



HAL
open science

Interdépendance complexe et hybridation des modèles institutionnels nationaux : le cas des relations énergétiques UE-Russie

Catherine Locatelli, Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Catherine Locatelli, Mehdi Abbas. Interdépendance complexe et hybridation des modèles institutionnels nationaux : le cas des relations énergétiques UE-Russie. 2019. hal-02100098

HAL Id: hal-02100098

<https://hal.science/hal-02100098v1>

Preprint submitted on 15 Apr 2019

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.

**Interdépendance complexe et hybridation des
modèles institutionnels nationaux**

Le cas des relations énergétiques UE-Russie

**Locatelli, Catherine
Abbas, Mehdi**

Mars 2019

JEL: F55,L22,L72,Q37

Interdépendance complexe et hybridation des modèles institutionnels nationaux.

Le cas des relations énergétiques UE-Russie

C. Locatelli, chargée de recherche CNRS
Univ. Grenoble-Alpes, CNRS, INRA, Grenoble INP, GAEL 38000, Grenoble, France
Catherine.locatelli@univ-grenoble-alpes.fr

M. Abbas, maître de conférences à l'UGA
Univ. Grenoble-Alpes, CNRS, PACTE 38000, Grenoble, France
Chercheur associé au CEIM
Mehdi.abbas@univ-grenoble-alpes.fr

Mars 2019

Résumé :

Ce cahier de recherche vise à appliquer les problématisations des nouvelles approches de l'interdépendance (*New Interdependence Approches* – NIA selon l'acronyme anglais) aux enjeux relatifs à la régulation internationale de l'énergie et ce à partir d'un cas d'étude : la relation gazière entre l'UE et la Russie. Les interdépendances entre l'UE et ses fournisseurs extérieurs en matière de gaz naturel, au premier rang desquels figure la Russie, posent la question de la confrontation de préférences contradictoires des acteurs impliqués dans l'échange. L'interdépendance conflictuelle recèle un « effet transformatif » sur les régulations, les systèmes institutionnels et les politiques énergétiques de la Russie et de l'UE. Les deux modèles institutionnels font l'objet de changements incrémentaux porteurs de conséquences importantes. Dans l'interdépendance, la politique énergétique russe et les stratégies des acteurs russes se transforment pour faire place à un certain degré de concurrence. A l'inverse, il semble que de manière croissante celle de l'UE intègre des préoccupations d'ordre stratégique et d'économie politique qui ne se justifient pas par les seules considérations de création d'un marché unique et concurrentiel.

JEL : F55, L22, L72, Q37

Ce cahier de recherche vise à appliquer les problématisations des nouvelles approches de l'interdépendance (*New Interdependence Approches* – NIA selon l'acronyme anglais) aux enjeux relatifs à la régulation internationale de l'énergie. On ne questionne pas la « nouveauté » des NIA¹. Ces dernières soulèvent trois thématiques pertinentes dans l'analyse des interdépendances énergétiques – gazières, plus spécifiquement – entre des acteurs aux intérêts et préférences contradictoires, voire antagoniques.

Tout d'abord, le constat que la globalisation ne se déploie plus désormais dans un environnement anarchique, mais dans un contexte de chevauchement des règles et des institutions (*rules overlap*) générant des conflits d'interprétation, de principes et de normes entre le national, le régional et l'international. Ensuite, ce chevauchement d'institutions et de règles crée des structures d'opportunités (*opportunity structure*) pour les acteurs collectifs (régulateurs, firmes, groupes de pression, ONG, secrétariats d'organisations internationales et bien entendu les Etats) propices à des reconfigurations d'alliances et à la formation/déformation de coalitions tant en interne qu'à l'international. Enfin, l'enchevêtrement institutionnel, consubstantiel à la globalisation, constitue une source majeure d'asymétrie de puissance entre les acteurs. Ces trois thématiques convergent vers un programme de recherche qui systématise, dans l'analyse des rapports d'économie politique internationale, la façon dont l'enchevêtrement des institutions et des régulations produit par la globalisation génère de nouvelles structures d'opportunités. Celles-ci sont les catalyseurs d'une rénovation des formes et des modalités de la puissance, non seulement entre les acteurs étatiques mais également entre une pluralité de nouveaux acteurs nationaux, infranationaux et internationaux.

D'un point de vue général, la nouvelle approche de l'interdépendance tente de construire un cadre d'analyse qui se veut cohérent et systémique pour rendre compte des évolutions dans les rapports d'économie politique internationale, dans les dynamiques sectorielles (énergie, climat, internet) et dans les enjeux de régulation de l'économie globale actuels (commerce, finance, production) et à venir (investissement, concurrence, firmes multinationales, développement durable). Le tableau 1 synthétise notre lecture des travaux de la NIA croisés avec nos propres recherches et les réflexions, plus hétérodoxes, de la théorie de la régulation.

Tableau 1. Eléments de comparaison entre le paradigme de l'internationalisation des économies et l'apport des nouvelles approches de l'interdépendance

Paradigme de l'internationalisation	Nouvelle Approche de l'Interdépendance
Régimes internationaux sectoriels	Chevauchement et enchevêtrement des règles et institutions
Acteurs étatiques unitaires	Pluralité des acteurs et concurrence de légitimité
Coopération interétatique conflictuelle (Leadership ou hégémon)	Concurrence normative et conflits de préférences et de normes
Environnement anarchique	Institutionnalisation hiérarchique et asymétrique
Le national prévaut sur l'international	Rapport d'inhérence entre le national et l'international
Multilatéralisme et inter-gouvernementalisme	Gouvernance idiosyncrasique, multiples connexions sectorielles et thématiques
Ancrage national des firmes multinationales	Fragmentation fonctionnelle des chaînes de valeur et de production
L'avantage comparatif des nations condition d'un avantage compétitif des firmes	L'avantage compétitif des firmes détermine l'avantage comparatif des nations
Droit interétatique et règles contraignantes	Gouvernance multi-acteurs, transscalaire et <i>soft law</i>
Cohérence et hiérarchie des règles et institutions	Concurrence et complémentarité des règles et institutions

¹ La revue *Review of International Political Economy*, Vol. 23, n° 5, 2016, a consacré un numéro spécial à la présentation de la nouvelle approche de l'interdépendance (*New Interdependence Approach*).

Les interdépendances fortes entre l'UE et ses fournisseurs extérieurs en matière de gaz naturel – l'UE étant dépendante à plus de 60 % d'une fourniture extérieure – mettent au premier plan les problématiques de coopération, de conflits et de logiques contradictoires liées à la coexistence d'arrangements institutionnels différents dans l'échange. Les processus de libéralisation des industries gazières de l'UE ont, selon la terminologie empruntée à Goldthau et Sitter (2015a), profondément déstabilisé l'arrangement de gouvernance du marché gazier européen qui avait gouverné le développement de ces marchés depuis les années 1960. Ainsi, la création d'un marché gazier européen concurrentiel et intégré pose la question de l'articulation de ce nouvel espace de régulation avec ceux des pays extérieurs à l'Union pour lesquels les directives européennes ne s'appliquent pas et qui suivent une trajectoire institutionnelle propre.

C'est sans doute sur la relation entre l'UE et la Russie qu'émerge le plus clairement cet enjeu. Les exportations de gaz russe vers l'UE totalisent environ 28 milliards d'euros en 2017, la Russie fournissant 40 % du gaz consommé dans l'UE, 30 % de son pétrole et 34 % de son charbon. Symétriquement, les deux tiers des exportations totales de gaz russes ont pour débouché l'UE. L'augmentation ces dernières années des exportations gazières russes vers l'UE (194 milliards de mètres cubes en 2017) conduit à ce que cette interdépendance soulève, de part et d'autre, des enjeux de sécurité énergétique dans lesquels les considérations de conflits de risques prennent le pas sur les logiques de coopération (Casier, 2011 ; Van der Meulen, 2009). Répondant aux contraintes d'alignement des structures de gouvernance avec l'environnement institutionnel mis en avant par la théorie néo-institutionnelle, les réformes des industries gazières russes et européennes suivent des trajectoires institutionnelles propres. La question de la confrontation des systèmes institutionnels nationaux hétérogènes et le chevauchement des règles dans l'interdépendance est ainsi centrale. Il en résulte en particulier une incapacité fondamentale de l'UE à gérer sa dépendance par l'exportation de sa structure de gouvernance concurrentielle des marchés gaziers.

L'interdépendance conflictuelle recèle un « effet transformatif » sur les régulations, les systèmes institutionnels et les politiques énergétiques de la Russie et de l'UE. Les deux modèles institutionnels font l'objet de changements incrémentaux porteurs de conséquences importantes. Dans l'interdépendance, la politique énergétique russe et les stratégies des acteurs russes se transforment pour faire place à un certain degré de concurrence. À l'inverse, il semble que de manière croissante celle de l'UE intègre des préoccupations d'ordre stratégique et d'économie politique qui ne se justifient pas par les seules considérations de création d'un marché unique et concurrentiel.

Après avoir défini les interdépendances entre l'UE et la Russie en matière de gaz naturel, nous étudierons les conflits et risques économiques et institutionnels qui résultent de la confrontation de ces deux espaces de régulation. Pour ce faire, nous centrerons l'analyse d'une part sur l'UE (même si la question de la relation entre l'UE et ses États membres peut être importante) et de l'autre sur la Russie et Gazprom (en tant que seul exportateur de gaz russe à destination de l'Europe). Puis nous analyserons les changements induits par l'interdépendance tant du côté de la Russie que du côté de l'UE, à travers l'examen des stratégies de l'acteur Gazprom.

1 – L'interdépendance complexe UE-Russie catalyseur d'un enchevêtrement institutionnel des industries gazières européennes et russes

La complexité des relations en matière gazière entre la Russie et l'UE réside dans l'importance des échanges entre ces deux zones. Elle découle également des évolutions institutionnelles qu'ont connues les marchés gaziers européen et russe dans les années 1990.

1.1 Les fondements de l'interdépendance dans les échanges de gaz naturel UE-Russie

L'essentiel de l'approvisionnement gazier de l'UE est assuré par un oligopole de fournisseurs historiques : Algérie, Norvège et Russie, auquel il faut aujourd'hui ajouter le Qatar. Simultanément, et c'est pourquoi on parle plus spécifiquement d'interdépendance, en raison des caractéristiques de réseaux de l'industrie gazière – actifs spécifiques et non redéployables (selon la terminologie de l'approche par les coûts de transaction de Williamson), multiples interconnexions le long de la chaîne d'approvisionnement, importance des économies d'échelle – imposent, *de facto*, un schéma d'interdépendance entre les acteurs.

De sorte que, l'Algérie, la Norvège et la Russie sont fortement tributaires pour leurs exportations du marché gazier de l'UE.

L'interdépendance avec la Russie s'est progressivement construite depuis les années 1960 et surtout à partir des années 1970 autour des premiers grands accords passés avec certains pays de l'UE (l'Autriche en 1968, la RFA en 1973, l'Italie et la Finlande en 1974). Au travers de Gazprom, détenteur du monopole d'exportation à destination de l'Europe, la Russie a fourni près de 40 % des importations de l'UE en 2018. Cette part de marché est cependant très variable selon les pays européens. En termes de volumes, le marché principal de Gazprom est celui du Nord-Ouest de l'Europe avec par ordre décroissant l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, la Belgique, l'Autriche, auquel il faut ajouter les gros marchés du sud, en particulier celui de l'Italie. Dans le même temps, le marché de l'UE représente 70,8 % des exportations gazières russes². Il est le marché sur lequel Gazprom fonde depuis les années 1990 l'essentiel de sa rentabilité, en raison d'un différentiel de prix extrêmement important entre le marché européen et le marché russe. Il représente également un facteur important dans les recettes budgétaires de l'Etat russe³. Les exportations d'hydrocarbures sont ainsi un facteur déterminant de la croissance économique russe.

Jusqu'aux directives de libéralisation du marché gazier de l'UE, « l'arrangement de gouvernance » du marché gazier européen se structure autour de monopoles verticalement intégrés (importation et exportation), et de formes institutionnalisées d'échange. Celles-ci sont centrées sur les contrats de long terme de type *Take or Pay* (TOP) pour l'approvisionnement assortis de contrats d'une durée équivalente pour le transport, de relations bilatérales (Etat, compagnie) et d'une formation de prix particulière, l'indexation sur les prix du pétrole. Ces contrats, au travers de leurs différentes clauses (prix, volumes...), permettent un partage des risques prix et volumes entre acheteurs et vendeurs (Boussena et Locatelli, 2013). Ils ont présidé, en Europe, au développement de marchés stables et matures, et, en Russie à la mise en production des grands gisements de Sibérie occidentale ainsi qu'au développement d'une infrastructure adéquate de gazoducs sur longue distance. Au-delà d'enjeux plus géopolitiques (présents à certaines périodes), cette architecture institutionnelle de l'interdépendance gazière a produit de la coopération.

1.2 Conflit de préférences dans l'interdépendance : la réforme concurrentielle de l'UE *versus* le marché dual russe

Le processus de réforme concurrentielle des marchés gaziers de l'UE – initié par les directives de juin 1998 et juin 2003 et le troisième paquet Energie-climat de 2009 – constitue un changement institutionnel majeur. Porteur de nouvelles réglementations, de nouvelles normes et règles, il modifie en profondeur la structure de gouvernance du marché gazier européen notamment dans ses relations avec les fournisseurs extérieurs. L'objectif de la création d'un marché gazier européen concurrentiel et intégré met en question les formes d'organisation des marchés et les formes d'échange en vigueur jusqu'à lors. Les contrats TOP sont en particulier considérés comme pouvant constituer des barrières à l'entrée de nouveaux acteurs, freins à la création d'un marché concurrentiel et à la liquidité des marchés spot (Percebois, 2008). Le *Gas Target Model* de l'UE entend ainsi organiser les échanges de gaz naturel au sein de l'UE sur la base d'un nombre limité de hubs sur lesquels se forment les prix par confrontation de l'offre et de la demande. Les modalités d'accès aux réseaux de transport de l'UE changent également en profondeur, avec la mise en œuvre d'un principe d'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR), indispensable pour permettre la concurrence entre différents fournisseurs de gaz naturel. Ces évolutions institutionnelles posent donc la question d'une nouvelle structure de gouvernance des échanges permettant de gérer les préférences et les intérêts des acteurs impliqués dans l'interdépendance.

A l'inverse, la voie de réforme de l'industrie gazière russe s'oppose aux logiques du modèle concurrentiel et dé-intégré promu par l'UE. Le mauvais alignement de la structure de gouvernance concurrentielle avec l'environnement institutionnel oriente la Russie vers une voie de réforme qui s'éloigne sensiblement du

² La Russie n'est que faiblement exportatrice de GNL (à destination de l'Asie), seul vecteur d'exportations permettant d'arbitrer entre différents marchés régionaux de gaz. Par ailleurs, en dépit de l'accord signé avec la Chine en 2014, la politique de diversification de l'Asie voulue par l'Etat et Gazprom a du mal à se concrétiser.

³ Les exportations gazières représentent plus de 10 % des exportations totales de la Russie, les revenus gaziers représentant 5 % des revenus du budget (Mitrova, 2014).

tryptique libéralisation, privatisation et dé-intégration des industries des hydrocarbures porté par les institutions internationales (OMC, AIE...) ainsi que l'UE. De fait, une structure de gouvernance libérale (au sens de concurrentielle) de l'industrie gazière apparaît peu crédible et faisable 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 (développement des non-paiements et du troc, Locatelli, 2003). Il s'ensuit des logiques d'échange dominées par la définition de quotas de consommation pour chaque type de consommateurs (ménages, industries...).

La réforme du secteur gazier russe qui se dessine progressivement depuis la fin des années 1990 suit une logique propre Elle consacre une organisation verticalement intégrée de l'industrie au travers de Gazprom à qui est conféré un monopole de transport et d'exportation. En parallèle, elle introduit une concurrence limitée autour des compagnies d'Etat (Gazprom et Rosneft) et des acteurs privés, les Indépendants (tel Novatek). Il s'ensuit le développement dans les années 1990 d'un marché dual. D'une part, le marché régulé (prix, quantités) est fourni par Gazprom. D'autre part, le marché dit libre (prix, quantité) est le lieu d'une concurrence entre Gazprom et les autres acteurs du secteur. Progressivement dans les années 2000 cette concurrence s'étend à certains segments (Industrie, Electricité) du secteur régulé. Un contrôle plus étroit de l'Etat sur l'accès aux ressources en hydrocarbures est également instauré. Le monopole d'exportation est maintenu sur les exportations par gazoducs. A l'inverse mais de manière extrêmement limitée, un début de dérégulation voit le jour pour les exportations de GNL (de fait, seuls Rosneft et Novatek remplissent les conditions requises pour de telles exportations).

2 – L'enchevêtrement et la confrontation de deux systèmes institutionnels dans la relation d'interdépendance UE-Russie

L'interdépendance UE-Russie met en exergue les conflits mais aussi les dilemmes pour les acteurs confrontés au chevauchement de deux systèmes de régulation et d'organisation des marchés gaziers. Cette confrontation est la source d'un certain nombre de risques économiques et institutionnels ainsi que d'importants problèmes de coordination.

2.1 Le « risque institutionnel et économique russe » dans l'interdépendance

Dans le contexte d'une forte dépendance vis-à-vis d'une fourniture extérieure et d'une politique visant à créer un marché unique et concurrentiel, l'évolution du secteur gazier russe a modifié en profondeur la perception de l'UE quant à sa dépendance par rapport à Gazprom et à la Russie. De manière croissante a émergé l'idée d'un « risque russe spécifique » conduisant à une montée en puissance de la problématique de la sécurisation de l'approvisionnement gazier de l'UE. L'UE se définissant principalement comme un Etat régulateur (Majone, 1996) dont l'objectif est de promouvoir l'efficacité en remédiant aux défaillances de marché (Moran, 2002, 402), l'énergie doit être gérée par un régime de concurrence fondé sur le marché (Buch-Hansen et Wigger, 2010 ; Goldthau et Sitter, 2015a). Les problèmes de sécurisation en termes de volume et de prix liés à la dépendance extérieure sont pour leur plus grande part analysés en termes de défaillances (ou d'imperfections) du marché (*market failures*, Goldthau et Sitter, 2015b). En présence d'une structure oligopolistique de la fourniture gazière de l'UE, un marché concurrentiel suppose une diversification de l'approvisionnement. Il implique ensuite de limiter le pouvoir de marché de toute entreprise susceptible de modifier les conditions de la concurrence et donc de manipuler les prix à son profit (Goldthau et Sitter, 2015a et b). La situation spécifique 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.

Dès lors, l'UE considère que la gestion des risques liés aux interdépendances avec la Russie passe par l'exportation de sa gouvernance concurrentielle impliquant la transformation de la gouvernance énergétique de ses fournisseurs (Keating, 2012). C'est le sens de la Charte de l'Energie, mais également du Traité pour une Communauté énergétique, voire de la Politique de voisinage. L'exportation de la norme concurrentielle suppose et vise à mettre en œuvre un système de règles communes et un niveau élevé d'institutionnalisation (Lavenex et Schimmelfenning, 2009, 795). Le recours à cette forme de gouvernance extérieure se justifie, selon la Commission européenne pour deux raisons : d'une part, la nécessité de

corriger les *market failures* du marché européen en augmentant le nombre de fournisseurs et en limitant le pouvoir de marché des entreprises, tout particulièrement celles d'Etat), d'autre part, en vue de remédier à l'incomplétude de la réforme concurrentielle des industries gazières européennes en libéralisant l'*upstream* « extérieur » à l'UE.

- *Le pouvoir de marché de Gazprom, compagnie d'Etat*

Dans ce contexte, la question du pouvoir de marché de Gazprom dans l'UE est centrale (Goldthau et Sitter, 2015a et b ; Jansen *et al.* 2012 ; Sagen et Tsygankova, 2008). En 2018, les exportations de Gazprom à destination de l'Europe se sont montées à 194 Gm³/an (milliards de mètres cubes). Cette part de marché varie toutefois selon les régions de l'UE. Rapportée aux importations totales des pays, elle est supérieure à 60 % dans les trois pays baltes, dans certains pays d'Europe centrale (Hongrie, République tchèque, Slovaquie), en Allemagne, en Finlande et en Grèce. Dans le droit européen, le seuil à partir duquel une entreprise est considérée comme dominante est fixé à 40 % (Talus, 2007). Dès lors, la structure de propriété de Gazprom, dont 51 % sont aux mains de l'Etat Russe, fait débat. La stratégie d'exportation de Gazprom pourrait ainsi être déterminée par des considérations autres que celles de strict rentabilité économique, mais plutôt d'ordre géopolitique en fonction de la politique étrangère de l'Etat russe.

- *Les conflits institutionnels de régulation sur l'accès à la ressource, sur le monopole de transport et d'exportation de Gazprom*

L'accès des compagnies européennes aux ressources en hydrocarbures de la Russie et plus généralement aux hydrocarbures de ses principaux fournisseurs est un des objectifs stratégiques de la sécurité d'approvisionnement de l'UE. Si le territoire russe n'est pas fermé aux investisseurs étrangers, les modalités d'accès à la ressource sont devenues plus strictes, notamment 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 l'énergie que l'UE entend promouvoir. Selon ce traité, 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 offrent des garanties pour les investissements internationaux (Konoplyanik et Walde, 2006). Il permet d'imposer un principe de non-discrimination en contradiction avec les modalités russes.

La confirmation du monopole d'exportation de Gazprom (qui ne concerne depuis 2015 que les exportations par gazoduc) peut également constituer un risque particulier pour l'UE dans sa politique concurrentielle. En effet, la part de marché de Gazprom découle du fait qu'il est à ce jour le seul exportateur de gaz russe par gazoduc. La fin du monopole d'exportation ainsi qu'un accès des tiers au réseau de gazoducs réellement mis en œuvre auraient offert aux autres producteurs russes (les indépendants mais aussi la compagnie pétrolière Rosneft) l'opportunité d'accéder au marché européen. Il n'en aurait pas résulté une diversification réelle de l'approvisionnement gazier européen mais un accroissement de la concurrence sur les marchés spots de l'UE.

2.2 Le « risque institutionnel et économique européen » dans l'interdépendance

L'énergie demeure un bien stratégique pour la Russie. Ce secteur est ainsi mis au service des objectifs de croissance et de modernisation de l'économie, deux conditions essentielles de ré-émergence de la Russie sur la scène internationale en tant que « grande puissance moderne » (Tsygankov, 2005). L'objectif de maintien (voire de l'augmentation) de la part de marché de Gazprom en Europe (aujourd'hui de plus de 30 %) représente les intérêts de l'Etat (Yang *et al.*, 2016) mais aussi ceux de la compagnie en tant qu'entité commerciale. La libéralisation des marchés gaziers de l'UE est, au regard de cet objectif, porteuse d'un certain nombre de contradictions. Elle oblige la compagnie gazière à modifier progressivement ses logiques contractuelles et plus globalement ses stratégies à l'international. Pour répondre aux réglementations de l'UE, certaines clauses importantes – comme la clause de destination finale⁴ censée

⁴ La clause de destination finale interdit à un importateur de gaz naturel de réexporter les quantités importées vers d'autres pays.

induire une partition des marchés – ont été supprimées de l'ensemble des contrats de long terme signés avec les compagnies gazières de l'UE.

Sous peine de perdre des parts de marché significatives, en présence d'une structure concurrentielle sur le marché Nord-Ouest de l'UE, Gazprom s'est trouvé contraint de modifier sensiblement ses logiques contractuelles en dépit de son attachement aux contrats TOP. Face aux différentiels de prix – importants sur la période 2008-2014 – entre les prix spot (issus des hubs gaziers) et les prix issus de la formule d'indexation des prix des contrats de long terme, Gazprom a été contraint d'adapter ses contrats vers des formes plus flexibles et de faire évoluer leur logique de formation des prix vers un système hybride. Ce dernier combine indexation sur les prix du pétrole (et maintien des contrats de long terme) et indexation sur les prix des hubs gaziers (Burmistrova, 2016 ; Komlev, 2013). Face aux demandes de l'UE, les contrats de Gazprom font, désormais, explicitement référence à des « prix compétitifs », même si ceux-ci restent extrêmement difficiles à définir en raison de la faible liquidité de certains hubs en Europe. Enfin, même si à l'heure actuelle ses ventes sur les marchés spot européens restent marginales (moins de 20 % de ses ventes), la compagnie semble vouloir plus fortement s'impliquer sur les marchés libres (ex du National Balancing Point, NBP).

L'architecture institutionnelle du marché gazier européen non stabilisée, objet de changements plus ou moins incrémentaux, complique l'élaboration de stratégies de long terme pour les acteurs impliqués. 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 (Yafimava, 2013)⁵. Par ailleurs, sa politique d'intégration vers l'aval de la chaîne gazière du marché européen - principalement menée dans les années 1990 et 2000 au travers de prises de participation et la création de joint-ventures avec des partenaires européens - est profondément mise en cause par les régulations du 3^e paquet Energie-Climat de 2009 (Boussena et Locatelli, 2011). Les règles d'*unbundling* permettant de dé-intégrer la chaîne gazière notamment d'isoler le réseau de transport (monopole naturel) limitent la possibilité pour Gazprom de contrôler, au moins pour partie, les réseaux de gazoducs acheminant du gaz russe et d'accéder au consommateur final (Willems et al, 2010). La clause du pays tiers (également dénommée « clause anti Gazprom ») permet par ailleurs, au nom de la sécurité énergétique, un traitement discriminatoire des investissements étrangers. Les compagnies détenues par des investisseurs étrangers doivent démontrer qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité de l'UE. Cette clause 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 différend à l'OMC en 2014. Elle a obtenu gain de cause sur certaines dispositions du paquet Energie-Climat auprès de l'OMC (novembre 2018). Cette dernière a en effet considéré que les projets d'intérêts communs de l'UE en matière d'infrastructures (réalisation de gazoducs) qui bénéficient à ce titre d'une aide financière sont une pratique discriminatoire par rapport à la Russie. Il en est de même de la réglementation qui visait à limiter la part du gaz russe à 50 % dans certains gazoducs⁶. Les deux parties ont fait appel des conclusions de l'Organe de règlement des différends de l'OMC⁷.

⁵ Ces régulations induisent pour les compagnies exportatrices de gaz de passer par des processus d'enchères pour accéder aux réseaux de gazoducs de l'UE et transporter leur gaz naturel.

⁶ Il s'agissait en particulier du gazoduc OPAL. Aujourd'hui son taux d'utilisation par Gazprom n'est plus limité.

⁷ Le 20 novembre 2018, à l'expiration du délai de 60 jours prévu à l'article 17:5 du Mémoire d'accord, l'Organe d'appel a informé l'ORD qu'il ne serait pas en mesure de distribuer son rapport concernant cet appel pour la fin du délai de 60 jours, ni dans le délai de 90 jours prévu à l'article 17:5 du Mémoire d'accord. L'Organe d'appel s'est référé à la taille du dossier du Groupe spécial et à la complexité des questions faisant l'objet de l'appel.

Tableau 2. Comparaison des structures de gouvernance industrielle et des marchés gaziers UE et Russie

UE		Russie
	Relations contractuelles	
Transaction de court terme, marchés spot		Contrats de long terme
	Prix	
Prix spot : confrontation de l'offre et de la demande		Système de prix hybride : régulés et concurrentiels
	Structure organisationnelle	
Dé-intégration verticale des industries de réseau		Intégration verticale
	Système de gouvernance	
	<i>Accès aux ressources en hydrocarbures</i>	
Système d'investissement multilatéral		Contrôle de l'Etat sur l'accès aux ressources
	<i>Marché</i>	
Marché concurrentiel		Marché dual : administré avec des franges concurrentielles
	<i>Droits de propriété</i>	
Droits de propriété privé		Compagnie d'Etat mais avec un actionnariat privé minoritaire Droits de propriété privés
	<i>Régulation</i>	
Prééminence de la <i>Rule of Law</i> et du contrat		Rôle de l'Etat et de sa compagnie Concurrence limitée

3 – Interdépendance, enchevêtrement institutionnel et évolution de la structure d'opportunités des acteurs

L'interdépendance UE-Russie tend de part et d'autre à transformer de façon endogène les arrangements institutionnels du secteur gazier et par voie de conséquence les préférences et les intérêts des acteurs. 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. De la même manière, à l'inverse des années 1990, la politique européenne n'est plus guidée par la volonté de gérer l'énergie par les seuls outils de marché. Ces préoccupations demeurent mais d'autres facteurs, relevant de l'économie politique, semblent intervenir, au moins concernant les décisions relatives à sa fourniture extérieure de gaz naturel.

3.1 Gazprom face à la norme concurrentielle : vers une nouvelle structure d'opportunité ?

Les nouvelles conditions d'échange du marché européen sont susceptibles de modifier en profondeur les objectifs et les préférences de la compagnie pour l'orienter vers des stratégies de plus en plus commerciales. La confrontation dans l'échange des deux systèmes de régulation tend à se résoudre dans un *bargaining* fonction de la taille du marché de l'UE et de la menace crédible de nouveaux concurrents pour les fournisseurs historiques de l'Europe (en l'occurrence les exportations de GNL américain). L'importance et donc l'attractivité du marché européen permettent à l'UE d'influencer (voire de normer ?) le comportement des entreprises qui entendent accéder à son marché (Goldthau et Sitter, 2015a, et b ; Meunier et Nicolaïdis, 2006 ; Damro, 2015). Par ce biais, l'UE disposerait d'un « pouvoir de marché » qui réside dans la taille de son marché et dans le puissant rôle de régulation de sa politique concurrentielle (McGowan et Wallace, 1996).

Simultanément et conformément aux analyses de Keohane et Nye (1977), l'interdépendance offre des ressources institutionnelles et relationnelles aux acteurs créant des conditions qui favorisent et peuvent même provoquer la coopération, mais ne l'assurent pas. Dans le cas présent, elle ouvre des 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. Sa capacité à définir des stratégies lui permettant de répondre aux incertitudes du marché gazier européen, à une concurrence croissante (notamment dans la perspective des exportations de GNL américain ou de GNL plus lointains de type australien ou africain), et plus globalement à s'adapter aux règles du jeu européennes, devient déterminante de sa relation avec l'UE. Sur le marché gazier de l'Europe, Gazprom dispose d'atouts considérables lui permettant de mettre en œuvre des stratégies plus complexes qu'une simple guerre des prix. Son positionnement sur le marché intérieur russe rend crédible une stratégie permettant d'assumer une fonction de *swing producer* sur le marché européen, à l'image du rôle joué par l'Arabie Saoudite sur le marché pétrolier international (Boussena et Locatelli, 2017). La compagnie gazière russe dispose, tout d'abord, de bas coût de livraison à l'Europe. Ensuite, sa flexibilité en termes de volume est importante. Enfin, son marché intérieur est devenu rentable grâce aux évolutions des prix intérieurs et aux restructurations – certes limitées – de la compagnie. L'interdépendance et l'adaptation à la norme européenne ont induit une transformation de Gazprom. Sont-elles en mesure de modifier en profondeur son rapport avec l'Etat russe ?

3.2 Vers une « politisation » 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 des avantages compétitifs de Gazprom sur le marché européen par rapport à ses principaux concurrents. Abstraction faite des contraintes géopolitiques, la compagnie gazière aurait ainsi intérêt à s'insérer de manière plus affirmée dans le jeu concurrentiel de l'UE. Un tel constat peut-il amener l'UE à revisiter les termes de sa politique énergétique ?

Il est sans doute trop tôt pour l'affirmer, mais les controverses à propos du Nord Stream 2 et la volonté de la Commission européenne de disposer d'un mandat pour négocier directement avec l'Etat russe d'une application des règles du 3^e paquet Energie-Climat au gazoduc démontrent que les enjeux de l'interdépendance ne sont pas réductibles aux seules considérations d'efficacité allocative et d'effet-prix. D'une part, ce gazoduc, se situant pour partie dans les eaux internationales, n'est pas soumis aux réglementations de l'UE mais à la réglementation internationale. 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 et ne constitue pas une menace pour la sécurité énergétique de celle-ci, dans la mesure où il ouvre une voie supplémentaire d'approvisionnement en gaz naturel (Yafimava, 2017). Selon les conclusions du service juridique, ce mandat 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 endossant la norme concurrentielle prônée par l'UE – soit contestée par la Commission européenne, et ce au nom de motifs qui ne peuvent se justifier par des facteurs juridiques. La Commission est-elle susceptible, désormais, de faire une place, dans la construction de ses préférences, à des facteurs d'économie politique (gains relatifs) et à des négociations *ad hoc* ?

4 - Conclusion

La conclusion de ce cahier de recherche s'organise en deux temps. Le premier rappelle les principaux résultats de notre analyse de l'interdépendance gazière UE-Russie. Le second temps ouvre une perspective de recherche à partir des hypothèses de la Nouvelle Approche de l'Interdépendance.

L'interdépendance UE-Russie met en exergue les conflits ainsi que les dilemmes auxquels sont confrontés des acteurs, en présence d'un chevauchement de deux systèmes de régulation et d'organisation des marchés gaziers. La voie de réforme de l'industrie gazière russe s'oppose aux logiques du modèle concurrentiel et dé-intégré promu par l'UE. Les problèmes de cohérence/complémentarité des modèles institutionnels théoriques issus des pratiques des économies de marché occidentales avec l'environnement

institutionnel de la Russie justifie une voie spécifique de réforme des industries des hydrocarbures russes. Cela valide l'hypothèse de l'absence d'un *one-best-way* ou d'un *one-size-fit-all* en matière de gouvernance sectorielle et internationale. La coexistence dans l'échange de deux arrangements institutionnels ayant des logiques différentes est la source d'un certain nombre de risques économiques et institutionnels, ainsi que d'importants problèmes de coordination, ouvrant sur des enjeux d'ordre politique et géopolitique. La question de la confrontation des systèmes institutionnels nationaux et du chevauchement des règles dans l'interdépendance reste centrale pour analyser la relation UE-Russie en matière de gaz naturel. Mais elle n'épuise pas toute la problématique de cette relation. D'une part, cette interdépendance, tout en étant asymétrique, est source de nouvelles opportunités pour l'acteur Gazprom. Ce dernier tend de manière croissante à développer des comportements stratégiques et se montre apte à jouer le jeu concurrentiel de l'UE. D'autre part, cette interdépendance est le catalyseur de transformation des arrangements institutionnels des secteurs gaziers russe et européen induisant une évolution à un terme plus ou moins lointain de leurs intérêts et préférences.

Le cas de l'interdépendance gazière UE-Russie ouvre des perspectives sur les évolutions à venir en matière de gouvernance internationale énergétique et – par conséquent – climatique, mais également concernant la concurrence internationale, un régime international de l'investissement et bien entendu la régulation du commerce international. Compte tenu des enjeux de richesse et de puissance contingents à la régulation énergétique, il semble plus probable que la gouvernance globale de l'énergie soit stato-centrée, descendante (*bottom-up*) et fragmentée. Plus l'interdépendance avancera tant du point de vue sectoriel que géographique, la confrontation dans l'échange de structures de gouvernance différenciées constituera un thème récurrent de la globalisation. Cette confrontation pourrait participer à la constitution d'une régulation transnationale dont les règles et les pratiques pourraient rester informelles.

REFERENCES

- AUSTVIK O., LEMBO C. (2017) EU-Russian Gas Trade and the Shortcomings of International Law. *Journal of World Trade*, Vol 51n° 4, 645-674.
- BOUSSENA S. (2016) Une nouvelle stratégie pétrolière de l'Arabie Saoudite ?, *Pétrostratégies*, n° 1441, 7-8.
- BOUSSENA S., LOCATELLI C. (2017) Gazprom et l'incertitude du marché gazier européen : vers une stratégie de défense de sa part de marché ?, *Revue d'économie industrielle*, n° 157, 33-59.
- BOUSSENA S., LOCATELLI C. (2013) Energy institutional and organisational changes in EU and Russia: Revisiting gas relations, *Energy Policy*, Vol 55, 180-189.
- 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, 27-46.
- 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 17n° 1, 20-44.
- BURMISTROVA H. (2016) Ensuring the Russian-EU Energy Cooperation., *European Gas Conference*, Vienna, 20 January.
- CASIER T. (2011) The rise of Energy to the top of the EU-Russia agenda: From interdependence to dependence ?, *Geopolitics*, Vol 16, 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, *Nner Trade regulation, World Trade Institute, Working Paper n° 2010/06*.
- DAMRO C. (2015) Market power Europe : exploring a dynamic conceptual framework, *Journal of European Public Policy*, Vol 22 n° 9, 1336-1354.
- 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, 941-965.
- HENDERSON J., MITROVA T. (2015) *The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Dynamic*, Oxford Institute For Energy Studies. OIES Paper no. NG 102.
- JANSEN T., VAN LIER A., VAN WITTERLOOSTUIJIN A., VON OCHSSEE 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, 280-285.

- 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), 86-105.
- KEOHANE R., NYE J. (1977) *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown.
- KOMLEV S. 2013 *Pricing the “Invisible” Commodity*. Moscow: Gazprom Export. Contract Structuring and Pricing Directorate, *Discussion Paper*, 11 January.
- 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, 523-558.
- 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, 791-818.
- LOCATELLI C. (2003) The viability of deregulation in the Russian gas industry, *Journal of Energy and Development*, Vol 28 n° 2, 221-238.
- MAJONE G. (1996) *Regulating Europe*, London, Routledge.
- MCGOWAN F., WALLACE H. (1996) Towards a European Regulatory State, *Journal of European Public Policy*, Vol 3 n° 4, 560-576.
- MEUNIER S., NICOLAÏDIS K. (2006) The European Union as a conflicted trade power, *Journal of European Public Policy*, Vol 13 n° 6, 906-925.
- MITROVA T. (2014) *The Geopolitics of Russian Natural Gas*, Center for Energy Studies, Rice University’s Baker Institute, Harvard Kennedy School, 99 p.
- MORAN M. (2002) Understanding the Regulatory State, *British Journal of Political Science*, Vol 32 n° 2, 391-413.
- PERCEBOIS J. (2008) The supply of natural gas in the European Union, *OPEC Energy Review*, XXXII n° 1, 33-53.
- SAGEN E., TSYGANKOVA M. (2008) Russian natural gas exports-Will Russian gas price reforms improve the European security of supplies ?, *Energy Policy*, Vol 36, 867-880.
- TALUS K. (2017) Decades of EU energy policy : towards politically driven markets, *Journal of World Energy Law and Business*, 10, 380-388.
- TALUS K. (2007) Long term agreements and security of supply-between law and politics, *European Law Review*, Vol 32 n° 4, 535-547.
- TARR D. (2010) *Export restraints on Russian Natural Gas and Raw Timber: What are the Economic Impacts ?*, Zürich: CEPE. Working paper, n° 74.
- TSYGANKOV A. (2005). Vladimir Putin’s Vision of Russia as a Normal Great Power, *Post Soviet Affairs*, Vol 21 n° 2, 132-158.
- VAN DER MEULEN E. (2009). Gas supply and EU-Russia Relations, *Europe-Asia Studies*, Vol 61 n° 5, 833-856.
- WILLEMS A., SUL J., BENIZRI Y. (2010) Unbundling as a Defence Mechanism Against Russia: Is the EU Missing the Point?, 227-244. In Talus K., Fratini P. (Eds) *EU-Russia Energy Relations*, OGEL collection, Euroconfidential, 2010.
- YAFIMAVA K. (2017) *The Council Legal Service’s assessment of the European Commission’s negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2*, Energy Insight : 19, The Oxford Institute For Energy Studies, 15 p.
- YAFIMAVA K. (2013) *The EU Third Package for Gas and the Gas Target Model : major contentious issues inside and outside the EU*, The Oxford Institute for Energy Studies, 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, 236-242.