



HAL
open science

La confrontation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance : les échanges gaziers UE-Russie

Catherine Locatelli

► **To cite this version:**

Catherine Locatelli. La confrontation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance : les échanges gaziers UE-Russie. 2018. hal-01715932

HAL Id: hal-01715932

<https://hal.science/hal-01715932>

Preprint submitted on 23 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**La confrontation des systèmes
institutionnels nationaux dans
l'interdépendance : les échanges gaziers
UE-Russie**

Locatelli, Catherine

Février 2018

JEL: Q31, Q41

La confrontation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance : les échanges gaziers UE-Russie

C. Locatelli

Univ. Grenoble-Alpes, CNRS, INRA, Grenoble INP, GAEL 38000, Grenoble, France
Catherine.locatelli@univ-grenoble-alpes.fr

février 2018

JEL : Q31 ; Q41

La confrontation de préférences contradictoires des acteurs impliqués dans la relation d'interdépendance UE – Russie en matière de gaz naturel¹ n'est pas une question nouvelle². Elle mérite toutefois d'être reconsidérée compte tenu des évolutions institutionnelles des marchés de l'UE et de la Russie. Jusqu'à la libéralisation des marchés gaziers de l'UE, ces contradictions se sont pour une grande part résolues dans une forme institutionnalisée d'échange, le contrat de long terme de type TOP (*Take or Pay*), contrat passé entre des monopoles d'importation et d'exportation. Organisant le partage des risques prix et volumes entre l'acheteur et le vendeur, il permet le développement de marchés gaziers stables. Cet arrangement institutionnel de l'échange est cependant profondément déstabilisé par les processus européens de libéralisation³ qui visent à créer un marché gazier unique et concurrentiel. Les contradictions et risques liés à des préférences divergentes des acteurs se posent ainsi en des termes nouveaux, en particulier parce que l'UE entend faire de la norme concurrentielle le seul (ou principal) outil de gestion de sa relation avec ses fournisseurs extérieurs, notamment avec la Russie.

L'incapacité de l'UE à exporter sa réforme concurrentielle au marché gazier russe ouvre un espace de confrontation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance UE - Russie. Le point le plus souvent mis en exergue est l'implication pour l'UE d'une réforme gazière russe centrée sur le maintien d'une compagnie d'Etat détentrice du monopole d'exportations, Gazprom. Les questions de son pouvoir de marché en Europe et des objectifs de l'Etat russe, son actionnaire principal, sont ainsi mis au premier rang des enjeux de la relation UE-Russie (Goldthau et Sitter, 2015a et b ; Jansen et al., 2012 ; Sagen et Tsygankova, 2008). Si les conflits liés au chevauchement de règles et de normes différentes restent essentiels dans l'analyse de cette relation, ils n'épuisent pas toute la problématique. L'accroissement des incertitudes et de la volatilité des prix du marché gazier européen depuis les années 2010 obligent à reconsidérer les implications de l'interdépendance.

¹ Les préférences des acteurs sont d'abord déterminées par les dotations en facteur. D'un côté l'UE se positionne comme un importateur majeur d'hydrocarbures. De l'autre la Russie détentrice d'importantes ressources est un exportateur incontournable d'hydrocarbures. Elles sont ensuite définies par les caractéristiques spécifiques des secteurs économiques considérés (industries de réseaux et ressource non renouvelable) et enfin par les institutions domestiques. Celles-ci sont déterminantes des voies de réformes des marchés gaziers.

² Il existe une littérature conséquente à ce sujet. On pourra notamment se reporter à Casier (2011) ; Kuzemko et al (2012) ; Kratochvil, et Tichy (2013) ; Romanova (2014) ; Van Der Meulen (2009) ; Harsem et Claes (2013).

³ Directives de juin 1998, juin 2003 et le troisième paquet Energie-climat de 2009.

S'inscrivant dans les travaux menés sur l'existence « d'un pouvoir de marché de l'UE » (Damro, 2015), cet article tend à démontrer que Gazprom afin de préserver sa part de marché en Europe se trouve contraint de jouer le jeu concurrentiel prôné par l'Europe. Par conséquent, en dépit du refus de la Russie d'accepter les régulations portées par l'UE, on observe – et c'est une des principales conclusions de cet article – une diffusion de la norme concurrentielle à l'acteur transnational russe. Suivant l'approche de H. Farrell et A. Newman (2016), on peut ainsi faire l'hypothèse que la confrontation des deux systèmes de régulation se résout dans un *bargaining* entre les deux parties. Celui-ci est aujourd'hui largement déterminé par la taille et les spécificités du marché gazier européen. Celles-ci définissent les caractéristiques d'une interdépendance économique asymétrique entre la Russie et l'UE. Mais dans la relation d'interdépendance émerge également une nouvelle structure d'opportunité. Gazprom est en effet en état d'instrumentaliser à son profit les incertitudes du marché européen et compte tenu de ses avantages comparatifs, de jouer le jeu concurrentiel de l'UE.

Enfin, au travers de cette interdépendance, l'impact « transformatif » des régulations transnationales (Djelic et Sahlin-Andersson, 2006) sur les systèmes nationaux est clairement posé. Celles-ci tendent à produire des formes « d'hybridation » et de « sédimentation » « institutionnelles (selon les approches de Brenner et al., 2009 ; Streeck et Thelen, 2005) du secteur gazier russe mais aussi de la politique énergétique européenne. Le marché gazier russe est aujourd'hui un marché dual, marqué par des formes concurrentielles et des formes de régulations administrées. A l'inverse, de manière croissante la politique énergétique de l'UE intègre des préoccupations d'ordre stratégique et politique. Par ce biais, cet article s'inscrit dans le débat ouvert par les auteurs se réclamant du courant de l'Economie Politique Internationale à propos des conditions d'émergence d'une régulation internationale du marché des hydrocarbures face à la persistance de systèmes institutionnels nationaux d'organisation des marchés de l'énergie.

Dans un premier temps, nous mettrons en exergue les conflits et les dilemmes auxquels les acteurs se trouvent confrontés en raison du chevauchement de deux systèmes de régulation et d'organisation des marchés gaziers. Il en résulte un important hiatus institutionnel et une incapacité à définir une structure de gouvernance des échanges. Dans un deuxième temps, nous centrerons l'analyse sur l'acteur transnational Gazprom, afin de définir les adaptations nécessaires de ses stratégies sur le marché européen. Nous montrerons que les interdépendances lui ouvrent l'opportunité de nouvelles stratégies. Nous montrerons enfin que les préférences des acteurs sont modifiées par l'interdépendance et tendent à s'hybrider.

I – La confrontation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance UE – Russie

La complexité des relations en matière gazière entre la Russie et l'UE réside d'abord dans l'importance des échanges entre les deux zones. L'essentiel de la fourniture gazière extérieure de l'UE est assuré par un oligopole de fournisseurs historiques, Algérie, Norvège, Russie, auquel il faut aujourd'hui ajouter le Qatar. Dans cet oligopole, la Russie, au travers de la compagnie Gazprom, fournit plus de 30 % des importations de l'UE (soit plus de 190 Gm³/an en 2017). Cette part de marché varie cependant selon les pays européens⁴. En volumes, le marché principal de Gazprom est celui du Nord-Ouest de l'Europe (Allemagne, Royaume-Uni, France, Belgique, Autriche) auquel il faut ajouter les gros marchés du Sud, dont l'Italie. Dans le même temps, c'est pourquoi on parle plus spécifiquement d'interdépendance, en raison des

⁴ Pour les pays baltes et les pays d'Europe centrale et orientale, cette part est largement supérieure à 50 %. A l'inverse, elle est nulle pour l'Espagne par exemple.

caractéristiques de réseaux de l'industrie gazière (actifs spécifiques et non redéployables), les fournisseurs sont fortement tributaires du marché gazier de l'UE pour leurs exportations. L'Union, avec 70,8 % des exportations gazières totales de la Russie, est son premier et principal marché d'exportation.

La complexité de ces relations est ensuite liée aux évolutions institutionnelles des marchés gaziers russe et européen. Celles-ci ont conduit à des « arrangements institutionnels » (modèle d'organisation de l'industrie, régulation des marchés) sensiblement différenciés. Il en résulte une confrontation des systèmes institutionnels nationaux dans l'échange. Celle-ci est source d'un certain nombre de risques économiques et institutionnels, ainsi que d'importants problèmes de coordination.

1.1 La recherche d'une sécurisation de la fourniture gazière européenne par l'imposition d'une gouvernance concurrentielle des marchés

Les processus de libéralisation tendent à faire évoluer en profondeur la préférence de l'UE en faisant de l'énergie un « bien marchand comme les autres », c'est-à-dire un bien privé géré par des marchés concurrentiels (et non plus un bien public ou stratégique, Kuzemko, 2014). Ceux-ci sont désormais perçus comme un mécanisme de gouvernance efficace pour les industries de réseaux (Buch-Hansen et Wigger, 2010 ; Goldthau et Sitter, 2015a). Mais une forte dépendance aux importations et une structure oligopolistique de la fourniture gazière dans un environnement libéralisé posent des problèmes spécifiques de sécurisation de l'approvisionnement. Une défaillance (ou imperfection) importante du marché (*market failures*, Goldthau et Sitter, 2015b) réside dans l'éventuel pouvoir de marché d'un fournisseur. De par l'importance de sa part de marché, celui-ci serait en état de modifier les conditions de la concurrence. En présence d'une structure oligopolistique il importe donc pour l'UE⁵ de diversifier son approvisionnement. Par ailleurs un facteur, spécifique à la situation de l'UE, doit être également pris en compte, à savoir l'incomplétude de sa réforme de libéralisation. En raison d'une fourniture extérieure importante non concernée par le cadre réglementaire de l'UE, la réforme ne porte pas sur l'ensemble de la chaîne gazière. A ce titre, des risques peuvent émerger, notamment en termes d'incitations vis-à-vis des producteurs d'hydrocarbures (investissements adéquats dans le renouvellement des gisements, dans le développement des infrastructures...).

L'UE considère que l'exportation de sa gouvernance concurrentielle est le moyen de remédier (au moins pour partie) aux défaillances du marché et à l'incomplétude de la réforme concurrentielle des industries gazières européennes en libéralisant l'*upstream* « extérieur » à l'Europe. Par ce biais, l'objectif est d'augmenter l'efficacité et les capacités de résolution des problèmes (*problem solving*) des politiques internes de libéralisation (Lavenex, 2004). Au final, il s'agit de transformer la gouvernance énergétique de ses fournisseurs (Keating, 2012) et de mettre en œuvre un système de règles communes et un niveau élevé d'institutionnalisation (Lavenex et Schimmelfenning, 2009). C'est le sens de la Charte de l'énergie⁶ qui se présente comme une tentative d'intégration économique et politique supranationale visant à institutionnaliser un système de marché international (Andersen et Sitter, 2016).

⁵ Celle-ci peut s'appréhender comme un Etat régulateur dont l'objectif est de promouvoir l'efficacité (Majone, 1996).

⁶ C'est également le sens du Traité pour une communauté énergétique, voire de la Politique de voisinage.

1.2 L'incapacité de l'UE à faire remonter sa norme concurrentielle au marché gazier russe

L'exportation de la norme concurrentielle et plus largement du « modèle gazier » européen posent la question de la légitimité des règles exportées (Godzimirski, 2015 ; Newmann et Posner, 2015, Manners, 2002), et celle de la complémentarité-cohérence institutionnelles des modèles exportés avec l'environnement institutionnel russe (Locatelli, 2014). Ainsi, l'exportation de cette norme concurrentielle se heurte aux voies spécifiques de réorganisation du marché gazier russe principalement déterminées par les structures institutionnelles et économiques propres à la Russie. De fait dans les années 1990 voire 2000, une structure de gouvernance libérale (au sens de concurrentielle) de l'industrie gazière russe apparaît peu crédible et réalisable dans un environnement marqué par la faiblesse de la *Rule of Law*, des droits de propriété mal définis, un système fiscal régressif et une démonétisation croissante des échanges gaziers. Les bas prix du gaz naturel s'accompagnent de non-paiements massifs et d'un développement du troc. Il s'ensuit des logiques d'échange particulières dominées par la définition de quotas de consommation pour chaque type de consommateurs (ménages, industrie...)⁷.

Au regard de l'objectif de l'UE d'exportation de sa norme concurrentielle, la réforme du secteur gazier russe, qui se dessine progressivement depuis la fin des années 1990, pose problème principalement sur les aspects suivants. Centrée sur quelques grandes compagnies d'Etat verticalement intégrées, elle confirme le monopole de transport et d'exportation de Gazprom pour les exportations par gazoduc⁸. Dans l'UE, l'importance de la part de marché de Gazprom à partir de laquelle est appréhendé son pouvoir de marché⁹ découle pour une large part du fait qu'il est à ce jour le seul exportateur de gaz russe par gazoduc. Cette réforme fait ensuite remonter la part de l'Etat dans la compagnie à 51 %. Ceci constitue pour l'UE un problème particulier dans la mesure où Gazprom porte aussi pour partie les intérêts et préférences de l'Etat russe.

Les modalités d'accès des compagnies européennes aux ressources en hydrocarbures de la Russie sont également perçues comme un risque spécifique. L'accès aux ressources est un objectif stratégique de la sécurité d'approvisionnement de l'UE dans la mesure où elle est un élément essentiel d'une réforme de l'ensemble de la chaîne gazière. Si le territoire russe n'est pas fermé aux investisseurs étrangers, les modalités d'accès à la ressource sont devenues plus strictes avec la présence obligatoire d'une compagnie d'Etat russe pour les gisements qualifiés de stratégiques et la marginalisation des contrats de partage de production. Ces modalités s'opposent ainsi à celles plus concurrentielles déterminées par les principes de la Charte de

⁷ Même si nombre de ces phénomènes disparaissent dans la seconde moitié des années 2000, le maintien de bas prix de l'énergie empêche toute forme de concurrence. D'une part, la structure des prix intègre d'importantes subventions croisées entre le secteur industriel et le secteur résidentiel. D'autre part, les bas prix internes du gaz naturel limitent la rentabilité des acteurs gaziers. Le « modèle Gazprom » basé sur l'intégration verticale et sur un monopole d'exportation est celui qui répond le mieux aux formes non monétaires de coordination des années 1990 et à l'incertitude sur les droits de propriété.

⁸ Depuis 2015, Gazprom ne dispose plus du monopole d'exportation sur le GNL.

⁹ Le lien entre pouvoir de marché et part de marché fait toutefois l'objet d'importants débats (Kaplow, 2015).

l'énergie que l'UE entend promouvoir. Dans ce traité¹⁰, le principe de souveraineté des Etats sur les ressources naturelles n'est pas mis en cause, mais il établit une série de règles en matière d'échanges, de transit et d'investissements qui offre des garanties pour les investissements internationaux et permet d'imposer un principe de non-discrimination. Face à ces évolutions, compte tenu de sa relation de forte interdépendance, l'UE considère la Russie comme un risque institutionnel et économique spécifique.

II – « Hybridation et sédimentation » des systèmes institutionnels dans l'interdépendance

La capacité de Gazprom à définir des stratégies lui permettant de répondre aux incertitudes du marché gazier européen, à une concurrence croissante, et plus globalement à s'adapter aux règles européennes, devient déterminante de sa relation avec l'UE. L'importance et l'attractivité du marché européen permettent à l'UE d'influencer (voire de normer) le comportement des entreprises qui entendent accéder à son marché (Meunier et Nicolaïdis, 2006 ; McGowan et Wallace, 1996). La taille du marché pourrait ainsi être un facteur déterminant d'une interdépendance asymétrique (Newman et Posner, 2010 ; Farrell et Newman, 2016).

Dans le même temps, les interdépendances gazières UE – Russie définissent de nouvelle structure d'opportunité en faveur de l'acteur russe. Gazprom dispose d'importants avantages comparatifs lui permettant de s'insérer dans le jeu concurrentiel de l'UE. Plus encore, il est en état de mettre à son profit les incertitudes du marché gazier européen, en particulier celles relatives aux prix (Boussena et Locatelli, 2017). Dès lors, on a au travers de l'échange et de l'acteur Gazprom une diffusion de la norme concurrentielle. Il en résulte des formes d'hybridation institutionnelles du côté de l'UE et de la Russie.

2.1 La diffusion de la norme concurrentielle via une interdépendance accrue

La création d'un marché gazier européen concurrentiel oblige Gazprom à certaines adaptations dans ses approches contractuelles pour répondre aux nouvelles règles édictées par l'UE. Certaines clauses (par exemple la clause de destination finale) ont ainsi été supprimées de l'ensemble des contrats de long terme. D'autres clauses (celle relative à l'indexation sur les prix du pétrole) ont été partiellement modifiées. La compagnie a également procédé à la mise en conformité du fonctionnement de ses gazoducs (notamment le Yamal-Europe) sur leur partie européenne avec la réglementation du 3^e paquet Energie-Climat (notamment l'accès des tiers au réseau et la mise en œuvre d'un TSO). Toutefois, Gazprom considère que la fiabilité de sa fourniture gazière à l'Europe pourrait être mise en cause par les nouvelles règles de réservation des capacités de transport et par le système d'Entrée-Sortie. Celles-ci pourraient être à l'origine de problèmes de discordances contractuelles (*contractual mismatches*) particulièrement importants (Yafimava, 2013).

- La mise en cause de la stratégie industrielle de Gazprom vis – à – vis de l'UE

La politique d'intégration vers l'aval de la chaîne gazière du marché européen est rendue difficile par les réglementations du 3^e paquet Energie-Climat de 2009. Initiée dans les années 1990 et 2000, cette politique a principalement consisté en des prises de participation et la création de joint-ventures avec des partenaires européens assortie d'une logique d'échanges d'actifs. Elle a

¹⁰ Premier traité multilatéral dédié à la régulation de la coopération énergétique, il établit une série de règles en matière d'échanges, de transit et d'investissements, qui ont pour objectif de libéraliser les investissements et les flux énergétiques. Il se veut être un outil permettant de renforcer la *Rule of Law* (Konoplyanik et Wälde, 2006).

pu apparaître comme la réponse stratégique de Gazprom à la libéralisation du marché gazier européen (Boussena et Locatelli, 2011). Mais les règles d'*unbundling* dans le transport limitent la possibilité de la compagnie de contrôler dans les l'UE les réseaux de gazoducs acheminant du gaz russe et d'accéder au consommateur final (Willems et al., 2010). Enfin, la clause du pays tiers (dénommée « clause anti-Gazprom ») permet, au nom de la sécurité énergétique, un traitement discriminatoire des investissements étrangers. Les compagnies détenues par des investisseurs étrangers doivent ainsi démontrer qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité de l'UE¹¹.

- *La recherche d'une plus grande flexibilité*

En présence d'une volatilité importante des prix et de fortes incertitudes (par exemple au niveau de la demande) sur le marché de l'UE, Gazprom se trouve dans l'obligation de redéfinir sa stratégie d'exportation. Sous peine de perdre des parts de marché significatives¹², la compagnie doit s'orienter progressivement vers des formes contractuelles de plus en plus flexibles. En dépit de sa préférence pour les contrats TOP et d'une formule d'indexation des prix du gaz sur ceux du pétrole - garants des investissements dans le renouvellement de ses gisements¹³ et de ses infrastructures de transport - la compagnie gazière a été conduite à modifier leur logique¹⁴. Désormais, les formules d'indexation des prix des contrats tiennent plus rapidement compte des évolutions de prix du marché gazier européen en intégrant une référence aux prix définis sur les hubs. Gazprom est aujourd'hui partisan d'un système de prix hybride pour ses exportations, combinant dans les contrats de long terme indexation sur les prix du pétrole et indexation sur les prix des hubs gaziers (Burmistrova, 2016 ; Komlev, 2016). L'enquête pour pratiques anti-concurrentielles et abus de position dominante à l'encontre de certains pays d'Europe centrale et orientale lancée par la DG concurrence à l'encontre de Gazprom le contraint également à des adaptations significatives de ses contrats vers plus de flexibilité et de prise en compte des prix spot (Stern et Yafimava, 2017)

2.2 Une nouvelle structure d'opportunité pour Gazprom ?

Dans le même temps, la structure libéralisée du marché gazier européen peut ouvrir de nouvelles opportunités à la société gazière russe en lui permettant d'arbitrer entre deux marchés régulés par des systèmes institutionnels différents. La préservation de la part de marché – objectif prioritaire pour Gazprom et la Russie – est pour l'essentiel fonction du jeu concurrentiel, principalement de la compétitivité de l'entreprise et de sa politique de prix. Pour l'heure, celle-ci s'est contentée d'adaptations passives consistant pour l'essentiel à aligner les prix de ses contrats de long terme sur ceux des marchés spot.

¹¹ Elle est perçue du côté russe comme une véritable barrière à ses investissements dans l'UE, à sa stratégie d'internationalisation et contraire au principe de la clause de la nation la plus favorisée, règle portée par l'OMC (Cottier et al., 2010 ; Austvik et Lembo, 2017). La Russie a d'ailleurs porté ce différent à l'OMC en 2014.

¹² On peut considérer que la part de marché, à côté de l'objectif de Gazprom de maximisation de ses revenus, représente l'objectif stratégique de l'Etat russe, actionnaire principal de Gazprom (Yang et al., 2016).

¹³ Gazprom a longtemps affirmé ne vouloir développer la province de Yamal qu'à condition que soient signés des contrats de long terme avec les compagnies gazières européennes. Ceux-ci lui garantissent une demande et donc un minimum de rentabilité pour des investissements considérables.

¹⁴ L'UE n'exige pas la suppression des contrats de long terme de type TOP. Mais elle entend qu'ils évoluent de manière significative dans leur durée et dans leurs clauses.

Mais des choix plus stratégiques s'offrent à elle et à l'ensemble des fournisseurs historiques de l'UE. Gazprom sur le marché européen dispose d'atouts considérables – de bas coûts de livraison à l'Europe¹⁵, une surcapacité de production et de transport - lui permettant de mettre en œuvre des stratégies plus complexes qu'une simple guerre des prix (ou qu'une stratégie de prix limite¹⁶). Une d'entre elles peut viser à instrumentaliser en l'accentuant l'incertitude sur les prix du marché gazier européen. Il s'agit par ce biais de dissuader au travers d'une stratégie de prix les investissements dans les projets coûteux et hautement capitalistiques que sont les projets gaziers, notamment de GNL. A moyen terme l'importance de la concurrence devrait en être modifiée¹⁷. Selon l'état du marché, en injectant ou en retirant des livraisons sur les marchés spots, Gazprom est mesure de créer de la volatilité en matière de prix, volatilité par ailleurs déterminante du futur de nouveaux projets de GNL (Boussena et Locatelli, 2017).

La structure organisationnelle et institutionnelle du marché gazier russe a toujours impacté les préférences et les stratégies d'exportation de Gazprom sur le marché gazier de l'UE¹⁸. Son positionnement sur son marché intérieur rend aujourd'hui crédible une stratégie lui permettant de jouer le rôle de *swing producer* du marché européen. Outre ses bas coûts de livraison à l'Europe, sa flexibilité en termes de volumes est importante, avec une surcapacité de production estimée à 150 Gm³ par son PDG, A. Miller. Celle-ci résulte d'une offre excédentaire par rapport à la demande gazière russe notamment du fait de l'émergence de nouveaux acteurs. Les indépendants gaziers russes et les compagnies pétrolières (Rosneft) disposant d'une production significative ont été en mesure de concurrencer Gazprom en interne et de répondre de manière significative à la demande gazière russe¹⁹ (Henderson et Moe, 2017). Mais la présence d'acteurs susceptibles de répondre aux besoins du marché russe lui ouvre des possibilités d'arbitrage plus importantes entre son marché intérieur et son marché extérieur. Celles-ci rendent crédibles des stratégies plus flexibles. Il est enfin devenu rentable en interne grâce aux évolutions des prix intérieurs et aux restructurations de la compagnie (même si celles-ci demeurent limitées). Par conséquent, à l'inverse des années 1990, ses bas coûts de production et sa rentabilité lui permettent de supporter des bas prix internationaux du gaz naturel et sur le marché européen de mener des stratégies plus complexes qu'une guerre des prix.

¹⁵ Son coût de livraison à la frontière européenne peut être estimé à 3,80 \$/MBtu (Henderson et Mitrova, 2015). Celui-ci est à comparer au coût de fourniture à l'Europe des exportations de GNL américain qui se positionnent à moyen/long terme comme le concurrent majeur le plus crédible du gaz russe sur le marché européen. Le contrat type Cheniere (Sabine Pass) permet d'évaluer un coût technique minimum de livraison du GNL américain à l'Europe de l'ordre de 5,7 à 6,4 \$/MBtu sur la base d'un prix du gaz naturel au Hub Henry de 1,9 \$/MBtu en mai 2016.

¹⁶ Cette dernière aujourd'hui plus précisément analysée dans la littérature (Benhmad et Percebois, 2014 ; Bros, 2015) est celle pour laquelle, sur un marché de ressources naturelles, le prix du fournisseur dominant n'est pas fonction de son coût de production mais du prix de l'entrant (Andrade de Sa et Daubanes, 2016).

¹⁷ La « stratégie basée sur l'incertitude des prix » dans le sens donné par S. Boussena (2016) à propos du comportement de l'Arabie Saoudite, fournisseur dominant du marché pétrolier mondial, vise à favoriser la volatilité des cours sur les marchés afin de retarder les investissements dans des projets concurrents. Pour une analyse détaillée, cf. S. Boussena et C. Locatelli, (2017).

¹⁸ Ainsi jusqu'au début des années 2010, en raison d'importants différentiels de prix entre le marché intérieur et le marché à l'export, Gazprom a assuré l'essentiel de sa rentabilité et donc de sa capacité à investir à partir de ses exportations vers l'UE. Le marché européen est ainsi central dans le « modèle Gazprom ».

¹⁹ En 2016, selon J. Henderson et A. Moe (2017), près de 50 % de la demande gazière russe serait assurée par les indépendants et les compagnies pétrolières.

2.3 Hybridation et sédimentation institutionnelles du secteur gazier

Les nouvelles conditions d'échanges du marché gazier européen bouleversent progressivement les objectifs, les préférences et les comportements de Gazprom. Elles orientent la compagnie vers des stratégies de plus en plus commerciales pour s'adapter à un régime de concurrence où les questions de coûts, de compétitivité et donc d'efficacité sont centrales. Ses logiques prennent d'autant plus d'importance que Gazprom, acteur hybride, doit répondre aux objectifs de son actionnaire principal l'Etat, mais aussi à ceux de ses actionnaires privés. L'internationalisation des NOCs et leur privatisation partielle contraignent ainsi leur comportement, dans la mesure où elles sont soumises à des évaluations boursières et donc à une régulation spécifique. Ces facteurs peuvent également modifier le contrôle de l'Etat, le principal, sur les NOCs, l'agent (Meckling et al., 2015).

Assumant la garantie de la fourniture du marché gazier russe, Gazprom demeure un acteur essentiel des équilibres de celui-ci. Mais il se trouve de manière croissante soumis à des pressions concurrentielles tant à l'export qu'en interne qui sont source d'évolution en profondeur du marché gazier russe. Par ailleurs, la capacité de négociation de Gazprom avec l'Etat peut être affectée par les nouvelles conditions de l'interdépendance UE-Russie. Sur la question du maintien de sa compétitivité sur le marché européen, sur son aptitude à jouer le jeu concurrentiel de l'UE, se joue au moins pour partie la préservation de son monopole d'exportation par gazoducs. Face à la volonté croissante de ses principaux concurrents sur le marché intérieur (Rosneft et Novatek) de monétiser leurs ressources gazières en accédant aux marchés internationaux, il devient sans doute essentiel pour Gazprom de démontrer à son actionnaire principal, l'Etat, son « efficacité », c'est-à-dire sa capacité à gérer les évolutions du marché de l'UE et à maintenir sa part de marché.

- *Vers une hybridation de la politique énergétique de l'UE ?*

La capacité de l'UE à limiter la part de marché de la Russie par le seul jeu concurrentiel pose question au regard de l'importance (en termes de réserves et de production) et des avantages comparatifs d'un acteur comme Gazprom. Si l'objectif (implicite) de l'UE est celui-ci²⁰ la politique concurrentielle ne peut être un outil suffisant. De fait, les controverses à propos du Nord Stream 2 montrent l'importance des enjeux plus politiques et stratégiques dans l'interdépendance UE-Russie. D'une part, ce gazoduc dans les eaux internationales est avant tout soumis aux régulations internationales (et non à celles de l'UE). D'autre part, selon l'avis même du service juridique du Conseil de l'Union européenne, il n'est pas un frein à la concurrence dans l'UE puisqu'il permet d'accroître la liquidité du marché gazier européen. Ouvrant une voie supplémentaire d'approvisionnement en gaz naturel, il ne constitue donc pas une menace pour la sécurité d'approvisionnement (Yafimava, 2017). Selon les conclusions de ce service juridique, le mandat demandé par la commission pour négocier avec la Russie d'une application du 3^{ème} paquet énergie au gazoduc ne peut être justifié sur une base juridique mais seulement au nom de motifs politiques (Yafimava, 2017 ; Talus, 2017). Il peut sembler paradoxal que la stratégie de Gazprom – en ouvrant une nouvelle voie d'exportation lui permettant de contribuer à la liquidité du marché Nord européen et s'inscrivant donc dans le jeu concurrentiel prôné par l'UE – soit ainsi contestée par la Commission européenne.

Conclusion

²⁰ En théorie l'objectif est de disposer d'une fourniture fiable et la moins coûteuse possible.

La libéralisation des marchés gaziers de l'UE et les spécificités des réformes russes conduisent dans les échanges gaziers à la coexistence de deux arrangements institutionnels. Leurs logiques différenciées tendent aujourd'hui à produire du conflit et donc de l'incertitude plutôt que de la coopération.

Au regard de ce constat, trois autres résultats semblent également déterminants de la relation d'interdépendance entre la Russie et l'UE. Premièrement, la taille du marché de l'UE contraint Gazprom à s'adapter aux nouvelles règles et conditions de ce marché. Celle-ci est ainsi en mesure de « normer » les stratégies de Gazprom sur son marché. Deuxièmement, cette interdépendance ouvre une nouvelle structure d'opportunités pour l'acteur Gazprom. Ce dernier est de manière croissante en état de développer des comportements stratégiques. Abstraction faite des contraintes géopolitiques, la compagnie gazière a ainsi intérêt à s'insérer de manière plus affirmée dans le jeu concurrentiel de l'UE. Compte tenu de ses avantages comparatifs, elle est en mesure de mener à son avantage une guerre des prix, mais aussi des stratégies plus complexes visant à dissuader les investissements futurs en GNL. La compagnie gazière russe, fruit des réformes du modèle d'organisation soviétique, émerge ainsi comme un nouvel acteur de cette interdépendance à même de définir ses propres stratégies à côté des objectifs de l'Etat russe. Enfin, cette interdépendance tend à hybrider les arrangements institutionnels du secteur gazier. D'une part des logiques plus commerciales et concurrentielles paraissent s'imposer de manière croissante au secteur gazier russe et à Gazprom, confronté tant dans l'UE qu'en interne à un environnement plus concurrentiel. Mais, d'autre part, il n'est pas sûr que l'UE puisse par le seul jeu concurrentiel limiter la part de marché de Gazprom et de la Russie. Or ceci semble être au nom des questions de sécurité énergétique l'objectif implicite et aujourd'hui de plus en plus explicite de l'Europe. A l'inverse des années 1990, la politique européenne n'est plus guidée par la seule volonté de gérer l'énergie par les outils de marché, au premier rang desquels la concurrence. Ces préoccupations demeurent, mais d'autres facteurs plus géopolitiques semblent intervenir, en tout au moins concernant les décisions relatives à sa fourniture extérieure de gaz naturel.

Bibliographie

Andersen, S., Sitter, N. (2016). The external reach of the EU regulatory state : Norway, Russia and the security of natural gas supplies. In Peters, I. *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective Beyond the 'actorness and power' debate*. UACES Routledge, Contemporary European Studies, pp. 80-97.

Andrade de Sa, S., Daubanes, J. (2016). Limit pricing and the (in)effectiveness of the carbon tax, *Journal of Public Economics*, n° 139, pp. 28-29.

Austvik, O., Lembo, C. (2017). EU-Russian Gas Trade and the Shortcomings of International Law, *Journal of World Trade*, vol. 51, n° 4, pp. 645-674.

Benhmad, F., Percebois, J. (2014). La révolution des gaz de schiste va-t-elle conduire la Russie à adopter une stratégie de prix-limite ?, *Medenergie*, n° 44, pp. 6-12.

Boussena, S. (2016). Une nouvelle stratégie pétrolière de l'Arabie saoudite ?, *Pétrostratégies*, n° 1441, pp. 7-8.

Boussena, S., Locatelli, C. (2017). Gazprom and the complexity of the EU gas market: A strategy to define. *Post Communist Economies*, vol. 29, n° 4, pp. 549-564.

Boussena, S., Locatelli, C. (2011). Gas market developments and their effect on relations between Russia and the EU, *Opec Energy Review*, vol. 35, n°1, pp. 27-46.

Brenner, N., Peck, J., Theodore, N. (2009). Variegated neoliberalization : geographies, modalities, pathways, *Global network*, vol. 10, n° 2, pp. 182-222.

Bros, T. (2015). Can LNG ride to rescue of Europe ? Société Générale, 9 février, 7 p.

Buch-Hansen, H., Wigger, A. (2010). Revisiting 50 years of market-making : The neoliberal transformation of European competition policy, *Review of International Political Economy*, vol. 17, n° 1, pp.20-44.

Burmistrova, H. (2016). Ensuring the Russian-EU Energy Cooperation. *European Gas Conference*, Vienne, 20 January.

Casier, T. (2011). The rise of Energy to the top of the EU-Russia agenda : From interdependence to dependence ?. *Geopolitics*, Vol 16, pp. 536 -552.

Cottier, T., Matteotti-Berkutova, S., Nartova, O. (2010). Third Country relations in EU Unbundling of Natural Gas Markets : The « Gazprom Clause » of Directive 2007/73 EC and WTO Law. *NCCR Trade regulation, World Trade Institute working papers*, n° 2010/06.

Damro, C. (2015). Market power Europe : exploring a dynamic conceptual framework, *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n° 9, pp. 1336-1354.

Djelic, M-L., Sahlin-Andersson, K. (2006). Introduction : A world of governance : the rise of transnational regulation. In Djelic, M-L., Sahlin-Andersson, K. (Eds). *Transnational Governance : Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.

Farrell, H., Newman, A. (2016). The New interdependence approach : theoretical development and empirical demonstration, *Review of International Political Economy*, vol. 23, n° 5, pp. 713-736.

Godzimirski, J. (2015). Russia-EU Energy Relations : From Complementarity to Distrust ? In Godzimirski, J. Ed. *EU Leadership in Energy and Environmental*.

Goldthau, A., Sitter, N. (2015a). *A liberal actor in a Realist World : The European Union Regulatory State and the Global Political Economy of Energy*. Oxford University Press, 168 p.

Goldthau, A., Sitter, N. (2015b). Soft power with a hard edge : EU policy tools and energy security, *Review of International Political Economy*, vol. 22, n° 5, pp. 941-965.

Harsem, O., Claes D H. (2013). The interdependence of european-Russian energy relations. *Energy Policy*, vol. 58, pp. 784-791.

Henderson, J. Moe, A. (2017). Russia's gas « Tripoly » : Implications of changing gas sector structure. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 58, n° 4, pp. 442-468.

Henderson, J., Mitrova, T. (2015). The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy. Oxford Institute For Energy Studies. *OIES Papers*, n° NG 102.

Jansen, T., Van Lier, A., Van Witterloostuijn, A., Von Ochssée, T. (2012). A modified Cournot model of the natural gas market in the European Union: Mixed-motives delegation in a politicized environment», *Energy Policy*, vol. 41, pp. 280-285.

Kaplow, L. (2015). Market definition, market power, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 43, pp. 148-161.

Keating, M. (2012). Re-thinking EU Energy Security: The Utility of Global Best practices for Successful Transnational Energy Governance. In Kuzemko, C., Belyi, A., Goldthau, A., Keating, M. (eds) *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*. Palgrave MacMillan, pp. 86-105.

- Komlev, S. (2016). Oil indexation: The best remedy for market failure in the natural gas industry. Demian Literary Agency, St Petersburg, October, 98 p.
- Konoplyanik, A., Walde, T. (2006). Energy Charter Treaty and its Role in International Energy, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 24, n° 4, pp. 523-558.
- Kratochvil, P., Tichy, L. (2013). EU and Russia discourse on energy relations. *Energy Policy*, vol 56, pp. 391-406.
- Kuzemko, C. (2014). Ideas, power and change : explaining EU-Russia energy relations, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 1, pp. 58-75.
- Kuzemko, C., Belyi, A., Goldthau, A., Keating, M. eds (2012). *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*. Palgrave MacMillan.
- Lavenex, S., Schimmelfenning, F. (2009). EU rules beyond EU borders : theorizing external governance in European politics, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 6, pp. 791-818.
- Lavanex, S. (2004). EU external governance in « Wider Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, pp. 680-700.
- Locatelli, C. (2014). The Russian gas industry: challenges to the 'Gazprom model?', *Post-Communist Economies*, vol. 26, n°1, pp. 53-66.
- Majone, G. ed. (1996). *Regulating Europe*. London, Routledge.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe : a contradiction in terms ?, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 235-258.
- McGowan, F., Wallace, H. (1996). Towards a European Regulatory State, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 4, pp. 560-576.
- Meckling, J., Kong, B., Madan, T. (2015). Oil and state capitalism : government-firm competition in China and India, *Review of International Political Economy*, vol. 22, n° 22, pp. 1159-1187.
- Meunier, S., Nicolaidis, K. (2006). The European Union as a conflicted trade power, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 6, pp. 906-925.
- Newmann, A., Posner, E. (2015). Putting the EU in its place : policy strategies and the global regulatory context, *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n° 9, pp.1316-1335.
- Newmann, A., Posner, E. (2010). International interdependence and regulatory power : Authority, mobility, and markets, *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 4, pp. 589-610.
- Romanova, T. (2014). Russian energy in the EU market: Bolstered institutions and their effects. *Energy Policy*, vol. 74, pp. 44-53.
- Sagen, E., Tsygankova, M. (2008). Russian natural gas exports-Will Russian gas price reforms improve the European security of supplies ?, *Energy Policy*, vol. 36, pp. 867-880.
- Stern, J., Yafimava, K. (2017). The EU Competition investigation of Gazprom's sales in central and eastern Europe : a detailed analysis of the commitments and the way forward. Oxford Institute For Energy Studies, *OIES papers*, NG 121.
- Streeck, W., Thelen, K. (2005). Introduction : Institutional Change in advanced political Economies. In Streeck, W., Thelen, K., *Beyond Continuity : Institutional Change in advanced political Economies*. Oxford University Press.

Talus, K. (2017). Decades of EU energy policy : towards politically driven markets, *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 10, pp. 380-388.

Van Der Meulen, E. (2009). Gas supply and EU-Russia Relations. *Europe-Asia Studies*, vol. 61, n° 5, pp. 833-856.

Willems, A., Sul, J., Benizri, Y. (2010). Unbundling as a Defence Mechanism against Russia: Is the EU Missing the Point? In Talus, K., Fratini, P. (Eds), *EU-Russia Energy Relations*. OGEL collection, Euroconfidential, 2010, pp. 227-244.

Yafimava, K. (2017). The Council Legal Service's assessment of the European Commission's negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2. Oxford Institute For Energy Studies, *Energy Insights*, n° 19.

Yafimava, K. (2013). The EU Third Package for Gas and the Gas Target Model : major contentious issues inside and outside the EU. Oxford Institute for Energy Studies, *OIES papers*, NG 75.

Yang, Z., Zhang, R., Zhang, Z. (2016). An exploration of a strategic competition model for the European Union natural gas market, *Energy Economics*, vol. 57, pp. 236-242.