

Réforme des subventions au Moyen-Orient et en Afrique du Nord: résumé des progrès récents et prochaines étapes

Par Carlo Sdravovich, Randa Sab, Younes Zouhar et Giorgia Albertin

Les subventions, en particulier aux produits énergétiques, sont largement utilisées dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) et leur coût a augmenté du fait des récentes hausses des cours des produits de base et de l'intensification des revendications sociales, contribuant souvent à un creusement des déficits courants et budgétaires. En conséquence, la réforme des subventions a pris un nouvel élan dans la région, principalement dans les pays importateurs de pétrole, mais aussi dans certains pays exportateurs. La présente étude porte sur des réformes opérées dans la région MOAN et dans le reste du monde au cours des deux dernières décennies. Pour assurer un progrès soutenu, les pays de la région MOAN qui ont commencé à réformer leurs subventions doivent parachever le développement de leurs dispositifs de protection sociale, mettre en œuvre des mécanismes de fixation automatique des prix et restructurer leur secteur de l'énergie. Les pays qui n'ont pas encore entrepris de réformes devraient commencer à s'y préparer, notamment en améliorant la transparence et la sensibilisation au coût des subventions et en mettant en place les infrastructures nécessaires à des dispositifs de protection sociale.

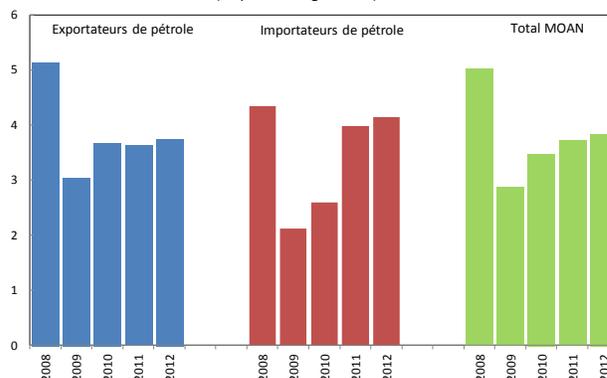
Subventions dans la région MOAN : omniprésentes, coûteuses et inefficaces

Les subventions jouent un rôle particulier dans la région MOAN, où, pendant des décennies, les subventions généralisées aux prix ont fait partie du « contrat social ». Souvent, elles remplacent les transferts monétaires et d'autres formes de soutien direct aux revenus, qui ne sont pas largement utilisés. Les dispositifs de protection sociale (hors subventions) ne sont pas bien développés et sont généralement sous-financés, représentant en moyenne moins de 0,7 % du PIB en dépenses publiques. En conséquence, les pays de la région MOAN tendent à faire face aux chocs en rehaussant les subventions ou en augmentant l'emploi et les salaires dans le secteur public, comme elles l'ont fait en réaction à l'intensification des revendications sociales qui est allée de pair avec la vague de transitions politiques dans toute la région. Dans bon nombre de pays exportateurs de pétrole, les faibles prix de l'énergie sont considérés comme une conséquence du faible coût de leur extraction, ce qui n'est pas perçu comme un coût pour le budget. Dans certains pays, le sentiment de droit acquis est profondément ancré et le bas niveau des prix de l'énergie est considéré comme un droit de citoyenneté et un élément fondamental de légitimité, qui remplace la participation politique.

Le coût des subventions dans la région MOAN est très élevé. Par rapport aux autres régions, les dépenses consacrées aux subventions, estimées sur la base de l'écart entre les prix internationaux et intérieurs, sont en moyenne bien plus élevées, et ce fardeau est de plus en plus difficile à supporter. Les subventions énergétiques en représentent la plus grande part. En 2011, les subventions énergétiques avant impôts ont coûté 236,5 milliards de dollars, soit 48 % des subventions mondiales (8,6 % du PIB régional). Elles se sont élevées à 204 milliards de dollars (8,4 % du PIB) dans les pays exportateurs de pétrole et à 33 milliards de dollars (6,3 % du PIB) dans les pays importateurs. Pour 2012, les estimations disponibles pour le diesel et l'essence indiquent que les subventions avant

impôts pour ces produits, qui représentent à elles seules environ la moitié des subventions énergétiques dans la région MOAN, ont atteint 3,8 % du PIB régional (graphique 1). Les subventions alimentaires sont répandues aussi, mais elles sont bien moins coûteuses (environ 22 milliards de dollars ou 0,7 % du PIB en 2011).

Graphique 1. MOAN : subventions avant impôts au diesel et à l'essence, 2008-12
(En pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales et calculs des services du FMI.

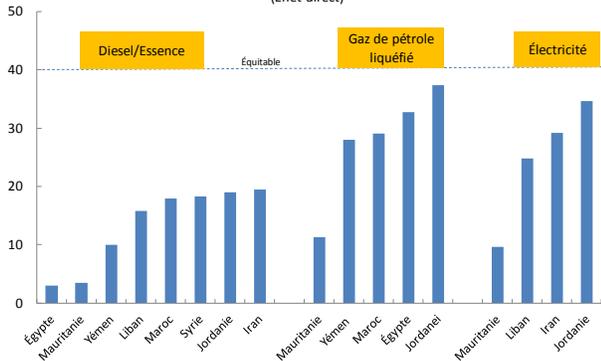
Les subventions sont censées atteindre plusieurs objectifs. Étant donné le sous-développement des dispositifs de protection sociale, les pays de la région MOAN recourent excessivement aux subventions généralisées pour soutenir les revenus réels et lutter contre la pauvreté en appliquant des prix abordables pour les produits de grande consommation, ainsi que pour protéger la population des chocs causés par les fortes variations des cours des produits de base et les fluctuations du taux de change, en particulier dans les pays importateurs de pétrole. Dans les pays producteurs de pétrole, les subventions servent aussi à partager le patrimoine des ressources naturelles parmi la population. Dans beaucoup de pays de la région MOAN, les pouvoirs publics aident certains secteurs et



soutiennent l'emploi dans le secteur privé au moyen de subventions à la production, par exemple des intrants énergétiques dont le prix est inférieur à celui du marché.

Cependant, les subventions sont souvent inefficaces et ne profitent pas aux pauvres. Les subventions généralisées aux prix, qui constituent le type de subventions le plus commun dans les pays de la région MOAN, ne sont ni bien ciblées ni rentables en tant qu'outil de protection sociale. Elles profitent peut-être aux pauvres dans une certaine mesure, mais les riches en sont les principaux bénéficiaires, car ils consomment davantage de biens subventionnés, en particulier les produits énergétiques : en 2008, en Égypte, les 40 % les plus pauvres de la population n'ont reçu que 3 % des subventions à l'essence (graphique 2).

Graphique 2. Part des subventions énergétiques qui profitent aux 40% les plus pauvres^{1/} (Effet direct)



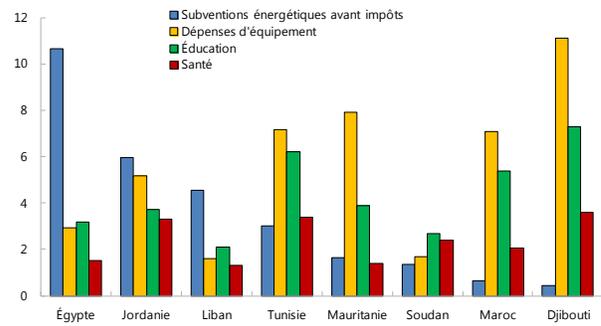
Sources : rapports du FMI et de la Banque mondiale; Djavad Salehi-Isfahani, Bryce Wilson Stucki, et Deutschmann, *The Impact of Iran's Subsidy Reform on Households: Evidence from Survey Data*, 2013; et calculs des services du FMI.
^{1/} Sur la base des données des enquêtes menées auprès des ménages entre 2003 et 2009.

Par ailleurs, les subventions, en particulier aux produits énergétiques, ont un coût économique en faussant les prix relatifs, ce qui favorise la surconsommation et la mauvaise affectation des ressources. Cela réduit les ressources exportables et limite donc l'accumulation de richesse pour les pays exportateurs d'énergie, et affaiblit le solde des transactions courantes des pays importateurs d'énergie. En outre, la surconsommation a des effets négatifs sur le trafic routier, la santé et l'environnement, et conduit à une spécialisation inefficace de la production intérieure, souvent dans des secteurs à moindre intensité de main-d'œuvre et à forte intensité d'énergie.

Les subventions découragent aussi l'investissement dans le secteur de l'énergie, et encourage la contrebande et le marché noir, ce qui peut entraîner des pénuries des produits subventionnés.

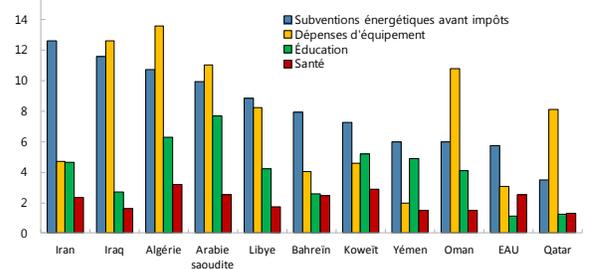
Enfin, les subventions nuisent à la croissance. Bien qu'elles puissent être utilisées pour soutenir à court terme le secteur productif, les subventions pèsent à long terme sur le potentiel de croissance, en faussant les prix, en réduisant l'investissement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et économes en énergie, en évinçant les dépenses productives consacrées au capital humain et physique, et en accroissant les inégalités du fait de l'inefficacité de l'aide apportée aux pauvres (graphiques 3-4).

Graphique 3. Importateurs de pétrole MOAN : subventions énergétiques avant impôts, dépenses d'équipement et dépenses sociales, 2011^{1/2/} (En pourcentage du PIB)



Sources : Benedict Clements, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, et Carlo Sdravlevich, *Réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences*, 2013; FMI, *Perspectives économiques régionales du Moyen-Orient et de l'Asie de l'Est et centrale*; Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.
^{1/} Inclut les subventions au pétrole, à l'électricité et au gaz naturel.
^{2/} Pour l'éducation et la santé, les données vont de 2007 à 2011.

Graphique 4. Exportateurs de pétrole MOAN : subventions énergétiques avant impôts, dépenses d'équipement et dépenses sociales, 2011^{1/2/} (En pourcentage du PIB)



Sources : Benedict Clements, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, et Carlo Sdravlevich, *Réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences*, 2013; FMI, *Perspectives économiques régionales du Moyen-Orient et de l'Asie de l'Est et centrale*; Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.
^{1/} Inclut les subventions au pétrole, à l'électricité et au gaz naturel.
^{2/} Pour l'éducation et la santé, les données vont de 2007 à 2011.

Les réformes récentes dans la région MOAN sont encourageantes

Les pressions budgétaires ont conduit à une vague de réformes, principalement dans les pays importateurs de pétrole. Depuis 2011, l'Égypte, la Jordanie, la Mauritanie, Maroc, le Soudan, la Tunisie et le Yémen ont accompli le plus de progrès dans la réforme des subventions (annexe). Les réformes ont mis l'accent sur l'augmentation des prix des carburants et des tarifs de l'électricité, moins sur les subventions alimentaires, du fait de leur coût budgétaire relativement faible et de leur forte sensibilité sur le plan social. Les réformes présentent des caractéristiques communes aux différents pays, mais différent pour ce qui est de leur préparation, de leur portée et de leur rythme :

- Dans la plupart des pays, la réforme a reposé généralement sur des plans bien préparés, qui s'inscrivaient dans une stratégie plus générale d'assainissement des finances publiques, et dans certains cas, elle a été appuyée par des campagnes de communication auprès du grand public;
- Dans certains pays, les gains tirés des fortes hausses des prix ont été annulés par les cours mondiaux élevés du pétrole et les dépréciations monétaires. Par contre, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie ont adopté un mécanisme d'ajustement des prix pour porter les prix intérieurs des carburants aux niveaux internationaux.

- La réforme s'est accompagnée de mesures de compensation, soit la mise en place ou le renforcement de mesures d'atténuation ciblées, telles que les transferts monétaires, soit des mesures moins efficaces, telles qu'une augmentation des salaires dans le secteur public.
- Dans tous ces pays, le FMI a contribué à la réforme des subventions en fournissant des conseils et de l'assistance technique.

Les pays exportateurs de pétrole ont accompli des progrès également, même s'ils ont été plus limités. Comme les pressions budgétaires sont aujourd'hui moins évidentes dans de nombreux pays exportateurs de pétrole, la réforme des subventions n'y semble pas encore urgente, mais elle est de plus en plus envisagée. En 2010, l'Iran a engagé une vaste réforme des subventions, qui se poursuit. La même année, l'Arabie Saoudite a relevé le prix moyen de l'électricité pour les usagers autres que les ménages. Plus récemment, le Bahreïn, Dubaï et le Qatar ont commencé à relever les prix des carburants et de l'électricité afin d'alléger la charge budgétaire et de s'attaquer aux distorsions économiques, tandis que le Koweït envisage d'éliminer les subventions au diesel.

L'expérience récente montre aussi que les réformes dans la région MOAN doivent encore surmonter de nombreux obstacles. Le rôle particulier joué par les subventions constitue un obstacle important, mais il y en a d'autres. Bien qu'elle bénéficie à la croissance à long terme, l'élimination des subventions aura des effets inflationnistes à court terme et pèsera sur la compétitivité des secteurs qui dépendent de produits et services subventionnés. Dans la plupart des pays exportateurs de pétrole, la simple taille des programmes de subventions les rend particulièrement difficiles à réformer. La stabilité politique joue un rôle important aussi, car beaucoup de pays considèrent que la réforme des subventions est une source potentielle de troubles, surtout dans le contexte actuel. Par ailleurs, pour certains gros exportateurs de pétrole, tels que la Libye et l'Irak, il est très difficile d'engager un programme de réforme des subventions étant donné l'instabilité politique et le manque de sécurité.

L'économie politique est peut-être le frein le plus important. Il peut s'agir de la résistance d'un groupe petit mais organisé de perdants potentiels de la réforme, du décalage entre la perte immédiate de subventions et les avantages tirés à terme de dépenses sociales mieux ciblées et plus efficaces, et du manque de confiance dans la capacité des pouvoirs publics à établir et à gérer des dispositifs de protection sociale tout en assurant un bon usage des économies réalisées. Pour s'attaquer à ces facteurs de résistance, il convient de bien concevoir les réformes, notamment en présentant des arguments objectifs en faveur de la réforme, en accroissant la transparence et en exploitant des campagnes de communication, en créant des coalitions de bénéficiaires des réformes et en inscrivant la réforme des subventions dans un plan de réforme plus global.

Il reste beaucoup à faire

Il convient de consolider les réformes récentes. L'étude analyse 25 réformes dans divers pays du monde afin d'établir des facteurs de succès, qu'elle examine ensuite dans le contexte des réformes récentes dans la région MOAN (encadré et tableau 1). Pour les autorités des pays qui ont engagé des

réformes, l'étude montre comment s'appuyer sur les progrès déjà accomplis :

- En parachevant le développement de dispositifs bien ciblés de protection sociale;
- En établissant un calendrier précis pour porter progressivement les prix intérieurs aux niveaux internationaux;
- En dépolitisant la tarification en mettant en place, ou en appliquant plus rigoureusement, des mécanismes automatiques de fixation des prix, peut-être combinés avec des mécanismes de lissage ;
- En s'attaquant aux subventions dans le secteur de l'énergie (ce qui exige peut-être une restructuration du secteur) qui entraînent des pertes pour les compagnies d'électricité publiques.

Éléments d'une réforme réussie des subventions

Il n'y a pas de panacée pour le succès d'une réforme des subventions, et les pays doivent adapter leur stratégie de réforme à leur propre situation ; cependant, l'étude recense un certain nombre de facteurs qui accompagnent souvent une réforme réussie :

- ✓ Une préparation minutieuse, y compris une bonne planification du rythme et de la portée des réformes, avec l'assistance technique de partenaires internationaux;
- ✓ Une forte volonté de réforme de la part des autorités, qui obtiennent un consensus favorable à la réforme en communiquant et en créant des coalitions;
- ✓ La mise en place ou le développement de dispositifs efficaces de protection sociale pour atténuer les effets de la réforme des subventions sur les populations vulnérables;
- ✓ Des conditions économiques favorables, en particulier une croissance économique relativement élevée ;
- ✓ Un gouvernement multipartite qui dégage un consensus en faveur de la réforme parmi différents partis.

Les pays qui n'ont pas encore engagé de réforme peuvent prendre des mesures pour préparer le terrain. En particulier, ils peuvent améliorer la transparence en ce qui concerne les coûts et les bénéficiaires des subventions, et rassembler des données sur la consommation des ménages et la pauvreté qui aideront à mettre en place ou à améliorer les dispositifs de protection sociale. Les réformes effectuées par le passé indiquent que la préparation, la mise en place d'un consensus et l'application de réformes bien conçues prennent plusieurs années. Les pays doivent donc commencer à agir dès aujourd'hui pour se donner la chance d'engager une réforme durable.

Tableau 1. État d'avancement des réformes des subventions les plus récentes dans la région MOAN sur la base des principaux facteurs de succès

	Préparation	Rythme graduel d'ajustement	Portée des réformes	Consensus et stratégie de communication	Rôle des partenaires	Mesures d'atténuation
Égypte	✓				✓	✓
Jordanie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mauritanie	✓	✓	✓		✓	✓
Maroc	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Soudan					✓	✓
Tunisie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Yémen	✓				✓	✓

Source : rapports des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV.

Pour tous les pays, il est essentiel de s'attaquer à l'impact social de la réforme. En particulier en Égypte, en Jordanie, en Libye, au Maroc, en Tunisie et au Yémen, où des transitions politiques sont en cours, les dirigeants et les partenaires internationaux doivent avancer prudemment, et doser et échelonner les réformes de manière à trouver un juste équilibre entre d'une part, le rendement sur le plan du budget et de l'efficacité et, d'autre part, les mesures d'atténuation. Il s'agirait peut-être, par exemple, de commencer par des augmentations de prix qui ont moins d'impact sur les populations pauvres pour ensuite éliminer progressivement les subventions alimentaires, qui sont sensibles sur le plan social. Il est donc crucial de bien prévoir le développement des dispositifs existants de protection sociale ou la mise en place de mesures d'atténuation bien ciblées.

Pour plus d'informations, voir *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa : Recent Progress and Challenges Ahead*, disponible en juillet 2014 en anglais, à l'adresse <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=276>.

Annexe. Réformes récentes des subventions dans la région MOAN¹

Pays	Mesures récentes	Principales mesures d'atténuation	Prochaines étapes
Égypte	<p>2012–13 : le prix de l'essence octane 95 est augmenté de 112 % pour les véhicules haut de gamme; le prix du mazout est augmenté de 33 % pour les secteurs à faible intensité d'énergie et de 50% pour les secteurs à forte intensité d'énergie.</p> <p>Janvier 2013 : les prix de l'électricité pour les ménages sont ajustés de 16 % en moyenne, et les prix du gaz naturel et du mazout pour la production d'électricité sont révisés à la hausse d'un tiers.</p> <p>Juillet 2014 : les prix du carburant et du gaz naturel sont augmentés de 40-78%; les tarifs de l'électricité de 20-50%.</p>	<p>Pas de changement du tarif de l'électricité pour la plus basse tranche de consommation.</p> <p>Extension de la couverture sociale.</p>	<p>Achever la distribution des cartes intelligentes. Développer les programmes sociaux prioritaires et les transferts monétaires ciblés.</p>
Jordanie	<p>Juin 2012 : les tarifs de l'électricité sont relevés pour certains secteurs (banques, télécommunications, hôtels, mines) ainsi que les grandes entreprises intérieures et les ménages.</p> <p>Novembre 2012 : les subventions aux carburants sont éliminées.</p> <p>Janvier 2013 : le mécanisme d'ajustement mensuel des prix des carburants est rétabli.</p> <p>Août 2013 et janvier 2014 : les tarifs de l'électricité sont relevés de 7,5-15 %.</p>	<p>Transferts monétaires en faveur des ménages se situant au-dessous d'un certain seuil de revenu (70 % de la population) si le cours du pétrole est supérieur à 100 dollars</p>	<p>Relever progressivement les tarifs de l'électricité et développer de nouvelles sources d'énergie ayant des coûts de production plus faibles.</p>
Mauritanie	<p>Mai 2012 : une nouvelle formule de fixation automatique des prix du diesel est mise en place, pour porter les prix intérieurs des carburants aux niveaux internationaux.</p> <p>Janvier 2012 : le tarif de l'électricité est relevé pour le secteur des services.</p>	<p>Réorientation graduelle du dispositif de protection sociale vers des mécanismes de transferts monétaires bien ciblés.</p>	<p>Veiller à l'application automatique de la formule de calcul du prix du diesel. Éliminer les subventions à l'électricité et au gaz. Établir un programme national de transferts monétaires.</p>
Maroc	<p>Juin 2012 : les prix du diesel, de l'essence et du mazout industriel sont relevés de 14 %, de 20 % et de 27 %, respectivement.</p> <p>Septembre 2013 : un mécanisme d'indexation partielle de certains produits pétroliers est mis en place. En conséquence, les prix du diesel, de l'essence et du mazout sont augmentés de 8,5 %, de 4,8 % et de 14,2 %, respectivement.</p> <p>Janvier 2014 : les subventions à l'essence et au mazout industriel sont éliminées, et leurs prix sont revus deux fois par mois.</p> <p>Février 2014 : la subvention au diesel par unité est réduite, et des réductions trimestrielles supplémentaires sont annoncées pour le reste de 2014.</p>	<p>Renforcement graduel du dispositif existant de protection sociale et du ciblage des groupes vulnérables grâce à des améliorations dans l'éducation, la santé et l'aide aux veuves pauvres et aux personnes handicapées.</p> <p>Appui aux transports publics.</p>	<p>Continuer de mettre en œuvre la réforme globale des subventions tout en mettant en place des programmes de transferts monétaires et d'autres programmes d'assistance sociale.</p>
Soudan	<p>Juin 2012 : les prix de l'essence, du diesel et du gaz de pétrole liquéfié augmentent de 47 %, de 23 % et de 15 %, respectivement ; les prix du carburant aviation sont libéralisés.</p> <p>Septembre 2013 : les prix du diesel, de l'essence et du gaz de pétrole liquéfié augmentent de 74,7 %, de 68,0 % et de 66,7 %, respectivement.</p>	<p>Augmentation d'environ 100 SDG des salaires dans le secteur public; allocation mensuelle de 150 SDG pour environ 500 000 familles pauvres de zones urbaines ; prime d'assurance santé plus basse pour environ 500 000 familles pauvres ; exemption des frais d'enseignement et de transport pour les personnes handicapées.</p>	<p>Éliminer progressivement les subventions restantes aux produits pétroliers et autres, tout en renforçant le dispositif de protection sociale en augmentant les dépenses sociales et en établissant un dispositif plus cohérent et mieux ciblé.</p>



Tunisie	<p>Septembre 2012 : les prix de l'essence et du diesel ainsi que les tarifs de l'électricité augmentent de 7 % en moyenne.</p> <p>Mars 2013 : les prix des mêmes produits augmentent de 7-8 % en moyenne.</p> <p>Janvier 2014 : les subventions énergétiques aux cimenteries ont été réduites de moitié et totalement éliminées en juin 2014. Le tarif de l'électricité et les prix du gaz naturel augmentent de 10 % en janvier et en mai 2014 pour les clients basse et moyenne tension.</p> <p>Juillet 2014 : les prix d'essence sont augmentés de 6,4% et ceux du diesel d'environ 7%.</p>	<p>Mise en place d'un tarif d'électricité minimal pour les ménages consommant moins de 100 kWh par mois. Création d'un nouveau programme de logement social pour les familles nécessiteuses. Augmentation de la déduction d'impôt pour les ménages les plus pauvres.</p>	<p>Éliminer progressivement les subventions énergétiques en relevant les tarifs de l'électricité et les prix des carburants. Mettre en place une nouvelle stratégie ciblée d'aide aux ménages. Établir un nouveau registre unifié pour les ménages vulnérables.</p>
Yémen	<p>2011-12 : les prix de l'essence augmentent de 66 %, et les prix du diesel et du pétrole lampant sont doublés.</p> <p>2013 : les prix du diesel sont unifiés pour tous les utilisateurs, y compris le secteur de l'électricité.</p> <p>Juin 2014 : les entreprises du secteur privé sont autorisées d'importer directement le diesel pour leur propre usage aux prix internationaux.</p>	<p>Extension de la couverture du Fonds de protection sociale à 500 000 familles supplémentaires.</p>	<p>Continuer de réduire les subventions énergétiques en relevant progressivement les prix des carburants. Renforcer l'aide aux ménages en développant le Fonds de protection sociale.</p>

1/ Le tableau reflète l'information disponible au juillet 2014 et comprend certaines mesures introduites après la finalisation de l'étude principale.