



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CEP/2003/14/Add.2
CEP/AC.11/2003/9/Add.2
17 décembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT
(Session extraordinaire, Genève, 18-19 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 2

**PARTIE 2: PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT
LA RÉFORME DES SUBVENTIONS SUR L'ÉNERGIE**

1. Définitions et domaine d'application

Il n'existe pas de définition généralement acceptée de ce qu'est une subvention sur l'énergie, de sorte qu'il n'est pas facile de débattre avec objectivité de ce qui touche à ces subventions et à leur réforme. En son sens le plus étroit, une subvention sur l'énergie est une aide versée directement par un État à un producteur ou à un consommateur. Mais ce n'est là que l'une des façons dont les gouvernements peuvent stimuler la production ou l'utilisation d'un combustible ou d'une forme d'énergie donnés. D'autres définitions, plus larges, s'appliquent à d'autres types d'interventions de l'État qui agissent directement ou indirectement sur les prix ou sur les coûts.

Aux fins des présents principes directeurs, une subvention sur l'énergie s'entend de toute mesure prise par les pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie afin de faire baisser les coûts de la production d'énergie, d'augmenter les prix perçus par les producteurs ou de réduire les prix payés par les consommateurs, les données de référence étant les prix et les coûts du marché. Cela signifie que toute intervention des pouvoirs publics qui vise à corriger une défaillance du marché en réduisant le prix ou le coût de l'énergie pour internaliser un avantage écologique ou social (c'est-à-dire un effet externe positif) constitue une subvention.

Cette définition s'applique à un large éventail d'interventions des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie, mais exclut les politiques et les mesures qui ne concernent pas ce secteur mais seraient néanmoins susceptibles d'aboutir indirectement à une baisse des tarifs de l'énergie. Ainsi, des mesures dans le domaine des transports peuvent avoir un impact significatif sur le coût et le prix d'un service énergétique.

Il existe de nombreux types de subventions sur l'énergie, mais les mesures suivantes, qui peuvent constituer des sources de subventions en faveur des producteurs ou des consommateurs, sont les plus courantes.

- Mesures financières directes, notamment:
 - Transferts, allocations, prêts à des conditions de faveur et assurance responsabilité;
 - Mesures fiscales, y compris redevances, droits, prélèvements, taxes douanières, crédits et dégrèvements, amortissements accélérés et possibilités de prix de transfert.
- Mesures administratives indirectes, par exemple:
 - Mesures commerciales, dont l'introduction de quotas, de restrictions techniques et d'embargos;
 - Services énergétiques assurés directement par l'État pour un prix inférieur au coût complet. Cela inclut le financement direct d'infrastructures de production d'énergie, la prestation de services par des organismes publics et la non-facturation, l'énergie devenant de fait gratuite pour le consommateur;
 - Contrôles réglementaires, par exemple contrôles des prix, garanties sur simple demande, taux de déploiement imposés pour certains types de technologie, restrictions à l'accès au marché, réglementation environnementale, normes techniques, délivrance de licences d'exploitation et homologation;
 - Financement public d'activités de recherche-développement dans le domaine de l'énergie.

Les interventions énumérées ci-dessus sont classées en deux catégories selon qu'elles influent directement ou indirectement sur les prix ou les coûts. Les subventions peuvent être classées

différemment, par exemple selon qu'elles sont imputées ou non sur le budget de l'État ou qu'elles sont directement perçues par les producteurs ou les consommateurs. Les subventions accordées aux producteurs – c'est-à-dire les mesures des pouvoirs publics qui tendent à réduire le coût de la production – permettent normalement aux consommateurs de payer un prix moins élevé puisqu'elles incitent à accroître la production. Les subventions en faveur des consommateurs consistent en mesures qui visent à réduire directement les prix des combustibles ou d'autres services énergétiques. Elles peuvent également prendre la forme de subventions croisées, un prix inférieur au coût réel accordé à une catégorie de consommateurs étant compensé par un prix supérieur au coût réel demandé à une autre catégorie de consommateurs.

Lorsque l'on envisage de réformer un système de subventions, il faut tenir compte de la taxation, qui peut annuler l'impact des subventions sur les prix. Dans de nombreux cas, les subventions sur l'énergie sont plus que neutralisées par des taxes et des droits spéciaux (autres que les taux standards de taxe sur les ventes ou de TVA appliqués à l'ensemble des biens et des services) qui portent les tarifs demandés aux consommateurs à des niveaux supérieurs à ceux du marché libre. Des taux de taxation différenciés peuvent, de la même façon qu'une subvention, favoriser un combustible ou une forme d'énergie au détriment d'un autre. Dans la pratique, ce qui compte est l'impact global ou net de toutes les subventions et taxes sur le niveau absolu des prix et des coûts et sur la compétitivité de chaque type de combustible ou de technologie.

2. Objectifs et approches

Une subvention implique par essence, du fait de ses effets sur les coûts et/ou les prix, un ensemble complexe de changements dans la distribution des ressources, changements qui ont inévitablement des implications économiques, sociales et environnementales. Dans bien des cas cependant, les subventions sont contre-productives car le coût des distorsions qu'elles provoquent l'emporte sur leurs avantages. Les effets négatifs des subventions sur l'énergie peuvent se manifester des façons suivantes:

- Les subventions entraînent souvent une augmentation de la consommation et du gaspillage, donc une aggravation des effets néfastes de l'utilisation de l'énergie sur l'environnement. En réduisant le prix d'un combustible ou le coût de son utilisation, une subvention encourage l'utilisation de ce combustible, ce qui se traduit par une augmentation de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre. L'utilisation irrationnelle de l'énergie et le gaspillage pur et simple qui résultent de tarifs trop bas, voire du non-paiement de l'énergie (lorsque sa fourniture n'est pas mesurée ou que les factures ne sont pas recouvrées), sont un problème courant dans certains pays en transition. Une hausse de la production de combustibles fossiles peut aussi nuire directement à l'environnement, en polluant les approvisionnements en eau et en abîmant les paysages. Le financement sur les deniers publics d'activités de recherche-développement sur les combustibles fossiles, qui est également une forme de subvention, peut conduire à une augmentation de la consommation mais avoir aussi des effets positifs sur l'environnement en permettant, sur le long terme, la mise au point de technologies plus rationnelles et plus propres;
- L'octroi de subventions peut grever lourdement les finances de l'État, déséquilibrer la balance des paiements et réduire le potentiel de croissance de l'économie.

Les services administratifs à prévoir pour que les subventions parviennent à ceux à qui elles sont destinées et empêcher tout abus peuvent aussi alourdir sensiblement les coûts financiers;

- Les subventions sur les combustibles fossiles ont pour effet de réduire la compétitivité des énergies renouvelables et les investissements consentis dans l'amélioration du rendement énergétique;
- Dans la mesure où elles peuvent réduire le rendement des capitaux investis et la capacité d'autofinancement, les subventions peuvent compromettre les investissements privés et publics dans le secteur de l'énergie et, de ce fait, freiner l'expansion des services énergétiques et la mise au point de technologies présentant moins de dangers pour l'environnement;
- Les subventions n'ont pas toujours pour effet d'aider ceux qui en ont le plus besoin. Ceux qui en bénéficient le plus sont souvent les entreprises de production d'énergie, les fournisseurs d'équipements et les ménages les plus favorisés, qui font une plus forte consommation du combustible subventionné et y ont plus facilement accès alors que le coût incombe à la population tout entière, pauvres y compris. Les subventions incitent aussi à la fraude et à la corruption.

Toute réforme d'un système de subventions devrait donc viser à en réduire les effets néfastes et à en optimiser les avantages, ce qui implique que l'on change le système et/ou que l'on réduise le volume global des subventions. Supprimer complètement des subventions se justifie lorsqu'il est évident qu'elles nuisent à l'environnement ou entravent le développement économique et le commerce sans favoriser notablement sur le long terme l'action sociale ou l'économie locale.

Le subventionnement d'une activité économique peut en principe être justifié sur la base d'arguments théoriques concernant les défaillances ou imperfections du marché qui conduisent à des résultats économiquement médiocres. Une subvention peut se justifier si le gain net qu'elle représente en matière de protection sociale ou d'amélioration de l'environnement l'emporte sur son coût économique net. Parmi les dysfonctionnements du marché de l'énergie, on citera les coûts externes, comme la pollution, et les obstacles à l'intégration au marché qui nuisent au bon fonctionnement de la concurrence.

Une intervention de l'État comportant éventuellement le recours à des subventions tentera de corriger ces dysfonctionnements, soit en s'attaquant à leurs causes, soit en cherchant à reproduire les résultats d'un marché parfait. Ainsi, une aide en faveur de sources d'énergie renouvelable ou de technologies offrant un bon rendement énergétique pourra apporter de réels avantages sociaux, environnementaux et économiques selon les circonstances et la façon dont elle sera accordée. Dans la pratique toutefois, il se peut que cela soit difficile à réaliser, les décideurs devant trouver le juste équilibre entre la nécessité de laisser faire les mécanismes du marché et celle d'intervenir pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux. Il leur faut aussi concevoir des moyens efficaces de veiller à ce que les objectifs fixés soient atteints moyennant un coût minimum.

Toute refonte du subventionnement de l'énergie devrait s'inscrire dans un processus plus vaste de réformes économiques et institutionnelles et cela en particulier dans les pays à économie de transition. Le processus de réformes économiques, dont le but serait de restructurer le secteur de l'énergie et l'ensemble de l'économie, devrait consister à faire une plus grande place au marché, à éliminer les obstacles au commerce, à encourager l'investissement privé et étranger et à réorganiser les entreprises publiques. À long terme, le jeu de la concurrence peut aider à réduire le coût de la fourniture d'énergie et donc les prix et, au bout du compte, la nécessité de recourir à des subventions. Le processus de réformes institutionnelles consisterait quant à lui à réorganiser les structures et les organismes publics en vue d'une meilleure gestion du secteur de l'énergie. Le succès de ces réformes économiques et institutionnelles suppose entre autres le maintien d'une stricte discipline financière au niveau du budget et des entreprises de l'État et notamment la mise en recouvrement des paiements. Le non-paiement des factures d'électricité, de gaz et de chauffage urbain, qui est une forme implicite de subventionnement, reste un problème majeur dans certains pays à économie de transition.

Les décideurs devront cependant chercher chaque fois que possible à incorporer les coûts externes de la production, de la distribution et de l'utilisation de l'énergie dans les prix pratiqués par les services énergétiques en utilisant les instruments du marché tels la taxation ou des réglementations limitant par exemple les émissions dans l'atmosphère. Il faudra toujours veiller à ce que les signaux du marché soient favorables de sorte que les prix reflètent plus justement le coût réel de la production et de la consommation d'énergie compte tenu de leurs conséquences environnementales et sociales. Il sera ainsi possible de limiter les coûts économiques des mesures à prendre pour garantir un développement durable. S'il est dans la pratique quasiment impossible de concevoir des politiques qui incorporent complètement les externalités environnementales, des améliorations sensibles peuvent néanmoins être apportées à l'environnement à l'aide de mesures qui ne correspondent pas à cet idéal.

La décision de supprimer ou de réduire les subventions sur l'énergie ne doit pas être considérée comme une atteinte à l'action sociale. Celle-ci devrait être soutenue d'abord et essentiellement, non par des subventions, mais par des politiques régionales de développement, d'éducation et de formation, de santé et de protection sociale dont les conséquences sur l'efficacité économique et l'environnement sont moins marquées. Un système de sécurité sociale bénéficiant directement aux pauvres, aux chômeurs ou aux handicapés sera par exemple un moyen plus efficace d'améliorer le niveau de vie de ces catégories de personnes qu'une baisse des prix de l'énergie. De même, il est généralement préférable, de la part des pouvoirs publics, de contribuer directement au financement de la construction ou du fonctionnement d'une école ou d'un hôpital plutôt que de subventionner le prix de l'électricité ou du chauffage pour ces établissements.

Le subventionnement de l'accès aux services énergétiques peut cependant être justifié dans les cas où le coût du raccordement à un réseau (électricité, gaz ou chauffage) ou de l'achat des équipements nécessaires n'est pas à la portée des ménages les plus modestes. Des subventions destinées à continuer à alimenter les foyers les plus pauvres peuvent aussi se justifier pour des raisons pratiques et humanitaires. Ce peut être le cas dans les régions où le climat est particulièrement froid, où l'approvisionnement en énergie représente une très grosse part du budget des ménages et où les systèmes de protection sociale ne répondent pas aux besoins de toutes les personnes défavorisées.

3. Principes généraux d'une refonte d'un système de subventions

Le plus souvent, les gouvernements sont placés devant des choix difficiles, aussi bien entre les conséquences économiques, sociales et environnementales d'une refonte des subventions qu'entre les consommateurs ou producteurs que cela risque de pénaliser et ceux qui devraient en bénéficier. Dans bien des cas cependant, la suppression ou une refonte du système de subventions parallèlement à d'autres mesures visant par exemple à rationaliser le système de taxation pourrait être globalement profitable sur le plan tant économique qu'environnemental. Il faudrait que les gouvernements s'attachent en priorité à supprimer ou tout au moins à réduire les subventions qui manifestement sont nocives pour l'environnement et économiquement coûteuses. Dans ce cas, une suppression pure et simple des subventions ne présenterait que des avantages. De nombreuses subventions destinées à encourager la consommation de combustibles fossiles entrent dans cette catégorie.

Il peut cependant être tout à fait indiqué de maintenir une politique de subventionnement dans des cas bien particuliers, notamment lorsqu'il s'agit de développer l'utilisation d'énergies renouvelables. On citera par exemple les aides temporairement apportées à de nouvelles technologies utilisant des énergies renouvelables et offrant un meilleur rendement énergétique pour surmonter des obstacles commerciaux et les mesures garantissant un meilleur accès des ménages pauvres ou ruraux aux formes modernes et commerciales d'énergie. Cela étant, c'est la façon dont est appliquée une subvention qui détermine son efficacité par rapport aux objectifs politiques et économiques visés.

Il n'existe pas de modèle unique pour l'élaboration ou la réforme d'une politique de subventionnement. Chaque pays doit tenir compte des conditions qui lui sont propres aux niveaux national et local, notamment de ses propres objectifs et priorités politiques, de son degré de développement économique, de l'état du marché et de l'économie, de la situation de ses finances publiques et de son cadre institutionnel. Certains principes de base doivent cependant être respectés lorsqu'il s'agit de concevoir ou de réformer des programmes de subventions.

L'expérience montre que ces programmes doivent satisfaire à certains critères, c'est-à-dire être:

- Bien ciblés: les subventions devraient aller uniquement à ceux auxquels elles sont destinées et qui les méritent;
- Efficaces: il ne faut pas que les subventions empêchent les fournisseurs ou les consommateurs d'assurer ou d'utiliser efficacement un service;
- Fondés sur des bases rationnelles: les subventions devraient être justifiées sur la base d'une analyse approfondie des coûts et des avantages qui leur sont associés;
- Pratiques: une subvention devrait être d'un montant économiquement abordable et pouvoir être gérée pour un coût peu élevé;
- Transparents: le public devrait pouvoir savoir ce que coûte un programme de subventions et qui en bénéficie;

- Limités dans le temps: les programmes de subventions devraient être d'une durée limitée, déterminée de préférence dès le début, de façon que les consommateurs et les producteurs ne deviennent pas «dépendants» des subventions et que le coût du programme ne finisse pas par augmenter sans cesse, échappant à tout contrôle.

Chacun de ces principes et la façon dont ils devraient être appliqués sont examinés ci-après.

3.1 Ciblage

Lorsque l'on entreprend de refondre ou d'élaborer un programme de subventions, il faut d'abord penser à bien le cibler afin que seuls en bénéficient des groupes clairement déterminés, soit normalement une catégorie donnée de producteurs ou de consommateurs, par exemple, l'exploitant d'une turbine éolienne ou des ménages défavorisés. Le subventionnement de toutes les catégories de producteurs ou de consommateurs indépendamment de leur revenu ou de la forme d'énergie considérée entraîne des distorsions et des coûts économiques considérables et doit donc être évité. Il pourrait par exemple consister à taxer très faiblement les ventes de combustibles de chauffage, ce dont bénéficieraient tous les consommateurs mais surtout les plus gros. Il est généralement plus facile de cibler les subventions favorables aux consommateurs que les subventions favorables aux producteurs, les premières étant appliquées au point de vente.

Ainsi, le ciblage concerne essentiellement les subventions en faveur des consommateurs, qui devraient être limitées aux ménages les plus défavorisés et aux sources d'énergie les moins polluantes. L'expression «ménages défavorisés» ne devrait pas être interprétée dans un sens trop large mais être réservée à une petite fraction de la population. Quant aux mécanismes mis en place pour subventionner un combustible donné, ils ne devraient pas être tels qu'ils permettent aux ménages les plus riches d'en profiter. Là où il s'avérerait difficile, dans la pratique, de limiter la subvention aux seuls ménages défavorisés, il sera préférable d'y renoncer et de s'attaquer directement au problème de la pauvreté par le biais de politiques de prévoyance sociale.

Les subventions destinées à atténuer la pauvreté devraient normalement être limitées à l'électricité, au gaz naturel et au chauffage urbain distribués par des réseaux fixes. Dans la plupart des cas, il est impossible de limiter aux seuls groupes défavorisés les subventions sur d'autres formes d'énergie non distribuées par des réseaux, tels les produits pétroliers, et cela parce que ces combustibles font l'objet de transactions libres. Les systèmes de bons de réduction ou d'achat sont par exemple coûteux à gérer et se prêtent à des abus, certaines personnes défavorisées pouvant être tentées de vendre leurs bons à de plus riches consommateurs.

La méthode utilisée pour subventionner des énergies de réseaux est déterminante pour le ciblage. Fixer des tarifs «survie», c'est-à-dire des tarifs minimums spéciaux pour les petits usagers, peut être un moyen efficace d'aider les ménages les plus défavorisés qui, proportionnellement, dépensent davantage que les riches pour leur approvisionnement énergétique. En règle générale, la consommation d'énergie est fortement corrélée au niveau de revenu. Selon les moyens qui seront utilisés pour appliquer ces tarifs, la subvention sera plus ou moins bien ciblée:

- Une subvention peut être appliquée à la provision permanente couvrant le prix mensuel fixe du raccordement au réseau, ce qui revient à une subvention sur la capacité. Si ce tarif n'était appliqué qu'aux ménages ayant souscrit un abonnement pour la capacité la plus faible, par exemple 3 kW pour l'électricité, la subvention serait essentiellement limitée aux ménages défavorisés. Les autres, qui consomment davantage d'énergie, prendraient normalement un abonnement pour une capacité plus grande, à des tarifs non subventionnés. Il existe cependant des risques d'abus, les ménages plus favorisés pouvant essayer d'obtenir plusieurs abonnements pour la même adresse, surtout si les gains potentiels sont importants;
- Une subvention peut être appliquée au tarif correspondant à chaque kWh d'énergie consommé, ce qui revient à une subvention sur le produit. Si ce tarif subventionné n'était appliqué qu'à la première, petite tranche de consommation, les ménages qui consomment peu d'énergie en bénéficieraient le plus. Un tarif subventionné peut également être appliqué aux ménages ayant souscrit un abonnement pour la puissance minimale.

Quoi qu'il en soit, aucune de ces approches ne permet de cibler parfaitement les groupes les plus défavorisés. La consommation n'est pas seulement liée au revenu. Une famille pauvre mais nombreuse peut consommer davantage d'énergie qu'une famille prospère mais peu nombreuse. Par ailleurs, la subvention s'appliquerait aussi aux résidences secondaires que possèdent généralement les ménages les plus riches.

D'une manière générale, les subventions sur la capacité sont un moyen plus efficace de cibler les ménages défavorisés, mais seulement quand les abus peuvent être maintenus à un minimum. Par ailleurs, elles risquent moins d'inciter au gaspillage. Ces deux types de subventions supposent, pour être efficaces, de bons systèmes de comptage.

Les subventions en faveur des producteurs devraient généralement être limitées aux sources d'énergie renouvelable qui sont bonnes pour l'environnement et peuvent presque concurrencer les combustibles et les technologies classiques. Une aide des pouvoirs publics pour des activités de recherche-développement – ce qui est une forme de subvention – pourrait cependant être justifiée dans le cas d'énergies non renouvelables à la condition qu'il soit prouvé que cette aide encouragerait une utilisation plus rationnelle et donc moins polluante de l'énergie. Il pourrait également être envisagé de subventionner des recherches pour la mise au point de technologies utilisant des combustibles fossiles ou l'énergie nucléaire afin de renforcer la capacité de production d'un pays et la sécurité de son approvisionnement énergétique mais ces travaux de recherche-développement devraient toujours être axés sur les combustibles et les technologies les mieux compatibles avec les objectifs de la politique nationale et ayant les meilleures chances de devenir commercialement viables dans un délai raisonnable.

3.2 Efficacité

Les programmes de subventionnement de l'énergie devraient toujours être conçus de manière à ne pas nuire à tout ce qui peut inciter les consommateurs à utiliser l'énergie de manière rationnelle ou les producteurs et les fournisseurs à assurer des services efficaces.

Dans le cas des subventions qui bénéficient aux consommateurs, ce sont à la fois l'importance de la subvention et les modalités de son application qui déterminent l'utilisation rationnelle de l'énergie. Par exemple, plus l'électricité sera subventionnée, moins les consommateurs seront incités à l'économiser et à l'utiliser de façon rationnelle. Ils seront moins enclins à acheter des appareils offrant un bon rendement et à profiter des tarifs réduits proposés à certains moments de la journée, les coûts à la charge du fournisseur étant plus élevés aux moments où la demande est la plus forte. La façon dont est subventionné un service énergétique influe aussi sur son coût marginal pour le consommateur et donc sur sa volonté d'en faire un usage rationnel. D'une manière générale, les subventions sur les produits risquent davantage de décourager une utilisation rationnelle de l'énergie que les subventions sur la capacité.

Les subventions en faveur des consommateurs pour lesquelles l'État maintient les tarifs en deçà du prix réel ou permet aux consommateurs de ne pas payer leurs factures ne devraient en aucun cas pénaliser, sur le plan financier, les prestataires de services énergétiques. En effet, si ces derniers devaient perdre de l'argent, ils ne seraient plus en mesure de continuer à garantir leur approvisionnement ou d'améliorer et de développer leurs réseaux pour faire face à la demande. Par ailleurs, les industries concernées n'attireraient plus d'investisseurs nouveaux. Les subventions croisées, qui consistent à appliquer des tarifs supérieurs au prix normal à certains gros consommateurs pour compenser les tarifs réduits consentis aux ménages devraient être évitées parce qu'elles peuvent compromettre la compétitivité des sociétés commerciales et industrielles au niveau international. L'idéal serait que les subventions sur la capacité et les produits destinées à favoriser les petits consommateurs soient financées sur des fonds publics afin de réduire les risques de distorsions économiques et de protéger les résultats financiers des prestataires de services.

La question de savoir s'il faut subventionner la capacité ou la production se pose aussi pour les subventions destinées à encourager la production d'un combustible. L'approche à adopter dépendra du type de combustible ou de technologie. Pour certaines sources d'énergie renouvelable, comme l'énergie éolienne et solaire, il sera sans doute préférable, pour attirer les investisseurs, de subventionner l'installation de la capacité plutôt que chaque unité d'énergie produite à cause du coût initial élevé du capital. Par contre, le fait de subventionner la capacité risque de ne pas encourager la mise en place des technologies les plus efficaces et ne garantit pas non plus que les systèmes une fois installés seront gérés de façon optimale. Dans le cas des sources d'énergie renouvelable, des tarifs subventionnés fixes sur les produits incitent à investir dans la mise au point des technologies les plus efficaces puisque le montant de la subvention perçue par le producteur dépend des quantités produites. Dans la pratique, le mieux sera sans doute de choisir une combinaison de subventions sur les produits et la capacité.

3.3 *Justification*

Comme les subventions peuvent provoquer de sérieuses distorsions du marché et avoir des conséquences négatives sur les plans environnemental, social et économique, il est essentiel que toute décision tendant à introduire ou à conserver une subvention repose sur des bases solides. Trop souvent, on décide d'introduire une subvention pour atteindre un but social ou écologique particulier sans en analyser sérieusement toutes les conséquences. Il faut donc que les autorités défendent leur décision en présentant une analyse approfondie et cohérente des coûts et des avantages attendus sur les plans économique, social et environnemental, et que soient démontrés

les avantages nets résultant des subventions existantes et nouvelles. Dans la mesure où la situation du marché et/ou les objectifs de politique générale changent avec le temps, ce type d'exercice doit être fait à intervalles réguliers pour que l'on puisse être assuré que le maintien d'une subvention est toujours justifié.

Ce genre d'exercice doit être fait sur la base de données fiables, notamment d'études du marché et d'enquêtes auprès des consommateurs, et suppose une bonne capacité d'analyse. Si celle-ci fait défaut, les gouvernements devront mettre au point des programmes de formation et d'éducation et solliciter une expertise extérieure, auprès d'organisations internationales ou de consultants. En règle générale, s'il s'avère impossible d'évaluer correctement toutes les conséquences d'un programme de subventions, faute des données ou de l'expertise requises, il est préférable de s'abstenir.

3.4 Contingences pratiques

Même si en théorie il paraît tout à fait justifié de subventionner l'énergie, des considérations pratiques liées aux coûts financiers à prévoir peuvent obliger à y renoncer. Ces coûts comprennent deux éléments:

- Le coût des subventions proprement dites. Soit éventuellement:
 - Des transferts financiers directs en faveur des producteurs ou des consommateurs d'énergie sous forme de subsides;
 - Une perte de revenus pour une compagnie publique;
 - Une baisse des recettes fiscales en cas de taxation réduite sur un combustible; ou
 - Le coût d'un programme de recherche financé par les pouvoirs publics.
- Le coût de la gestion du système de subventions, y compris celui des mesures à prendre pour empêcher et régler les cas de fraude et d'abus. Les programmes de subventions qui consistent à adresser des paiements comptants aux producteurs ou aux consommateurs sont notoirement coûteux à gérer car il faut vérifier que chaque bénéficiaire y a bien droit. Les cas de fraude peuvent être courants et difficiles à empêcher.

Le coût global d'un programme de subventions ne doit en aucun cas devenir une charge importante pour les finances nationales. Un moyen de l'éviter est d'imposer des limites financières aux systèmes de subventions qui sont imputés sur le budget. Si la gestion d'un programme de subventions représente une part importante du coût total du programme, il est peu probable que ce dernier apporte un bénéfice net, auquel cas il devrait être supprimé.

3.5 Transparence

La transparence, aussi bien dans les politiques de subventionnement de l'énergie que dans les modalités d'exécution des programmes de subventionnement, est essentielle à une saine

gestion. Une transparence absolue s'impose toujours, qu'il s'agisse des objectifs visés, de leurs cibles, des coûts financiers en jeu, des voies par lesquelles sont effectués les transferts financiers et de l'évaluation des incidences des politiques adoptées en matière d'économie, d'environnement et d'équité. Le fait de communiquer ces informations au Parlement et de les publier à intervalles réguliers devrait aider à empêcher des abus et permettre aussi aux autorités et au public de contrôler le coût du programme. Une transparence accrue est aussi un moyen de sanctionner l'exécution de politiques irresponsables et de rétribuer les bons choix. Les subventions cachées sont les plus difficiles à réformer.

Les subventions qui seront maintenues devront en principe être inscrites au budget de manière à être plus visibles et faciles à contrôler. Les dépenses inscrites au budget devront être correctement comptabilisées et les résultats rendus publics.

3.6 *Durée*

Tous les programmes de subventions devraient être réexaminés à intervalles réguliers. Dans la plupart des cas, il est préférable de fixer un délai ou une «clause de caducité» mettant fin au programme, en particulier lorsqu'il s'agit de subventions nouvelles. Cela permet d'éviter que les producteurs et les consommateurs ne finissent par dépendre en permanence de la subvention et obligent les décideurs à remettre en question la nécessité de poursuivre le programme au bout d'un certain temps. Alors que rien ne les justifie, de nombreux programmes de subventions sont maintenus à cause de l'inertie des pouvoirs publics et d'intérêts catégoriels. En adoptant des clauses de caducité, on évite aussi que les coûts du programme continuent d'augmenter et échappent à tout contrôle. L'idéal serait que les subventions soient temporaires et reliées à des objectifs bien précis, par exemple l'introduction d'un combustible donné ou des réductions de coûts. Ces subventions devraient normalement être supprimées progressivement afin de permettre au marché d'opérer les ajustements nécessaires.

L'adoption d'une clause d'extinction est particulièrement indiquée quand l'objet de la subvention est de lever un obstacle à la pénétration du marché, lié par exemple au coût initial élevé d'une technologie nouvelle. Une fois que la technologie ou le réseau de distribution en question en place et d'un coût économique, la subvention ne devrait plus avoir de raison d'être.

4. *Mise en œuvre de la réforme*

Toute réforme du subventionnement de l'énergie doit tenir compte des obstacles pratiques à surmonter, et d'abord de la résistance des groupes qui en bénéficient et des responsables politiques qui leur apportent leur soutien. De par leur nature, les subventions sur l'énergie comportent des coûts qui se répercutent généralement sur l'économie tout entière alors que leurs avantages ne vont qu'à une petite fraction de la population qui n'est pas nécessairement le groupe initialement ciblé. Ces bénéficiaires auront toujours intérêt à défendre ces subventions si leurs gains excèdent leur part des dépenses économiques ou environnementales à assumer. Les subventions sont aussi populaires dans la pratique qu'elles sont impopulaires en théorie.

La majorité de la population, à qui incombe le coût net d'une subvention, ne verra normalement pas d'intérêt à appuyer la suppression de cette subvention dont le coût pour chacun sera vraisemblablement bien inférieur aux avantages perçus par les bénéficiaires. Par ailleurs,

il peut être difficile de faire la démonstration du coût économique d'une subvention en termes aisément compréhensibles pour le grand public. Ceux qui soutiennent le maintien d'une subvention trouvent souvent beaucoup plus facile de donner des exemples concrets des avantages sociaux qui en résultent, en citant par exemple le nombre d'emplois subventionnés ou les gains financiers dont profitent les ménages défavorisés. Les avantages qui se présentent essentiellement sous la forme de gains indirects de la productivité économique sont abstraits et difficiles à illustrer sous une forme aisément compréhensible. Enfin, quand il s'agit d'avantages écologiques mondiaux, par exemple d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre, il se peut que la population ne se sente guère concernée, surtout si la pauvreté est omniprésente.

Pour toutes ces raisons, il peut être très difficile pour les décideurs de supprimer des subventions une fois en place. La résistance aux réformes tend à être particulièrement vive dans les pays en transition où, souvent, la population considère encore l'énergie comme un bien social de base, au même titre que l'alimentation et le logement, dont la tarification ne saurait être soumise aux seules lois du marché.

Compte tenu de ces résistances, il est particulièrement important que les décideurs soient extrêmement prudents lorsque sont conçus de nouveaux programmes de subventions. En règle générale, il ne faudrait introduire de subventions nouvelles que s'il est manifeste qu'il en résultera des bénéfices nets importants dans l'immédiat et sur le long terme.

Pour réformer les programmes existants de subventionnement de l'énergie, il faut une forte volonté politique et la capacité de prendre des décisions fermes dans l'intérêt de l'ensemble de la société. Généralement, les responsables politiques s'attaquent plus volontiers au problème difficile des subventions immédiatement après les élections dans l'espoir que l'opposition aux réformes engagées se sera calmée avant les prochaines échéances électorales.

Les approches suivantes aideront peut-être les décideurs à surmonter d'éventuelles résistances:

- Il se peut que les réformes doivent être progressives de manière à atténuer les pertes financières de ceux qui risquent d'en pâtir et à leur donner le temps de s'adapter. Ce sera certainement le cas lorsqu'il s'agira de supprimer des subventions ayant des conséquences importantes sur les plans économique et social. Un plan de réformes progressives pourrait comporter au départ des expériences au niveau local qui seraient ensuite étendues à l'échelle nationale en fonction des enseignements qui en seraient tirés. En procédant de la sorte, on pourrait aussi s'assurer le soutien du public et générer l'élan nécessaire à la poursuite des réformes. Celles-ci ne devront cependant pas être menées à un rythme trop lent, des retards étant susceptibles d'entraîner des dépenses excessives;
- Dans les cas où la réforme d'une subvention sur l'énergie reviendrait à réduire le pouvoir d'achat d'un groupe donné, il pourra être judicieux d'introduire des mesures compensatoires destinées à soutenir les revenus réels de ces groupes selon des modalités plus directes et plus efficaces. Cet objectif peut être considéré comme socialement souhaitable. Ce peut aussi être le prix à payer pour obtenir le soutien du

public et des responsables politiques à la décision de supprimer ou de réduire la subvention;

- Les autorités devront informer clairement le public des avantages escomptés de la réforme pour l'économie et la société en général afin de contrer l'inertie et l'opposition qui risquent de se manifester au plan politique. Dans la plupart des pays membres de la CEE-ONU, la population est maintenant au courant des avantages écologiques que présentent les énergies renouvelables et le gaz naturel par rapport au charbon, et les responsables politiques ont de plus en plus de mal à continuer de soutenir des industries charbonnières bien mal en point.

Le problème du non-paiement des factures d'énergie doit être traité avec la plus grande fermeté, mais sans que soit oubliée la situation des plus défavorisés. Il est essentiel que les prestataires (publics et privés) de services énergétiques soient autorisés à interrompre leurs prestations en cas de non-paiement, sauf circonstances exceptionnelles. Il faudrait cependant laisser aux clients le temps et la latitude nécessaires pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs dettes. Les prestataires de services devraient d'abord utiliser tous les moyens existants, par exemple des charges financières et des amendes, pour laisser aux clients en défaut de paiement la possibilité de régulariser leur situation avant d'interrompre leurs prestations. La menace de voir couper son approvisionnement énergétique est essentielle pour inciter les clients à régler leurs factures à temps.

Les gouvernements des pays membres de la CEE-ONU pourront demander à des institutions multilatérales de crédit et à d'autres organisations internationales de les aider à concevoir et à mener des réformes du subventionnement de l'énergie. Les pays soucieux de supprimer des subventions trouveront peut-être politiquement plus sûr d'être liés par un engagement extérieur tel qu'un accord commercial international ou une clause nécessaire à l'obtention d'un prêt. Peut-être pourront-ils aussi bénéficier de conseils et de compétences sur la réforme des programmes de subventionnement et sur d'autres aspects plus larges de l'élaboration de politiques de l'énergie.
