



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

ENERGY/WP.3/GE.4/1998/2
5 février 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DE L'ENERGIE DURABLE
Groupe de travail du gaz

Programme de coopération technique
"Promotion et développement d'une
industrie gazière basée sur le marché
dans les économies en transition
(Centre du gaz)"

SEMINAIRE SUR LA TARIFICATION DU GAZ DANS LES PAYS EN TRANSITION :
MODELISATION DE LA FIXATION DES PRIX DU GAZ NATUREL DANS
LES CONDITIONS DE L'ECONOMIE DE MARCHÉ

Amsterdam, 25-27 novembre 1997

Note du secrétariat

1. La présente note rend compte des communications présentées et des débats auxquels elles ont donné lieu lors du Séminaire sur la tarification du gaz dans les pays en transition : modélisation de la fixation des prix du gaz naturel dans les conditions de l'économie de marché, tenu à l'Hôtel Park, Amsterdam, du 25 au 27 novembre 1997.

A. Mandat

2. Le Programme de coopération technique "Promotion et développement d'une industrie gazière basée sur le marché dans les économies en transition (Centre du gaz)" de la CEE/ONU a reçu pour mandat en 1994 d'aider à transférer aux pays en transition les connaissances en matière de fixation des prix du gaz selon des critères commerciaux. Vers la fin de 1995, le Conseil consultatif du Centre du gaz a décidé à sa première session qu'il fallait élaborer à l'intention des pays en transition un manuel de formation sur la tarification

et la fixation des prix du gaz. Pour commencer, on a établi un projet d'ouvrage de référence sur la tarification du gaz naturel qui a été soumis à l'approbation du Conseil consultatif en décembre 1997. Parallèlement, l'élaboration du manuel de formation s'est poursuivie à un rythme satisfaisant, les premiers résultats concrets ayant été mis à disposition avant la fin de 1997.

3. La rédaction du manuel de formation est assurée par l'équipe de travail du Centre du gaz, qui procède de manière interactive en faisant appel aux représentants de l'industrie du gaz naturel de pays à économie de marché comme de pays en transition. Cette méthode a pour but principal de concilier les besoins des pays en transition et le caractère particulier d'une tarification commerciale, sur les plans du principe et de l'application.

4. Le premier Séminaire interactif sur l'ouvrage/manuel de référence s'est tenu à Amsterdam du 20 au 22 mai 1997. Ses travaux ont été axés sur la transition vers une tarification commerciale du gaz naturel dans les ex-pays socialistes. On a utilisé une approche modulaire pour décrire la grande diversité et la complexité du problème. Au vu du succès de la réunion, les participants ont demandé qu'une autre, du même type, soit organisée, de préférence avant la fin de 1997, suivant les progrès accomplis par l'équipe de travail chargée du manuel.

5. C'est pourquoi le Centre du gaz a décidé d'organiser un deuxième séminaire interactif sur le manuel de formation à la tarification du gaz naturel à Amsterdam, du 25 au 27 novembre 1997. Le Séminaire avait pour but de traiter exclusivement de la modélisation du passage à la tarification commerciale du gaz naturel dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'Etats indépendants. Le caractère interactif du Séminaire devait aider à évaluer l'efficacité de la modélisation envisagée, celle-ci pouvant ultérieurement servir dans chaque pays à la fois de cadre et de moyen d'opérer la transition souhaitée vers la tarification et d'instrument pédagogique sous sa forme la plus simple. C'est à ce moment-là que les liens macro-économiques et micro-économiques y seront incorporés.

B. Situation

6. Le Séminaire a été organisé en étroite coopération entre le Centre du gaz et la Société nationale néerlandaise du gaz, N.V. Nederlandse Gasunie, Groningen. Comme elle l'avait fait pour le premier Séminaire d'Amsterdam, Gasunie a en outre apporté un concours appréciable, en espèces et en nature, en particulier à l'intention des participants des pays en transition.

C. Participation

7. Le Séminaire a accueilli 38 participants de 17 pays : Albanie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Fédération de Russie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Tunisie et Turquie. Un représentant de la CEE était également présent. Environ 70 % des participants provenaient de pays en transition. Leur présence a été rendue possible, dans une grande mesure, par la générosité de Gasunie.

D. Cérémonies d'ouverture

8. M. Rob van Dorssen, Directeur de projet à Gasunie, a souhaité la bienvenue aux participants et a souligné que la présence d'un grand nombre de pays en transition était encourageante pour l'avenir du projet. Il a invité les participants à prendre une part active aux travaux, condition nécessaire au succès de la réunion, et il a fait référence au précédent Séminaire d'Amsterdam où l'expression "élaboration conjointe" avait été employée pour la première fois pour désigner ce qui pourrait bien être la clef du développement et de la modélisation de la tarification du gaz naturel.

9. Un représentant de la CEE a aussi souhaité la bienvenue aux participants et les a invités à s'impliquer activement dans les travaux afin de renouer avec le succès qu'avait connu le premier Séminaire sur la question.

10. M. Aat van Steenderen, Conseiller principal à Gasunie, a présenté un exercice de jonglage auquel se sont prêtés tous les participants. Ce jeu a non seulement contribué à une bonne prise de contact entre les participants, mais a aussi permis d'appeler l'attention sur des thèmes inscrits au programme du Séminaire.

E. Programme

11. Le Séminaire a été décomposé en neuf séances de travail. Les deux premières ont servi d'introduction et les deux dernières ont été exclusivement consacrées à l'"élaboration conjointe" alors que les cinq autres ont permis d'aller au coeur du sujet :

Accueil et prise de contact

Présentation du Séminaire

Tarification fondée sur les coûts

Tarification fondée sur les coûts : répartition des coûts et conception des tarifs

Marchés énergétiques

Environnement macro-économique

Exercice/jeu de simulation

Conclusions relatives au manuel de formation et évaluation du Séminaire

Forme future du manuel de formation

Présentation du Séminaire

12. M. van Dorssen a informé les participants de la situation actuelle du projet relatif au manuel de formation et a rappelé que le Conseil consultatif du Centre du gaz avait décidé, en décembre 1995, qu'il fallait élaborer un manuel de formation sur la tarification des prix du gaz. En juin 1996,

une équipe de travail et un comité de rédaction avaient été établis pour suivre l'état d'avancement du projet. Au deuxième semestre de cette même année, la rédaction de l'ouvrage de référence sur la fixation des prix du gaz avait commencé. Désormais achevé, ce document de 300 pages présentait un éventail de contributions d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et de pays en transition, soit une somme considérable d'informations sur la fixation des prix du gaz naturel. Le compte rendu du premier séminaire sur le manuel de formation (Amsterdam, mai 1997), partie intégrante du projet relatif au manuel de formation, venait tout juste de paraître dans la série des publications du Centre du gaz de la CEE. Enfin, le travail de modélisation se poursuivait et l'on pouvait en attendre un certain nombre de résultats concrets en 1998.

13. M. van Dorssen a informé les participants qu'ils auraient la possibilité, lors du séminaire, de travailler avec le modèle informatique comportant quatre modules, relatif à la transition des prix du gaz naturel :

Tarifification fondée sur les prix;

Tarifification fondée sur les prix, répartition des coûts et conception des tarifs;

Marchés énergétiques; et

Environnement macro-économique.

14. Le modèle devait être considéré comme une illustration de la manière dont nombre d'aspects intéressants la tarification pouvaient se traduire en une série cohérente de rapports. Encore sous forme préliminaire, il devait encore faire l'objet de vérifications, d'observations, de suggestions et de modifications dans le cadre d'efforts concertés, lors du Séminaire et ultérieurement. Pour conclure, M. van Dorssen a signalé aux participants que dans la plupart des séances de travail, ils seraient répartis en cinq sous-groupes dotés chacun de deux ordinateurs portables.

15. Les organisateurs du Séminaire avaient préparé une série d'exercices fondés sur un pays imaginaire, la Transmethania, représentatif d'un pays en transition. Les participants ont reçu un dossier sur sa situation politique, économique et énergétique, ainsi qu'un glossaire des termes les plus importants utilisés dans ce type d'analyse.

Tarifification fondée sur les coûts

16. M. Teun Tielen, Directeur à Gasunie, a présenté la tarification fondée sur les coûts, méthode très largement utilisée dans l'industrie gazière de la région de la CEE. C'est probablement sous forme d'une méthode fondée sur le coût du service s'appuyant sur une réglementation poussée et l'analyse du coût du service, faite par le demandeur, c'est-à-dire une compagnie gazière, qu'elle se présentait le plus souvent. Cette analyse tentait normalement de justifier le coût du service pour diverses catégories de consommateurs et de définir une tarification tenant compte de différentes considérations, y compris celles relatives à la politique énergétique. Cet exercice comportait cinq étapes : détermination des coûts, fonctionnalisation des coûts, classement des coûts, répartition des coûts et conception de la tarification.

De nombreuses questions devaient être réglées et de nombreux postulats posés avant que l'analyse ne puisse être menée à bien. Parmi les points critiques, trois occupent généralement le premier plan : détermination de la base des coûts (valeur des actifs), clauses d'amortissement et taux de rendement autorisé.

17. Les participants ont été priés, en utilisant le modèle informatique, de procéder à une évaluation rapide des actifs de l'industrie gazière dans leur pays, en fonction de leurs propres estimations et en exploitant les données de références élaborées par le Comité de rédaction et mises en mémoire pour : le réseau de transport national, le réseau de transport régional, les stations de compression, les réservoirs souterrains, le réseau de distribution local et le raccordement aux foyers. Dans une deuxième étape, on a estimé le coût d'investissement initial de ces actifs en dollars des Etats-Unis par 1 000 mètres cubes dans divers pays en transition. La structure de la valeur totale des actifs, moyenne pour 14 pays, s'est décomposée comme suit : transport national 33 %, transport régional 25 %, compression 7 %, stockage souterrain 3 %, distribution locale 24 % et raccordement aux foyers 9 %, des écarts considérables étant enregistrés entre les différents pays. Le coût moyen annuel d'investissement par 1 000 mètres cubes variait tout aussi fortement selon le pays : de 5 dollars E.-U. à 85-115 dollars E.-U.

Tarifification fondée sur les coûts : répartition des coûts et conception des tarifs

18. Après détermination du coût total du service (dépenses d'équipement, dépenses de fonctionnement, fiscalité et bénéfice autorisé), la fonctionnalisation des coûts ventile le coût total tout au long de la chaîne du gaz naturel : achat, transport, stockage et distribution. Le classement des coûts, étape suivante, s'efforce de déterminer les coûts fixes et les coûts variables du service et de distinguer entre éléments de coût liés au kilométrage et ceux indépendants du kilométrage. Ces coûts devraient ensuite être ventilés en éléments de facturation selon la demande, la clientèle et le produit. Les étapes relatives à la répartition des coûts et la conception de la tarification sont, bien que distinctes, étroitement liées. La répartition des coûts sert de base à la conception des tarifs mais les objectifs de l'entreprise et sa conception tarifaire peuvent très bien déterminer comment les coûts sont ventilés. Le nombre des différentes conceptions susceptibles d'être élaborées, chacune répondant à divers objectifs (sociaux), est certainement élevé.

19. La théorie a été mise en pratique à l'occasion d'une étude de cas présentée dans la deuxième partie de cette séance de travail et axée sur différents profils de consommation de la clientèle : petits consommateurs, consommateurs saisonniers (été seulement) et gros consommateurs. Les participants ont étudié diverses solutions de répartition des coûts entre clients ainsi que les différentes techniques de tarification retenues.

Marchés énergétiques

20. Le gaz naturel faisant l'objet d'une vive concurrence sur le marché total de l'énergie, sa tarification doit, outre le calcul purement axé sur le coût (du service), tenir compte de diverses considérations. La compétition entre les combustibles, la politique nationale en matière d'énergie, la politique d'environnement, les relations et rapports coûts-recettes et subventions-fiscalité pour chaque secteur énergétique, la demande durable d'énergie et les économies d'énergie sont probablement les principaux facteurs susceptibles d'influencer la position concurrentielle du gaz naturel. On considère en général qu'il est souhaitable de parvenir à une situation offrant les mêmes chances aux différents combustibles dans chaque segment du marché comme l'industrie, les ménages, la production et le transport d'énergie. Les politiques énergétiques et écologiques sont désormais interconnectées, du moins dans certains pays. Pour mener une politique énergétique dans une optique écologique, trois instruments ont été mentionnés : limitation des émissions, réglementation (de l'utilisation des combustibles) et fiscalité. Bien qu'elles soient en principe à éviter, la mise en oeuvre des divers éléments d'une politique de l'énergie fait parfois appel à diverses subventions, explicites et implicites.

21. Répartis en cinq sous-groupes, les participants ont été priés d'utiliser le modèle informatique pour analyser la situation de l'énergie dans le secteur des ménages. Cinq transporteurs d'énergie différents ont été étudiés. Avec des variables différentes, le modèle a permis d'analyser différents scénarios de consommation dans le secteur avec pour objectif principal une réduction des subventions publiques. Le coût du combustible mais aussi les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été calculés. Les participants étaient censés tenir compte, entre autres facteurs, de la politique d'environnement, des aspects sociaux et du potentiel d'économie d'énergie. La réaffectation des subventions publiques à des secteurs autres que l'industrie gazière a été un autre élément important de cette séance de travail.

Environnement macro-économique

22. L'environnement économique entre en interaction avec l'ensemble du secteur de l'énergie et l'industrie gazière. Tout modèle voulant décrire et simuler les marchés du gaz naturel doit nécessairement comporter des cadres macro-économiques et micro-économiques. Les prix, le niveau des revenus et l'état général de l'économie sont des éléments déterminants pour le marché de l'énergie et la position concurrentielle du gaz naturel. Les adaptations économiques d'envergure, déjà effectuées ou encore à l'ordre du jour de la plupart des pays en transition, pourraient altérer l'ensemble de l'économie si les variables économiques clefs venaient à être réajustées, phénomène qui pourrait à son tour avoir des répercussions sur l'ensemble du secteur de l'énergie et ses composants, dont l'industrie gazière.

23. L'élément du modèle de tarification portant sur l'environnement macro-économique avait pour but de simuler les changements nécessaires ou souhaitables de l'économie et leur incidence sur la consommation et les schémas de prix de l'industrie de l'énergie et du gaz. A titre d'exercice, les participants ont été priés de simuler les modifications qui en résulteraient à l'échelon de l'économie de la Transmethania et de la Marketia (autre pays

en transition tout aussi imaginaire mais plus développé) après résorption d'un déficit budgétaire relativement important. Différents niveaux de salaires, le niveau actuel et envisagé des prix du gaz et des degrés d'adaptabilité théoriques ont joué un rôle clef dans cet exercice. Les salaires varient fortement selon les pays d'Europe méridionale, centrale et orientale. Ainsi, au premier semestre de 1997, le salaire industriel brut mensuel n'atteignait que 78 dollars E.-U. en Bulgarie et 118 en Roumanie, contre 774 en Slovénie.

Exercice et jeu de simulation

24. Le recours à un exercice ou jeu de simulation avait plusieurs objectifs. Il s'agissait premièrement d'une manière ludique de résumer les informations présentées. Deuxièmement, un pont était ainsi jeté entre les questions abstraites et les situations réelles. En conséquence, les participants ont été priés d'assumer le rôle des différents protagonistes du marché gazier de Transmethania et d'essayer de comprendre leurs intérêts et leurs motivations. Troisièmement, cet exercice/jeu de simulation a servi à faire prendre davantage conscience de la dynamique en jeu lorsque des gens se réunissent pour, par exemple, parvenir à une décision sur les prix du gaz. Un "modèle à trois étages" a été utilisé pour distinguer entre trois niveaux - thématique, procédures et procédé - à analyser, le postulat étant que la simple connaissance de la thématique ne suffisait pas pour obtenir qu'une idée ou une proposition soit acceptée, ou pour parvenir à un compromis avec d'autres acteurs.

25. Les participants, travaillant par groupes de pays, ont été priés de recenser et de ranger par ordre d'importance les principaux protagonistes de l'industrie gazière dans leur pays, le principe étant que, dans un processus de négociation, le succès d'une ligne de conduite dépendait dans une grande mesure d'une bonne compréhension du rôle des acteurs dominants du secteur, de leurs intérêts et de leurs motivations. Dans la majorité des pays en transition, un ou plusieurs ministères, parfois associés à des organes parlementaires, étaient considérés comme étant les acteurs clefs. Les compagnies gazières jouaient souvent un rôle limité et ne pouvaient guère influencer sur le processus de décision des pouvoirs publics. Les participants ont estimé que les considérations macro-économiques étaient la clef du succès d'une restructuration du marché de l'énergie dans leur pays, point de vue non dénué de logique puisque l'industrie gazière ne pourra être libre d'agir à sa guise sur le marché intérieur qu'une fois la stabilité économique atteinte.

Conclusions relatives au manuel de formation et évaluation du Séminaire

26. Dans le cadre de l'élaboration conjointe, les membres des cinq sous-groupes constitués au début du Séminaire ont été priés de présenter leurs observations sur le programme du Séminaire et, notamment, sur le modèle informatique préliminaire utilisé.

27. Les observations des participants, différentes selon les modules (1 à 4) du modèle, peuvent néanmoins être résumées comme suit. Premièrement, le modèle apparaissait intéressant et instructif. Bien qu'il ne s'agisse que d'une version préliminaire, il constituait un outil unique et productif pour les pouvoirs publics comme pour les dirigeants de l'industrie gazière.

Deuxièmement, l'incorporation de données de références était une bonne chose. Troisièmement, le modèle devrait englober tous les secteurs de la consommation d'énergie, outre celui des ménages. Quatrièmement, il faudrait peut-être disposer, notamment dans les troisième et quatrième modules, de possibilités de travail sur mesure si l'on voulait que le modèle soit appliqué dans les différents pays. Cinquièmement, le temps avait manqué pour entrer dans tout le détail des possibilités offertes par le modèle. Sixièmement, diverses propositions techniques de fond ont été présentées en vue d'améliorer le modèle.

28. Comme lors du précédent Séminaire (mai 1997), les participants ont pu évaluer les travaux par notation sur une ligne comportant des segments négatifs et positifs. A la fin de la première journée, il apparaissait que l'opinion du groupe était positive mais que les avis étaient quelque peu partagés. A la fin de la deuxième journée, le taux de satisfaction était en moyenne de 80 %.

Forme future du manuel de formation

29. Compte tenu de l'apport des participants et des résultats du séminaire précédent, le Comité de rédaction a résumé les vues relatives à la forme future du manuel de formation et/ou du cours de formation, les deux étant interchangeable. Si l'expression "manuel de formation" pouvait laisser entendre que la totalité de l'exercice serait fondée sur un "travail livresque", c'est-à-dire que les réponses seraient à chercher dans les ouvrages actuellement disponibles pour toute une série de questions et de problèmes différents, l'expression "cours de formation" n'englobait certainement pas tous les instruments utilisés par le Comité de rédaction.

30. Alors que la structure de l'ensemble du processus de formation avait été définie en mai 1997, l'accent a été mis sur le cours de formation lui-même qui devrait probablement être donné une ou deux fois par an, sur quatre ou cinq jours. Sa structure serait la même que celle du Séminaire, ou du moins très voisine, la modélisation en constituant l'épine dorsale.

31. Les participants sont convenus que lors des prochains cours de formation, le nombre des participants, de préférence impliqués dans la prise de décisions, devrait être ramené à 20 ou 25. Il a été proposé que le cours soit organisé pour un groupe restreint de pays similaires, voire pour des pays donnés. Pour l'instant, sans pour autant en exclure la possibilité, il n'a pas été jugé utile d'interpréter vers l'anglais ou à partir de cette langue.

Conclusions et recommandations

32. Principales conclusions :

a) Le projet relatif au manuel de formation sur la tarification du gaz naturel, auquel un nombre important de grandes compagnies pétrolières et gazières et certains gouvernements ont apporté une contribution majeure, offrait une gamme de produits originaux pouvant être utilisés par l'industrie du gaz naturel et les pouvoirs publics, en particulier dans les pays en transition : ouvrage de référence sur la tarification du gaz naturel dans la région de la CEE, (manuel sur les) questions de tarification du gaz naturel

dans les conditions de marché dans les pays en transition - transfert de connaissances et mise en pratique, ainsi qu'un premier modèle informatique pour la simulation de la tarification du gaz naturel dans le cadre approprié.

b) En outre, une formule a été mise au point pour le cours de formation annuelle sur la tarification du gaz naturel du Centre du gaz de la CEE et un service d'assistance préliminaire a été mis à disposition des pays en transition. Les divers produits offerts pourraient servir à la fois d'outils de formation et d'instruments efficaces d'analyse et d'élaboration des politiques. En conclusion, le projet relatif au manuel de formation pourrait s'avérer une entreprise particulièrement fructueuse du Centre du gaz et des entreprises qui y sont associées.

c) Les participants ont jugé que le Séminaire avait été un succès et représentait une contribution importante à une meilleure compréhension de la tarification du gaz naturel, dans un marché énergétique concurrentiel, dans la région de la CEE. Il a permis de présenter comme il le fallait la complexité du processus de modélisation des changements concernant la tarification du gaz naturel dans l'industrie gazière, aussi bien dans les pays en transition que dans les pays à économie de marché.

d) La structure du Séminaire était telle que les exercices relatifs à l'application du modèle aux divers pays s'étaient accompagnés d'un échange dynamique d'informations sur les diverses politiques appliquées au prix du gaz. Cette pratique devait être poursuivie dans l'avenir.

33. Les recommandations ci-après ont été adoptées :

1) Le projet relatif au manuel de formation sur la tarification des prix du gaz naturel dans la région de la CEE devrait être poursuivi sous trois formes principales : le cours de formation annuel sur la tarification du gaz naturel du Centre du gaz de la CEE; le service d'assistance à l'industrie du gaz dans les pays en transition; et, sur demande seulement, l'application personnalisée du modèle élaboré par le Comité de rédaction à des pays et/ou entreprises spécifiques.

2) Le modèle sur la tarification du gaz naturel, présenté lors du Séminaire, devrait être moins ambitieux, simplifié et adopté comme outil convivial d'enseignement et de formation des membres du Centre du gaz pendant les cours de formation annuels. Il faudrait pour la phase d'application disposer d'une version élargie et taillée sur mesure. Il faudrait également, comme l'ont demandé les participants, y apporter certains changements spécifiques. Etant donné sa complexité, il est prévu qu'une autre version soit présentée lors du premier cours de formation annuel sur la tarification du gaz naturel du Centre du gaz de la CEE, qui se tiendrait au milieu ou vers la fin de l'année 1998.

3) Il convenait de recommander au Conseil consultatif du Centre du gaz d'approuver la direction actuellement prise par les activités du projet sur le manuel de formation lors de la réunion annuelle de 1997, exemple du succès de la coopération de plusieurs grandes compagnies pétrolières et gazières à cette entreprise unique dans l'industrie gazière de la région de la CEE.

4) Il convenait de recommander au Conseil consultatif d'envisager de lancer la deuxième phase du projet, de préférence vers la fin de 1998 ou en 1999, en mettant l'accent sur les questions relatives aux contrats gaziers dans la région de la CEE. L'élargissement proposé du projet a été jugé hautement complémentaire des questions relatives à la tarification du gaz. Il présentait donc un grand intérêt pour l'industrie gazière et les gouvernements intéressés.

5) Comme lors du premier Séminaire, tenu à Amsterdam en mai 1997, il faudrait inviter tous les gouvernements et les entreprises de gaz naturel intéressés de la région de la CEE, en particulier les membres du Centre du gaz, à apporter leur soutien à cette activité d'envergure, au profit de l'industrie gazière de l'ensemble de la région et non seulement des pays en transition.
