structure hiérarchique à plusieurs niveaux. La production gazière (mais pas l'exploration) est aux mains d'un ministère, celui du Gaz. Considérée comme une autre activité, à l'inverse des formes d'organisations prévalant en économie de marché, l'activité d'exploration dans sa toute première phase est sous l'autorité du ministère de la Géologie (MINGEO).

Organisé à l'échelle de l'Union soviétique, le ministère du Gaz coiffe douze associations ou unions de production. Celles-ci sont généralement établies sur une base régionale. Elles gèrent directement des unités techniques de production recouvrant des bassins gaziers distincts. Ces unités, directement responsables de la production courante, sont entièrement subordonnées aux associations de production.

Le réseau de gazoducs est géré par la société de transport, dénommée Transgaz. Composée de quatorze unités, Transgaz est sous la tutelle du ministère du Gaz en charge de la gestion centralisée du réseau de transport. Quant à la

¹⁰ G. Grossman, op. cit., p. 104.

¹¹ Motamed-Nejad (R.).- "Monnaie et travail en Russie : fondements et enjeux d'une déconnexion".- Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2 juin 1996, p. 55.

distribution, elle est aux mains de trois types de sociétés locales. Au premier échelon, on trouve des sociétés, appelées Gorgaz, en charge de gérer dans les villes le réseau de distribution. Ce sont les Oblgazs qui assurent la coordination de la distribution de gaz au niveau des Oblasts. Enfin les Mezhraigaz, en assurant la coordination de la distribution du gaz sur une zone géographique, constituent un échelon supplémentaire et supérieur¹². L'implication de l'Etat, en termes d'investissements, de recherche et de planification se réalise au travers de la société RosStroigazificatsia.

On pourrait donc considérer que ces dernières sont assimilables aux "entreprises" de l'industrie gazière. Mais, rappelons-le, elles sont dépourvues des fonctions traditionnelles d'une entreprise en économie de marché. Elles ne maîtrisent pas (ou de manière imparfaite) le processus d'allocation de leurs ressources, notamment en ce qui concerne les investissements. Elles n'ont aucun droit de regard sur leurs exportations ni sur leurs ventes, le Gosnab et les centrales d'achat constituant un écran total entre producteurs et consommateurs, entre marchés extérieurs et marché intérieur. L'association de production n'est que le maillon intermédiaire d'une structure administrative. Les pouvoirs économiques et de décision sont aux mains du ministère lui-même placé sous l'autorité du Gosplan et de l'Etat. Le mode de coordination principal d'un tel schéma organisationnel est le régime d'attribution ¹³.

Une économie d'attribution se définit comme "une économie dans laquelle les industries et les groupes sont reconnus comme "ayant acquis" les biens en vertu d'une décision de leur supérieur appelé "répartiteur", et dans laquelle ils acquièrent les biens par suite de commandements adressés aux fournisseurs (producteurs ou distributeurs) des biens par les supérieurs de ces derniers". Ainsi chaque ministère au sein de l'économie soviétique assure une fonction de répartiteur des inputs entre les unités qui lui sont subordonnées. Ce mode de coordination définit des relations de type **commandement-subordination** au travers d'un mode d'organisation hiérarchisé. Les relations qui s'imposent entre unités économiques sont de type essentiellement vertical. Dans un tel système, l'activité des firmes est régie par la planification courante. La planification constitue ainsi le coeur du système d'information par rapport auquel se déterminent les agents économiques. Pour l'essentiel, la monnaie et les prix jouent un rôle passif au sens où ils ne sont en aucun cas un vecteur principal d'information¹⁴. Au niveau micro-économique, ce sont les objectifs de production définis par les plans annuels et les plans quinquennaux qui orientent la croissance de chaque industrie énergétique. Ils constituent l'impératif à réaliser. De plus, ils

¹² Locatelli (C.).- Energy sector and policy of the Russian Federation.- Energy policy of the Russian Federation, Vol I, Synergy programme CEE-DGXVII, 1996, p. 32-33.

¹³ Cf. notamment : Bensimon (G.).- Le processus d'attribution et la monnaie dans une économie zinoviévienne.- Grenoble : CNRS - ROSES, 1990, et G. Bensimon, C. Locatelli (1993), op. cit.

¹⁴ Hewett (E.A.).- Reforming the Soviet economy : equality versus efficiency.- Washington D.C., The Brooking Institution, 1988, pp. 96-152.

répondent à la logique des *plans tendus* puisque l'objectif de production d'une année est calculé à la hausse par rapport au niveau atteint l'année précédente. Les principaux indicateurs de réalisation du plan sont pour l'essentiel des indicateurs d'ordre physique : la quantité de production à réaliser (en mètres cubes pour le gaz) plus spécifiquement pour les hydrocarbures, le nombre de forages à réaliser (en nombre de mètres forés), le volume d'eau à injecter pour la production, les additions brutes de réserves industrielles pour l'exploration. Le développement du secteur gazier suit ainsi une logique de développement par les quantités.

La mise en oeuvre de ce mode de coordination s'opère au travers de deux mécanismes essentiels : le financement centralisé des investissements sur dotations budgétaires et la centralisation des approvisionnements en inputs. Ils assurent la cohérence d'ensemble du système.

1. Le schéma centralisé d'attribution des inputs

C'est le ministère qui répartit, entre les associations de production, les ressources en input qui lui sont affectées par les organes centraux. A leur tour, ces dernières sont chargées de distribuer, entre les unités de production, les inputs (investissements, main-d'oeuvre) préalablement attribués par le ministère.

Le ministère assure d'une part la fonction de **répartiteur des ressources**. D'autre part, il exerce une fonction essentielle, **celle de rééquilibrage**. Elle se traduit par des réallocations d'inputs entre les "firmes" (ici les associations de production) en fonction de la "*tension*" de leur plan. On voit ainsi s'exprimer une gestion par la priorité. De manière plus générale, la logique d'affectation prioritaire exige la réalisation des plans de production quel qu'en soit le coût, même si cela doit se réaliser au détriment d'autres secteurs au travers de réallocations inter-sectorielles des fonds d'investissement. "L'existence de priorité (...) est inhérente au système de planification. En effet, dès lors que l'Etat (...) dirige la production et fixe les objectifs de production, il est conduit à guider la répartition des ressources productives entre les firmes de telle sorte que les objectifs qu'il considère comme devant absolument être atteints, quelles qu'en soient les raisons, soient réalisés"¹⁵. Cette gestion par la priorité s'opère au travers des chaînons conducteurs de la méthode des balances-matières. Cette gestion suppose aussi un financement sur dotations budgétaires des investissements, autre mécanisme de coordination essentiel de l'économie d'attribution.

2. Le financement des investissements sur dotation budgétaire

¹⁵ G. Bensimon, C. Locatelli (1993), op. cit., p. 7.

Les logiques qui ont présidé au développement des industries énergétiques n'ont eu que peu à voir avec des notions de coût ou des critères de rentabilité. Financé sur dotation budgétaire, le capital est pratiquement sans coût pour le ministère et ses unités de production. Par ailleurs les concepts de rentabilité jouent peu parce que le mode de formation même des prix sous-évalue systématiquement celui des biens de base dont l'énergie et le gaz qui nous concernent ici.

La réussite du modèle de développement de ce secteur s'est fondée sur une croissance continue des inputs avec un afflux massif de capitaux, indépendamment de toute notion de coût, de productivité ou de rentabilité. La demande insatiable d'inputs de la part des entreprises est une caractéristique inhérente au système de l'Economie centralement planifiée. J. Kornai¹⁶ a largement explicité ce comportement traditionnel des entrepreneurs dans ce type d'économie et la rationalité qui le sous-tend. Les entreprises, soumises à une *contrainte budgétaire dite molle* (selon la terminologie de J. Kornai) ¹⁷, définissent leur comportement par rapport à deux variables clés.

En premier lieu, la nécessité de réaliser un plan de production tendu peut être un objectif difficile à réaliser compte tenu des normes de consommation d'inputs fixées. Tout l'enjeu est alors de tenter d'obtenir les normes de consommation les plus élevées en surestimant les besoins réels par marchandage (phénomènes récurrents de "tricherie"). La fonction de production des entreprises est donc, dans l'ensemble, mal connue par les organes centraux. L'asymétrie d'information est ici particulièrement importante¹⁸.

Ensuite, les pénuries-ruptures d'approvisionnement sont autant de contraintes à la réalisation du plan de production, contraintes contre lesquelles il faut se prémunir. **C'est en premier lieu une contrainte sur les ressources physiques** (disponibilité des inputs) qui limitera la production de l'entreprise. Les ruptures dans l'approvisionnement constituent le risque majeur contre lequel l'entreprise doit se prémunir si elle veut remplir son plan de production ; d'où une demande quasi-insatiable d'inputs (y compris en capital de la part des entreprises). Dès lors, les ajustements se font par rapport à la perception des pénuries relatives et non en fonction d'objectifs de minimisation des coûts de production. Dans le cadre d'un système de prix administrés qui ne reflètent pas les raretés relatives, l'appréciation des coûts de production n'a de toute façon guère de signification. Dans tous les cas, les accroissements de prix n'ont pas d'impacts déterminants sur les comportements.

¹⁶ En particulier dans son livre de référence sur cette question, *Socialisme et économie de la pénurie*. - Paris : Economica, 1984, 587 p.

¹⁷ J. Kornai, op. cit., p. 25.

¹⁸ J. Tirole en fait un des points essentiels de son analyse de l'entreprise socialiste (Tirole, 1992).

L'effondrement de la planification et du financement centralisé sur dotations budgétaires a remis en cause ce mode de fonctionnement de type hiérarchique. L'enjeu des réformes dans le secteur énergétique, tout au moins au niveau micro-économique, est de créer l'entreprise énergétique et, dans l'industrie gazière, l'entreprise gazière. Différentes étapes peuvent être identifiées jusqu'à la création de la RAO Gazprom. Elles participent d'une même logique, faire émerger l'entreprise au travers d'une redéfinition des droits de propriété, en cohérence avec les enseignements de la théorie des droits de propriété.

1.2. La constitution de la RAO-Gazprom : une tentative de définition de l'entreprise par les droits de propriété

La réorganisation-privatisation de l'industrie gazière russe correspond essentiellement à une réorganisation de type juridique (transformation de la propriété des actifs). Elle obéit aux logiques qui ont présidé à l'ensemble de la réforme de l'entreprise en Russie. L'objectif premier de la réforme peut se comprendre comme une tentative de définition des droits de propriété par l'émergence d'actionnaires. Il s'agit de changer les structures internes et externes de contrôle de l'entreprise. L'enjeu est de définir, par les droits de propriété, une structure de contrôle efficiente dont dépend, selon la théorie des droits de propriété, l'efficacité économique¹⁹. Il s'agit de définir les frontières de l'entreprise et de son environnement économique. La réforme s'est donc centrée sur la question de la privatisation.

C'est dans cette perspective que s'est inscrite la réforme du secteur gazier russe. Son point de départ réside dans les tentatives de M. Gorbatchev de réformer l'économie soviétique par la décentralisation d'un certain nombre de décisions économiques. Elles ont conduit à l'émergence d'un "Concern" d'Etat, Gazprom, en charge de l'industrie gazière russe au lieu et place du ministère du Gaz. Cette nouvelle structure préfigure déjà la constitution et la forme d'organisation que prendra plus tard la "joint stock company" (société par actions) Gazprom. On doit donc rappeler les éléments de ces réformes si l'on veut qualifier les réorganisations actuelles et leur portée.

La Loi sur les entreprises d'Etat de 1987, généralisée en 1991, donne formellement l'autonomie financière et de gestion aux associations de production censées représenter les entreprises du secteur énergétique. Dès 1989 disparaissent les ministères du Pétrole, du Gaz et du Raffinage. A la place émerge un seul et unique ministère : celui de " l'Industrie pétrolière et gazière" de l'URSS. En parallèle est créé le concern Gazprom dont l'objectif est de gérer le développement de l'industrie gazière de l'Union soviétique. En théorie, le ministère créé se voit désormais confiné à un rôle de régulation du secteur des hydrocarbures et de définition des orientations stratégiques à la place de ses fonctions économiques traditionnelles. Cette réorganisation est censée répondre

¹⁹ Shleifer (A.).- "Establishing property rights".- Proceedings of the World Bank annual conference on Development economics, 1994, p. 93-117.

aux principes d'autonomie financière et de gestion désormais dévolus aux entreprises.

Elle préfigure l'organisation très centralisée que développera la future Joint stock company Gazprom. D'une part la création du concern Gazprom conduit à la définition des frontières des activités qui constitueront le coeur de la holding Gazprom qui comprend les entreprises directement impliquées dans le *Système Unifié d'Approvisionnement Gazier* de l'Union Soviétique. Le second groupe d'entreprises plus ou moins liées à l'activité du système unifié d'approvisionnement gazier sera traité comme des entreprises auxiliaires. (Ce critère établira en particulier la différence entre les entreprises détenues à 100% par Gazprom et celles dans lesquelles la prise de participation de Gazprom n'est pas totale, mais d'au moins 51%). D'autre part, le schéma fondamental des relations financières des unités constitutives de la JSC Gazprom, conçu lors de la création du concern, a pour principe essentiel une centralisation des fonds financiers permettant dans un deuxième temps une redistribution des profits aux unités constitutives du concern. L'objectif poursuivi est de maintenir une centralisation de l'ensemble des activités au travers du financement afin de répondre aux intérêts de l'ensemble du système unifié²⁰.

La création du concern d'Etat Gazprom peut donc être interprétée comme un renforcement de la centralisation et de l'intégration du système gazier russe. Loin de remettre en cause ces deux principes fondamentaux, sa transformation en une holding les confirme largement.

- **L'effondrement de l'économie centralement planifiée et la création de la RAO Gazprom**

Héritée directement de l'ancien ministère du Gaz soviétique et du Concern d'Etat, établie par la réforme de l'entreprise de M. Gorbatchev, la RAO Gazprom (créée par le décret présidentiel du 5 novembre 1992)²¹ est une holding financière détenue majoritairement par l'Etat. Comptant environ 340 000 salariés²², elle tend à se présenter, de fait, comme un quasi-monopole intégré de production-transport au sens où elle détient l'essentiel des actions des associations de production et de transport, exceptées deux associations, Yakutgazprom et Norilskgazprom. A ce

²⁰ Kryukov (V.), Moe (A.).- The new Russian corporatism? A case study of Gazprom.- Post-Soviet Business Forum, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 8-9.

²¹ Décret n° 1333 du 5 novembre 1992 : "A propos de la transformation du Concern gazier d'Etat Gazprom en la Joint Stock company russe Gazprom".

²² Mais selon Gazprom, de manière indirecte, ce serait 6 millions de personnes qui seraient à divers degrés dépendantes de la société. "Russia set to dominate global gas supplies".- 50 Years of Gas in Russia.- Petroleum Economist, special report, may 1996.

titre, elle assure 93% de la production russe de gaz naturel mais détient seulement 68,5% des réserves prouvées de gaz russe²³.

Pour répondre en partie aux exigences du comité d'Etat à la propriété, la nouvelle compagnie n'est pas formellement constituée comme un monopole. Ainsi, le réseau de gazoducs est censé fonctionner en "common carrier", avec un droit d'accès pour les producteurs en fonction de leur production, selon une règle de prix non discriminatoire. Dans la pratique cette disposition n'a aucune réalité. L'émergence de producteurs indépendants est rendue virtuellement impossible par le transfert à la holding Gazprom (lors de sa création) des licences de production de tous les gisements²⁴. Il est à noter, toutefois, que cette disposition est en totale contradiction avec la loi sur les ressources naturelles. Cette dernière (qui couvre l'ensemble du secteur minier) établit un système de licences pour l'octroi des droits d'exploration et de développement. Ces licences ne peuvent être obtenues que sur la base d'appels d'offres.

²³ V. Kryukov, A. Moe, op. cit., p. 13.

Dans les faits, comme par le passé, les premiers travaux d'exploration sont réalisés par les associations d'exploration sous tutelle du comité à la Géologie auprès de Mintopenergo. Les réserves découvertes font l'objet de licences pour leur développement, licences pour l'heure entièrement transférées à Gazprom sans paiement de redevances.

²⁴ V. Kryukov, A. Moe, op. cit., p. 14.

Encadré 1

Le débat russe sur les logiques de réorganisation de l'industrie gazière

La réorganisation de l'industrie gazière a été l'objet d'un vif débat en Russie suite à l'effondrement de l'Union soviétique et à la mise en place d'une réforme économique très libérale impulsée par le premier ministre de l'époque, E. Gaidar.

Jusqu'en 1993 au moins, deux logiques se sont affrontées. La première visait à maintenir l'intégration et la centralisation de l'industrie gazière russe telles que représentées par le Concern d'Etat Gazprom. Largement soutenue par les dirigeants de Gazprom, elle s'opposait à la vision plus libérale des réformateurs partisans de la thérapie de choc. En l'occurrence, ces derniers étaient représentés par le comité d'Etat à la propriété. La logique développée visait essentiellement à mettre fin au monopole de production dans l'industrie gazière russe. Pour ce faire, il était envisagé de créer à partir des associations de production gazières différentes compagnies de production gazière indépendantes et chacune organisée sous la forme de joint stock companies (sociétés par actions). Dans cette logique, Gazprom aurait gardé le contrôle du réseau de gazoducs et aurait fonctionné comme une entreprise de transmission transportant le gaz sur la base d'une tarification.

De 1991 à la fin de 1992, sous le gouvernement d'E. Gaidar, cette logique de réorganisation a eu de nombreux partisans notamment au sein du gouvernement. Le ministre de l'Energie de l'époque, V. Lopukine était lui aussi partisan d'une division de Gazprom en différentes unités à l'image de la réforme de l'industrie pétrolière dont il était l'initiateur.

L'arrivée de V. Tchernomyrdine à la tête du gouvernement russe consacre la première ligne de réforme c'est-à-dire le maintien du monopole de Gazprom. Ministre de l'industrie gazière soviétique et responsable de la création du concern Gazprom, il s'est fortement opposé au démantèlement du monopole de Gazprom. A l'heure actuelle, le ministère russe de l'Énergie et des Combustibles n'intervient plus dans les questions gazières désormais de la seule responsabilité de Gazprom.

Toutefois de nombreuses tentatives ont visé à établir un contrôle de l'Etat sur le monopole de Gazprom. La dernière en date a pour objet la création d'une commission de régulation, la Commission fédérale de l'Énergie, avec pour mission de réguler l'ensemble du secteur énergétique russe. Cette agence, créée par le décret du 29 novembre 1995, s'inscrit dans la loi plus générale portant sur les monopoles naturels (adoptée en août 1995). Une partie de sa mission réside dans la régulation de l'industrie gazière au travers d'un contrôle sur les investissements, une régulation des prix du gaz et de son transport, une participation dans la restructuration des monopoles naturels.

De fait, la mission de la FEC et son existence étaient très liées à la politique de réformes menée par A. Tchoubaïs. Sa démission du gouvernement de B. Eltsine n'a pas remis en cause le principe de cette commission. Il n'en demeure pas moins qu'elle pose un certain nombre de problèmes. Au début de l'année 1996, sa mission de premier organisme étatique de régulation du secteur énergétique a été confirmée. L'ensemble de ses objectifs de régulation (définition et régulation des prix du transport en matière de pétrole et de gaz, régulation des monopoles naturels...) a été approuvé. Cette commission se trouve directement placée sous le contrôle du cabinet du Premier Ministre. Elle a donc rang de ministère, à côté des deux autres ministères importants dans le domaine de l'énergie et qui pouvaient prétendre à son contrôle : le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Économie. Toutefois face aux pouvoirs de Gazprom, de nombreuses incertitudes pèsent sur sa capacité réelle à pouvoir réguler le secteur gazier russe.

Sources : V. Kryikov, A. Moe, op. cit., p.12.

: J. Stern op. cit., p.6.

: Locatelli (C.)- "Energy sector and policy of the Russian Federation". - Energy policy of the Russian Federation, Vol I, Synergy Programme CEE-DGXVII, 1996.

- **La logique d'organisation de la RAO-Gazprom**

La réorganisation de l'industrie gazière russe, essentiellement de type juridique au travers de la transformation de la propriété des actifs, s'est faite dans le cadre de la Loi sur les Privatisations de 1992.

Les autorités russes ont procédé à la corporatisation-transformation des unités économiques que sont les associations, en sociétés par actions. Gazprom détient 100% des actions de chaque association. La holding détient également 100% des actions de la société de transport Transgaz (14 unités²⁵, cf. encadré 2). Qui plus est, la société d'exportation Gazexport est aussi sous la tutelle de Gazprom. Par ailleurs, cette dernière a réalisé des prises de participation dans diverses autres activités (agriculture, commerce, tourisme, institutions financières...)²⁶. De plus, c'est au niveau de RosStroigazificatsia par des prises de participation de Gazprom dans son capital et inversement que se nouent les liens (indirects) entre Gazprom et les acteurs de la distribution.

Cette restructuration a été suivie par une réforme de type juridique à savoir une distribution des droits sur les actifs. Un mouvement de privatisation partiel a été initié. Cette ouverture du capital ne remet pas vraiment en cause le caractère public de Gazprom. L'Etat avec 40% des actions reste l'actionnaire principal de la holding. Par décret présidentiel, B. Eltsine a prolongé de trois ans la période durant laquelle l'Etat maintiendra sa participation de 40% dans la RAO Gazprom. Pour le reste, 15% ont été vendus aux salariés de Gazprom (soit environ 350 000 personnes), 5,2% donnés aux habitants de la région de Yamals-Nenets, 10% restent au niveau de la direction de Gazprom et 28,5% ont été vendus à la population, aux associations régionales de production par la technique des "vouchers" (certificat de privatisation)²⁷. Reste 1,3% pour Rosgasifikatsiya, la société d'Etat qui gère la part de l'Etat dans les sociétés de distribution gazière.

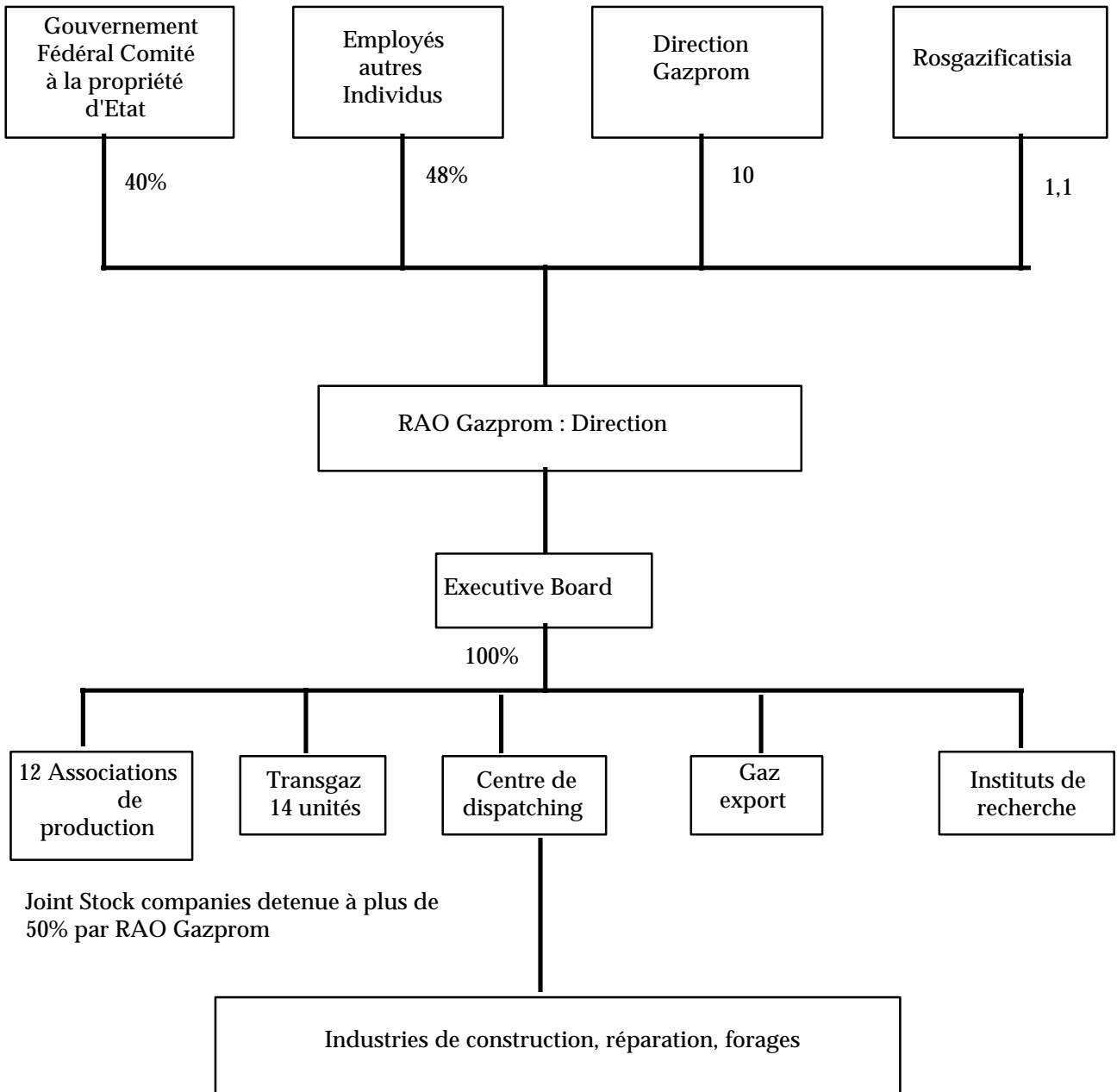
Concernant la distribution, la "corporatisation" des sociétés de ce secteur a été mise en oeuvre à partir de 1993 selon une approche décentralisatrice. Certaines Gorgaz et Mezhraigaz ont choisi de demeurer indépendantes. D'autres ont opté pour un regroupement avec les principales Oblgazs. Concernant le modèle de privatisation, dans la plupart des cas la répartition du capital adoptée donne 51% aux employés.

²⁵ Ainsi, Gazprom possède et gère le réseau de gazoducs qui forme le Système Unifié de Gaz de Russie et qui assure la livraison du gaz naturel aux compagnies locales de distribution et aux consommateurs.

²⁶ Sorokin (I.), Estrin (V.), Wilson (J.).- Natural gas industry of Russia : diagnostic review and discussion of policy issues.- Prepared for the Ministry of Economy of the Russian Federation, program on natural monopolies, July 1995.

²⁷ "Russian gas in 1993".- In : Gas in the Former Soviet Union, op. cit. p. 8.

Encadré 2 : schéma d'organisation simplifié de la RAO Gazprom



La méthode de privatisation adoptée reste, en partie, conforme au schéma général du rachat de l'entreprise par les salariés. Concernant Gazprom, une différence importante réside dans la part importante concédée à l'Etat. Elle s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs, au premier rang desquels se trouve le faible développement des marchés financiers et des marchés de capitaux, la valeur de base, en général faible ou difficile à apprécier, des grandes entreprises. C'est en particulier sur ce point de l'évaluation de la valeur de l'"action-Gazprom" que bute l'ouverture aux investisseurs étrangers, déjà maintes fois repoussée. Les investisseurs privés internationaux sont largement tenus à l'écart de ce mouvement de restructuration de la propriété de Gazprom. Si ouverture aux capitaux internationaux il y a, cela ne devrait porter que sur 9% des 10% détenus au niveau de la direction de Gazprom.

A l'inverse du secteur pétrolier, deux éléments concourent à la stabilité de la holding. D'un côté, l'ouverture du capital s'est faite au niveau de la holding et non des associations de production, comme cela a été le cas de la réforme pétrolière. De l'autre côté, la part de l'Etat reste importante. En théorie, les problèmes de propriété multiple et du "corporate governance"²⁸ liés à un actionnariat fractionné sont donc moins prégnants. L'Etat avec 40% des actions de la holding Gazprom assure l'émergence d'un groupe d'actionnaires dominant. Toutefois, cette structure du capital ne garantit pas l'exercice d'un pouvoir de contrôle susceptible d'induire l'entreprise vers des objectifs d'efficience. En effet, cette situation n'exclut pas l'exercice d'un contrôle interne, type managers-salariés par opposition à un contrôle externe tel que ce pourrait être le cas par les marchés financiers ou par un groupe d'actionnaires externes à l'entreprise. Le contrôle interne se définit de la manière suivante : "[Il] désigne les situations où les décisions stratégiques de l'entreprise sont contrôlées par le directeur, ou par les managers et les cadres d'entreprise ou par le personnel ou par une coalition les réunissant"²⁹. La question du contrôle renvoie à la question du pouvoir effectif dans l'entreprise et donc du type de coalition en présence. Selon le type de coalition (de contrôle), les conséquences sur la gestion et les objectifs de la firme sont importantes. Sachant que l'objectif de l'entreprise peut être la survie,

²⁸ D. Nuti définit ainsi le Corporate Governance : "La question du Corporate Governance a trait aux problèmes qui se présentent lorsqu'une entreprise est détenue par plus d'un propriétaire et gérée par des managers salariés (...). En réalité, les problèmes de Corporate Governance ne sont pas spécifiquement dus à la séparation entre propriété et contrôle, mais à l'existence d'une propriété multiple. "Concernant spécifiquement le problème de la transition, l'article de D. Nutti insiste particulièrement sur la question des actionnaires qui sont également des stakeholders (salariés, fournisseurs, managers...).

Nuti (D).- "Corporate governance et actionnariat des salariés".- *Economie Internationale*, n° 62, 2e trimestre 1995, p. 13-54.

²⁹ Le contrôle externe est ainsi défini par W. Andreff : "On distingue le contrôle externe réalisé par les propriétaires, qu'il s'agisse d'un groupe d'actionnaires majoritaires, de banques et d'investisseurs institutionnels participant au capital ou d'une coalition de certains des groupes d'intérêts précédents".

l'efficience, le contrôle, la croissance ou la valorisation de ses actifs³⁰, on peut associer l'objectif de survie aux coalitions de contrôle interne (dirigeant, manager, personnel), par rapport à l'objectif d'efficience associé aux coalitions-contrôles externes d'actionnaires³¹.

Dans le cas de Gazprom, ce contrôle est, de fait, en grande partie récupéré et exercé par les seuls managers. Dans un environnement où les règles et les institutions de marché sont encore embryonnaires (notamment dans le domaine financier), en présence de fortes collusions d'intérêts entre l'Etat et les managers de Gazprom³², ces derniers apparaissent comme les seuls en mesure de prendre des décisions en matière de production, d'investissement et de financement. Mais surtout, face à l'effondrement des principaux mécanismes de coordination que constituaient les attributions centralisées d'inputs, les managers qui n'ont dans les faits que peu changé par rapport aux anciens dirigeants, sont les seuls susceptibles de préserver les réseaux dans lesquels étaient insérée l'entreprise³³ et donc d'assurer sa survie. (La composition de la direction de Gazprom confirme largement cette analyse). Il s'ensuit que dans les faits, la stratégie gazière de la Russie se confond de plus en plus étroitement avec celle de la société russe Gazprom.

En dépit de ces réorganisations et des réformes mises en oeuvre, la stratégie de Gazprom n'a pas été infléchie vers un objectif d'efficience et de rentabilité basé sur une prise en compte de tous les coûts. La prise en compte de ces critères dans les stratégies et comportements des entreprises était pourtant l'enjeu même des réformes économiques (tout au moins au niveau micro-économique), dès lors que l'on entendait les soumettre à une contrainte budgétaire dure que supposait l'application de la loi sur les faillites. Implicitement, il s'agissait de permettre le développement entre agents économiques de relations monétaires et marchandes à la place des anciennes relations d'attribution. Mais on constate l'absence de généralisation de ce type de relations économiques. Cette non-généralisation des relations marchandes explique l'émergence de stratégies et comportements non principalement déterminés par des objectifs et des principes d'efficacité et de rentabilité.

³⁰ W. Andreff, op. cit., p. 764.

³¹ W. Andreff, op. cit., p. 764.

³² Il faut rappeler que l'actuel Premier Ministre russe, V. Tchernomyrdine, à la tête de l'industrie gazière soviétique pendant de nombreuses années, est partisan du maintien du monopole de Gazprom. En dehors de cet aspect, l'Etat russe et la société gazière ont incontestablement des intérêts économiques communs en termes de gains en devises au travers des exportations gazières.

³³ Ickes (B), Ryterman (R).- "From entreprise to firm : notes for a theory of the entreprise in transition".- The post communist economic transformation, essays in honor of Gregory Grossman.- Ed R.W Campbell Westview Press, 1994, 320 p.

II - GAZPROM : UNE FORME D'ORGANISATION STABLE ?

La stratégie et la forme d'organisation de Gazprom doivent s'appréhender par rapport au contexte économique russe actuel. Cette stratégie peut s'analyser comme une stratégie de maximisation de la production gazière aux conséquences importantes sur le marché russe et sur les marchés européens. Elle est la réponse apportée par les entreprises face à un degré élevé d'incertitude économique. Le système économique russe se caractérise par un développement limité des échanges monétaires, avec pour conséquence essentielle la généralisation progressive des impayés assortie du phénomène de crédit inter-entreprise. Dans un tel contexte, la stratégie développée par les entreprises se réduit à une stratégie de "survie" très éloignée des objectifs d'efficacité et de rentabilité. Dès lors, les entreprises ne sont pas réductibles (comme l'envisage un certain nombre de modèles néo-classiques sur la transition) à des entreprises parfaitement constituées maximisant un profit monétaire³⁴.

L'objectif de survie peut se comprendre comme une tentative de maintien de la production indépendamment de tout critère de rentabilité, d'efficacité et de calcul de coût. L'essentiel est de préserver en l'état l'entreprise, sous-entendu l'entreprise telle que définie dans le système planifié au travers notamment de sa "fonction sociale"³⁵ et de la préservation en l'état de sa force de travail. Dans le cas de Gazprom, cette stratégie découle et est impulsée par les logiques de régulation interne à l'entreprise et au demeurant très spécifiques. Le type de régulation prévalant au sein de Gazprom est le garant de la stabilité de l'entreprise et est une réponse à l'incertitude de l'environnement économique russe. Il constitue aussi un biais très fort en faveur d'une logique de maximisation de la production.

2.1. Les mécanismes de régulation du marché gazier russe : une approche par les quantités

³⁴ En particulier, l'article de Bennett et Dixon est révélateur d'une telle analyse. Bennett (J.), Dixon (H.D).- "Macroeconomic equilibrium and reform in a transitional economy".- European Economic Review, n° 39, 1995, pp. 1465-1485.

³⁵ Nous reprenons ici la définition donnée par G. Bensimon : "La firme communiste n'est donc pas tant caractérisée par le fait qu'elle réalise une activité productive concrète, que par le fait qu'un groupe d'hommes en accomplit l'activité à travers son existence sociale. Il apparaît alors que la fonction essentielle du plan de travail de la firme consiste à former, à construire et à reproduire ce groupe". In : Bensimon (G.).- Essai sur l'économie communiste.- Paris : L'Harmattan, 1996, p. 218.- (Collection pays de l'Est).

L'environnement économique interne dans lequel opère Gazprom est fondamentalement marqué par le phénomène des impayés auquel il faut associer le crédit inter-entreprise. Officiellement au premier janvier 1996, la dette envers le secteur énergétique russe se montait à 111 400 milliards de roubles dont 43 000

Encadré 3 : Composition des dettes envers Gazprom : situation au 01.01.1996
10³ milliards de roubles

Dettes au 01.01.1996 : 43 000 milliards de roubles dont :

1. consommateurs russes : 29 000 milliards de roubles
2. consommateurs des autres pays de la CEI : 14 000 milliards de roubles

Source : C. Josse.- "De nouveaux prélèvements fiscaux ont amputé les bénéfices de Gazprom", Revue de Presse Russe, IFP, n°25 mai-juin 1996, p. 20.

Encadré 4 : Quelques données sur la situation financière de Gazprom
au 01.01.1996

En 1995, Gazprom a produit près de 600 milliards de m³ de gaz, ce qui aurait dû lui procurer des recettes de l'ordre de 102 000 milliards de roubles. Seuls 59 000 milliards lui ont été payés.

- bénéfice brut : 17 100 milliards de roubles
- bénéfice net : 11 200 milliards de roubles
- actifs nets : 215 000 milliards de roubles
- endettement : 7 500 milliards de roubles

Source : C. Josse, op.cit.

milliards pour le gaz³⁶. Au début du mois de juin 1996, la dette envers Gazprom s'élevait à 57 000 milliards de roubles (soit un plus de 10 milliards de dollars, cf. encadrés 3 et 4)³⁷.

Au lieu de relations contractuelles et monétaires, ces deux phénomènes, impayés et crédit inter-entreprises, induisent une gestion par les quantités du marché gazier russe à l'image des anciennes régulations de l'économie centralement planifiée. Dans un contexte de non-paiement des factures énergétiques, l'existence d'un contrat entre fournisseur et consommateur perd de sa signification. Les droits et obligations de chacun associés à des considérations d'ordre économique (en l'occurrence monétaire) sont mal définis et surtout peu significatifs car peu appliqués ou inapplicables. Les incitations liées à l'échange monétaire ne peuvent jouer. Dès lors, la forme essentielle des relations économiques qui prédominent est de type commandement-subordination. Elle n'est pas, comme dans les économies de marché, une relation de type contractuel basée sur des relations de propriété telle que Grossman a pu les définir³⁸.

³⁶ "New Russian Energy Policy".- Moscou : Ministère de l'Energie et des Combustibles de Russie, juillet 1996.

³⁷ Josse (C.).- "Gazprom a dévoilé le secret statistique de sa puissance".- Revue de presse russe, n° 25, mai-juin 1996.

³⁸ G. Grossman, op. cit., p. 101.

- **Une gestion par les quantités et les quotas en l'absence d'un développement des relations contractuelles**

Face au développement croissant des impayés, le mode de gestion réellement mis en oeuvre par Gazprom est de type **quantitatif**, défini sur la base de quotas de consommation. Ainsi, les quotas sont négociés entre le fournisseur et les consommateurs et inscrits dans un contrat. La base de la négociation se détermine en fonction des besoins des consommateurs mais aussi, point fondamental, en fonction de la capacité du réseau de transport de Gazprom, véritable régulateur des approvisionnements gaziers. Ce dernier constitue une des limites importantes aux fournitures gazières de Gazprom. Cette contrainte de type physique se substitue à la contrainte monétaire (capacité financière des consommateurs) dans l'échange. Des coupures peuvent avoir lieu à des moments non prévus par le contrat en fonction des décisions du centre de dispatching de Gazprom. En conséquence, les relations économiques, au-delà de la forme institutionnelle que revêt le contrat, ont peu changé par rapport à celles existantes en économie planifiée. Le gaz reste toujours fourni et non vendu. Il est fondamentalement l'objet d'une régulation par les quantités, voire par la "pénurie" (ou plutôt le rationnement) au sens où les livraisons assurées par Gazprom ne couvrent pas la totalité des besoins exprimés. Ce phénomène justifie le maintien de la production gazière en dépit du non-paiement des factures et des baisses de production industrielle. Il explique aussi des stratégies de Gazprom orientées vers la production.

Avec le phénomène des impayés, peuvent s'exprimer des relations économiques bien connues des acteurs de l'économie centralement planifiée. Dans le cadre des relations inter-industrielles, les livraisons gazières font souvent l'objet d'une contrepartie en termes de biens. Elles sous-tendent donc des processus de marchandages et de troc impliquant des relations plus ou moins bilatérales entre entreprises. Nous l'avons déjà souligné, ces relations économiques sont des formes importantes de coordination de l'économie planifiée³⁹. A présent, elles s'opposent au développement, sur une base généralisée de mécanismes de coordination marchands. Ces derniers supposent des relations économiques de type contractuel à l'inverse de relations de commandement-subordination⁴⁰. Les anciennes formes de coordination gardent donc leur espace de pertinence au travers d'une croissance des transactions physiques bilatérales proches des anciennes relations économiques de l'Economie centralement planifiée.

La logique qui préside ici est celle des avantages mutuels et réciproques à maintenir les liens inter-industriels nécessaires à la poursuite de l'activité de production au travers des rapports de troc. Ainsi, si chaque directeur est concerné par la survie de son entreprise, il l'est tout autant par celle de ses fournisseurs et

³⁹ M. Aglietta, J. Sapir, op. cit.

⁴⁰ G. Grossman, op. cit., p. 101-102.

clients (s'il veut sécuriser ses approvisionnements et ses ventes), justifiant ainsi l'accord tacite des entreprises à l'égard de cette forme de paiement. Dans le cas contraire sa fonction de producteur serait directement mise en cause.

Intégrées dans les logiques financières du crédit inter-entreprises et donc dans des rapports de troc et de gestion strictement quantitative, les entreprises peuvent perpétuer les comportements passés c'est-à-dire produire en dehors de tout critère de rentabilité et d'efficience. L'intermédiation financière ne peut être utilisée comme moyen de régulation. Le recours au crédit bancaire ne peut induire une incitation à l'efficience de gestion que constituent normalement en économie de marché les conditions d'accès au crédit.

- **Une stratégie d'intégration et de diversification comme substitut aux échanges monétaires**

Dans ce contexte très spécifique, se développent des stratégies particulières d'intégration et de diversification des entreprises. Celles-ci sont une réponse au problème du développement de relations monétaires entre les firmes. Mais dans le même temps, elles perpétuent les freins à leur développement en limitant la croissance des échanges entre entreprises et des relations inter-industrielles. Gazprom en est un exemple parmi d'autres.

La stratégie d'intégration et de diversification de Gazprom, que l'on observe actuellement, découle directement de cette non-monetisation des échanges. Elle est un pendant au phénomène du crédit inter-entreprise et à celui des impayés. La stratégie de survie dans un contexte de non-paiement suppose implicitement une "sécurisation des approvisionnements et des ventes". Dans un environnement économique aussi incertain, caractérisé par des échanges non monétaires comme le troc, la préservation des liens inter-industriels passe par une forte internalisation des transactions⁴¹. Le modèle d'organisation des Joint stock companies répond à ce problème. Ces holdings sont le moyen, par une forte internalisation des transactions qu'elles impliquent, de sécuriser approvisionnements et débouchés. Ainsi, elles sont un substitut à l'émergence de nouveaux mécanismes de coordination par les prix, les relations marchandes et monétaires et le contrat. Dans le même temps, elles permettent d'éviter la question si problématique de la définition de nouvelles relations inter-industrielles face à l'effondrement de la planification.

Dans le secteur gazier, cette logique d'internalisation des transactions conduit à une stratégie de diversification à la fois industrielle et géographique. Au niveau industriel, elle passe par l'intégration progressive mais incontestable des producteurs de biens d'équipement au sein de Gazprom. Elle passe, aussi, par

⁴¹ Koumakhov (R.).- "Changements institutionnels et formes de coordination en Russie".- 4th EACES conference, Grenoble, 12-14 septembre 1996.

un début de diversification de Gazprom dans le secteur électrique fortement endetté par rapport à l'entreprise gazière russe. Au niveau géographique, elle conduit à des prises de participation significatives de Gazprom dans les sociétés gazières et les réseaux de distribution des pays de l'ex-Union soviétique. L'endettement d'un bon nombre de pays de la CEI à son égard permet au producteur gazier russe de développer une telle stratégie. La volonté de Gazprom de réintégrer, en son sein, des composantes cruciales de l'industrie gazière soviétique, aujourd'hui hors du territoire russe, est ainsi très clairement exprimée⁴². En conséquence, le nombre d'entreprises directement ou indirectement contrôlées par Gazprom est en croissance rapide, limitant drastiquement les échanges monétaires au sein de l'industrie gazière russe. Les transactions marchandes entre partenaires indépendants ne font que décroître dans ce secteur⁴³. En contrepartie, dans un tel contexte, les prix ne sont pas une variable stratégique pour l'entreprise, à divers égards.

- **Une mise en perspective du rôle des prix**

Dans un contexte de non-paiement et de gestion par les quantités, le système de prix perd sa fonction d'information, en dépit des réformes de prix mises en oeuvre. Dans le domaine gazier, le système de formation des prix est basé, en principe, sur un mécanisme de "cost plus". Mais il est détourné de ce principe de deux façons au moins. D'abord, toute tarification en termes de "cost plus" est difficile à établir puisque, dans les faits, on est en présence de phénomènes de troc, y compris sur les biens d'équipement, plutôt que de relations à base de facturation monétaire. Ensuite, ce prix à destination du consommateur final, en dépit d'immenses différences de coûts dans le transport, est uniforme sur l'ensemble du territoire russe.

Par ailleurs, dans un environnement économique aussi spécifique, l'objectif de Gazprom ne peut se réduire à la définition de prix de monopole, notamment par rapport à un objectif d'autofinancement. L'hypothèse souvent admise concernant la Russie est qu'il existe de fortes pressions à la hausse des prix dans la mesure où ces derniers, comme dans toute économie d'organisation⁴⁴, servent de variable de financement aux entreprises. Les augmentations de prix sont ainsi destinées à maintenir les marges financières des entreprises dans un contexte de fortes baisses de la demande et de l'offre⁴⁵. Mais, dès lors que l'on introduit le phénomène des impayés, comme dans le cas du gaz, cette interprétation tend à s'amoinrir. Quel serait, en effet, l'intérêt de définir des prix de monopole ou de les augmenter fortement dès lors que, durant l'hiver 1995, près de 70% des

⁴² V. Kryukov, A. Moe, op. cit., p. 34.

⁴³ V. Kryukov, A. Moe, op. cit., p. 45-48.

⁴⁴ M. Aglietta, J. Sapir, op. cit., p. 68.

⁴⁵ R. Motamed-Nejad, op. cit., p. 72.

consommations gazières internes n'ont pas été payées ou avec infiniment de retard ou par le troc ? (Officiellement en 1995, les consommateurs russes n'ont payé que 49% du prix du gaz qui leur a été livré)⁴⁶. La question est plutôt de savoir ce qui contraint encore une partie des consommateurs à régler leur facture !

A l'inverse, les analyses développées par M. Aglietta et J. Sapir tendent à démontrer que peu d'entreprises utilisent leur position de monopole par crainte d'être à leur tour en butte à la même logique de la part de leurs fournisseurs dans le cas de biens non substituables⁴⁷. Cet argument se trouve largement conforté par les structures très monopolistiques de l'économie russe. De nombreux fournisseurs de l'industrie gazière sont en situation de monopole par rapport à Gazprom. Dans une telle configuration, les prix se définissent comme des variables de financement mais dans un cadre de marchandage et de négociations. En conséquence le vrai problème n'est pas celui des prix de monopole mais bien plutôt celui des non-paiements. La fonction des offices de régulation qui ont pu être instaurés dans certains secteurs, s'en trouve considérablement amoindrie et sujette à interrogation au moins dans le domaine des prix.

La stratégie de gestion par les quantités et donc par la production plutôt que par des critères monétaires et marchands n'est viable et n'est permise que par la forme d'organisation très spécifique que constitue la holding Gazprom. La stabilité institutionnelle de l'organisation Gazprom est assurée par des mécanismes de financement centralisé des investissements. Ces derniers reproduisent, en interne, les anciens mécanismes de coordination par l'attribution et donc l'ancien modèle économique de l'Union soviétique sans toutefois assurer la cohérence d'ensemble de l'économie.

2.2. Gazprom, lieu d'expression des anciens mécanismes de coordination de type commandement-subordination

Les mécanismes de régulation mis en place au niveau de la holding visent un objectif principal : assurer un financement centralisé du capital afin que les décisions d'investissement soient prises au niveau de la holding et non au niveau des producteurs. Deux mécanismes sont parties prenantes de cette stratégie : les prix internes et le fonds d'investissement et de stabilisation. Toute la logique d'organisation et les mécanismes de régulation de Gazprom sont orientés et définis par rapport à cet unique objectif : le financement centralisé des investissements. Ce dernier permet de limiter le développement possible de stratégies autonomes de la part des sociétés de production gazières russes, assurant ainsi dans sa forme actuelle la stabilité de la holding.

⁴⁶ "De nouveaux prélèvements fiscaux ont amputé les bénéfices de Gazprom", op. cit., p. 20.

⁴⁷ Selon ces auteurs, on serait alors dans une situation de marchandage telle qu'elle est développée par Schelling.
M. Aglietta, J. Sapir, op. cit., p. 45.

Afin de remédier au déclin de l'investissement dans l'industrie russe, des fonds de stabilisation et des fonds d'investissement ont été créés dans chaque secteur. Pour le gaz a été mis en place, au niveau de la RAO Gazprom, un fonds d'investissement puis, en 1993, un fonds unifié pour la stabilisation et le développement de la RAO Gazprom. A eux deux, ces fonds constituent près de 76% des ressources d'investissement de Gazprom⁴⁸. Ils sont alimentés par une taxe calculée comme un pourcentage du coût de production, mais surtout, dans le cas de Gazprom, par un pourcentage des revenus à l'exportation. Ils constituent donc une source fiable de ressources pour la holding⁴⁹. Compte tenu de la situation financière interne, le financement des investissements nécessaire au développement de l'industrie gazière russe est étroitement dépendant de ses exportations à destination des marchés européens. On conçoit dès lors aisément que les stratégies de Gazprom soient fortement biaisées en faveur d'une logique d'exportation, même si les conditions de rentabilité sur les marchés européens ne sont pas totalement réunies compte tenu des bas prix du gaz sur le marché européen et de coûts de production russes, sensiblement plus élevés que par le passé, dans les nouvelles zones de production.

Au-delà de leur rôle prépondérant dans le financement des investissements, ces fonds constituent un puissant facteur de contrôle et de centralisation des décisions concernant l'allocation des ressources. En effet, le financement des investissements de chaque unité constitutive de la Joint Stock Company dépend des ressources financières de ces fonds, alors que les stratégies de prix internes développées au sein des holdings permettent de maintenir les associations de production dans une situation financière désavantageuse. Ainsi, Transgaz, la société de transport, achète le gaz aux associations à des prix artificiellement bas sans rapport avec leur coût de production⁵⁰. En conséquence, en matière de financement des investissements, ces dernières sont dépendantes des décisions d'affectation (attribution) de la holding Gazprom. L'utilisation d'un fonds de stabilisation permet de niveler les différences de coûts de production entre les différentes associations tout en assurant le financement des investissements à leur niveau.

Les anciens mécanismes d'attribution, supposés disparus, se reproduisent donc à un échelon inférieur de l'organisation du système économique : au niveau

⁴⁸ Sorokine (I.), Eskin (V.), Wilson (J.).- Natural gas industry of Russia : diagnostic review and discussion of policy issues.- Prepared for the Ministry of Economy of the Russian Federation, program on natural monopolies, july 1995, 27p.

⁴⁹ Sorokine, V. Eskin, J. Wilson, op. cit., p. 25-26.

⁵⁰ L'étude réalisée par V. Kryukov et A. Moe montre l'existence d'une déconnexion croissante entre le prix interne payé par Gazprom aux associations de production et le prix facturé par Gazprom aux consommateurs industriels. Les premiers ont constamment baissé par rapport aux seconds.

V. Kryukov, A. Moe, op. cit., p 20.

de la holding et non plus au niveau administratif constitué par le ministère de branche. La holding assure, aux lieu et place des ministères, un rôle de répartiteur des investissements. Dès lors, Gazprom peut s'analyser comme une organisation dans laquelle sont mises en oeuvre des relations économiques issues de l'économie d'attribution (et non du contrat). Mais par cette pratique, Gazprom se prive d'une analyse réelle de la rentabilité des diverses associations de production. Du fait de ce système de prix internes qui suppose implicitement un système de coûts standardisés de même niveau, il est extrêmement difficile pour la société gazière d'identifier les bassins rentables de ceux qui ne le sont pas. Dès lors, les considérations économiques (utilisation du calcul économique) interviennent peu dans le processus de décision à la fois au niveau des associations de production (dans leur gestion quotidienne) et au niveau de la holding dans ses choix de zones de production.

Dans cette logique particulière, il est difficile de déterminer les critères économiques qui président à la répartition des investissements et à leur financement entre les différentes unités constitutives. Il est peu vraisemblable que cette répartition se fasse sur la base de critères de rentabilité ou d'efficience, compte tenu de la méconnaissance des coûts. Les fonds donnent la possibilité de réaliser, comme par le passé, des investissements indépendamment de leur rentabilité financière ou d'une évaluation de la rentabilité économique de l'entreprise⁵¹. Dans les faits, les logiques d'affectation des investissements se définissent en privilégiant des projets d'un type particulier, à savoir les projets de grande envergure susceptibles d'assurer la production la plus élevée et d'employer une force de travail importante. Ce type de projet permet de justifier des besoins en financement conséquents dans la négociation que mène la société avec l'Etat pour le partage des devises servant à alimenter le fonds de stabilisation, le partage des devises étant l'enjeu du rapport de force de la société gazière avec l'Etat.

Ce type de projet rencontre également la fonction de régulateur social joué par Gazprom en matière d'emploi comme pour toute grande entreprise industrielle russe. Il est important de rappeler que, dans les économies planifiées, l'entreprise ne s'est jamais réduite à ses seules fonctions économiques, mais intégrait aussi des fonctions sociales. Cette logique s'est sensiblement renforcée durant la "transition", confortée par le problème des arriérés de paiement des salaires auxquels font face la plupart des entreprises russes. Ces arriérés obligent les entreprises à fournir des "équivalents" sous la forme de biens. Ainsi, les firmes prennent à leur charge une partie des prestations sociales que l'Etat, en bute à un déficit budgétaire considérable, n'est plus à même d'assurer. Elles assurent aussi des livraisons en nature à leurs salariés. Ainsi, le salaire n'est plus la seule composante du revenu des salariés⁵². De ce point de vue, on ne peut ignorer

⁵¹ Le Houerou (Ph.).- Investment Policy in Russia.- Washington D.C. : The World Bank, 1995, 70 p.- (Studies of Economics in Transformation).

⁵² R. Motamed-Nejad, op. cit., p. 78.

qu'une des justifications au projet Yamal réside dans le fait qu'il permettrait de garder au sein de Gazprom la plupart des équipes de forage de l'ancien concern⁵³.

Dans cette perspective, le choix en faveur de technologies très intensives en main-d'oeuvre et non en capital a été maintes fois réaffirmé par les dirigeants de Gazprom⁵⁴. Le projet "Yamal" illustre sur de nombreux points le fait que des considérations autres que celles des coûts et de la rentabilité interviennent dans les choix stratégiques de la société gazière russe. On ne peut s'en tenir à un schéma de stricte rationalité économique si l'on veut un tant soit peu comprendre les choix effectués par Gazprom en matière de mise en valeur de ses ressources gazières et de sa production. Les logiques de coûts ne sont pas totalement absentes des choix mais sont sans aucun doute de deuxième ordre par rapport à l'objectif essentiel qui est celui de la préservation du pouvoir de l'entreprise qui se joue en partie au niveau de l'emploi⁵⁵. La fonction sociale de Gazprom renforce ainsi son pouvoir de négociation par rapport à l'Etat.

* * * *

Le modèle d'organisation constitué par les holdings financières, qui tend à se développer en Russie, est une réponse apportée aux spécificités de l'environnement économique de ce pays. Ce dernier peut se caractériser par deux facteurs particuliers qui sont le degré élevé d'incertitude et le phénomène des impayés et du crédit inter-entreprises, facteurs, au demeurant, étroitement liés. La société gazière Gazprom en est une illustration exemplaire. Son analyse, en tant que mode d'organisation spécifique, permet de tirer deux conclusions lourdes d'implications quant à la question des conditions d'émergence d'une économie de marché en Russie.

Dans ses relations avec son environnement et dans ses relations avec ses parties constitutives, la société gazière russe tend, en effet, à développer des relations économiques qui s'apparentent aux mécanismes de coordination d'une économie d'attribution. En l'absence d'une généralisation des rapports monétaires et marchands, les anciennes relations économiques, basées sur une gestion par les quantités et le contrat non-monétaire, perdurent. Ces types de relations économiques sont incompatibles avec le modèle économique de l'entreprise tel

⁵³ "Russia set to dominate global gas supplies".- 50 years of Gas in Russia.- Petroleum Economist, special report, may 1996, p. 40.

⁵⁴ Natural gas, trade and investment opportunities in Russia and the CIS.- 4^e conférence internationale, organisée par le Royal Institute of International Affairs, 26-27 octobre 1995, Londres.

⁵⁵ "Ainsi, l'économie russe témoigne d'un taux de chômage relativement faible compte tenu des conditions économiques actuelles d'effondrement de la production industrielle. Ce taux, selon les normes du BIT, serait en 1994 de l'ordre de 6% contre 5% en 1993 (et de 8,5% en 1995 selon la CEE-ONU).

La Fédération de Russie-1995.- Paris : OCDE, 1995, p. 21.- (Etudes Economiques de l'OCDE).

qu'il est repérable dans une économie dominée par des échanges monétaires. A l'inverse, elles supposent des formes d'organisation hiérarchisées, régies par la logique d'affectation centralisée des investissements. En cela, elles sont compatibles avec des stratégies de maximisation de la production, aujourd'hui garantes de la "survie" de l'entreprise. Par ce biais, l'"entreprise" russe peut maintenir sa fonction de régulateur social de l'entreprise. En cela et au-delà de l'apparence institutionnelle, les holdings ont une fonction inchangée, par rapport aux unités de l'économie d'attribution. Les logiques d'échanges monétaires, de rentabilité et d'efficience ne sont pas des variables déterminantes de leurs stratégies. Reste à savoir comment évoluera cette structure de régulation au fur et à mesure de la consolidation d'un système monétaire et financier en Russie.

Références bibliographiques

Aglietta (A.), Sapir (J.).- "Inflation et prix : du système soviétique à la réalité russe".- In : Ivavter (V.) et Sapir (J.), dir.- *Monnaie et finance dans la transition en Russie : un dialogue franco-russe*. - Paris : L'Harmattan, 1996, 304 p.

Andreff (W.).- "Techniques et expériences de privatisation : la "success story" des privatisations en France et les besoins actuels des pays d'Europe de l'Est".- Communication à la *Research conference on economics of decontrol and marketization in Europe : the experience and prospects of Eastern Europe*, Davos, 22-26 septembre 1990, 20 p.

Andreff (W.).- "Le contrôle des entreprises privatisées dans les économies en transition : une approche théorique".- *Revue Economique*, n°3, mai 1995, p. 763-772.

Andreff (W.).- "Facteurs inertiels et effets de sentier ("path dependency") dans l'analyse théorique de la transition".- Contribution au XLVe Congrès de l'Association Française de Science Economique, septembre 1996, 37 p.

Bensimon (G.).- *Essai sur l'Economie Communiste* . - Paris : L'Harmattan, 1996, 272 p.- (Collection pays de l'est).

Bensimon (G.), Locatelli (C.).- *Libération des prix, priorités et allocation des ressources dans une économie commandée avec relâchement de la coordination : application au cas de l'industrie pétrolière russe*. - Grenoble : CNRS-ROSES-IEPE, juin 1993, 28 p.

Benett (J.), Dixon (H.).- "Macroeconomic equilibrium and reform in a transitional economy".- *European Economic Review*, 1995, (39), pp. 1465-1485.

Grossman (G.).- "Notes for a theory of the command economy".- *Soviet Studies* n°2, october 1963, p. 101-122.

Hewett (E.A.).- *Reforming the Soviet economy : equality versus efficiency*.- Washington D.C. : The Brooking Institution, 1988.

Hirschhausen (C.).- *Du combinat socialiste à l'entreprise capitaliste : une analyse des réformes industrielles en Europe de l'Est*.- Paris : L'Harmattan, 1996, 252 p.

Ickes (B.), Ryterman (R.).- "From entreprise to firm : notes for a theory of the entreprise in transition".- In : R.W Campbell, ed.- *The post communist economic transformation : essays in honor of Gregory Grossman*.- Westview Press, 1994, 320 p.

Josse (C.).- "Gazprom a dévoilé le secret statistique de sa puissance".- *Revue de Presse Russe*, n° 25, mai-juin 1996.

Kornai (J.).- *Socialisme et économie de la pénurie*.- Paris : Economica, 1984, 587 p.

Koumakhov (R.).- "Changements institutionnels et formes de coordination en Russie".- *4th EACES conference*, Grenoble, 12-14 septembre 1996.

Kryukov (V.), Moe (A.).- *The new Russian corporatism ? a case study of Gazprom.*- post Soviet Business Forum, The Royal Institute of International Affairs, 1996, 40p.

Le Houerou (Ph.).- *Investment policy in Russia.*- Washington D.C. : The World Bank, 1995, 70 p.- (Studies of Economics in Transformation).

Locatelli (C.).- "Energy sector and policy of the Russian Federation.- *Energy policy of the Russian Federation*, Vol I, Synergy Programme CEE-DGXVII, 1996, 81 p.

Ministère de l'Energie et des Combustibles de Russie.- *New Russian Energy Policy*, Moscou, juillet 1996, 10 p.

Motamed-Nejad (R.) .- "Monnaie et travail en Russie : fondements et enjeux d'une déconnexion" .- *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2 juin 1996, p. 53-108.

Nuti (D.M.).- "Corporate governance et actionnariat des salariés".- *Economie Internationale/CEPII*, n° 62, 2e trimestre 1995, p. 13-34.

"50 Years of Gas in Russia".- *Petroleum Economist*, special report, may 1996.

Shleifer (A.).- "Establishing Property rights".- *Proceedings of the World Bank annual conference on development economics*, 1994, p. 93-117.

Sorokin (I.), Estrin (V.), Wilson (J.).- *Natural gas industry of Russia : diagnostic review and discussion of policy issues.*- Prepared for the Ministry of Economy of the Russian Federation, program on natural monopolies, July 1995, 27 p.

Stern (J.).- *The Russian natural gas "bubble" : consequences for European markets.*- Londres : The Royal Institute of International Affairs, 1996, 91 p.