

Subventions à l'énergie au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : enseignements pour la réforme

Mars 2014

Les subventions à l'énergie sont largement répandues au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MOAN); elles représentent environ la moitié de toutes les subventions à l'énergie dans le monde. Si ces subventions apportent une mesure de soutien aux consommateurs démunis, leurs avantages profitent principalement aux plus aisés. Elles pèsent aussi lourdement sur les budgets des États aux dépens d'investissement indispensables dans les soins de santé, l'éducation et l'infrastructure; elles ont tendance à favoriser les industries à forte intensité de capital aux dépens de celles qui sont à forte intensité d'emplois; elles encouragent la surconsommation et sont préjudiciables à l'environnement.

Pour ces raisons, la réforme des subventions peut présenter des avantages significatifs en termes de hausse de la croissance et d'une plus grande équité. Pour autant, la réforme des subventions à l'énergie est complexe, au plan technique et politique. Une planification soigneuse, notamment s'agissant du calendrier et du rythme des réformes, est cruciale, de même que des mesures compensatoires — de préférence par le biais de transferts de liquide mieux ciblés à ceux qui sont les plus durement touchés par l'élimination des subventions. Un autre ingrédient clé de la réussite est une campagne de communication qui fait prendre conscience du coût des subventions et des avantages de la réforme et qui peut aider à mobiliser un large soutien politique et public.

Subventions à l'énergie : une entreprise onéreuse

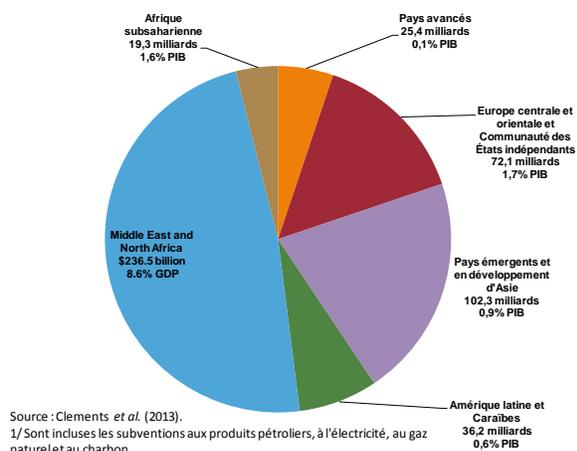
Pendant des décennies, les pays de la région MOAN — les importateurs et les producteurs d'énergie — ont largement eu recours aux subventions généralisées des prix de l'énergie pour fournir une protection sociale et partager la richesse des hydrocarbures^{1 2}

Les estimations du FMI suggèrent que, pour la région dans son ensemble, les subventions aux prix sans taxe de l'énergie — c'est-à-dire la différence entre la valeur de la consommation aux prix mondiaux et intérieurs — ont coûté près de 237 milliards de dollars en 2011.³ Ce montant équivaut à 8,6 % du PIB régional ou 22 % des recettes de l'État, et représente environ 48 % des subventions à l'énergie au niveau mondial

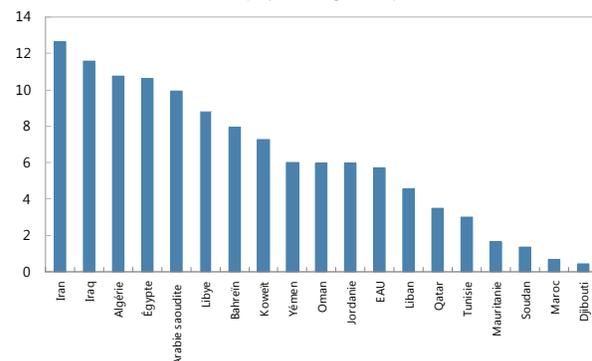
(graphique 1). La valeur des subventions à l'énergie dépasse de loin celle des autres subventions également fournies dans nombre de régions MOAN. Par exemple, on estime que les subventions alimentaires ont représenté 0,7 % du PIB en 2011 dans la région.

Environ la moitié du total des subventions à l'énergie dans la région MOAN sont des subventions aux produits pétroliers, et le reste des subventions à l'électricité et au gaz naturel. Les subventions sont largement dispersées dans la région et sont plus courantes dans les pays exportateurs de pétrole (graphique 2). Les subventions à l'énergie dépassent 5 % du PIB dans les deux tiers des pays de la région.

Graphique 1. Subventions énergétiques totales avant impôt par région, 2011^{1/}
492 milliards de dollars; 0,7% PIB



Graphique 2. MOAN : subventions énergétiques avant impôt, 2011^{1/}
(en pourcentage du PIB)



Source : Clements et al. (2013).
1/ Sont incluses les subventions aux produits pétroliers, à l'électricité, au gaz naturel et au charbon.

Dans plusieurs pays, le coût véritable des subventions à l'énergie est plus élevé que ce qui apparaît au budget. En Irak, par exemple, les dépenses budgétaires



INTERNATIONAL MONETARY FUND

Washington, D.C. 20431 • Telephone 202-623-7100 • Fax 202-623-6772 • www.imf.org

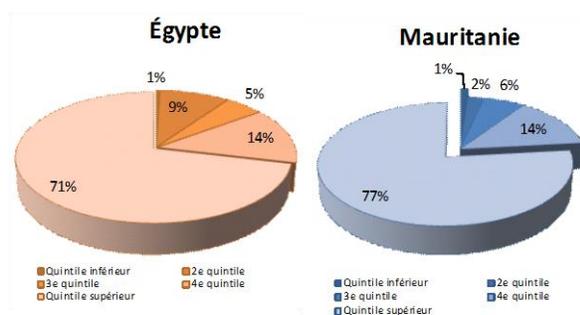
consacrées aux subventions à l'énergie ont été éliminées en 2007, mais la population continue de recevoir une subvention implicite importante car les prix intérieurs du carburant — y compris ceux que paient les centrales électriques et les raffineries du pays — sont fixés bien en deçà des niveaux internationaux. Il a été estimé que l'ampleur de cette subvention implicite représentait plus de 11 % du PIB de l'Irak en 2011.

Coûts cachés des subventions à l'énergie

Les subventions à l'énergie intéressent les gouvernements car elles sont plus aisées à administrer que d'autres instruments plus ciblés de protection sociale, tels que les dispositifs de transferts monétaires ou le soutien direct au revenu. Dans les pays riches en énergie, on considère aussi que les subventions sont une manière directe de partager la richesse en ressources naturelles du pays. Les subventions créent cependant davantage de problèmes qu'elles n'en résolvent.

Les subventions à l'énergie n'offrent pas un soutien effectif aux pauvres et elles pèsent sur les finances publiques. Elles créent en outre des distorsions qui nuisent à l'économie. Cela revêt une importance même dans les pays qui sont gros producteurs d'énergie et donc se préoccupent moins des conséquences que peuvent avoir les subventions à l'énergie pour le budget et la balance des paiements.

Graphique 3. Répartition des avantages tirés des subventions au gazole dans plusieurs pays de la région MOAN



Source : estimations des services du FMI à partir des informations tirées des enquêtes auprès des ménages de 2008-2009 pour l'Égypte et la Mauritanie.

Les subventions à l'énergie profitent directement aux ménages car les prix de l'énergie utilisée pour la cuisine, le chauffage, l'éclairage et le transport personnel sont inférieurs, mais aussi indirectement car elles réduisent les coûts de production pour les autres biens et services qui utilisent l'énergie comme intrant.

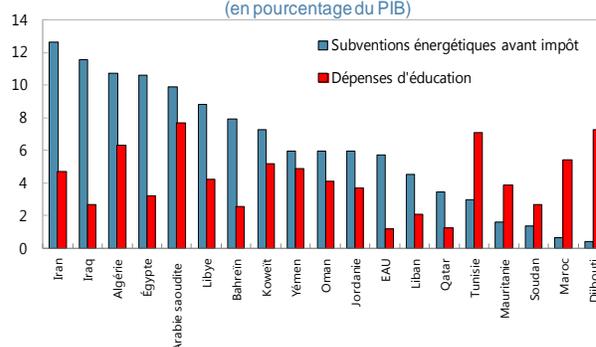
Toutefois, les subventions à l'énergie sont hautement inéquitables car elles profitent essentiellement aux groupes dont le revenu est plus élevé. Par exemple, au Soudan, les 20 % les plus pauvres de la population ne reçoivent environ que 3 % des subventions aux carburants, tandis que les 20 % les plus riches en absorbent plus de 50 %. La situation est similaire dans nombre d'autres pays de la région (graphique 3).

Les subventions à l'énergie exacerbent aussi les difficultés des pays qui doivent faire face à la volatilité des prix internationaux de l'énergie. La balance des paiements de nombre de pays importateurs d'énergie est vulnérable à la hausse des prix internationaux. Ces effets pourraient être neutralisés si les prix énergétiques intérieurs pouvaient augmenter parallèlement aux prix internationaux, avec l'application, éventuellement, d'un mécanisme de lissage pour éviter les variations trop brutales des prix intérieurs.

Les subventions à l'énergie provoquent des distorsions préjudiciables à l'économie. Elles peuvent exercer un effet dissuasif sur l'investissement dans le secteur énergétique et dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre, et peuvent inciter au gaspillage et à la contrebande.

Les subventions à l'énergie détournent en outre des ressources publiques qui pourraient aller à des dépenses propices à une croissance plus solidaire (graphique 4). Par exemple, en dépit de plusieurs réformes au Yémen, les subventions à l'énergie avant impôt représentaient encore environ 6 % du PIB en 2011 et étaient supérieures aux investissements publics. En Égypte, le total des subventions à l'énergie représentait trois fois le montant des dépenses d'éducation et sept fois les dépenses de santé en 2011.

Graphique 4. MOAN : subventions énergétiques avant impôt et dépenses d'éducation^{1/2/} (en pourcentage du PIB)



Source : Clements et al. (2013).

1/ Sont incluses les subventions aux produits pétroliers, à l'électricité, au gaz naturel et au charbon.

2/ Les subventions avant impôt se rapportent à 2011. Les dépenses d'éducation se rapportent aux données les plus récentes.

Les externalités environnementales négatives des subventions de l'énergie sont substantielles. Les subventions causent une surconsommation de produits pétroliers, de charbon et de gaz naturel et réduisent les incitations aux investissements dans l'efficacité énergétique, les transports publics et les énergies renouvelables. Cette surconsommation non seulement aggrave la pollution locale, l'encombrement des routes et le réchauffement de la planète, mais réduit aussi les ressources laissées aux générations futures.

Obstacles à la réforme

Malgré les inconvénients causés par les subventions à l'énergie, la réforme s'est révélée difficile. Les expériences des pays indiquent qu'il existe un certain nombre d'obstacles à une réforme réussie des subventions :

Manque d'information sur l'ampleur et les inconvénients des subventions. Le coût véritable des subventions est rarement reflété dans le budget. C'est pourquoi le public n'est pas en mesure de faire le lien entre les subventions, les contraintes qui pèsent sur l'élargissement des dépenses publiques hautement prioritaires et les effets négatifs des subventions sur la croissance et la réduction de la pauvreté.

Opposition de groupes spécifiques qui ont intérêt *au statu quo*. Les groupes les plus virulents politiquement qui profitent des subventions pour bloquer les réformes.

Absence de crédibilité et de capacités administratives du gouvernement. Même lorsqu'il reconnaît l'ampleur et les inconvénients des subventions à l'énergie, le public doute souvent que le gouvernement utilisera à bon escient l'épargne générée par la réforme des subventions et résistera donc à leur élimination.

Préoccupations relatives à l'impact négatif sur les pauvres. Bien que la majeure partie des avantages des subventions à l'énergie profite aux groupes dont le revenu est plus élevé, les augmentations de prix peuvent avoir des impacts négatifs substantiels sur le revenu réel des pauvres, à la fois à cause de l'augmentation du coût de l'énergie pour la cuisine, le chauffage, l'éclairage et le transport personnel et à cause de leur impact indirect sur l'alimentation et les transports publics. Dans la plupart des pays, il n'existe pas d'instrument bien ciblé de protection sociale, comme les transferts de liquide qui pourraient être augmentés pour compenser les groupes vulnérables.

Préoccupations relatives à l'impact négatif sur l'inflation, la compétitivité internationale et la volatilité des prix intérieurs de l'énergie. Les augmentations des prix de l'énergie auront des effets à court terme sur l'inflation ce qui peut susciter des attentes que les prix et les salaires vont davantage augmenter. La hausse des prix de l'énergie peut aussi déboucher sur des préoccupations relatives à la compétitivité internationale des secteurs à forte intensité d'énergie. De plus, les pays hésitent à libéraliser les prix énergétiques pour éviter la grande volatilité des prix intérieurs que pourrait causer l'évolution des prix internationaux.

Conditions macroéconomiques défavorables La résistance du public à la réforme des subventions est moins forte lorsque la croissance économique est élevée et l'inflation est faible — bien que la réforme des subventions ne puisse pas toujours être reportée et qu'elle soit souvent nécessaire dans le cadre des efforts en vue de juguler l'inflation et de stimuler la croissance.

Avantages de la réforme des subventions à l'énergie

La réforme des subventions peut doper la croissance et réduire la pauvreté et l'inégalité. Réallouer les ressources libérées par les subventions vers des dépenses publiques plus productives pourrait aider à doper la croissance à long terme. En outre, l'élimination des subventions, accompagnée d'un filet de protection sociale bien conçu et d'un relèvement des dépenses favorables aux pauvres, pourrait donner lieu à des améliorations significatives du bien-être des groupes à faible revenu à plus long terme. La réforme des subventions peut aussi contribuer à la baisse du déficit budgétaire et des taux d'intérêt, ce qui stimulerait les investissements du secteur privé et renforcerait la croissance.

En éliminant les distorsions dans les signaux des prix, la réforme des subventions peut davantage inciter à adopter des technologies qui permettent d'économiser de l'énergie. Les estimations empiriques indiquent qu'un accroissement des investissements dans des technologies plus efficaces et moins énergivores pourrait doper la croissance de près de 1 % à long terme.⁴

Enfin, l'élimination des subventions à l'énergie engendrerait d'importants progrès pour l'environnement et la santé en réduisant la pollution locale.

Feuille de route pour la réforme

Il convient de planifier soigneusement la réforme des subventions à l'énergie. Les expériences des pays suggèrent que les six ingrédients qui suivent sont essentiels à la réussite de la réforme.

Un plan exhaustif de la réforme du secteur. Ce plan doit être élaboré en consultation avec les parties prenantes et inclure des objectifs à long terme clairs de même qu'une évaluation de l'impact des réformes.

Une stratégie exhaustive de communication. Une campagne de communication bien planifiée est essentielle pour susciter un large soutien politique et public et devrait durer pendant toute la réforme. Par exemple, en Iran, la réforme des subventions a été précédée d'une large consultation avec les parties prenantes et d'une campagne efficace de relations publiques. La campagne de communication devrait informer le public du coût des subventions et des avantages de la réforme, y compris de l'épargne budgétaire engendrée qui permet de financer les dépenses hautement prioritaires en matière d'éducation, de santé, d'infrastructure et de protection sociale.

La transparence accrue de la comptabilisation des subventions dans le budget est une autre composante essentielle d'une stratégie réussie de communication. Les réformes des subventions de ces trois dernières années en Jordanie, au Maroc et en Tunisie sont généralement allées de pair avec des campagnes de communication auprès du grand public, qui faisaient notamment appel aux médias pour mettre en lumière la détermination du gouvernement à mener les réformes.

Échelonnement et calendrier adéquats des augmentations de prix. Il peut être préférable d'introduire progressivement les augmentations de prix des produits énergétiques et de les échelonner selon leur nature. Un relèvement trop brutal des prix énergétiques peut donner lieu à une opposition intense aux réformes, surtout en l'absence de communication suffisante et de mesures d'atténuation, comme cela a été le cas avec la réforme des subventions aux carburants en Mauritanie en 2008. Une stratégie progressive permettra aux ménages et aux entreprises de s'adapter et aux gouvernements de mettre en place des filets de sécurité sociale.

Amélioration de l'efficacité des entreprises d'État pour réduire les subventions à la production. Une amélioration de l'efficacité des entreprises d'État peut alléger le fardeau budgétaire du secteur énergétique.

Les producteurs d'énergie reçoivent souvent des ressources budgétaires importantes pour compenser les inefficacités de la production et du recouvrement des recettes. Le renforcement de la position financière et des résultats d'exploitation de ces entreprises est susceptible de réduire la nécessité de transferts budgétaires.

Mesures d'atténuation ciblées. Des mesures bien ciblées pour atténuer l'impact des augmentations des prix énergétiques sur les pauvres sont cruciales pour renforcer le soutien du public aux réformes des subventions. S'agissant de la compensation, les transferts de liquide ou un système de bons sont les méthodes à retenir. Lorsque les transferts de liquide ne sont pas possibles à cause de capacités administratives limitées, d'autres initiatives, telles que des programmes de travaux publics, peuvent être mises en place en attendant le développement des capacités. Il est crucial que ceux qui sont le plus durement touchés par l'élimination des subventions soient compensés dès le départ moyennant une protection sociale plus ciblée. Par exemple, lorsque le gouvernement de Mauritanie a introduit une nouvelle formule de calcul des prix du diesel en mai 2012, il a inclus des mesures d'atténuation qui étaient une composante explicite du programme de réforme des subventions à l'énergie; ces mesures ont aidé à contenir l'opposition en dépit d'un relèvement de plus de 20 % des prix sur une période de cinq mois. De même, en Iran, lors de la réforme des subventions aux carburants de 2010, des comptes bancaires ont été ouverts pour la plupart des citoyens avant la réforme et des transferts de liquide compensatoires ont été effectués sur ces comptes avant la mise en œuvre du relèvement des prix.

Dépolitisation des prix. Une réforme réussie et durable exige un mécanisme dépolitisé et basé sur des règles de fixation des prix énergétiques, ce qui minimise la possibilité que les réformes soient annulées. L'adoption d'un mécanisme automatique de fixation des prix des carburants n'est pas en soi une solution pour une réforme durable des subventions à l'énergie, mais elle devrait s'inscrire dans une stratégie plus globale de la réforme. En général, la responsabilité de la mise en œuvre d'un mécanisme automatique de fixation des prix peut être confiée à un organe indépendant, ce qui peut le protéger des pressions politiques. À plus long terme, les réformes des subventions aux produits pétroliers devraient avoir pour but la libéralisation complète des prix. En Jordanie, les autorités ont éliminé les subventions générales aux carburants en novembre 2012 et ont repris en janvier 2013 le mécanisme

mensuel d'ajustement des prix qui avait été suspendu au début de 2011. Pour atténuer l'impact social, les transferts de liquide ont été introduits.

L'heure est à l'action

L'expérience a montré que les réformes structurelles étaient plus aisées et moins coûteuses à mettre en œuvre lorsque les autorités disposent d'une marge de manœuvre budgétaire qui leur permet de choisir le rythme qui convient aux besoins particuliers du pays. C'est pourquoi les réformes des subventions peuvent être mises en œuvre de manière proactive plutôt que lorsque les pressions se font sentir.

Le FMI et d'autres partenaires peuvent aider les pays de la région MOAN à élaborer et mettre en œuvre une réforme des subventions et leur offrir un financement temporaire pour permettre une élimination progressive des subventions qui a davantage de chances de réussir.

¹ Préparé par Randa Sab à partir de «La réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences», publié sous la direction de Benedict Clements, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne et Carlo Sdravovich, 2013 (Washington, DC : Fonds monétaire international), et d'autres travaux réalisés par le Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI.

² La région MOAN inclut : l'Algérie, Bahreïn, Djibouti, l'Égypte, l'Iran, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, la Mauritanie, le Maroc, Oman, le Qatar, l'Arabie Saoudite, le Soudan, la Syrie, la Tunisie, les Émirats arabes unis et le Yémen.

³ Ces estimations de subventions peuvent être différentes de celles qui figurent dans les documents budgétaires du pays du fait des méthodologies différentes qui sont utilisées dans leur calcul pour assurer la cohérence entre les pays. Dans cette étude, les subventions énergétiques concernent le pétrole, l'électricité, le gaz naturel et le charbon.

⁴ Burniaux, J., J. Chateau, R. Duval, and S. Jamet, 2009, "The Economics of Climate Change Mitigation: How to Build the Necessary Global Action in a Cost-Effective Manner," OECD Economics Department Working Papers No. 701 (Paris: OECD); Ellis, J., 2010, "The Effects of Fossil-Fuel Subsidy Reform: A Review of Modelling and Empirical Studies" *Untold Billions: Fossil-Fuel Subsidies, Their Impacts and the Path to Reform*, (Geneva: Global Subsidies Initiative); PNUE, 2008, "Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda," Division of Technology, Industry and Economics (Paris); and von Moltke, A., C. McKee, and T. Morgan, 2004, *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing Their Impact and Designing Policy Reforms* (Sheffield: Greenleaf Publishing).