



HAL
open science

L'hybridation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance. Les échanges gaziers UE-Russie

Mehdi Abbas, Catherine Locatelli

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas, Catherine Locatelli. L'hybridation des systèmes institutionnels nationaux dans l'interdépendance. Les échanges gaziers UE-Russie. *Revue d'économie industrielle*, 2019, 166, pp.9-38. 10.4000/rei.8087 . hal-02472141

HAL Id: hal-02472141

<https://hal.science/hal-02472141>

Submitted on 10 Feb 2020

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.

L'HYBRIDATION DES SYSTEMES INSTITUTIONNELS NATIONAUX DANS L'INTERDEPENDANCE LE CAS DES ECHANGES GAZIERS UE-RUSSIE

Mehdi Abbas

Univ. Grenoble-Alpes, CNRS, Institut d'études politiques, Pacte, 38000, Grenoble, France

Mehdi.Abbas@univ-grenoble-alpes.fr

Catherine Locatelli

Univ. Grenoble-Alpes, CNRS, INRA, Grenoble INP, GAEL, 38000, Grenoble, France

Catherine.locatelli@univ-grenoble-alpes.fr

Novembre 2018

INTRODUCTION

La confrontation de préférences contradictoires des acteurs impliqués dans la relation d'interdépendance UE-Russie en matière de gaz naturel n'est pas une problématique nouvelle¹. Elle vient de l'opposition entre un importateur et consommateur majeur de gaz naturel, l'UE, et un producteur et exportateur incontournable, la Russie. L'antagonisme des préférences n'est pas uniquement fonctionnel, il résulte également des caractéristiques spécifiques du secteur gazier : présence d'économies d'échelle, industrie de réseau, organisation régionale des marchés et ressources non renouvelables. A cela s'ajoutent les contextes institutionnels domestiques qui déterminent l'organisation historique des rapports entre l'Etat et les entreprises du secteur ainsi que les formes de concurrence, c'est-à-dire les relations interentreprises et le rapport au marché mondial.

La confrontation des préférences UE-Russie mérite toutefois d'être reconsidérée, compte tenu des évolutions institutionnelles des marchés de l'UE et de la Russie. Les processus de libéralisation du marché gazier européen, l'accroissement des incertitudes et de la volatilité des prix depuis les années 2010, ainsi que les réformes du secteur gazier russe, obligent à réévaluer les implications de l'interdépendance. Le conflit de préférences UE-Russie naît, pour partie, de la stratégie européenne d'exportation de sa régulation concurrentielle et de sa volonté d'en faire l'institution première de ses relations avec ses fournisseurs gaziers, notamment la Russie. En effet, à partir de l'adoption d'un modèle de régulation concurrentielle des marchés énergétiques à la fin des années 1990, l'UE s'est engagée dans une stratégie d'interdépendance avec ses fournisseurs, marquée par l'exportation ou le transfert de son modèle de régulation. Dès lors, s'est engagé un processus complexe, contradictoire et conflictuel de confrontation des modèles de régulation qui ne s'apparente ni à une *one-best-way*, ni à une *one-size-fits-all* du fait, d'une

¹ 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).

part, de la coexistence de modèles préexistants distincts adaptés à des contextes institutionnels différents et, d'autre part, des enjeux distributifs associés aux réformes et libéralisation des secteurs gaziers nationaux. Ces implications distributives et la nature spécifique du secteur gazier en Russie expliquent que les rapports de puissance interviennent dans la forme et la substance des relations d'interdépendance qui s'établissent avec l'UE. D'autant plus que la Commission européenne s'est toujours interrogée sur le potentiel pouvoir de marché de Gazprom et sur les liens supposés ou réels entre l'entreprise et l'Etat russe (Goldthau et Sitter, 2015a et b ; Jansen et al., 2012 ; Sagen et Tsygankova, 2008).

Nous considérons les arrangements institutionnels comme des dispositifs de régulation des conflits associés aux comportements stratégiques des agents dans des limites données par les asymétries de pouvoir (Knight, 1992 ; Boyer, 2003). En ce sens, on s'éloigne des approches fonctionnelles des institutions qui en expliquent l'émergence, la persistance et la transformation par la minimisation des coûts de transaction, le contrôle des comportements opportunistes dans une relation principal-agent ou dans l'équilibre d'un jeu répété. Partant de l'hypothèse de D. North (1990) selon laquelle les institutions ne sont pas sélectionnées par un principe d'efficacité économique, il n'y a aucune raison de considérer que les firmes, comme les économies nationales, doivent converger vers une *one best way*. D'autant plus que l'internationalisation renouvelle les sources du changement institutionnel ainsi que les niveaux et leviers de coordination au-delà de ce qu'impliquerait la référence à une trajectoire exclusivement nationale et économique (Djelic et Quack, 2003).

En faisant des rapports de force entre les acteurs une variable clé de l'institutionnalisation des relations d'interdépendance, nous nous inscrivons dans l'approche institutionnelle centrée sur les rapports de force ou asymétries de pouvoir (*power distributional approach to institutions*) entre acteurs aux intérêts divergents, voire conflictuels développée selon des optiques différentes par P. Hall (1986), K. Thelen (1999 et 2003), B. Amable (2005) ou R. Boyer (2015) entre autres. Elle est complétée par l'hypothèse d'un comportement contingent à la fois vis-à-vis des arrangements institutionnels et de la façon dont les acteurs interprètent et mettent en œuvre ces arrangements (Thelen, 2009 ; Mahoney et Thelen, 2010). Cela nous conduit à une analyse du changement institutionnel par hybridation et adaptation incrémentale des arrangements institutionnels. Par hybridation, nous cherchons à qualifier le processus par lequel s'opère une adaptation mutuelle ou coévolution des comportements et des institutions lorsque deux espaces économiques entrent en interdépendance (Boyer et al., 1998). Cependant, loin d'être « *un processus largement inintentionnel* » (Boyer, 2004), cette hybridation est le produit de stratégies d'acteurs, dans un contexte d'asymétrie de pouvoir, s'adaptant aux évolutions de contexte et aux incertitudes liées à l'incomplétude des arrangements institutionnels. En ce sens, elle ne renvoie pas à un état, mais au processus dynamique et conflictuel de coévolution des comportements et des institutions qui dépend du jeu d'acteurs vis-à-vis du contenu et des modalités de mise en œuvre du modèle diffusé et transplanté.

L'originalité de notre démarche est de croiser l'analyse du changement institutionnel développée par K. Thelen et la théorie de la régulation avec les enseignements de la Nouvelle théorie du commerce international. En effet, l'argumentaire de cette dernière constitue un pilier de l'orientation concurrentielle de l'UE et a contribué à façonner la préférence communautaire pour l'intégration concurrentielle des marchés². Mais, ce sont surtout ses enseignements

² L'argument central du rapport Cecchini (Cecchini et al., 1988) sur le « *coût de la non-Europe* » et les bénéfices du marché unique européen s'inspire du travail de Krugman (1980) et de Helpman et Krugman, (1985) considérés comme fondateurs de la Nouvelle théorie du commerce international – également dénommée Économie Industrielle Internationale – basée sur les économies d'échelle, la différenciation des biens et les stratégies des firmes dans la construction des avantages comparatifs nationaux.

concernant les effets de l'évolution des structures de marché sur les comportements stratégiques des firmes et les conflits de spécialisation pouvant en résulter qui retiennent notre attention.

Ainsi, l'ouverture concurrentielle des marchés gaziers européens exerce un effet structurel au-delà de l'espace économique communautaire. De sorte que Gazprom, afin de préserver sa part de marché en Europe, se trouve contraint de jouer le jeu concurrentiel prôné par l'UE. Par conséquent, en dépit du refus de la Russie d'accepter les régulations européennes, une diffusion de la norme concurrentielle à l'acteur transnational russe s'opère, induisant une adaptation du modèle russe de gouvernance gazière. Celle-ci, en retour, génère une transformation du modèle européen car Gazprom, vu ses avantages compétitifs, est en état d'instrumentaliser, à son profit, les incertitudes du marché européen et de jouer le jeu concurrentiel de l'UE. La norme concurrentielle agit comme levier d'une hybridation des régulations à la fois du secteur gazier russe et de la politique énergétique de l'UE générant, en raison du comportement stratégique des acteurs, l'émergence de nouvelles formes institutionnelles.

L'article s'organise en quatre sections. Après cette introduction, nous portons notre attention sur les implications systémiques de la norme concurrentielle européenne en matière de régulation du secteur énergétique. Une deuxième section explore l'adaptation de Gazprom aux nouvelles régulations de l'UE et plus généralement aux évolutions des fondamentaux (surplus d'offre, menace de nouveaux entrants) sur ce marché. En effet, l'interdépendance avec l'UE, les contraintes à court terme d'une diversification des marchés (industrie de réseaux marquée par des actifs non redéployables), conduisent Gazprom à s'adapter sous peine de voir sa position au sein du secteur énergétique russe questionnée. La quatrième section aborde la problématique de l'hybridation dans l'interdépendance au travers d'une analyse de l'évolution des objectifs, des préférences et des intérêts de Gazprom et de ses conséquences en retour sur le comportement de l'UE vis-à-vis de son propre modèle concurrentiel.

1. LA NORME CONCURRENTIELLE EUROPENNE ET SES IMPLICATIONS SYSTEMIQUES SUR LA REGULATION DU SECTEUR ENERGETIQUE

L'UE est l'un des promoteurs majeurs d'une régulation concurrentielle fondée sur la règle de droit des relations économiques internationales (Skalamera, 2016). Cette préférence européenne trouve son origine dans l'histoire de la construction européenne, puisque le passage du « marché commun » au « marché unique » (1986) puis à l'Union économique et monétaire (1993) s'est fait par le démantèlement des formes de régulation nationales. Les Etats européens ont historiquement privilégié la concurrence comme dispositif de coordination et de dépassement des intérêts nationaux (Ehkrman, 1992 ; McGowan et Wallace, 1996). La particularité de l'UE est la constitutionnalisation de l'orientation concurrentielle et de l'autonomie des marchés. En se donnant pour objectif de construire et de faire fonctionner des marchés autonomes vis-à-vis des Etats membres et sans distorsion de concurrence (Drexler, 2011 ; Gerber, 1994), la Commission a fait de la concurrence la forme institutionnelle première de la régulation des interactions entre les acteurs tant nationaux qu'internationaux. Cette préférence trouve un prolongement dans la façon dont l'UE conçoit son insertion internationale et ses rapports économiques internationaux avec ses partenaires (Smith, 1996 ; Damro, 2015). Dès 1998 avec l'adoption de la première directive européenne sur la libéralisation des marchés gaziers, la Commission européenne a constamment veillé à articuler une « *rule-based energy regulation* » avec un « *unified competitive gas market* »³ (EU, 2006a).

³ Les élargissements successifs (2004, 2007, 2014), l'entrée en vigueur de l'Espace économique européen pour la Norvège (1994) puis ses deux révisions en 2003 et 2007, date à laquelle la Commission présente le 3^e TEP adopté en 2009, constituent les moments clés du projet européen d'internationalisation de sa norme.

L'UE est une puissance en raison principalement des marchés qu'elle contrôle, c'est-à-dire des débouchés qu'elle représente pour les exportateurs du monde entier et de l'attraction qu'elle exerce pour les investissements internationaux et les firmes. L'effet taille de marché et l'effet de compétition s'agrègent comme leviers de la stratégie d'interdépendance de l'UE, s'appuyant sur le fait que l'ouverture concurrentielle, en présence de marchés imparfaits, favorise les grands marchés (Helpman et Krugman, 1985). L'accès au marché européen devient un instrument déterminant du *bargaining power* de l'UE. Cela explique la place de la politique commerciale commune (une des rares politiques réellement communautaires) dans la stratégie de « projection normative » de l'UE (Manners, 2002 ; Howse et Nicolaidis, 2003). La politique commerciale demeure toutefois hiérarchiquement seconde vis-à-vis de la politique de concurrence, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un régionalisme ouvert et d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles de libre accès aux marchés. De sorte que le libre-échange est constitutif de la politique de concurrence et non l'inverse, la Commission endossant l'argument selon lequel l'ouverture concurrentielle rend les marchés plus contestables (Baldwin, Nelson, Richardson, 1992 ; Graham et Lawrence, 1996 ; Damro, 2006).

La stratégie européenne d'intégration concurrentielle des marchés, valide pour ce qui est de la construction du marché unique, est susceptible « *d'insoutenabilité intertemporelle* » (Baumol, 1982) dès lors que la concurrence opère sur des structures de marchés différentes. Cet écart entre l'interne et l'international est pointé par les travaux de la Nouvelle théorie du commerce international concernant les mécanismes et effets de la concurrence internationale en présence de rendements croissants (Helpman, 1984). Ainsi, parmi les enseignements de la Nouvelle théorie figure, qu'en présence de rendements croissants différenciés, le processus concurrentiel qui se met en œuvre présente les attributs d'une concurrence destructrice (Grossman et Helpman, 1991). Cela est d'autant plus envisageable lorsqu'elle concerne des firmes opérant dans des structures de marchés initialement différentes ou qu'il existe une asymétrie entre les économies interdépendantes (Dixit et Norman, 1980). Ainsi, les conditions de l'ouverture comptent davantage que l'ouverture elle-même conduisant, de ce fait, à la possibilité d'équilibres multiples en économie ouverte. Dès lors s'opère un processus de sélection des équilibres possibles reposant sur les rapports de puissance (taille du marché) entre les acteurs et sur ce que les auteurs nomment des « *actions stratégiques* » (Brander et Spencer, 1985 ; Krugman, 1984). C'est pourquoi l'intervention publique ne peut se limiter à la déréglementation ou la fixation des règles de libre concurrence, cette dernière étant susceptible de conduire à une redistribution des activités et des spécialisations au détriment d'un des deux protagonistes (Krugman, 1980 ; Gomory et Baumol, 2000 ; Palley, 2006).

L'ordre concurrentiel : institution première de la politique énergétique européenne

Cette norme concurrentielle européenne est au cœur de sa politique énergétique et, plus particulièrement, de sa relation avec ses fournisseurs extérieurs (European Commission, 2006b)⁴. 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 réseau que sont l'électricité et le gaz (Buch-Hansen et Wigger, 2010 ; Goldthau et Sitter, 2015a). Mais à l'inverse de la libéralisation des marchés de l'électricité (dont la fourniture est assurée au sein de l'UE), la réforme du secteur gazier pose des problèmes

⁴ Cette problématique est au cœur des discussions relatives à la cohérence de la politique énergétique européenne qui a conduit à la rédaction de l'Article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'UE dans le cadre du Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009.

spécifiques, plus de 50 % de la fourniture gazière de l'UE étant « extérieure » à la zone et principalement assurée par un oligopole de fournisseur : Algérie, Russie, Norvège et Qatar. Deux conclusions sont à retirer de la stratégie d'interdépendance gazière de l'UE. Premièrement, une forte dépendance aux importations et une structure oligopolistique de la fourniture gazière dans un environnement libéralisé met en question la sécurisation de l'approvisionnement (prix et volume). Une défaillance importante du marché réside dans l'éventuel pouvoir de marché d'un fournisseur (Goldthau et Sitter, 2015b). 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'UE de diversifier son approvisionnement. Deuxièmement, la réforme de libéralisation des industries gazières est par définition incomplète. 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...). La question de l'articulation de la nouvelle architecture institutionnelle des marchés gaziers européens avec celle de ses fournisseurs est ainsi centrale.

Le projet de gouvernance de l'UE avec ses fournisseurs gaziers extérieurs repose sur l'exportation aux pays tiers de son arrangement institutionnel d'organisation des marchés gaziers basé sur la concurrence, la dé-intégration verticale de l'industrie et un unbundling des réseaux de transport afin de permettre un accès au tiers. C'est la logique contenue dans le Traité de Charte de l'énergie (1991), dans les partenariats stratégiques⁵ dans le Traité pour une communauté énergétique (2005), qui ont pour point commun la volonté de lier les Etats non membres aux régulations et lois européennes. Ainsi, la stratégie d'interdépendance de la Commission vise à « *ordoliberalizing the neighbourhood* »⁶. La Commission estime que la sécurité et la disponibilité des ressources sont mieux assurées par le fonctionnement concurrentiel des marchés interconnectés tels que conçus dans le cadre des trois paquets énergétiques (directives de juin 1998, juin 2003 et paquet « Energie-climat » de 2009). Plus précisément, elle 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. Elle permettrait notamment de libéraliser l'*upstream* « extérieur » à l'Europe. Par ce biais, l'objectif est d'augmenter l'efficacité et les capacités de résolution des problèmes 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). Ces traités se présentent comme une tentative d'intégration économique et politique supranationale visant à institutionnaliser un système de marché international (Andersen et Sitter, 2016).

2. L'ECHEC DE L'EXPORTATION DE LA NORME CONCURRENTIELLE DE L'UE : LE CONFLIT DE PREFERENCE AVEC LA RUSSIE

L'UE a fondé sa stratégie d'interdépendance sur l'exportation de son modèle de régulation gazière. Or, cette stratégie pose la question de la légitimité des règles exportées (Godzimirski, 2015, Newmann et Posner, 2015, Manners, 2002), et de manière plus générale celle de la complémentarité et de la cohérence de ce modèle avec l'environnement institutionnel russe. La

⁵ Les questions de transit, de réformes organisationnelles (unbundling de Gazprom), de prix sont au cœur des négociations du partenariat discuté à partir de 2000 entre l'UE et la Russie.

⁶ L'expression est employée par R. Roccu (2018) pour décrire la stratégie de promotion de réformes réglementaires par l'UE dans les pays de la rive sud de la Méditerranée.

mise en œuvre d'une régulation concurrentielle dans le secteur gazier russe peut être mise en question au regard de la faiblesse de *la Rule of law* (droits de propriété mal définis, difficultés à mettre en œuvre une fiscalité adéquate, problème contractuel), des bas prix régulés du gaz naturel (parfois inférieurs aux coûts de production) et surtout des formes de coordination non monétaires (troc et non-paiement) qui caractérisent l'économie russe durant toutes les années 1990 et 2000.

Le « modèle Gazprom » basé sur une intégration verticale, un monopole de transport et d'exportation ainsi que des franges concurrentielles sur des segments du marché, est la forme organisationnelle qui répond aux spécificités institutionnelles de l'économie russe. Il permet le maintien d'une cohérence industrielle (relations interindustrielles) minimale et la préservation du consensus social (Locatelli, 2014). Ainsi, les tentatives d'exportation par l'UE de sa régulation concurrentielle à la Russie se sont pour l'essentiel soldées par un échec dont témoigne son refus de ratifier le Traité sur la Charte de l'énergie. Dans sa relation avec l'UE, « le modèle Gazprom » pose problème pour trois raisons principales. Tout d'abord, l'importance de la part de marché de Gazprom dans l'UE à partir de laquelle est analysé son pouvoir de marché⁷ découle pour une large part du fait qu'il est à ce jour le seul exportateur de gaz russe par gazoduc. Ensuite, la part de l'Etat (51 %) dans la compagnie est également appréhendée comme étant un problème de sécurité spécifique puisqu'il est considéré que Gazprom porte, pour partie, les intérêts et préférences de l'Etat russe. Enfin, les modalités d'accès des compagnies européennes aux ressources en hydrocarbures de la Russie, élément essentiel d'une stratégie de sécurisation de l'approvisionnement, sont perçues comme un risque particulier. Ces modalités sont devenues plus strictes pour les investisseurs étrangers avec la présence obligatoire d'une compagnie d'Etat russe pour les gisements qualifiés de stratégiques. Par ailleurs, les contrats de partage de production, considérés par les compagnies pétrolières internationales comme la forme contractuelle la plus adéquate pour leurs investissements à l'international, sont marginalisés⁸.

Dès lors, dans l'interdépendance s'ouvre un espace de confrontations institutionnelles entre la préférence européenne pour une gestion concurrentielle de ses échanges avec la Russie et la préférence de Gazprom (et de l'Etat russe) pour une gestion bilatérale de long terme de ses échanges et une intégration verticale par échanges d'actifs sur le marché européen (Cf. encadré 1). Cet espace de confrontations institutionnelles s'est plus précisément catalysé sur la question des contrats de long terme. Les processus européens de libéralisation mettent en question la forme institutionnalisée qui jusqu'aux processus de libéralisation organise l'essentiel des échanges entre l'UE et ses fournisseurs extérieurs, à savoir les contrats de long terme de type TOP (*Take or Pay*). Ces contrats largement analysés dans la littérature économique (Creti et Villeneuve, 2004 ; Hubbard et Weiner, 1986) permettent, pour une grande part, de résoudre les contradictions issues de l'interdépendance. Ils assurent en effet un partage des risques prix et volumes entre l'acheteur et le vendeur, et donc le développement de marchés gaziers stables (Boussena, 1999). La préférence européenne a conduit à une évolution en profondeur des contrats TOP. Certaines clauses, telle la clause de destination finale, apparaissant comme des barrières à la création d'un marché concurrentiel unique, ont été supprimées (Nyssens et al., 2004). D'autres font l'objet de négociations pour des aménagements vers plus de flexibilité (contrats plus courts, plus de flexibilité dans les clauses d'enlèvement, minimum et maximum...). Autre adaptation majeure celle qui affecte la formation des prix et la formule d'indexation. Les prix des contrats de long terme de type TOP résultent d'une négociation entre

⁷ Le lien entre pouvoir de marché et part de marché fait toutefois l'objet d'importants débats (Kaplow, 2015).

⁸ Ces contrats incluent une fiscalité propre à chaque accord. Celle-ci n'est pas soumise aux modifications éventuelles de la fiscalité du pays hôte.

vendeurs et acheteurs dans une logique combinée des approches *netback* et *cost plus* avec des évolutions découlant d'une formule d'indexation basée sur les prix du pétrole brut et des produits pétroliers. Ceci est en contradiction avec l'objectif d'un marché libéralisé qui est de définir un prix par confrontation de l'offre et de la demande sur des marchés spot (hubs).

Ces nouvelles formes d'échange – contrats TOP modifiés, développement des marchés spot et hubs gaziers – ont un impact redistributif important. Elles impliquent en effet un nouveau partage des risques prix et volumes entre les importateurs et les exportateurs. La compagnie gazière russe Gazprom considère que ces développements créent de l'incertitude et changent l'équilibre des risques au détriment des producteurs (Corbeau et Yermakov, 2016). D'une part, la demande gazière sera contractuellement garantie pour de plus courtes périodes. Or, cette sécurité est essentielle pour les producteurs qui font face à des investissements coûteux et risqués pour le développement de nouveaux gisements et de nouveaux gazoducs dont les actifs sont spécifiques. D'autre part, l'introduction de prix spot dans la formule d'indexation des prix peut entraîner une volatilité significative des prix. Les stratégies d'investissement des producteurs pourraient en être fortement impactées. Dans ce contexte, la société gazière russe a défendu les contrats TOP traditionnels, qui représentent plus de 80 % de sa fourniture gazière à l'UE.

Encadré 1 : Les conflits institutionnels autour de la politique de descente en aval de Gazprom sur le marché européen

La politique d'intégration vers l'aval de la chaîne gazière du marché européen menée par Gazprom est rendue difficile par les réglementations du 3^e paquet Energie-Climat de 2009. Initiée dans les années 1990 et 2000, elle a principalement consisté en des prises de participation et la création de joint-ventures avec des partenaires européens, assorties d'une logique d'échanges d'actifs. Elle a pu apparaître comme la réponse stratégique de Gazprom à la libéralisation du marché gazier européen, puisqu'elle a principalement pour but d'accéder au consommateur final sans ventes sur les hubs gaziers. Mais les règles d'*unbundling* dans le transport limitent la possibilité de la compagnie de contrôler dans l'UE les réseaux de gazoducs acheminant du gaz russe et d'accéder au consommateur final (Willems et al., 2010).

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 que leurs stratégies d'investissement ne portent pas atteinte à la sécurité de l'UE. 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 ; Vavilov, 2014 ; Austvik et Lembo, 2017). La Russie a d'ailleurs porté ce différend à l'OMC en 2014.

3. LES STRATEGIES D'ADAPTATION DE GAZPROM AUX REGULATIONS DU MARCHE GAZIER EUROPEEN

Les relations d'interdépendance entre l'UE et la Russie contraignent la compagnie russe à s'adapter aux nouvelles réglementations du marché européen. L'Europe avec 70 % de ses exportations est ainsi son principal marché d'exportation de gaz naturel. Les caractéristiques de réseau de l'industrie limitent sur le court terme les stratégies de diversification (ou de redéploiement) des marchés. L'Asie et notamment la Chine pourraient être à terme un débouché important pour le gaz russe. Mais à ce jour les volumes demeurent limités aux exportations de GNL issues de Sakhaline et de Novatek (soit moins de 20 Gm³). La mise en service (fin 2019) du premier gazoduc russe à destination de la Chine, le *Power of Siberia*, ne lèvera que très partiellement la contrainte puisque sa capacité de 38 Gm³ n'est en rien comparable à la capacité de transport de plus de 200 Gm³ dont dispose Gazprom à destination de l'Europe.

Dans ces conditions Gazprom pour continuer à exporter sur le marché européen doit s'adapter aux nouvelles réglementations de l'UE et plus globalement aux changements de l'environnement gazier européen. Une évolution de l'attitude de Gazprom est ainsi perceptible à partir de 2010 en raison, d'une part, des surplus d'offre de gaz naturel et, d'autre part, d'une évolution potentielle de la concurrence systémique liée à la menace crédible, sur ses parts de marché, du développement des gaz de schiste américains.

Dès lors, la préservation de la part de marché – objectif prioritaire pour Gazprom (et la Russie) – est pour l'essentiel fonction de sa capacité à s'insérer dans le jeu concurrentiel du marché gazier européen. Ainsi, entre 2009 et 2011, les prix issus des contrats de long terme étant sensiblement plus élevés que les prix spot, Gazprom s'est retrouvé dans une position de fournisseur résiduel sur les marchés spot tout particulièrement sur le marché concurrentiel de l'Europe du Nord-Ouest. Sur les hubs européens, le gaz naturel liquéfié (GNL) tend à concurrencer et à se substituer, lorsque les prix le permettent, aux volumes flexibles des contrats de long terme de la compagnie.

Prenant appui sur les avantages comparatifs du gaz russe, en particulier son bas coût de livraison à l'Europe en comparaison du coût des exportations de GNL (à l'exception du Qatar)⁹, principale voie de diversification de l'approvisionnement européen (cf. tableau 2), Gazprom s'engage dans une stratégie d'adaptation lui permettant de restaurer sa compétitivité et préserver, voire augmenter, sa part de marché. Cette stratégie consiste principalement en une modification de ses contrats de long terme. Il change ainsi partiellement la formule d'indexation des prix, afin de faire converger les prix de ses contrats de long terme avec ceux des marchés spot (le TTF et le NBP¹⁰). De plus, à partir de 2014 la baisse importante des prix du pétrole conduit, en raison d'une formule d'indexation basée sur les prix du pétrole, à faire baisser mécaniquement les prix de ses contrats de long terme. Enfin, la dévaluation du rouble en 2016 a accentué la tendance. En conséquence, le prix du gaz russe, en moyenne de 14,5 \$/MBtu en 2008, a chuté à 9,75 \$/MBtu en 2014 et à moins de 7 \$/MBtu en 2015 et 2016, puis autour des 7 \$/MBtu en 2017. En mai 2018, il était à la frontière allemande de 7,19 \$/MBtu pour un prix spot sur le NBP, de 7,3 \$/MBtu et de 7,42 \$/MBtu pour le TTF. Une plus grande flexibilité a également été introduite dans les obligations de *Take or Pay*.

Cette réaction, essentiellement défensive, lui permet d'accroître sensiblement ses exportations vers l'Europe, qui passent de 162,6 Gm³ en 2015 à 194,4 Gm³ en 2017 (Gazprom Export, 2018). Sa part de marché dans l'approvisionnement extérieur de l'UE augmente au-delà de 40 %. L'objectif visé aujourd'hui est d'atteindre rapidement des exportations de 200 Gm³. Autre indicateur important, sur la période février 2016-février 2018, seuls 12 % des exportations de GNL US l'ont été à destination de l'Europe et ce en dépit de la forte demande gazière de 2017.

Tableau 1 : Evolution de la part de marché de Gazprom dans les importations gazières de l'UE, 2010-2017

⁹ Le Qatar dispose du coût de livraison de GNL à l'Europe le plus faible. Selon H. Rogers (2017), il serait ainsi comparable à celui de la Russie (gazoduc) mais à ce jour sa capacité de production reste limitée par un moratoire. Elle devrait sensiblement augmenter à l'avenir. Les coûts de livraison des exportations de GNL US tels qu'ils résultent des contrats Cheniere sont également parmi les plus faibles mais supérieurs à celui de la Russie. La Norvège dispose également d'un coût de production relativement faible mais sa capacité à accroître fortement et durablement les exportations vers l'Europe reste limitée. Il en est de même pour l'Algérie.

¹⁰ La compagnie a ajusté les composantes de la formule d'indexation, soit au travers d'une diminution du prix de base le P₀, soit au travers d'une modification de l'importance relative des différents produits pétroliers dans la formation du prix et d'une diminution des coefficients affectés à chacun de ces produits.

%	Russie	Norvège	Algérie	Qatar	Autres
2017	41,0	30,2	12,1	5,8	10,9
2014	38,9	33,5	29,01	21,68	10,7
2010	32,5	30,4	15,5	10,3	11,3
2004	47,4	27,1	19,1	1,4	4,9

Source : calcul des auteurs à partir des données de BP. *Statistical Review of World Energy*, différentes années.

De manière générale, sur le territoire de l'UE Gazprom se conforme aux nouvelles règles européennes : réservation de capacités, stratégie d'intégration vers l'aval, modifications des clauses des contrats de long terme. La compagnie a ainsi 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 de 2009 (notamment l'accès des tiers au réseau et la mise en œuvre d'un TSO). Il a également enlevé de ses contrats la clause de destination finale jugée par l'UE comme étant anti-concurrentielle.

L'UE n'est pas parvenue, contrairement à son objectif initial, à exporter son modèle de régulation concurrentielle en Russie. Toutefois, en dépit de cet échec et compte tenu des interdépendances gazières qu'elle a établies et de son importance en tant que débouché, elle est en mesure d'influencer les comportements et les régulations de ses principaux fournisseurs. Elle utilise son « pouvoir de marché » en vue d'influencer, voire de normer, le comportement des entreprises qui entendent accéder à son marché (Meunier et Nicolaïdis, 2006 ; McGowan et Wallace, 1996), assurant par ce biais la diffusion de son modèle de régulation gazière. C'est ainsi que Gazprom a été amené à engager une adaptation, dans un premier temps, défensive vis-à-vis du nouveau contexte institutionnel qui s'imposait à lui. Se faisant, s'enclenche un processus d'hybridation qui se nourrit des évolutions structurelles du marché gazier et des stratégies d'acteurs relativement à la forme et à la substance du modèle concurrentiel.

4. LA NORME CONCURRENTIELLE, LEVIER D'UNE HYBRIDATION INSTITUTIONNELLE

Les nouvelles conditions de l'interdépendance bouleversent progressivement les objectifs, les préférences et les comportements des acteurs du marché gazier européen, que ce soit Gazprom ou l'UE. Elles orientent la compagnie vers des stratégies de plus en plus commerciales pour s'adapter à un régime de concurrence où les questions de coût, de compétitivité et donc d'efficacité sont centrales. Mais dans le même temps, elles posent question à l'Europe au regard de la limitation de la part de marché de la Russie. Or, la capacité de l'UE à restreindre cette part de marché par le seul jeu concurrentiel s'avère difficile au regard de l'importance (en termes de réserves et de production) et des avantages concurrentiels de Gazprom. D'autant plus que d'un point de vue économique, les exportations de GNL américain (et l'ensemble des « GNL lointains », africains, australiens...) ne peuvent constituer une « alternative » à la fourniture gazière russe.

L'hybridation proactive : Vers un « Gazprom concurrentiel » ?

Après une phase d'adaptation à la norme concurrentielle de l'UE, l'évolution des fondamentaux et de la concurrence systémique sur les marchés gaziers internationaux mettent Gazprom en situation d'instrumentaliser, à son profit, l'interdépendance stratégique avec l'UE. Dans la perspective d'exportations massives de GNL américain¹¹, Gazprom est en mesure de définir

¹¹ Les Etats-Unis disposent actuellement d'une capacité d'exportation de GNL de l'ordre de 26 Gm³ (3 trains de Sabine Pass et Cove Point), à laquelle s'ajouteront, d'ici fin 2019, 71,8 Gm³ de projets en construction, soit une capacité de près de 100 Gm³ à l'horizon 2020. Cette capacité pourrait atteindre 300 Gm³ en 2030.

des comportements stratégiques grâce à ses avantages concurrentiels et à l'utilisation de sa *spare capacity*. L'importance de ses réserves (parmi les premières au monde), ses bas coûts de livraison à l'Europe et la proximité de ses marchés lui assurent de pouvoir dissuader l'entrée de nouveaux concurrents, soit au travers d'une « guerre des prix » (cf. encadré 2) soit en influençant les comportements d'investissement de ses principaux concurrents. Dans le contexte spécifique d'un marché gazier européen hybride – avec des marchés spot (environ 40 % des transactions gazières) et des contrats de long terme – en surcapacité et non totalement globalisé, Gazprom est en état de modifier les équilibres offre-demande et donc de faire baisser les prix sur les marchés spot en utilisant (ou non) sa *spare capacity*¹², évaluée entre 80 et 150 Gm³. Par ce biais, il est en mesure d'accroître l'incertitude du marché et donc de retarder les décisions d'investissements de ses principaux concurrents (GNL). Cette surcapacité de production inhabituelle pour un marché gazier résulte d'une offre excédentaire par rapport à la demande gazière russe en raison de la crise économique, mais surtout de l'émergence de nouveaux acteurs gaziers russes¹³. Jusque-là analysée comme une contrainte due à de mauvais choix d'investissements, la surcapacité de Gazprom pourrait s'avérer être un avantage stratégique majeur face au GNL américain.

Encadré 2 : Le débat sur la compétitivité des exportations gazières européennes et des exportations de GNL US

Dans l'hypothèse d'une demande gazière asiatique faible¹⁴ qui orienterait les exportations de GNL US vers l'Europe, Gazprom serait en mesure de mener une stratégie de prix limite (Benhmad et Percebois, 2014) afin de préserver sa part de marché. Les estimations de J. Henderson (2016) et de H. Rogers et al. (2015) donnent un coût de livraison marginal du gaz russe à la frontière allemande de moins de 4 \$/MBtu (3,5 \$/MBtu à la frontière allemande début 2016)¹⁵. Par ailleurs, l'Etat russe, actionnaire principal de Gazprom, considérant que le maintien de la part de marché de la Russie est un objectif prioritaire, peut accepter dans une logique de « guerre des prix » de diminuer la fiscalité afférente aux exportations, en particulier la taxe à l'exportation. Si on exclut cette taxe, le coût de livraison à l'Europe début 2016 n'aurait plus été que de 3,1 \$/MBtu (Corbeau et Yermakov, 2016).

Ces estimations sont à comparer avec celles du coût de fourniture à l'Europe des exportations de GNL US en particulier tels qu'il résulte du contrat type Chenière (Sabine Pass). Pour un prix du gaz sur le Hub Henry de 1,9 \$/MBtu, le coût total rendu Europe oscillerait entre 5,7 et 6,4 \$/MBtu¹⁶. Ce dernier était ainsi en mai 2016 supérieur au coût de livraison (calculé) de Gazprom, au prix spot européen sur le NBP (4,3 \$/MBtu en mai 2016) et au prix des contrats de long terme de Gazprom. Pour les nouveaux

¹² Les travaux menés sur le rôle de la *spare capacity* (soit une capacité de production excédentaire et sans coût) tendent à montrer qu'une firme en place peut dans une stratégie de défense utiliser (ou non) cette capacité dans le but d'empêcher l'entrée d'un concurrent sur le marché (cf. par exemple Spence, 1997).

¹³ Les « Indépendants » et les compagnies pétrolières (notamment Rosneft) disposant d'une production significative ont été en mesure de concurrencer Gazprom en interne et de répondre de manière significative à la demande. En 2016, près de 50 % de la demande gazière russe serait ainsi assurée par ce type d'acteurs (Henderson et Moe, 2017).

¹⁴ L'évolution de la demande gazière asiatique, en particulier chinoise, est une variable importante. Dans le cadre d'une politique climatique qui verrait le gaz naturel se substituer au charbon, la demande gazière asiatique peut croître très sensiblement et résulter en des prix spot élevés sur le marché asiatique. Dans ce scénario, une part importante des exportations de GNL US irait à l'Asie comme cela a pu être le cas durant l'hiver 2017-2018. L'état de la concurrence sur le marché européen en serait profondément changé.

¹⁵ Ces estimations résultent du coût marginal de production aux champs estimé à 0,36 \$/MBtu, auquel s'ajoute la Mineral Extraction Tax (0,35 \$/MBtu), le coût du transport en Russie (0,81 \$/MBtu), le coût du transport par le NordStream (1,20 \$/MBtu) et la taxe à l'export.

¹⁶ Sur la base d'un prix du gaz naturel au Hub Henry (variable), on ajoute un coût de liquéfaction compris entre 2,25 \$ et 3 \$/MBtu, un coût de transport maritime de 1 \$/MBtu et un coût de regazéification de 0,5 \$/MBtu.

projets de GNL US les « greenfield projects », les coûts de livraisons seront sensiblement plus élevés (9-10\$/MBtu), étant donné qu'il s'agira de couvrir l'ensemble du cycle d'investissement à l'inverse du GNL de Sabine Pass¹⁷. Dès lors, il n'est pas dans l'intérêt de Gazprom d'avoir des prix spots (NBP, TTF) supérieurs au coût marginal de long terme de livraison du GNL US (soit des prix proches des 8-10 \$/MBTU).

En parallèle, Gazprom engage une inflexion sensible de son positionnement vis-à-vis de la formule d'indexation des prix de ses contrats de long terme. La compagnie est désormais en faveur d'un système de prix hybride qui combine prix spot (hubs gaziers) et prix du pétrole (Burmistrova, 2016 ; Komlev, 2016). Dans le règlement de son différend (2018) avec la Direction Générale Concurrence pour abus de position dominante (notamment partition des marchés et *unfair prices*) à l'égard de huit pays d'Europe centrale et orientale, Gazprom a également accepté d'introduire dans ses contrats des « benchmark compétitifs » en matière de prix (Stern et Yafimava, 2017). Ceci inclut de faire explicitement référence aux prix spot et aux prix de ses contrats à la frontière de l'Europe de l'Ouest dans les clauses de révision des prix. Les autres demandes de la DG Concurrence (suppression de toutes les clauses de restrictions territoriales, changements des points de livraison et question des infrastructures) ont été acceptées par Gazprom.

Ensuite, la compagnie tente d'expérimenter des formes de commercialisation de son gaz plus flexibles, démontrant sa volonté de s'adapter au marché gazier européen. A ce jour, elle n'intervient que pour de faibles quantités sur les marchés spot : 17 Gm³ en 2015, soit 8 % de ses ventes (Henderson, 2016). Depuis 2015, elle recourt de manière croissante au mécanisme des enchères, notamment pour profiter des hausses de prix sur les marchés spot. Ceci a été le cas tout particulièrement en 2018, marquant une inflexion dans sa stratégie. Ses ventes sur les marchés spot n'ont pas vocation à se substituer aux contrats de long terme. Elles viendraient en supplément des volumes négociés dans les contrats.

Il semblerait également que Gazprom entende plus ou moins préserver sa *spare capacity* en accélérant le développement de son gisement de Bovanenko, pour atteindre un plateau de production de 115 Gm³ dès 2020 (au lieu de 2022 initialement prévu). Cette production additionnelle devrait servir à alimenter le gazoduc Nord Stream 1 et 2 à destination de l'Allemagne dont la capacité devrait atteindre 110 Gm³ fin 2019. Le doublement du Nord Stream s'inscrit ainsi totalement dans une logique concurrentielle, puisqu'elle permettrait à Gazprom d'écouler des quantités sensiblement plus élevées sur le marché gazier européen et donc d'en accroître la liquidité.

Enfin, la compagnie procède à des réformes organisationnelles conséquentes en restructurant ses activités à l'exportation de manière à optimiser sa structure opérationnelle et à accroître son efficacité à l'export.

Nous assistons ainsi à une co-évolution comportement-institution de Gazprom qui, après une phase essentiellement réactive, engage une hybridation de son modèle de régulation. L'interdépendance internationale rend inéluctable l'hybridation, qu'il y ait ou non changement dans les rapports de force, dès lors que l'arrangement institutionnel doit être appliqué par un acteur autre que son *designer*. L'incomplétude des arrangements institutionnels et le processus même de leur mise en œuvre par les acteurs génèrent les conditions de leur hybridation. Aussi, le maintien d'une relation d'interdépendance a-t-il pour conséquence une hybridation, à terme, du modèle européen.

¹⁷ Cette usine de GNL est très spécifique puisqu'il bénéficiait d'infrastructures déjà existantes et de clients contraints. Les projets américains suivants seront plus coûteux.

L'hybridation en retour de l'ordre concurrentiel européen ?

La dynamique concurrentielle suscite une co-évolution comportement-institution de la part de l'UE en raison de ses effets antithétiques. La régulation concurrentielle se traduit par des gains d'efficacité, l'approvisionnement gazier s'effectuant auprès du fournisseur le plus compétitif (Gazprom). Elle est également porteuse d'un effet compétitif (Krugman, 1979 ; Krugman et Obstfeld, 1995) qui renvoie au fait que la contestabilité internationale des marchés conduit les firmes, y compris celles disposant d'un pouvoir de marché, à réduire leurs marges afin de ne pas perdre de parts de marché, ou pour ne pas rendre le marché attractif pour de nouveaux concurrents. Ainsi, tout en possédant la part de marché, Gazprom n'est pas un faiseur de prix car se situant dans un environnement concurrentiel, il est contraint de plafonner son prix en fonction du coût de livraison de ses concurrents.

Dès lors, la volonté de l'UE de limiter la part de marché de Gazprom ne peut s'expliquer par des motifs d'équilibre de marché, mais par des raisons d'économie politique. L'hybridation en retour du modèle européen n'est pas réductible aux seules variables de sa relation d'interdépendance avec la Russie. Une évolution de l'économie politique internationale et régionale de l'énergie est perceptible, évolution à laquelle l'UE doit répondre en vue de maintenir sa préférence.

Aussi, l'UE est-elle confrontée à un dilemme : soit disposer de l'approvisionnement gazier le moins cher, ce qui est en théorie l'objectif de sa stratégie concurrentielle, soit limiter la part de marché de la Russie en privilégiant un approvisionnement plus coûteux (le GNL américain, par exemple). De fait, la dynamique concurrentielle consolide la part de marché de Gazprom, ce qui explique que ce dernier endosse désormais la norme concurrentielle, allant jusqu'à ouvrir une nouvelle voie d'exportation lui permettant de contribuer à la liquidité du marché Nord européen, voire, sous certaines conditions, à la baisse des prix sur les marchés spot européens¹⁸.

Face à ce dilemme, la Commission européenne a-t-elle d'autres choix que celui de remettre au premier plan les négociations bilatérales avec la Russie ? C'est ce que constatent Andersen, Goldthaud et Sitter (2017) en évoquant le basculement de l'UE vers un comportement mercantiliste¹⁹. Toutefois, contrairement aux auteurs nous ne pensons pas que la déréglementation et le modèle concurrentiels soient neutres politiquement ou dénués d'enjeux de puissance. De même, nous estimons qu'il n'y a pas « *basculement* » de l'UE vers une approche en termes de puissance, mais plutôt une hybridation de son modèle originel de régulation afin de l'adapter à une économie politique moins asymétrique, plus hétérogène du point de vue normatif et aux évolutions des fondamentaux du marché gazier. La Commission entend maintenir une préférence pour la régulation concurrentielle, puisque le Gas Target Model²⁰ vise à accroître l'intégration des marchés en vue de parvenir à une Union de l'énergie dont la finalité est de concilier sécurité d'approvisionnement, compétitivité structurelle et développement durable (European Commission, 2015). Mener à terme ce projet implique un aménagement des règles au sein du modèle concurrentiel, en réponse aux limites de sa configuration institutionnelle originelle et non un changement de modèle.

¹⁸ Certaines études tendent en effet à démontrer que la réalisation du Nord Stream 2 contribuerait à faire baisser les prix dans la mesure où il limiterait l'importation de GNL au profit d'un approvisionnement en gaz russe moins coûteux (Hecking et Weiser, 2017).

¹⁹ Nous faisons allusion à la thèse défendue par S. Andersen, A. Goldthaud et N. Sitter (2017) selon laquelle l'UE évoluerait vers un « *liberal mercantilism* » en matière de régulation énergétique.

²⁰ Le « Gas Target Model » défini par le Conseil des Régulateurs Énergétiques Européens, approuvé en mars 2012 au 21^e forum de Madrid, établit les grandes lignes de ce que devrait être l'architecture d'un seul marché gazier européen libéralisé. A ce jour, il consacre un modèle d'échanges du gaz naturel sur l'ensemble de l'UE, basé sur la création d'un nombre limité de zones d'échange interconnectées entre elles.

Cette hybridation en retour du modèle européen est susceptible d'emprunter deux voies.

La première consiste à se référer au droit de la concurrence communautaire. Les articles 101 à 105 du traité sur le fonctionnement de l'UE codifient les pratiques des entreprises et les situations dites de position dominante. L'article 102 définit la position dominante en référence à la détention d'une part de marché. Celle-ci est habituellement établie à 40 % par l'UE concernant l'énergie. Cela signifie que la Commission limitera de façon *ad hoc* la part de marché de Gazprom à moins de 40 %, passant nécessairement par un compromis politique bilatéral afin de parvenir à cet objectif. Mais cela ouvre la voie à une possible (re)définition des parts de marché de chacun des fournisseurs gaziers de l'UE.

La seconde voie de limitation de la part de marché de Gazprom consiste à ouvrir le débat sur la question des infrastructures, compte tenu du fait que l'approvisionnement gazier de l'UE à partir de la Russie est tributaire des gazoducs. C'est pourquoi la Commission s'oppose à la construction du Nord Stream 2. Ce gazoduc se présente comme un projet commercial pour l'essentiel hors des juridictions des Etats membres (Fischer, 2017) puisqu'il n'implique pas de financements de l'UE ou de ses Etats membres et ne dépend pas d'un accord multilatéral entre les Etats. Se trouvant dans les eaux internationales, il est soumis aux régulations internationales (notamment la Convention des Nations unies relative à la *Law of Sea*). Par conséquent, il ne peut être mis en cause au nom des principes de régulation de l'UE. Selon l'avis même du service juridique du Conseil de l'Union européenne, ce dernier permettant d'ouvrir une voie supplémentaire d'exportation ne pose pas de problème du point de vue de la sécurité d'approvisionnement de l'UE (Yafimava, 2017). Par conséquent, selon les conclusions de ce service juridique, le mandat demandé par la Commission pour négocier avec la Russie d'une application du 3^e paquet énergie au gazoduc ne peut être justifié sur une base juridique, mais seulement au nom de motifs politiques (Yafimava, 2017 ; Talus, 2017).

Ainsi, la dynamique de la régulation concurrentielle initiée par l'UE conduit à un résultat non anticipé qui la met face à un dilemme dont la résolution passe par une hybridation de son modèle de gouvernance énergétique.

CONCLUSION

Cet article soulevait la problématique de l'internationalisation des régimes de régulation en portant son attention aux modalités concrètes de construction de l'interdépendance gazière UE-Russie. Nous avons avancé l'hypothèse qu'en réaction aux conflits distributifs et productifs issus de l'interdépendance, les acteurs procédaient à une hybridation incrémentale de leur modèle de régulation. Notre analyse met en évidence trois résultats.

Tout d'abord, l'hybridation du modèle concurrentiel de régulation gazière de l'UE résulte de l'interaction de quatre facteurs : i) l'évolution de l'équilibre des rapports de force entre les deux acteurs (UE et Russie) ; ii) l'évolution des fondamentaux et de la concurrence systémique sur les marchés gaziers ; iii) les effets distributionnels de l'arrangement institutionnel à transférer ; iv) l'évolution du rapport qu'entretiennent les acteurs avec les arrangements institutionnels et la façon de les mettre en application. Les deux premiers facteurs excèdent le cadre strict de l'interdépendance gazière UE-Russie. Ils constituent néanmoins des paramètres pouvant être instrumentalisés par les acteurs pour impulser un changement dans les deux derniers facteurs.

Ensuite, la taille du marché de l'UE contraint Gazprom à s'adapter aux nouvelles règles et conditions de ce marché. 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 compétitifs, Gazprom 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, la coévolution comportement-institution permet de mettre en exergue une dynamique de l'hybridation. La confrontation des modèles dans l'interdépendance a conduit à ce que des logiques plus commerciales s'imposent de manière croissante au secteur gazier russe et à Gazprom. Tant dans l'UE qu'en Russie, ce dernier se trouve confronté à un environnement plus concurrentiel. En retour, l'UE est amenée à opérer des aménagements de règles car il n'est pas sûr qu'elle 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, voire de plus en plus explicite, de l'Europe. A l'inverse des années 1990, la politique européenne aujourd'hui n'est plus guidée par la seule volonté de gérer l'énergie par les outils de marché, au premier rang desquels la concurrence. Une place plus conséquente est laissée à des préoccupations d'économie politique et à des enjeux distributionnels, tout au moins concernant les décisions relatives à sa fourniture extérieure de gaz naturel.

Notre analyse de l'hybridation du modèle européen laisse en suspens deux interrogations. La première concerne le degré de politisation du marché européen face à la stratégie américaine d'accès au marché. Les exportations de GNL américain pourraient être une alternative partielle au gaz russe et, de ce fait, constituer un levier de sécurisation de l'approvisionnement. Néanmoins, elles poseraient un problème de compétitivité et de coûts de l'approvisionnement, à quoi s'ajoute la nécessité de développer des infrastructures de regazéification. La seconde interrogation porte sur l'évolution des fondamentaux du marché gazier : qui est en mesure de garantir que les exportations de GNL américain s'orienteront vers l'Europe si le débouché asiatique offre une meilleure rentabilité ?

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSEN, S., GOLDTHAUD, A., SITTER, N. (2017). *“Energy Union. Europe’s New Liberal Mercantilism?”* Palgrave MacMillan, London.
- ANDERSEN, S., SITTER, N. (2016). « The external reach of the EU regulatory state : Norway, Russia and the security of natural gas supplies », in I. Peters, *The European Union’s Foreign Policy in Comparative Perspective Beyond the ‘actorness and power’ debate* (pp. 80-97), Abingdon, Routledge, Contemporary European Studies.
- 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.
- BALDWIN, R., NELSON, D., RICARDSON, D. (1992). « The Political Economy of International Market Access », *World Economy*, vol. 15, n° 6, pp. 679-683.
- BAUMOL W. (1982). « Contestable Markets : An Uprising in the Theory of Industry Structure », *American Economic Review*, vol. 72, n° 1, March, pp. 1-15.
- 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. (1999), « New European Gas Market : Gas Strategies of Other Present and Potential Suppliers », *The 1999 International Conference : The role of Russian and CIS Countries in Deregulated Energy Markets* (The Moscow International Energy Club et le Centre de Géopolitique des Matières Premières-Université Paris Dauphine), Paris, 6-7 décembre.
- 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.
- BOYER, R. (2015). *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, Paris, La Découverte.
- BOYER, R. (2004). *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?* Paris, Odile Jacob.
- BOYER, R. (2003). « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel: quels enseignements pour la théorie de la régulation ? », *L’Année de la Régulation*, n° 7, 2003-2004, pp. 167-203.
- BOYER, R. et al. (eds.) (1998). *Between Imitation and Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- BRANDER, J. A., SPENCER, B. J. (1985). « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 18, n° 1-2, pp. 83-100.
- 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.
- CECCHINI, P., CATINAT, M., JACQUEMIN, A. (1998). *The European Challenge 1992: The Benefit of a Single Market*, Aldershot, Wildwood House, London.
- CORBEAU, A., YERMAKOV, V. (2016). *Will There Be a Price War Between Russian Pipeline Gas and US LNG in Europe ?* KAPSARC, KS-1646-DP037A, 47 p.
- 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 Paper n° 2010/06.
- CRETI, A., VILLENEUVE, B. (2004). « Long term contracts and take or pay clauses in natural gas markets », *Energy Studies Review*, vol. 13, n° 1, pp. 75-94.
- DAMRO, C. (2006). « The New Trade Politics and EU Competition Policy: Shopping for Convergence and Cooperation », *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 6, pp. 867-886.
- 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., QUACK, S. (2003). « Theoretical Building Blocks for a Research Agenda Linking Globalization and Institutions, in M.-L. Djelic, S. Quack (eds.), *Globalization and Institutions* (pp. 15-35), Cheltenham, Edward Elgar.

- DIXIT, A. K., NORMAN, V. (1980). *Theory of International Trade*, Cambridge Economic Handbook, Cambridge.
- DREXL, J. (2011). « La constitution économique européenne. L'actualité du modèle ordo-libéral », *Revue internationale de droit économique*, vol. 2, n°4, pp. 419-454.
- EHKRMAN, C. D. (1992). « The Contribution of Competition Policy to the Single Market », *Common Market Law Review*, vol. 29, n° 2, pp. 257-282.
- EUROPEAN COMMISSION (2015) *Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-looking Climate Change Policy*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, available at https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF
- EUROPEAN COMMISSION (2006a). An external Energy Policy to Serve Europe's Energy Interest. Paper from Commission/SG/HR for the European Council, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2006b). *European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, European Commission, available at http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf
- FISCHER, S. (2017). *Lost in Regulation: The EU and Nord Stream 2, Policy Perspectives*, vol.5, n° 5, pp. 1-4.
- GERBER, D. J. (1994). « Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the "New" Europe », *American Journal of Comparative Law*, vol. 42, n°1, pp. 25-84.
- GILPIN, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- GODZIMIRSKI, J. (2015). « Russia-EU Energy Relations: From Complementarity to Distrust ? », in J. Godzimirski (ed.), *EU Leadership in Energy and Environmental* (pp. 89-112), London, Palgrave McMillan.
- 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, Oxford University Press.
- 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.
- GOMORY, R. E., BAUMOL, W.J. (2000). *Global Trade and conflicting National Interest*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GRAHAM, E., LAWRENCE, R. (1996). « Measuring the International Contestability of Markets. A Conceptual Approach », *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 5, pp. 5-20.
- GROSSMAN, G., HELPMAN, E. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.
- HALL, P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press.
- HARSEM, O., CLAES, D H. (2013). « The interdependence of european-Russian energy relations », *Energy Policy*, vol. 58, pp. 784-791.
- HECKING, H., WEISER, F. (2017). *Impacts of Nord Stream 2 on the EU Natural Gas Market*. Ewi Energy Research & Scenarios, <http://www.ewi.research-scenarios.de/team/dr-harald-hecking>
- HELPMAN, E. (1984). « Increasing Returns, Imperfect Markets and Trade Theory », in Jones R. W., Kenen P. B., (eds.) *Handbook of International Economics*, North-Holland, Amsterdam.
- HELPMAN, E., KRUGMAN, P. (1985). *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns Imperfect Competition and the International Economy*, Cambridge, MIT Press.
- 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. (2016). « Gazprom – Is 2016 the Year for a Change of Pricing Strategy in Europe ? ». *Oxford Energy Comment*, Oxford Institute For Energy Studies.
- HOWSE, R., NICOLAÏDIS, K. (2003). « Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity? », *Governance*, vol. 16, n°1, pp. 73-94.
- HUBBARD, G., WEINER, R. (1986). « Regulation and Long term Contracting in US Natural Gas Markets », *Journal of Industrial Economics*, vol. 35, n° 1, pp. 47-83.
- JANSEN, T., VAN LIER, A., VAN WITTERLOOSTUIJIN, 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 C. Kuzemko, A. Belyi, A. Goldthau, M. Keating (eds), *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia* (pp. 86-105), London, Palgrave MacMillan.
- KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*, New York, Cambridge University Press.
- KOMLEV, S. (2016). *Oil indexation: The best remedy for market failure in the natural gas industry*. Demian Literary Agency, St Petersburg, October, 98 p.
- KRATOCHVIL, P., TICHY, L. (2013). « EU and Russia discourse on energy relations », *Energy Policy*, vol. 56, pp. 391-406.
- KRUGMAN, P. (1979). « Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade », *Journal of International Economics*, vol. 9, n° 4, pp. 469-479.
- KRUGMAN, P. (1980). « Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade », *American Economic Review*, vol. 70, pp. 950-959.
- KRUGMAN, P. (1984). « Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale », in H. Kierzkowski (ed.), *Monopolistic Competition in International Trade*, Oxford, Oxford University Press.
- KRUGMAN, P., OBSTFELD, M. (1995). *International Economics*, Addison Wesley, New York.
- 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.
- MAHONEY J., THELEN, K. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MANNERS, I. (2002). « Normative power Europe: a contradiction in termes ? », *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.
- MEUNIER, S., NICOLAÏDIS, 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.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NYE, J. S. (2004). *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs.
- NYSENS, H., CULTRETA, C., SCHNICHELS, D. (2004). « The territorial restrictions case in the gas sector: a state of play », *Competition Policy Newsletter*, n° 1, pp. 48-51.
- PALAN, R. (2000). *Global Political Economy: Contemporary Theories*. London, Psychology Press.
- PALLEY, T. J. (2006). « Rethinking Trade and Trade Policy », *Public Policy Brief*, 86-2006, Levy Economics Institute of Bard College.
- ROCCU, R. (2018). « Ordoliberalizing the Neighbourhood? The EU’s Promotion fo Regulatory Reforms in Egypt », *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n° 5, pp. 1070-1086.
- ROGERS, H. (2017). « Qatar Lifts its LNG moratorium ». Oxford Institute For Energy Studies. Oxford Energy Comment. April, 4 p.
- ROGERS, H., STOKES, D., SPINKS, O. (2015). « Russia’s strategic response to an oversupplied gas market », *Timera Energy*, 23 novembre.

- 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.
- SKALAMERA, M. (2016). « Invisible but not indivisible: Russia, the European Union, and the importance of 'Hidden Governance' », *Energy Research & Social Science*, vol. 12, pp. 27-49.
- SMITH, M. (1996). « The European Union and Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n°1, pp. 5-28.
- SPENCE, M. (1997). « Entry, Capacity, Investment and Oligopolistic Pricing », *Bell Journal of Economics*, vol. 8, n° 2, pp. 534-544.
- 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*. OIES paper : NG 121, Oxford Institute For Energy Studies.
- TALUS, K. (2017). « Decades of EU energy policy: towards politically driven markets », *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 10, pp. 380-388.
- THELEN, K. (2009). « Institutional Change in Advanced Political Economies », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n° 3, pp. 471-498.
- THELEN, K. (2003). « How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In J. Mahoney et D. Rueschenmeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, New York, pp.208-240.
- THELEN, K. (1999). « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404.
- VAN DER MEULEN, E. (2009). « Gas supply and EU-Russia Relations », *Europe-Asia Studies*, vol. 61, n° 5, pp. 833-856.
- VAVILOV, A. (ed.) (2014). *Gazprom. An Energy Giant and Its Challenges in Europe*, Palgrave MacMillan, London.
- 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*. Energy Insight: 19, Oxford Institute For Energy Studies.