

Bulletin du FMI

MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD

Au Moyen-Orient, les subventions coûteuses doivent être remplacées par des dispositifs mieux ciblés

Bulletin du FMI en ligne
Le 14 mai 2012



Station-essence au Caire. En Égypte, les subventions alimentaires et énergétiques ont représenté globalement plus de 8 % du PIB en 2011 (photo : Khaled Elfiqi/EPA)

- Les subventions généralisées des prix, très répandues au Moyen-Orient, sont souvent coûteuses et inefficaces
- Les dispositifs de protection sociale ciblés offrent un meilleur soutien et libèrent des ressources pour les dépenses prioritaires
- Toute réforme des subventions devrait s'inscrire dans une stratégie de réforme plus large visant à réduire la pauvreté et à promouvoir une croissance partagée

Face au niveau élevé des prix des produits de base ou pour mieux répartir la richesse tirée des ressources naturelles, un grand nombre de gouvernements des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) subventionnent généreusement les prix énergétiques et alimentaires. Cette forme de protection sociale, qui part d'un bon sentiment, grève de plus en plus les budgets publics et accroît les dettes, mais ce n'est pas nécessairement le moyen le plus efficace d'aider les populations les plus vulnérables, ont expliqué les participants à un récent séminaire du FMI.

Les transitions sociales et politiques sans précédent que vivent actuellement beaucoup de pays de la région traduisent un désir collectif de dépasser le *statu quo* pour adopter de nouvelles politiques socioéconomiques. «Pour que la transition politique réussisse, il faut que l'assise économique soit solide ... et il serait malhonnête de prétendre que les stratégies économiques actuelles vont répondre aux espoirs des jeunes qui se sont sacrifiés au nom du changement», a déclaré Nemat Shafik, Directrice générale adjointe du FMI.

Lors d'un [séminaire](#) animé par Al-Jazeera, qui s'est tenu à Washington en marge des [réunions du printemps 2012 du FMI et de la Banque mondiale](#), les participants ont commenté l'expérience des pays de la région MOAN, et au-delà, en ce qui concerne la réforme des systèmes de subventions, qui sont extrêmement onéreux et inefficaces. Ils ont aussi débattu de la tâche difficile que représente la suppression progressive des subventions universelles des prix au profit de formes mieux ciblées de protection sociale.

Une politique coûteuse pour de maigres avantages

La région MOAN se distingue des autres régions par son recours massif aux subventions généralisées des prix, en particulier des prix alimentaires et énergétiques : le Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI estime le coût de ces subventions à environ 210 milliards de dollars pour 2011, soit plus de 7 % du PIB régional, dont 80 % environ de subventions énergétiques.

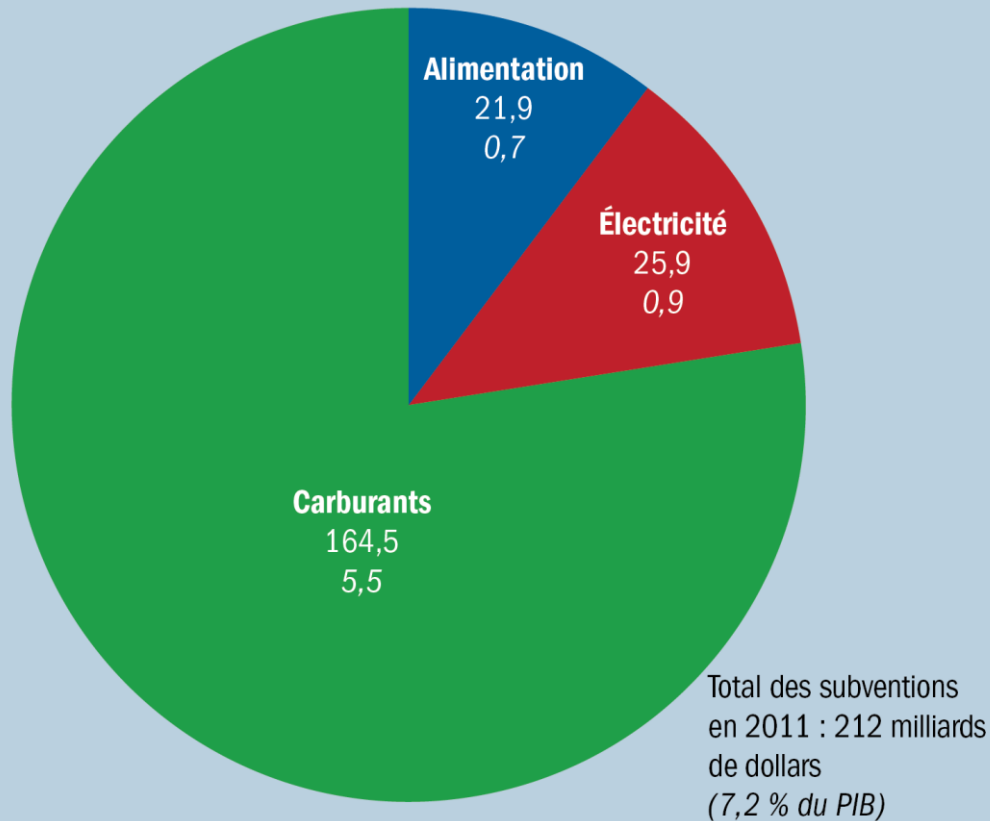
Selon l'Agence internationale de l'énergie, la région MOAN a compté en 2009 pour près des deux tiers des subventions aux prix pétroliers dans le monde. «La plupart des subventions des prix dans le monde sont concentrées dans cette région ... car les autres pays sont nombreux à avoir abandonné ce type de subventions au profit de meilleurs systèmes de protection sociale», a expliqué M^{me} Shafik.

Ce sont les pays exportateurs de pétrole qui s'en tirent le moins bien dans ce domaine, car, compte tenu des richesses naturelles de ces pays, la population considère comme un droit l'accès à des carburants bon marché. En général, les pays de la région qui importent du pétrole s'en sortent mieux, mais, d'après les estimations, les subventions y grèvent aussi les budgets publics; ainsi, il ressort des estimations du FMI que, globalement, les subventions des prix alimentaires et énergétiques ont représenté en 2011 plus de 8 % du PIB en Égypte et en Jordanie.

Coup de pouce pour payer les factures

La région Moyen-Orient/Afrique du Nord se distingue par son recours aux subventions généralisées des prix, en particulier des prix alimentaires et énergétiques.

(milliards de dollars; pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

Les dispositifs de protection sociale, qui sont mieux ciblés sur les pauvres, et l'assurance sociale jouent un rôle secondaire dans la région. En particulier, les transferts en espèces et les autres formes de soutien direct des revenus ne sont pas très répandus et, là où ils existent, ils sont insuffisamment financés.

Dans toute la région MOAN, les subventions généralisées des prix ne sont pas très efficaces pour aider les pauvres, qui reçoivent au bout du compte une part relativement faible des dépenses consacrées aux subventions. «L'idée que les subventions énergétiques généralisées peuvent aider les pauvres est un mythe; ils n'en reçoivent que 20 % et les 80 % restants profitent à ceux qui n'en ont pas besoin», a déclaré M^{me} Shafik. M. Umayya Toukan, Ministre des Finances de Jordanie, a abondé dans ce

sens en ajoutant : «Le système de subventions généralisées actuel n'atteint pas son objectif, car la majorité des subventions profite aux riches».

L'autre solution possible

Tous les participants se sont entendus sur la nécessité de remplacer les [régimes ruineux de subventions des prix](#), qui bénéficient essentiellement aux nantis, par des dispositifs ciblés de sécurité sociale qui protègent mieux les pauvres. De l'avis de tous les participants, les dispositifs de sécurité sociale sont plus économiques et libèrent donc davantage de ressources budgétaires pour les autres dépenses prioritaires, telles que l'investissement dans les infrastructures, l'éducation et la santé, qui bénéficient à l'ensemble de la population. À titre d'exemple, alors que la Jordanie a consacré plus de 8 % de son PIB aux subventions en 2011, elle n'a prévu dans son budget que 1,4 % du PIB pour l'investissement dans la santé et l'éducation.

À l'instar des autres participants, José Antonio González Anaya, Sous-secrétaire aux Finances du Mexique, a estimé qu'une réforme du système de subventions généralisées était «inévitable». Selon lui, «le Mexique consacre une part importante de son budget aux pauvres, mais pas de façon généralisée».

Les dispositifs de protection sociale ont un effet bien plus profond que les subventions généralisées des prix. Par exemple, d'après les estimations du FMI, des systèmes bien conçus de transferts en espèces dans les pays de la région MOAN permettent en général qu'environ 50 % à 75 % des dépenses atteignent les 40 % les plus pauvres de la population, contre 20 % des dépenses consacrées aux subventions énergétiques et 35 % aux subventions alimentaires.

L'expérience des pays

Beaucoup de pays ciblent leur aide en fonction des catégories sociales, en limitant par exemple les prestations aux enfants ou aux retraités, ou encore aux ménages de certaines zones géographiques. Ils peuvent aussi distribuer des bons à des ménages cibles pour leur permettre de consommer une certaine quantité «vitale» de produits énergétiques et alimentaires subventionnés.

«Il existe de nombreux moyens de cibler l'aide aux pauvres : on peut subventionner les produits qu'ils consomment, viser les régions où ils vivent, ou encore les faire bénéficier de tarifs sociaux et de transferts en espèces», a précisé M^{me} Shafik.

Ainsi, dans le cadre de sa réforme des subventions alimentaires du début des années 90, la Jordanie a rationné le sucre, le riz et le lait en poudre à des prix bas administrés en mettant en place un système de bons.

Au Mexique, le dispositif *Tortivales* adopté en 1990 permettait aux ménages urbains pauvres de recevoir un kilo de tortillas par jour en utilisant des cartes à puce, distribuées sous conditions de ressources. Par la suite, ce système a été

progressivement éliminé et intégré à *Oportunidades*, un programme de transferts conditionnels en espèces.

En Turquie, les subventions généralisées des prix ont été supprimées progressivement entre les années 80 et le début de l'année 2000, dans le contexte d'un programme plus large d'ajustement macroéconomique. «Nous avons très lourdement taxé les carburants et utilisé ces recettes pour l'éducation, la santé et les transferts en espèces au profit des pauvres», a déclaré Mehmet Şimşek, Ministre des Finances de la Turquie.

En Iran, le gouvernement a adopté un système de compensation en espèces conçu pour être déployé en liaison avec une forte hausse des prix des carburants. À l'origine, le transfert en espèces était destiné aux ménages pauvres, mais par la suite il fut étendu à l'ensemble de la population pour accroître les chances de succès de la réforme.

L'impact sur la stabilité macroéconomique et la croissance

De l'avis des participants au séminaire, toute réforme des subventions doit s'inscrire dans une stratégie plus large de réforme économique. Tous estiment que des politiques macroéconomiques et structurelles bien conçues sont indispensables pour soutenir la croissance tout en réduisant le chômage et la pauvreté.

M. Anaya a souligné qu'aucun pays n'a jamais connu une croissance soutenable sans stabilité macroéconomique, ce qui suppose, entre autres choses, une discipline budgétaire. Selon lui, «la réforme du système de subventions des prix a aidé le Mexique à se développer plus vite que les pays qui conservent un régime de subventions généralisées».

D'après M. Şimşek, les déficits élevés et chroniques, de même que le fort niveau d'endettement de la Turquie pendant les années 90 étaient dus en partie au système coûteux de subventions des prix. À l'époque, le financement du déficit budgétaire par la banque centrale a conduit à des épisodes de poussée inflationniste dont les pauvres ont le plus souffert. En définitive, la réforme du régime de subventions a aidé à ramener le déficit budgétaire près de zéro, à réduire sensiblement le ratio dette/PIB et à accroître l'aide en faveur des pauvres.

Les transitions politiques en cours compliquent certes la tâche des dirigeants de la région MOAN qui souhaiteraient engager une réforme des subventions, mais, comme l'a souligné M. Toukan, il n'y a pas d'autre solution que d'abandonner le système actuel de subventions des prix, qui «engendre des déficits budgétaires et courants insoutenables».

Le rôle de la communication

Les participants sont convenus que, pour réussir, une réforme des subventions nécessite une campagne de communication qui mette en valeur les avantages de la réforme, crée l'élan politique nécessaire et suscite des attentes réalistes quant à ce qui peut être accompli.

L'un des messages importants à faire passer à la population est que les économies budgétaires ainsi réalisées seront utilisées au profit de tous, par exemple pour maintenir ou accroître les dépenses publiques consacrées à l'éducation, à la santé et aux infrastructures.

«Pour supprimer progressivement les subventions des prix, il est indispensable de construire un consensus politique et d'élaborer un plan de communication», a dit M^{me} Shafik. M. Toukan a ajouté : «Il incombe aux dirigeants d'expliquer au public les implications du maintien d'un système de subventions insoutenable qui conduit à l'accumulation de déficits budgétaires et de dettes».

M. Şimşek a insisté sur le fait que la réforme des subventions des prix n'aura pas forcément un coût politique si «elle est bien conçue et bien expliquée, et si elle est accompagnée d'autres solutions, telles que l'accès gratuit à l'éducation et aux soins pour les pauvres, l'abaissement des taxes qui frappent les denrées de première nécessité et le relèvement des taxes sur les automobiles et la consommation de carburants».

La contribution du FMI

Selon M^{me} Shafik, le FMI peut fournir des conseils techniques et aider à tirer les enseignements de l'expérience collective de tous ses pays membres. Il sera crucial d'améliorer la qualité des dépenses publiques et de régler le problème des subventions, a-t-elle dit, pour répondre aux besoins sociaux de la région, accroître l'investissement, et réduire les déficits budgétaires qui alourdissent l'endettement et réduisent l'accès du secteur privé au crédit.