



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de la série spéciale sont rédigées par des experts du FMI dans le but d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la COVID-19. Les avis exprimés dans ces notes n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

13 juillet 2020

L'heure est venue ! Réformer la fixation des prix des produits pétroliers sur fond de la baisse des prix

Chadi Abdallah, David Coady et Nghia-Piotr Le¹

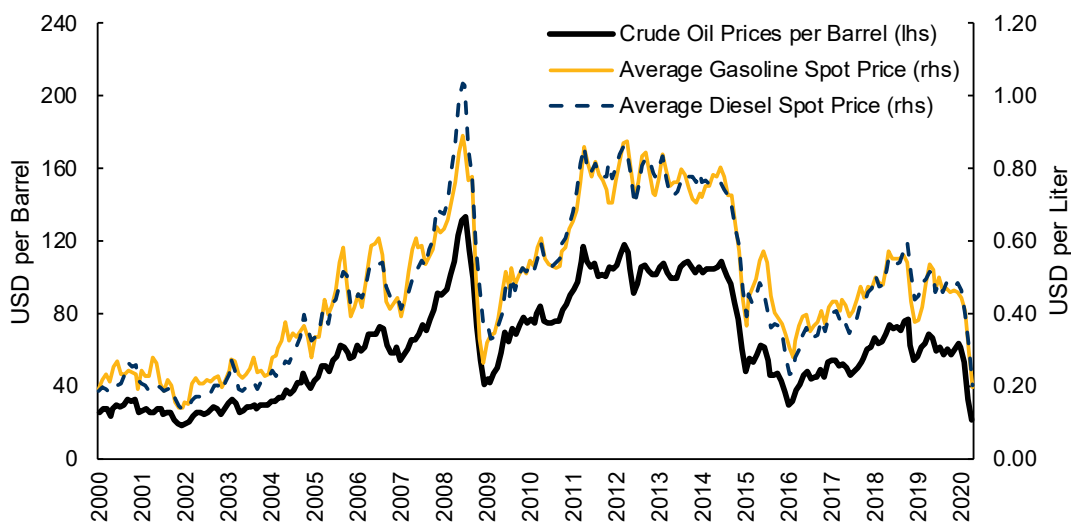
La combinaison de facteurs liés à l'offre et à la demande a provoqué une chute importante et inédite des prix internationaux du pétrole brut et des produits pétroliers (« combustibles »). Une telle baisse peut avoir des répercussions budgétaires considérables sur les pays, en fonction du degré de réglementation des prix intérieurs des combustibles. Cette note vise à analyser la manière dont les pays ont répondu à la récente baisse des prix des principaux produits pétroliers (gasoil et diesel) et répercuté celle-ci en abaissant les prix intérieurs, et la possibilité ainsi créée de supprimer les subventions aux combustibles et de taxer efficacement ces produits. Pour les pays, la faiblesse des prix internationaux du pétrole est l'occasion de revoir leurs méthodes de fixation des prix des combustibles. Mais au fur et à mesure que les prix remonteront et s'ils veulent maintenir ces réformes porteuses d'avantages budgétaires et de gains d'efficacité, nombre d'entre eux devront dépolitiser le processus de fixation des prix en levant le pouvoir discrétionnaire des autorités en la matière. L'expérience engrangée dans le cadre de réformes passées permet de tirer des enseignements importants en ce qui concerne la stratégie. Une réforme durable requiert une approche globale et une bonne communication afin de lier les éléments de réforme à des bienfaits économiques et sociaux clairs et crédibles, notamment au renforcement des systèmes de protection sociale. En tirant parti de la situation actuelle pour mettre en place des réformes, les gouvernements consolideraient leurs stratégies de sortie de crise de la COVID-19 et poseraient les bases de la mise en œuvre, à moyen terme, de réformes plus ambitieuses en matière de fixation des prix.

¹ Pour toute question ou tout commentaire concernant cette note, veuillez vous adresser à cdsupport-spending@imf.org.

I. CONTEXTE

En raison de la forte chute des prix internationaux du pétrole survenue récemment, les prix ont atteint des niveaux inédits depuis le début des années 2000. En effet, les prix internationaux du pétrole brut ont fortement baissé, passant de 62 dollars le baril à la fin du mois de janvier 2020 à moins de 20 dollars à la fin du mois d'avril 2020 (Graphique 1)². Cette chute est principalement due à la baisse de la demande, elle-même imputable aux conséquences économiques des mesures prises pour contenir l'épidémie de COVID-19, à savoir la réduction des déplacements nationaux et internationaux, et le confinement d'une part importante de l'activité économique (Banque mondiale, 2020). Les prix internationaux des principaux produits pétroliers, comme le gasoil et le diesel, se sont eux aussi effondrés³.

Graphique 1. Prix internationaux du pétrole brut et des produits pétroliers (en dollar américain par baril et par litre)



Source : Agence internationale de l'énergie, « World Energy Prices », World Energy Outlook (2020).

Note : Le prix du pétrole brut est la moyenne des prix West Texas Intermediate, Brent et Doubaï. Les prix des produits pétroliers disponibles sont la moyenne des prix des États-Unis, de Rotterdam et de Singapour.

L'effondrement des prix internationaux du pétrole et de la demande pétrolière a eu une incidence non négligeable sur les budgets nationaux⁴. Dans les pays où la consommation de produits pétroliers est soumise à une taxe, la baisse de la demande a entraîné une baisse des recettes fiscales issues des combustibles. La baisse des prix à la consommation peut avoir le même effet si les taxes sont imposées *ad valorem*. Dans les pays où les prix intérieurs des combustibles font l'objet d'une réglementation, les répercussions budgétaires dépendront, le cas échéant, du niveau d'indexation des prix intérieurs sur la baisse des prix internationaux. Par exemple, dans les pays qui limitent la répercussion des prix, les subventions aux combustibles baisseront ou les recettes fiscales issues de ces produits augmenteront. Dans les deux cas,

² La chute des prix internationaux du pétrole survenue en mars 2020 a été la plus sévère jamais enregistrée (Banque mondiale, 2020).

³ Il convient de noter que la chute des prix internationaux des produits pétroliers en équivalent de monnaie locale dépend également des variations des taux de change au cours de la même période, la dépréciation des taux permettant de compenser une partie de la chute des prix internationaux en dollar. Toutefois, au cours de la période considérée, l'incidence de ce facteur semble relativement faible.

⁴ Cette note s'intéresse aux répercussions de la baisse des prix internationaux des produits pétroliers. Celles-ci s'accompagneront d'importants effets négatifs sur le budget des pays producteurs de pétrole du fait de la baisse des recettes issues du pétrole brut, baisse qui, dans le contexte actuel, sera aggravée par une baisse de la demande mondiale de pétrole. À cet égard, voir les notes ci-après dans la même série : [Administration des recettes: préserver les recettes des pays producteurs de pétrole et de gaz](#), [Fiscalité des ressources naturelles: mesures fiscales à prendre](#), et [Mesures budgétaires à prendre face à la forte baisse des prix du pétrole](#).

l'incidence sur le budget sera positive. Si le pays taxe la consommation de combustibles, les effets de la baisse seront négatifs, tandis que s'il la subventionne, ils seront positifs.

La présente note vise à analyser la manière dont les pays ont répondu à la baisse des prix internationaux du pétrole et répercuté celle-ci en abaissant les prix intérieurs, et les implications pour une réforme de la fixation des prix des combustibles⁵. L'établissement des prix des produits pétroliers est souvent lourdement réglementé, en particulier dans les pays émergents et les pays en développement. Les faibles prix internationaux du pétrole sont l'occasion pour les pays de supprimer les subventions aux combustibles existantes ou d'accroître leurs recettes fiscales issues de ces produits, mais ce n'est pas avec une politique passive consistant simplement à ne pas aligner les prix intérieurs sur les prix internationaux qu'ils y parviendront. Cette baisse des prix est une occasion judicieuse de mettre en place une méthode efficace de fixation des prix des produits pétroliers, sans laquelle les pays ne pourront pas respecter les engagements d'atténuation pris au titre des contributions déterminées au niveau national (FMI, 2019)⁶. En temps normal, cette approche permettrait d'accroître les dépenses publiques ou de réduire les taxes afin d'appuyer la croissance et le développement, ou encore de renforcer les capacités fiscales. Mais en temps de COVID-19, cela permettrait également de financer la hausse notable et récente des dépenses de santé, et d'aider les entreprises et les ménages à faire face aux mesures de confinement. Toutefois, au fur et à mesure que les prix du pétrole remonteront et afin d'avoir une incidence durable sur le budget, les pays qui réglementent les prix intérieurs des combustibles devront dépolitiser le processus de fixation des prix en établissant des mécanismes indépendants et automatiques qui, régulièrement et sans interférence politique, ajusteront les prix intérieurs en s'alignant sur les prix internationaux ou en libéralisant les prix des combustibles. Pour ce faire, il convient d'adopter une approche globale et explicite, qui liera la réforme de la fixation des prix des combustibles à des avantages économiques et sociaux clairs et crédibles, notamment au renforcement des systèmes de protection sociale.

II. FIXATION DES PRIX DES COMBUSTIBLES

L'incidence budgétaire de la baisse des prix internationaux des produits pétroliers dépendra du niveau de répercussion sur les consommateurs. Le graphique 2 montre la répercussion de la baisse des prix internationaux entre février et mai 2020. La répercussion équivaut à la variation absolue des prix de vente des combustibles, divisée par la variation absolue des prix internationaux au cours de la même période, et est exprimée en dollars par litre. Dans un contexte de baisse des prix des combustibles, une répercussion inférieure (ou supérieure) à 1 va de pair avec une augmentation (ou une diminution) des niveaux nets d'imposition⁷. Des études empiriques montrent que la répercussion augmente progressivement sur une période d'environ quatre à six mois⁸, et est, en moyenne, moins forte lors d'une baisse que lors d'une augmentation des prix internationaux (Kpodar et Abdallah, 2017 ; Imam et Kpodar, à paraître). La répercussion moyenne, tous pays confondus, s'élève à 0,91 pour le gasoil et à 0,90 pour le diesel⁹. Toutefois, cette estimation cache des

⁵ Analyse à partir d'un échantillon de 123 pays dont les prix de vente récents étaient disponibles. Ces pays représentent plus de 85 % de la consommation mondiale de produits pétroliers.

⁶ Coady et al. (2019) ont estimé que les subventions mondiales à l'énergie, nécessaires lorsque les méthodes de fixation des prix de l'énergie sont inefficaces, représentaient 3,8 % du PIB mondial et que 41 % d'entre elles allaient aux produits pétroliers.

⁷ L'impôt net est positif lorsque les prix de vente intérieurs sont supérieurs aux coûts d'approvisionnement et négatif (subventions) lorsqu'ils le sont inférieurs. Il convient de noter que, dans les pays qui imposent des taxes *ad valorem*, les niveaux d'imposition peuvent varier même si ce n'est pas le cas des mesures fiscales (taux).

⁸ Une répercussion progressive tient compte, par exemple, du temps qu'il faut pour que la baisse des prix internationaux des produits pétroliers les plus élevés se fasse sentir dans les coûts d'approvisionnement nationaux, et du lissage des prix pratiqué par les fournisseurs et les régulateurs.

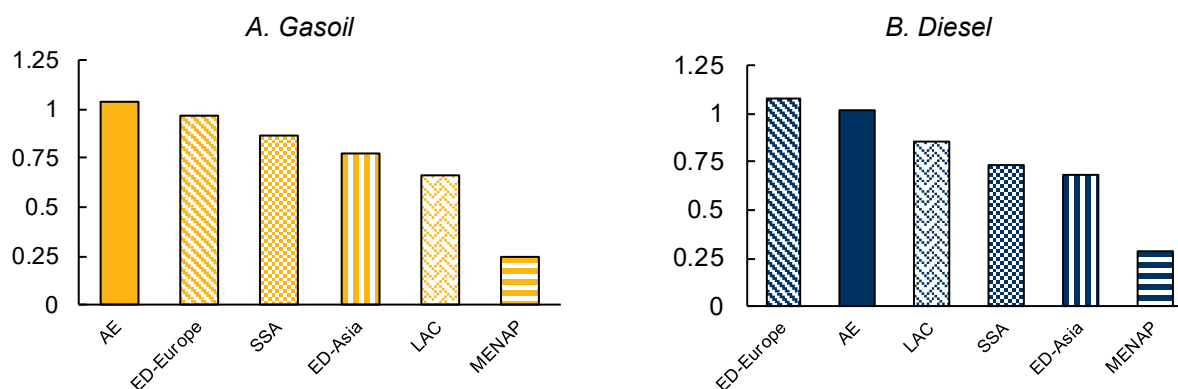
⁹ Ces estimations sont bien plus élevées que celles réalisées lors de précédentes chutes des prix internationaux des combustibles (Coady, Flamini et Sears, 2015 ; Coady, Sears et Shang, 2017 ; Abdallah et Kpodar, 2017).

variations non négligeables dans et entre les groupes de pays. La répercussion moyenne pour le gasoil et le diesel est estimée à 1,03 et 1,02 respectivement dans les pays avancés, et à 0,25 et 0,29 dans la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord. Même au sein des régions, on constate des variations importantes (Graphique 3). Par exemple, dans une part non négligeable des pays de la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord, et de l’Afrique subsaharienne, la répercussion est supérieure à 1, tandis que dans un petit nombre de pays avancés, elle est au-dessous de 0,8. La répercussion varie aussi dans les pays exportateurs (0,25 pour le gasoil et 0,28 pour le diesel) et les pays importateurs de pétrole (0,94 et 0,93 respectivement).

Pour comprendre l’ampleur de la répercussion, il est indispensable de connaître le niveau de réglementation des prix intérieurs des combustibles décidé par les gouvernements. Ce niveau est déterminé selon trois régimes de fixation des prix intérieurs des combustibles¹⁰:

- **fixation libre des prix** : les prix sont fixés par des distributeurs du secteur privé, et la consommation est souvent soumise à une taxe (*ad valorem*) et une accise.
- **mécanisme de fixation automatique des prix** : les prix sont régulièrement calculés selon une formule de tarification, les prix intérieurs étant équivalents à la somme des coûts d’approvisionnement, des marges intérieures et des taxes (*ad valorem* et accise)¹¹.
- **fixation ponctuelle des prix** : les prix sont ajustés sur base discrétionnaire à intervalles irréguliers. Ces ajustements peuvent être motivés par des difficultés budgétaires ou être une réponse à des hausses ou des baisses prolongées ou importantes des coûts d’approvisionnement.

Graphique 2. Répercussion moyenne par région entre février et mai 2020



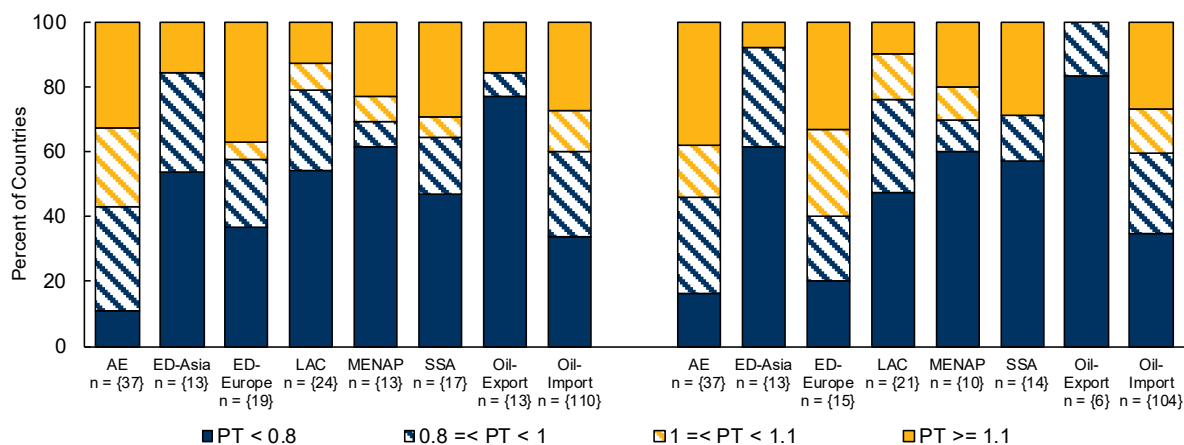
Note : Estimations des services du FMI.

Graphique 3. Répartition estimée de la répercussion par groupe de pays entre février et mai 2020

A. Gasoil B. Diesel

¹⁰ La classification des pays a été établie à partir de données institutionnelles détaillées, issues de programmes actuels ou passés d’assistance technique à des pays membres, et de nombreuses autres sources (Marchán, Espinasa et Yépez-García, 2017 ; FMI, 2017 ; base de données de l’Agence allemande de coopération internationale ; OCDE et Union européenne). Faute de données détaillées sur le cadre juridique régissant leur régime de fixation des prix des combustibles, 15 pays n’ont pu être classés dans l’une ou l’autre catégorie.

¹¹ Les prix sont généralement revus à intervalles réguliers (sur base mensuelle ou trimestrielle par exemple) et ces ajustements peuvent s’accompagner de règles de lissage formelles visant à éviter des variations de prix importantes à court terme mais à garantir la répercussion des prix à moyen terme (Coady et al. ; 2012). Par exemple, les coûts d’approvisionnement peuvent être calculés à partir de la moyenne des derniers mois, ou les variations des prix intérieurs peuvent être limitées.



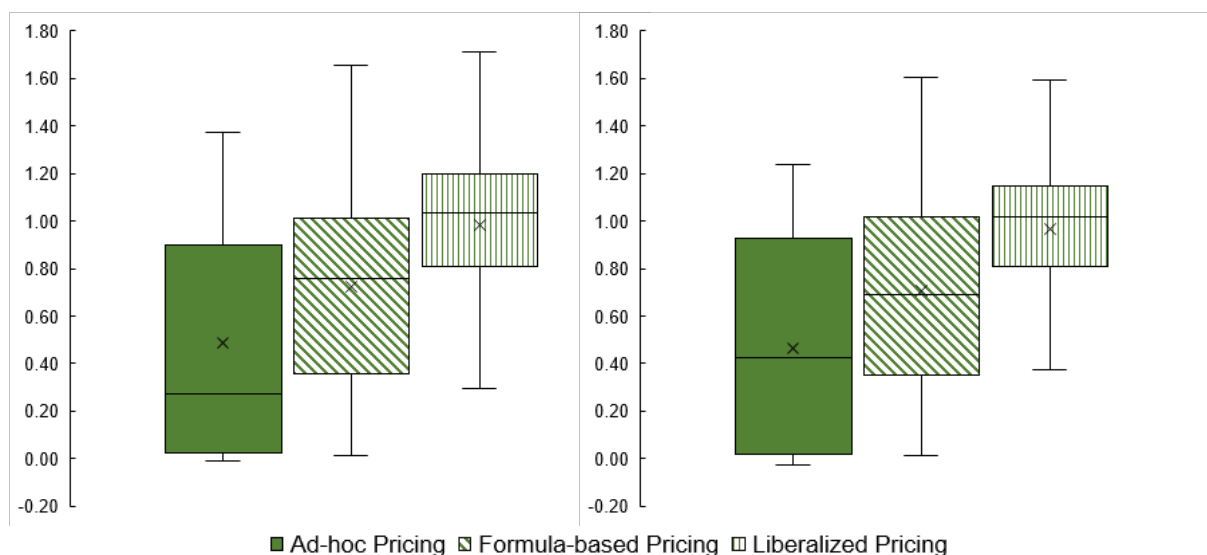
Note : Estimations des services du FMI.

En moyenne, la répercussion des récentes baisses des prix internationaux des combustibles a été bien plus faible dans les pays où les prix intérieurs sont plus lourdement réglementés. Le graphique 4 montre la répartition de la répercussion dans des pays aux régimes de fixation des prix différents. Pour le gasoil et le diesel, la répercussion moyenne est respectivement de 1,03 et 1,02 dans les régimes de fixation libre, contre 0,76 et 0,69 dans les régimes de fixation automatique, et 0,27 et 0,42 dans les régimes de fixation ponctuelle. Une part relativement importante des pays qui réglementent les prix (fixation automatique et fixation ponctuelle) n'ont pas entièrement répercuté la baisse des prix internationaux, d'où une augmentation des taxes sur les combustibles ou une baisse des subventions. On trouve également des pays qui, bien que dotés d'un mécanisme de fixation automatique ou libre des prix, et enregistrant de faibles niveaux de répercussion, ont mis en place des règles de lissage formelles, des prix planchers ou une intervention discrétionnaire du gouvernement en matière de fixation de prix. Par exemple, le gouvernement chinois établit les prix de vente du gasoil et du diesel grâce à un mécanisme de fixation automatique des prix, sans lisser ces derniers, mais en les ajustant tous les 10 jours, conformément aux variations des prix internationaux. Cependant, lorsque les prix internationaux passent au-dessous d'un certain seuil, une règle empêche tout ajustement à la baisse des prix de vente, afin de limiter les pertes encourues par les compagnies pétrolières nationales. Cela explique la répercussion incomplète des prix du gasoil (0,77) et du diesel (0,68) observée en Chine. Toutefois, en général, les pays devraient éviter d'intervenir de manière discrétionnaire dans les mécanismes de fixation ponctuelle des prix afin de ne pas en saper la crédibilité et l'intégrité, et, s'ils souhaitent s'adapter plus progressivement aux fortes variations des prix internationaux, ils devraient adopter des règles de lissage formelles, en particulier quand un retour à la normale des prix est prévu à court terme. Si les gouvernements choisissent d'intervenir de manière temporaire, ils devraient clairement communiquer sur les motifs de leur décision (par exemple, les difficultés budgétaires imputables à la crise) et la nature temporaire de leur intervention.

Graphique 4. Répercussion estimée par régime de fixation des prix entre février et mai 2020

A. Gasoil

B. Diesel



Note : Certains pays n'ont aucune donnée disponible sur leur régime de fixation des prix. Ils n'ont pas été inclus dans l'échantillon.
 Source : Estimations des services du FMI.

III. L'OCCASION DE RÉFORMER LA TARIFICATION DE L'ÉNERGIE

Le bas niveau actuel des prix internationaux du pétrole constitue, pour les pays, l'occasion de revoir leurs méthodes de fixation des prix intérieurs des combustibles afin de réduire les subventions à ces produits, d'augmenter les taxes et de dépolitiser la fixation des prix à moyen terme. Par exemple, les difficultés budgétaires imputables à l'effondrement des prix internationaux du pétrole en 2014 ont attiré l'attention sur la nécessité de réformer les méthodes de fixation des prix de l'énergie dans les pays émergents et les pays en développement exportateurs de pétrole (FMI, 2017 ; Banque mondiale, 2020) : entre la seconde moitié de l'année 2014 et la fin de l'année 2016, plus de la moitié de ces pays ont réduit leurs subventions à l'énergie. D'autres, notamment des pays importateurs de pétrole, ont par la suite allégé la réglementation des prix des combustibles (Asamoah, Hanedar et Shang, 2017). À court terme, limiter la répercussion d'une baisse des prix internationaux des combustibles sur les prix intérieurs peut donner une certaine marge de manœuvre budgétaire permettant de financer des dépenses publiques qui augmentent dans les domaines sanitaire et social en temps de pandémie de COVID-19. Cela permet également aux pays de supprimer les subventions ou d'augmenter les taxes au niveau souhaité de manière passive, sans avoir à ajuster les prix intérieurs à la hausse. Cela peut ouvrir la voie à une réduction de la réglementation des prix grâce à un régime de fixation automatique ou libre des prix¹². La mise en place d'un de ces deux régimes permettrait, à son tour, de dépolitiser le processus de fixation des prix intérieurs, d'éviter que le budget ne varie au gré des subventions ou de l'imposition des combustibles, et de relever les taxes sur les combustibles en vue d'accroître le coefficient de pression fiscale. Le fait de ne pas répercuter de manière notable une baisse des prix internationaux contribue à la suppression des subventions aux combustibles ou entraîne implicitement une augmentation des taxes sur ces produits. En revanche, pour atteindre les objectifs environnementaux grâce à une taxation efficace du carbone, il faudra augmenter notablement les taxes sur les combustibles et leurs prix dans la plupart des pays.

Par le passé, des pays ont activement tenté de réduire les subventions à l'énergie ou d'en accroître la taxation en augmentant considérablement les prix. Ces expériences ont montré que la réussite à long terme d'une réforme dépend du mode et du moment de son élaboration et de sa mise en œuvre,

¹² Il convient de noter que la transition vers un système libéralisé exige une planification minutieuse afin de s'assurer que les systèmes d'approvisionnement et de distribution sont compétitifs et soumis à un contrôle adéquat.

notamment de l'adoption de mesures de protection des ménages vulnérables. Bien qu'il n'existe pas de solution unique permettant de répondre à toutes les difficultés rencontrées dans le cadre d'une réforme, l'expérience des pays indique qu'il convient de minutieusement penser la suppression des subventions, en tenant compte des six facteurs clés ci-après dont dépend la réussite et la durabilité des réformes (Clements et al., 2013 ; Coady, Parry et Shang, 2018 ; FMI, 2019).

- **Élaborer un plan de réforme global.** Le plan de réforme devrait clairement présenter les objectifs à long terme, définir les différentes problématiques liées à la réforme et proposer des solutions, en consultation avec les principales parties prenantes, au sein et à l'extérieur du gouvernement. Il devrait être assorti d'une analyse factuelle de l'incidence potentielle des réformes sur différentes parties prenantes et des mesures complémentaires qui pourraient atténuer les effets néfastes sur certaines d'entre elles.
- **Formuler une stratégie de communication efficace.** Il s'agit d'informer le public du montant des subventions à l'énergie ou du manque à gagner fiscal, de leur incidence néfaste sur les inégalités et une croissance à forte intensité de travail, ainsi que sur le budget de l'État et son affectation aux dépenses prioritaires sur le plan social et des infrastructures, et de la nécessité de respecter les engagements pris concernant le climat. Une telle communication est essentielle pour emporter un large soutien de la part du monde politique et du public, et devrait être mise en œuvre tout au long du processus de réforme.
- **Échelonner les hausses des prix de l'énergie.** Il est recommandé d'échelonner les hausses des prix si celles-ci sont importantes. Une hausse soudaine des prix de l'énergie peut provoquer une opposition farouche aux réformes, tandis qu'une hausse graduelle donnera aux ménages et aux entreprises le temps de s'adapter. Cela donnera également aux autorités le temps de se préparer comme il convient à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures complémentaires adéquates, et d'atténuer tout éventuel effet inflationniste¹³.
- **Améliorer l'efficacité et la transparence des entreprises d'État concernées par les réformes.** Renforcer la position financière et l'efficacité opérationnelle de l'énergie et des entreprises gourmandes en énergie permet de réduire les transferts budgétaires et, par conséquent, la charge budgétaire. Cela évite que le public ait l'impression que les autorités dilapident les gains budgétaires en aidant des entreprises inefficaces.
- **Mettre en place des mesures de compensation.** Il est essentiel que les ménages qui souffrent gravement de la suppression des subventions à l'énergie (en particulier les ménages à faible revenu) reçoivent une compensation afin de ne pas aggraver la pauvreté et de conserver intact l'appui aux réformes. Les autorités doivent communiquer et mettre en œuvre ces mesures au tout début du processus de réforme afin d'en consolider la crédibilité.
- **Dépolitiser le mécanisme de fixation des prix.** Les mécanismes de fixation des prix de l'énergie dont le fonctionnement obéit à des règles peuvent contribuer à réduire le risque de remise en cause des réformes. En plus des mécanismes de fixation automatique des prix, mis en place par des organes indépendants ne subissant aucune pression politique, il est possible d'adopter des règles de lissage afin d'éviter des hausses importantes des prix intérieurs, tout en garantissant une répercussion graduelle et entière des variations des prix internationaux à moyen terme. Tout plan visant à libéraliser les marchés devrait être minutieusement élaboré et s'accompagner de mesures garantissant la compétitivité du marché de l'offre et des mécanismes de fixation des prix.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de réforme exigent l'appui de l'ensemble des pouvoirs publics et de la société. Pour y parvenir, il faut que les organismes publics participent effectivement au processus et communiquent bien entre eux, et, dans les premières phases d'élaboration de la réforme, il

¹³ Les responsables politiques s'inquiètent souvent des éventuels effets inflationnistes de la hausse des prix intérieurs des combustibles. Toutefois, dans une récente étude, Abdallah et Kpodar (2020) et Choi et al. (2018) ont montré que son incidence sur les niveaux généraux des prix était, en moyenne, faible et temporaire. Certains facteurs peuvent atténuer les effets d'une hausse générale et persistante des prix, notamment une plus grande flexibilité du marché du travail, la réduction de l'intensité énergétique et une politique monétaire crédible.

convient d'organiser des consultations ouvertes et interactives avec les principales parties prenantes. Une stratégie de communication efficace peut contribuer à emporter un large soutien du public en faveur de la réforme de la fixation des prix des combustibles. Elle devrait inclure une consultation avec les parties prenantes concernées par la réforme, car leur appui peut grandement en augmenter les chances de réussite (Worley, Pasquier et Canpolat, 2018 ; Abdallah et al., 2019)¹⁴. Cette campagne d'information devrait présenter en toute transparence les retombées positives et les coûts de la réforme. Elle devrait également en présenter les raisons et les avantages, et les coûts engendrés par le statu quo, ainsi que les mesures d'atténuation prises en complément de la réforme en faveur des groupes sur lesquels celle-ci aura une incidence néfaste.

Les pays peuvent tirer des enseignements en étudiant les mesures prises par d'autres pays qui ont réussi à réformer leur régime de fixation des prix des combustibles. Par le passé, plusieurs pays sont parvenus à adopter et mettre en place des mécanismes de fixation automatique des prix des combustibles, qui évitent que le budget ne soit soumis aux variations des prix internationaux du pétrole. Parmi eux se trouvent la Chine, le Kenya, Maurice, le Mexique, le Mozambique, le Népal et les Émirats arabes unis. D'autres pays, comme l'Inde, le Maroc (voir Encadré 1) et les Philippines, ont libéralisé les prix des principaux produits pétroliers dans le cadre d'un processus de réforme progressif¹⁵. D'autres réformes récentes montrent comment les gouvernements peuvent tirer parti d'une baisse des prix du pétrole et agir rapidement pour supprimer les subventions aux combustibles et réformer leur approche globale de la fixation des prix. Après des dizaines d'années de contrôle des prix, l'Indonésie et la Malaisie, qui comptent parmi les cinq premiers fournisseurs de combustibles en Asie du Sud-Est, ont supprimé leurs subventions aux combustibles à la fin de l'année 2014, lorsque les prix internationaux du pétrole se sont effondrés. Au début de l'année 2015, l'Indonésie a supprimé ses subventions au gasoil et considérablement réduit celles au diesel. À la fin de l'année 2014, la Malaisie a cessé de subventionner ces deux combustibles, mettant en grande partie terme aux réformes partielles pour mettre en place une pleine dérégulation des prix. Cela s'est traduit par un niveau de répercussion élevé sur les prix du gasoil (0,8) et du diesel (0,7) lors de la récente baisse des prix internationaux¹⁶.

La déréglementation des prix des combustibles présente des avantages économiques, sociaux et environnementaux qui vont au-delà de la création d'un espace budgétaire :

- **Elle encourage la création d'emplois et une croissance à forte intensité de capital humain.** La réforme de la fixation des prix des combustibles peut stimuler la création d'emplois et la croissance inclusive, et ainsi jeter les bases d'une plus grande diversification économique. Dans l'ensemble, la réorientation des ressources allouées aux branches d'activité à forte intensité de capital (qui sont généralement grosses consommatrices d'énergie) vers des branches à forte intensité de compétences (qui sont aussi à forte intensité de main d'œuvre) favorise la création d'emplois et permet de réduire les taux de chômage persistants et élevés. Dans son ouvrage, Mundaca (2017) étudie les effets de la réforme des subventions aux combustibles fossiles sur la croissance économique et montre qu'un pays qui choisit de mettre en place de telles subventions, puis de les supprimer ou de les réduire, a une croissance du PIB par habitant et des niveaux d'emploi supérieurs. Ces effets se font plus fortement sentir dans les pays qui proposent des subventions élevées dès le départ, comme les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, où une diminution des subventions à hauteur de 0,20 dollars américains par litre de gasoil et de diesel a fait augmenter la croissance du PIB par habitant d'environ 0,5 % et 0,3 %, respectivement.
- **Elle permet de privilégier les dépenses prioritaires et la croissance inclusive.** La réforme des subventions et l'augmentation des taxes sur les combustibles sont des moyens efficaces de créer un espace

¹⁴ L'analyse disponible dans l'ouvrage d'Abdallah et al. (2019) montre comment réussir l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication, en prenant comme exemple la réforme de la fixation des prix de l'énergie en Colombie.

¹⁵ Voir Coody, Parry et Shang (2018, Tableau 1) pour des informations détaillées.

¹⁶ Il convient toutefois de noter que la Malaisie a rétabli ces subventions en mai 2018.

budgétaire supplémentaire afin de financer l'accroissement des dépenses prioritaires dans le domaine social (santé et éducation) et dans le domaine des infrastructures, et ainsi de promouvoir une croissance inclusive (Clements et al., 2013). Selon les données disponibles, une réforme de la fixation des prix de l'énergie, sur fond de rééquilibrage budgétaire efficient et propice à la croissance, peut réduire la pauvreté et les inégalités (Abdallah et al, 2015).

- **Elle présente des bienfaits sociaux et environnementaux.** Les effets positifs des réformes sur l'environnement sont au cœur d'une initiative qui a gagné en importance en 2009, lorsque les pays du G-20 ont convenu de supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles dans le cadre de leur lutte contre le réchauffement climatique (Parry et al., 2014). Ces engagements ont été rappelés en 2012 et plus récemment dans l'accord de Paris sur le climat de 2015. Selon Coady et al. (2019), la suppression des subventions aux combustibles fossiles et la mise en place d'un régime efficient de fixation des prix permettraient de considérablement réduire les émissions de CO₂. Mais ces réformes ont aussi des retombées non négligeables au niveau national, comme la réduction du nombre de décès prématurés liés à la pollution de l'air¹⁷.

Encadré 1. Une réforme soutenue par l'ensemble des pouvoirs publics et de la société : l'expérience du Maroc.

Au Maroc, les subventions à l'énergie datent du début des années 1900 : le gouvernement a décidé d'engager des réformes en 2010. Certes, des ajustements ont été apportés aux prix intérieurs des produits pétroliers après 2000, mais ils ont été rares. Les pressions en faveur d'une réforme se sont intensifiées lorsque les subventions à l'énergie ont avoisiné 4,6 % du PIB à la fin de 2011, à la suite d'un rebond soudain des prix internationaux du pétrole en 2009. Il était clair que ces subventions n'étaient pas viables d'un point de vue budgétaire et qu'elles entraînaient l'économie marocaine vers un mode de production inefficent et gourmand en énergie.

Une stratégie de réforme pluriannuelle a été élaborée en 2012, avec pour objectif principal de progressivement revoir les méthodes de fixation des prix de vente des combustibles. Elle s'articulait en trois phases : une phase de préparation, au cours de laquelle les prix à la pompe ont progressivement augmenté afin de graduellement réduire les subventions ; une phase d'indexation partielle au cours de laquelle les prix ont été fixés grâce à un mécanisme de fixation automatique des prix et des règles de lissage ont été introduites afin de progressivement supprimer les subventions ; une phase finale au cours de laquelle la libéralisation des prix a été mise en œuvre.

- **Phase de préparation** (2012-2013). La suppression partielle et progressive des subventions a commencé en septembre 2013, lorsque les subventions par unité produite ont été plafonnées (plafonnement moins strict pour le diesel) afin de limiter leur coût budgétaire. Ces plafonds ont progressivement été réduits.
- **Phase d'indexation.** À la fin de l'année 2013, le gouvernement a mis en place un mécanisme de fixation automatique des prix du diesel et du gasoil, indexé sur la moyenne mobile des prix internationaux sur les deux derniers mois. Les prix intérieurs étaient ajustés automatiquement dès que le prix de référence à l'importation était supérieur ou inférieur de 2,5 % au prix de vente intérieur. Dans un premier temps, ces ajustements étaient mensuels, puis sont devenus plus fréquents (bimensuels) jusqu'à la suppression totale des subventions (en janvier 2014 pour l'essence intermédiaire et le fioul, et en décembre 2014 pour le carburant diesel).

¹⁷ Selon Coady et al. (2019), la suppression des subventions aux combustibles fossiles et la mise en place d'un régime de fixation des prix efficace auraient des retombées non négligeables sur l'environnement au niveau national et mondial : elle permettrait de réduire de 28 % les émissions de CO₂ et d'environ 46 % les décès prématurés liés à la pollution de l'air à l'échelle mondiale. Environ 80 % de ces retombées positives sur l'environnement seraient imputables à une tarification efficace du charbon.

- **Phase de libéralisation.** Après avoir mis en œuvre le mécanisme de fixation automatique des prix et évité le rétablissement des subventions à partir de 2015, le gouvernement a entièrement libéralisé les prix de vente de tous les produits pétroliers en 2018.

Le Maroc est un exemple à suivre pour emporter l'adhésion du public aux réformes. Il était essentiel de garantir une bonne communication entre les ministères, notamment les équipes travaillant sur les aspects techniques de la réforme, et la coordination de toutes les parties prenantes. L'objectif était de faire en sorte que la réforme soit soutenue non seulement par l'ensemble des pouvoirs publics mais aussi par l'ensemble de la société. La méthode consistant à augmenter graduellement les prix a permis une transition en douceur et facilité l'acceptation du projet par la population. Le fait que ces variations de prix (et la manière dont elles sont soumises à des facteurs extérieurs et intérieurs) aient fait l'objet d'une communication transparente a contribué à la viabilité du processus de réforme. Enfin, en parallèle, le gouvernement a pris des mesures afin d'étendre les programmes de protection sociale ciblés (comme les programmes d'aide aux enfants en âge d'aller à l'école et d'assistance médicale destinés aux pauvres) et d'en créer de nouveaux (comme des programmes destinés aux veuves à faible revenu et aux personnes présentant un handicap physique). En application de la loi de finances de 2012, le gouvernement a créé le Fonds pour la cohésion sociale afin : i) de contribuer au financement de l'assistance médicale aux plus vulnérables ; ii) de mettre en place un programme de transferts monétaires soumis à conditions exigeant des familles bénéficiaires qu'elles scolarisent leurs enfants ; iii) de fournir une aide directe et inconditionnelle aux ménages vulnérables.

En complément des efforts constants de réforme des subventions, le gouvernement a continué de renforcer le système de sécurité sociale. Le processus de réforme se poursuit à l'heure actuelle, les subventions au gaz de pétrole liquéfié étant toujours en place. Dans le cadre des efforts faits pour supprimer ces subventions et renforcer le système de sécurité sociale, le gouvernement, avec l'appui de la Banque mondiale, planche sur un registre social unique de données biométriques inspiré de l'exemple récent de l'Inde. Ce registre permettrait d'étendre le filet de sécurité sociale et de mieux cibler les bénéficiaires, à l'appui de la réforme des subventions en cours.

Source : Abdallah et al. (2018).

BIBLIOGRAPHIE

- Abdallah, Chadi, David Coady, Sanjeev Gupta, and Emine Hanedar, 2015, "The Quest for the Holy Grail: Efficient and Equitable Fiscal Consolidation in India," in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2017, "Dynamic Fuel Price Pass-through: Evidence from a New Global Retail Fuel Price Database," *Energy Economics*, Vol. 66, pp. 303–12.
- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, "Colombia: Reforming Energy Pricing," IMF Country Report No. 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, David Coady, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2018, "Energy Subsidies in MENA Countries: An Update" presentation prepared for and presented at "The Eleventh Arab Energy Conference," Marrakech City, Morocco, October 1–4, 2018 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2020, "How Large and Persistent is the Response of Inflation to Changes in Retail Energy Prices?," IMF Working Paper No. 20/93 (Washington: International Monetary Fund).
- Asamoah, Amyra, Emine Hanedar, and Baoping Shang, 2017, "Energy Subsidy Reform: Difficult yet Progressing," Column in Vox Centre for Economic Policy Research (CEPR) Policy Portal.
- Choi, Sangyup, Davide Furceri, Prakash Loungani, Saurabh Mishra, and Marcos Poplawski-Ribeiro, 2018, "Oil Prices and Inflation Dynamics: Evidence from Advanced and Developing Economies," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 82, pp. 71–96.

- Clements, Benedict, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, Carlo Sdravovich, and others, 2013, "[Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Javier Arze del Granado, Luc Eyraud, Hui Jin, Vimal Thakoor, Anita Tuladhar, and Lilla Nemeth, 2012, "[Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications](#)," IMF Technical Notes and Manuals No.2012/03 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Valentina Flamini, Louis Sears, 2015, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries," in [Inequality and Fiscal Policy](#), ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang, 2017, "[How Large are Global Fossil Fuel Subsidies](#)," *World Development*, Vol. 91, pp. 11–27.
- Coady, David, Ian Parry, and Baoping Shang, 2018, "[Energy Price Reforms: Lessons for Policymakers](#)," *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 197–219.
- Coady, David, Ian Parry, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2019, "[Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates](#)," IMF Working Paper No. 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2017, "[If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries](#)," Paper presented at the Annual Meeting of Arab Ministers of Finance, Rabat, Morocco, April 2017 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2019, "[How to Mitigate Climate Change](#)," October 2019 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- _____, 2020, "[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)," April 2020 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- Imam, Patrick A. and Kangni Kpodar, Forthcoming, "Pass (or Not Pass) Through International Oil Price Changes to Domestic Fuel Prices in Developing Countries: What are the Drivers," IMF Working Paper (Washington, International Monetary Fund).
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa, and Ariel Yépez-García, 2017, "[The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle](#)" (Washington: Inter-American Development Bank).
- Mundaca, Gabriela, 2017, "[Energy Subsidies, Public Investment and Endogenous Growth](#)," *Energy Policy*, Vol. 110, pp. 693–709.
- Parry, Ian, Dirk Heine, Eliza Lis, and Shanjun Li, 2014, [Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice](#) (Washington, International Monetary Fund).
- World Bank, 2020, "[Adding Fuel to The Fire: Cheap Oil During the Pandemic](#)," Chapter 4 in *Global Economic Prospects* (Washington: The World Bank Group).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, "[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)," Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note, No. 10 (Washington: The World Bank Group).