



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/2003/14/Add.1
CEP/AC.11/2003/9/Add.1
17 décembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT
(Session extraordinaire, Genève, 18 et 19 février 2003)

Groupe de travail préparatoire spécial composé
de hauts fonctionnaires pour le processus
«Un environnement pour l'Europe»
(Cinquième session, Genève, 19-21 février 2003)
(Point 7 de l'ordre du jour provisoire commun)

COMITÉ DE L'ÉNERGIE DURABLE

**REFONTE DE LA TARIFICATION ET DU SUBVENTIONNEMENT
DE L'ÉNERGIE**

Additif 1

**PARTIE 1: PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFONTE
DE LA TARIFICATION DE L'ÉNERGIE DANS LES PAYS
EN TRANSITION**

1. Objectifs

La refonte de la tarification de l'énergie doit viser au premier chef à créer un marché concurrentiel qui fonctionne bien, en vue d'améliorer la rentabilité et la qualité des services énergétiques. Elle doit tenir compte pleinement des préoccupations économiques, environnementales et sociales des pouvoirs publics et de la société civile pour favoriser la production, le transport et l'utilisation durables de l'énergie.

La réforme du secteur énergétique doit s'intégrer dans un processus plus vaste de restructuration macroéconomique. Ses éléments clefs sont les suivants:

- Valoriser les produits et services énergétiques;
- Fragmenter les monopoles intégrés verticalement;
- Libéraliser le secteur énergétique en instituant une concurrence au niveau des prix de gros et de détail;
- Promouvoir une pratique optimale dans la gestion publique ou privée des entreprises énergétiques;
- Améliorer les résultats du secteur énergétique en matière d'environnement.

Le grand public doit être sensibilisé aux avantages d'une réforme du secteur énergétique et d'une tarification selon les lois du marché, notamment au gain de productivité économique et à la croissance du PIB qui en résultent, à la rationalisation de la consommation d'énergie et à la baisse des émissions de CO₂ et d'autres polluants.

Il convient de faire en sorte surtout que le secteur énergétique devienne rentable et attire les investisseurs locaux et étrangers.

2. Manière de procéder

2.1 Principes généraux d'une réglementation des tarifs

Dans les pays en transition, le prix des produits et des services énergétiques, à l'exception des produits pétroliers, est habituellement fixé par un organisme d'État. Il convient donc de tenir compte de deux grands principes dans la réglementation des prix:

- Les clients doivent recevoir un service correct à un tarif raisonnable;
- Les entreprises de distribution d'énergie doivent pouvoir recouvrer l'ensemble de leurs coûts, y compris le coût du capital (rentabilité suffisante de l'investissement).

Pour assurer la rentabilité du secteur énergétique et de l'ensemble de l'économie, il est essentiel que les prix reflètent les coûts marginaux à long terme¹. Toutefois, certaines subventions peuvent être acceptables (voir partie 2 des présents principes directeurs): en principe, toute subvention peut se justifier si le bénéfice qu'elle apporte sur le plan du bien-être social et de la protection de l'environnement est supérieur à son coût économique net.

¹ Le coût marginal est défini comme étant le coût de la production d'une unité supplémentaire de production à l'aide du capital existant. Le coût marginal à long terme est le coût d'exploitation marginal, auquel s'ajoute le coût de la capacité additionnelle nécessaire pour augmenter la production.

2.2 Élimination des distorsions de prix

Dans les pays en transition, le prix des services d'énergie de réseau (électricité, gaz et chauffage), notamment pour les ménages, est souvent très en dessous du prix moyen de l'Union européenne et du coût marginal à long terme.

Des études montrent que dans presque toutes les économies en transition les tarifs ménagers sont bien inférieurs au coût marginal à long terme, souvent dans une proportion allant jusqu'à 90 %. En outre, le rapport entre les tarifs applicables aux entreprises et les tarifs ménagers ne correspond pas à celui qui est observé dans les économies de marché développées. Les tarifs de l'énergie industrielle sont souvent assez élevés, par suite de l'existence de subventions croisées. La différence entre le prix de vente et le coût marginal à long terme est comblée par des subventions. L'objectif à long terme doit être d'aligner les prix facturés aux différentes catégories de clientèle sur le coût marginal.

2.3 Encouragement d'une consommation rationnelle

Des prix corrects sont autant de signaux du marché qui incitent les consommateurs à économiser l'énergie. Dans les secteurs qui ne sont pas gros consommateurs, et où le coût de l'énergie ne dépasse pas 2 à 5 % des frais d'exploitation, il importe néanmoins que les entreprises profitent des possibilités de consommation plus rationnelle lorsque le taux de rendement des investissements dans les techniques économes d'énergie est acceptable. D'une manière générale, ces investissements ont une période d'amortissement qui n'est pas supérieure à cinq ans. Une utilisation rationnelle est encore plus importante dans les secteurs gros consommateurs (sidérurgie, verre, minéraux non métalliques et chimie lourde), où le coût de l'énergie atteint parfois 40 % des frais d'exploitation.

Il importe aussi de rationaliser la consommation d'énergie pour l'usage ménager, d'autant plus que ce secteur représente une grosse part de la consommation finale. Jusqu'à présent, la modicité des prix n'encourageait pas les économies d'énergie. Une hausse des tarifs ménagers inciterait le public à mieux utiliser l'énergie. En outre, il importe de mettre à la disposition de la population des solutions techniques qui lui permettent d'économiser l'énergie:

- Installation de compteurs et de thermostats dans les habitations;
- Facturation individuelle des charges;
- Subventions à la construction de maisons individuelles ou d'immeubles d'habitation pour financer des équipements économes d'énergie, sous forme de crédits bon marché et d'avantages fiscaux.

2.4 Encouragement des investissements dans le secteur énergétique

Dans les pays en transition, la consommation d'énergie par l'industrie énergétique elle-même représente en moyenne 30 à 40 % de l'approvisionnement total en énergie primaire. Du fait que l'énergie est bon marché et en raison des factures impayées par les consommateurs,

les producteurs et les distributeurs d'énergie subissent souvent des pertes commerciales, de sorte qu'ils ne font pas les opérations d'entretien, d'investissement et de modernisation nécessaires.

La refonte de la tarification permettrait au secteur de devenir rentable et d'attirer les capitaux locaux et les capitaux internationaux. Pour obtenir des capitaux étrangers, les pays en transition doivent assurer un climat d'investissement stable et offrir une fiscalité intéressante. Lorsque les bonnes conditions seront réalisées, les compagnies de gaz et d'électricité pourront remédier à la carence passée des investissements. La refonte de la tarification et la libéralisation de l'industrie énergétique contribueraient à améliorer l'efficacité énergétique (production et distribution).

3. Les prix en tant que signal à l'intention des consommateurs

La population doit être informée convenablement et en temps utile des projets de refonte de la tarification. Il y a une opération de communication de grande envergure à mener auprès du public afin de lui faire comprendre pourquoi la refonte est nécessaire et avantageuse pour la société et pour l'ensemble de l'économie. Il faut expliquer que cette refonte est un élément capital de toute action visant à promouvoir le développement durable, à protéger l'environnement et à relever le niveau de vie.

La population doit se rendre compte que le prix de tous les produits, en particulier celui de l'énergie, doit comprendre le coût de la production et de la distribution ainsi qu'un bénéfice suffisant pour amortir le capital. Il faut amener le public à admettre que l'énergie est une marchandise comme une autre. Ce principe est parfois difficile à accepter dans certains pays d'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, où la plupart des consommateurs ont pris l'habitude de ne pas payer leurs factures de gaz ou d'électricité.

Il faut aussi faire comprendre à la population que les prix ne comprennent que les coûts qui sont afférents à la prestation du service énergétique en cause et que ces coûts sont aussi bas que possible. Il faut aussi indiquer sans ambiguïté que les tarifs vont être relevés progressivement et que les catégories les plus vulnérables de la population qui pourraient souffrir de ce changement seront protégées.

4. Transparence de la tarification

Dans les pays en transition, les prix à la consommation sont souvent subventionnés. Les subventions à la production sont fréquentes aussi. Dans les grandes compagnies de gaz et d'électricité intégrées verticalement, le financement croisé entre les différentes fonctions de la chaîne d'approvisionnement – production, transport et distribution – est généralisé. Lorsque les prix à l'importation sont instables, les variations sont souvent répercutées de manière arbitraire sur les consommateurs par l'organisme de réglementation. Ce manque de transparence, qui nuit aux efforts déployés pour rationaliser la tarification et supprimer les subventions, est un problème à régler d'urgence dans beaucoup de pays en transition.

Dans les réseaux d'entreprises intégrées verticalement, la dissociation de la comptabilité et de la gestion des différents maillons de la chaîne d'approvisionnement mettrait en évidence les subventions croisées et permettrait de les supprimer plus facilement. Dans le même temps,

l'organisme de réglementation des prix devrait veiller à ce que la logique de la tarification ainsi que la fréquence et la chronologie des changements de prix soient bien connues et bien comprises de la population. Il est nécessaire que les prix soient prévisibles afin que les compagnies de distribution et les consommateurs puissent prendre leurs dispositions d'avance.

5. Méthodes de tarification

Dans presque tous les pays en transition, les organismes de tarification des services énergétiques de réseau opèrent de manière arbitraire, d'après des considérations économiques très générales telles que la protection de certaines activités comme les industries extractives, le maintien de l'emploi et la réduction des importations, et des considérations sociales telles que le maintien du pouvoir d'achat des plus défavorisés. Dans la refonte de la tarification, le plus important est de commencer par abandonner une conception fondée sur la capacité de paiement de la clientèle au profit d'une conception fondée sur le coût du service, l'objectif final étant d'instaurer une tarification axée sur le marché et fondée sur des services compétitifs de production et de distribution. Toutefois, la tarification d'éléments de monopole naturel, tels que le transport et la distribution demeurerait normalement réglementée.

La structure des prix de l'électricité et du gaz comprend normalement quatre éléments principaux:

- Une taxe unique de raccordement au réseau;
- Une taxe générale ou fixe (généralement mensuelle) non liée à la quantité d'énergie consommée; cette taxe correspond au coût d'opérations ou d'éléments tels que le relevé des compteurs, la facturation et la puissance souscrite;
- Un coût d'usage lié à la quantité d'énergie consommée, qui correspond à la production de la marchandise et au coût variable de sa livraison au consommateur;
- Une redevance de capacité, qui vise à financer le coût de la construction et de l'entretien des installations de production et de distribution, quel que soit le degré d'utilisation de cette capacité.

D'autres coûts tels que les taxes écologiques, l'impôt de consommation et la taxe à la valeur ajoutée, les redevances ayant une fonction de réglementation, le coût du respect des prescriptions de la politique économique et de la politique énergétique, viendraient s'ajouter aux frais susmentionnés dans la facture du consommateur.

L'organisme de réglementation peut procéder de différentes façons pour fixer le prix moyen que la compagnie de gaz et d'électricité sera autorisée à facturer à ses clients:

- Réglementation du taux de rendement;
- Réglementation par plafonnement des prix;
- Réglementation par plafonnement des recettes;
- Réglementation fondée sur les résultats.

Avec la réglementation du taux de rendement, les bénéficiaires sont garantis, les prix sont prévisibles et transparents, mais il y a peu d'encouragement à réduire les coûts. Les autres types de contrôle des prix sont les approches dites de la réglementation incitative. Les producteurs sont encouragés à réduire les coûts au minimum, mais peuvent être tentés de faire un superbénéfice et la qualité du service peut s'en ressentir.

Quelle que soit la démarche adoptée, les prix doivent normalement refléter le coût marginal à long terme de la production, du transport et de la distribution d'énergie, et permettre un rendement suffisant de l'investissement. Lorsqu'on détermine le coût marginal à long terme, il faut calculer le coût exact de tous les éléments de l'approvisionnement en énergie pour les différentes catégories de consommateurs, compte tenu des différences de caractéristiques de charge. La mise en place de tarifs fondés uniquement sur les coûts doit être considérée comme une mesure temporaire. À long terme, il faut viser la tarification axée sur le marché en faisant jouer la concurrence, dans le commerce de gros et le commerce de détail. Ainsi, le marché libre détermine le prix, qui peut monter et descendre en fonction de la pénurie ou de l'excédent. Le jeu du marché crée un mécanisme d'ajustement des prix qui indique les secteurs qui ont besoin de ressources et ceux qui n'en ont pas besoin, et il encourage la mise en place des technologies énergétiques les plus rentables pour l'économie.

6. Méthodes de répartition des coûts

Les coûts des services énergétiques, notamment l'exploitation et l'entretien, l'administration, l'amortissement, les charges fiscales et le coût des emprunts, peuvent être groupés d'après les différentes fonctions de l'approvisionnement: production, stockage (dans le cas du gaz), transport, distribution et frais généraux.

Dans la pratique, ces coûts doivent être répartis entre les différentes catégories de clients, les différents types de services (par exemple fourniture ferme ou interruptible) et les différents types de frais, ainsi qu'on l'a vu dans la section 5.

Le coût de l'énergie est le reflet de la quantité consommée. On peut calculer les coûts de capacité pour chaque catégorie de clientèle par une analyse détaillée de la charge du réseau, compte tenu de la manière dont certains clients influencent ces coûts. Il importe particulièrement de déterminer quels sont les clients qui consomment le plus en période de pointe.

7. Type et structure des tarifs

Les consommateurs concluent avec les compagnies de distribution des contrats différents pour des types de services différents. Les principaux tarifs sont les suivants:

- *Tarification au titre de contrats fermes de fourniture*: La plupart des consommateurs choisissent l'approvisionnement en continu. Ils sont clients depuis longtemps, ne peuvent pas être aiguillés sur des combustibles de substitution et exigent un service disponible en permanence. Ce sont les ménages et la plupart des entreprises commerciales. Ils paient généralement un abonnement fixe et une taxe énergétique qui est fonction de la consommation mesurée au compteur. Les tarifs au forfait sont souvent pratiqués lorsque la taxe énergétique est indépendante de la consommation

effective, habituellement lorsque la consommation n'est pas mesurée. Le montant de la redevance de capacité est une question qui prête à controverse dans le cas de ces clients;

- *Tarif minimal*: Dans beaucoup de pays, on applique le tarif minimal aux ménages. Il a pour objet de satisfaire les besoins fondamentaux en énergie de la clientèle la plus démunie moyennant un prix abordable et subventionné. La subvention est limitée aux premières tranches (une ou deux) de la consommation;
- *Tarif au titre de contrats interruptibles de fourniture*: L'objectif de l'approvisionnement interruptible en énergie est de gérer la charge. Il concerne essentiellement certains industriels qui sont disposés à accepter ce type de service en interrompant leur activité ou en passant à l'alimentation en combustible d'appoint. En échange, ils bénéficient d'une réduction de prix. Certains ménages utilisent le service interruptible pour le chauffage de l'eau ou le chauffage d'ambiance aux heures creuses;
- *Tarif saisonnier*: Ce tarif est appliqué lorsque la consommation varie sensiblement d'une saison à l'autre, habituellement pour le chauffage des locaux. Une différence est faite normalement entre les périodes de pointe et les périodes creuses pour la taxe de consommation, en fonction du coût plus élevé de la desserte en période de pointe;
- *Tarif de l'éclairage public*: Dans certains cas, un tarif distinct est appliqué pour cet usage;
- *Tarif promotionnel*: Ce tarif peut être pratiqué lorsque le fournisseur désire encourager ou décourager la consommation d'énergie dans certaines périodes.

Bien souvent, les tarifs modulés contiennent différentes subventions à but social. Lorsqu'on évalue la justification de ces subventions, il convient de tenir compte des considérations suivantes:

- Mesure dans laquelle les économiquement faibles bénéficient des subventions (couverture);
- Part de la subvention qui va aux économiquement faibles (subvention ciblée);
- Distorsion causée sur le marché par la subvention;
- Coût administratif de la subvention.

D'autres questions doivent être prises en considération, telles que le montant des recettes perçues en espèces, la quantité de consommation non facturée et la consommation non mesurée. Pour relever les tarifs jusqu'au niveau du coût marginal à long terme, il faudra régler ces questions.

8. Fréquence des ajustements de prix

Les prix de l'énergie réglementés doivent être ajustés de façon prévisible et périodique. L'ajustement peut intervenir à date fixe, par exemple à l'occasion d'une révision annuelle, ou il peut être lié à un autre événement. Les changements de prix sont normalement fonction des variations de plusieurs indicateurs économiques tels que les prix à l'importation, le taux d'inflation et le taux de change. La formule d'ajustement peut comprendre un élément lié aux recettes ou aux améliorations de productivité.

9. Mécanismes d'aide aux économiquement faibles

La refonte de la tarification de l'énergie doit être accompagnée de mesures visant à dédommager les ménages du renchérissement qu'elle entraîne normalement. Actuellement, il n'existe dans les pays en transition aucune formule uniforme pour traiter cette question. Il convient de mettre en place des mécanismes de soutien du pouvoir d'achat tenant compte des caractéristiques locales, notamment du niveau des revenus et de la hausse de prix provoquée par la refonte des tarifs appliqués aux ménages. Les décideurs doivent se soucier au premier chef de définir les critères d'attribution de l'aide et le mécanisme de prestation de cette aide.

9.1 Critères d'attribution de l'aide

Les consommateurs les plus pauvres peuvent normalement prétendre à une aide après la refonte de la tarification. Cette clientèle n'est pas toujours facile à repérer parce que les statistiques sur la pauvreté et la consommation d'énergie des ménages sont incomplètes. La passivité, l'état de santé, des raisons culturelles et la fierté, qui peut dissuader certains de solliciter une aide, sont des facteurs qui peuvent aussi empêcher l'attribution de l'aide aux ménages cibles.

Le groupe des consommateurs pouvant prétendre à une aide peut être désigné sur la base des demandes précédentes d'aide, de demandes volontaires et de la capacité financière. Cette dernière peut être définie en fonction du revenu par habitant. Une autre méthode consiste à calculer la part des dépenses d'énergie dans le revenu total du ménage. Si cette part dépasse un certain montant, qui correspond au niveau de pauvreté énergétique (par exemple, 15 %), le ménage peut prétendre à une aide. Dans certains pays, l'attribution de l'aide est liée à la consommation d'énergie du ménage. Dans ce cas, elle est déterminée par un seuil, mesuré en kWh/an pour l'électricité ou en m³/an pour le gaz.

9.2 Évaluation des mécanismes d'aide

Lorsqu'ils décident du mécanisme d'aide optimal, les décideurs doivent s'efforcer d'atteindre cinq objectifs principaux:

- Le mécanisme doit englober tous les individus pauvres répondant aux critères d'attribution;
- L'aide doit être allouée uniquement aux consommateurs qui en ont besoin et pas à ceux qui ont les moyens de payer le prix intégralement;
- Le mécanisme doit coûter le moins possible à l'État ou à la compagnie de gaz ou d'électricité;

- Le mécanisme doit être équitable et d'un bon rapport coût-efficacité;
- Le mécanisme ne doit avoir qu'un effet de distorsion minimale.

Aucun des mécanismes d'aide actuellement en place dans les pays en transition ne répond parfaitement aux critères susmentionnés. Il faut éviter dans tous les cas les subventions généralisées, c'est-à-dire qui s'adressent à tous les consommateurs pour la desserte de leur habitation, parce qu'elles seraient mal ciblées. Il faut aussi éviter les subventions à la production, pour les mêmes raisons. Les solutions suivantes sont plus acceptables:

- Tarif minimal comportant deux ou trois tranches, fixes ou variables, subventionnées. Cette formule n'est applicable que lorsque la consommation est mesurée au compteur avec exactitude;
- Subventions ciblées sous forme d'allocations dépendant de la capacité financière. Pour que cette formule fonctionne bien, il est nécessaire de mesurer la consommation d'énergie des ménages et d'avoir des renseignements fiables sur leur revenu;
- Soutien direct du revenu;
- Aide aux ménages pauvres pour les équiper en installations d'économie d'énergie;
- Formule combinant plusieurs des solutions qui précèdent.

10. Cadre réglementaire

Parallèlement à la réforme de la tarification et du secteur de l'énergie en général, il convient d'établir un organisme de réglementation des industries productrices de l'énergie de réseau. Les tâches principales de cet organisme seraient les suivantes:

- Fixation des prix dans les domaines où il n'y a pas de marché libre. La réglementation doit porter sur les prix de gros, les prix de détail pour la clientèle captive (lorsqu'il n'y a pas de concurrence dans l'offre) et les taxes de raccordement au réseau;
- Délivrance de licences pour la production, le transport, le stockage et la distribution d'énergie;
- Protection des consommateurs;
- Autres activités telles que: élaboration de normes de protection et de sécurité de l'environnement, promotion des économies d'énergie, etc., surveillance du comportement des opérateurs sur le marché et des résultats des entreprises du secteur énergétique.

L'organisme de réglementation doit échapper aux ingérences politiques quotidiennes et assurer l'égalité des conditions et la non-discrimination entre toutes les parties prenantes. Il doit avoir la responsabilité d'encourager la concurrence et d'assurer la viabilité financière des entreprises du secteur énergétique.
