



ÉTUDES DE CAS SUR LA RÉFORME DES SUBVENTIONS À L'ÉNERGIE : ENSEIGNEMENTS ET CONSÉQUENCES

28 janvier 2013

Document préparé par

une équipe des services du FMI, dirigée par Benedict Clements et composée de David Coady, Stefania Fabrizio, Allan Dizioli, Katja Funke, Javier Kapsoli, Kangni Kpodar, Alvar Kangur, Masahiro Nozaki, Baoping Shang, Mauricio Soto, Vimal Thakoor, Louis Sears et Lilla Nemeth (tous du Département des finances publiques); Trevor Alleyne, Mauricio Villafuerte, Anton Op de Beke, Geneviève Verdier, Clara Mira, Farayi Gwenhamo, Antonio David et Mumtaz Hussain (du Département Afrique); Andreas Bauer, Carlo Sdravovich, Ozgur Demirkol, Kamal Krishna, Luc Moers, Dragana Ostojic et Younes Zouhar (du Département Moyen-Orient et Asie Centrale). Les orientations générales ont été données par Sanjeev Gupta (Département des finances publiques), Roger Nord (Département Afrique) et Daniela Gressani (Département Moyen-Orient et Asie Centrale). L'aide à la production a été assurée par Jeffrey Pichocki, Mileva Radisavljević et Pierre Jean Albert (Département des finances publiques).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
SUBVENTIONS DES PRODUITS PÉTROLIERS	6
A. Brésil	6
B. Chili	12
C. Ghana	17
D. Indonésie	22
E. République islamique d'Iran	27
F. Mauritanie	31
G. Namibie	37

H. Niger	44
I. Nigéria	51
J. Pérou	58
K. Philippines	63
L. Afrique du Sud	67
M. Turquie	70
N. Yémen	75

ENCADRÉ

1. Nigéria : Justification de l'élimination des subventions	54
---	----

GRAPHIQUES

1. Brésil : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1990–2012	8
2. Brésil : Évolution des prix des carburants 1995–2011	9
3. Chili : Solde du fonds de stabilisation des carburants, 1991–2012	14
4. Ghana : Évolution des prix des carburants, 2000–2012	19
5. Indonésie : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1997–2011	24
6. Mauritanie : Prix du gasoil à la pompe et écart de prix, 2011–12	34
7. Namibie : Fonds national de l'énergie et compte de lissage, 1990–2011	40
8. Namibie : Évolution macroéconomique et réforme des subventions à l'énergie, 1990–2011	42
9. Niger : Variations des prix des carburants, 2005–2011	47
10. Niger : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 2008–2011	48
11. Nigéria : Prix internationaux et intérieurs des carburants, 2006–2011	52
12. Pérou : Cours internationaux et coût budgétaire des subventions aux carburants	60
13. Philippines : Évolution macroéconomique et réformes des subventions, 1993–2011	64
14. Afrique du Sud : Structure du prix de l'essence à la pompe et taxes, 2001–2012	68
15. Turquie : Évolution macroéconomique et réforme des subventions à l'énergie, 1990–2011	72
16. Turquie : Essence et gasoil : taxe nette, 2000–2011	73
17. Yémen : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1999–2011	77
18. Yémen : Prix des carburants et prix internationaux entièrement répercutés, 2005–2012	78
19. Arménie : Tarifs résidentiels de l'électricité, 1995–2011	82
20. Arménie : Déficit financier du secteur de l'électricité, 1994–2004	83
21. Arménie : Taux de recouvrement des frais d'électricité, 1996–2003	84
22. Arménie : Évolution macroéconomique et réforme des subventions, 1993–2011	85
23. Brésil : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'électricité	91
24. Kenya : Coûts invisibles du secteur énergétique, 2001–08	96
25. Mexique : Évolution macroéconomique et réformes des subventions, 1998–2011	102
26. Philippines : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'électricité	106
27. Pologne : Prix du charbon en Pologne et sur divers marchés internationaux	110
28. Pologne : Évolution macroéconomique et réformes du secteur du charbon	111
29. Pologne : Indicateurs de la réforme du secteur du charbon, 1990–2002	112

30. Turquie : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie _____	117
---	-----

TABLEAUX

1. Synthèse des épisodes de réformes des subventions énergétiques par pays _____	5
2. Brésil : Principaux indicateurs macroéconomiques sur certaines années entre 2000 et 2011 ____	6
3. Chili : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	12
4. Ghana : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	17
5. Indonésie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	22
6. Iran : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2005–2011 _____	27
7. Mauritanie : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	31
8. Namibie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	37
9. . Niger : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	44
10. Nigéria : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	51
11. Nigéria : Variations des prix des carburants et de leurs subventions, 2006–2012 _____	53
12. Pérou : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	58
13. Pérou : Dépenses du Fonds de stabilisation par catégorie de produit, 2011 _____	61
14. Philippines : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	63
15. Afrique du Sud : Principaux indicateurs macroéconomiques, 1993–2011 _____	67
16. Turquie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	70
17. Yémen : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	75
18. Arménie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011 _____	80
19. Arménie : Part de l'électricité dans les dépenses des ménages _____	86
20. Brésil : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	88
21. Kenya : Principaux indicateurs économiques _____	93
22. Kenya : Principaux indicateurs énergétiques et macroéconomiques _____	96
23. Mexique : Principaux indicateurs économiques, 2000–2011 _____	100
24. Philippines : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	105
25. Pologne : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	109
26. Pologne : Principaux indicateurs de l'industrie minière du charbon, 1990–2006 _____	112
27. Turquie : Dépenses du Fonds de stabilisation des prix pétroliers par type de produit, 2011	115
28. Ouganda : Principaux indicateurs macroéconomiques _____	118
29. Ouganda : Subventions budgétaires explicites au secteur de l'électricité _____	120
30. Ouganda : Déficit quasi-budgétaire du secteur énergétique _____	121

INTRODUCTION

Les études de cas rassemblées dans le présent supplément illustrent les expériences de réformes des subventions énergétiques réalisées par certains pays et constituent la base des enseignements énoncés dans le document principal. Les pays étudiés ont été sélectionnés en fonction de la disponibilité des données et des informations préalablement recueillies sur les réformes (tableau 1). Les 22 études de cas nationales ont aussi été choisies pour représenter toutes les régions du monde et la diversité des résultats entraînés par les réformes. Elles portent sur 19 pays, dont sept d’Afrique subsaharienne, deux pays en développement d’Asie, trois du Moyen-Orient et d’Afrique du Nord, quatre de la région Amérique Latine et Caraïbes, ainsi que trois pays d’Europe centrale et orientale et de la CEI. Ces études sont réparties par produit énergétique : 14 portent sur la réforme des subventions des produits pétroliers, sept sur celle des subventions de l’électricité et une sur la réforme des subventions du charbon. Le nombre plus important d’études sur les subventions des carburants s’explique par la plus grande disponibilité de données et d’études précédemment faites sur ces réformes. Chaque étude de cas suit la même structure : présentation du contexte et description des réformes, analyse de leur impact sur les prix ou sur les subventions et évaluation de leur succès ou de leur échec, présentation des mesures d’atténuation mises en œuvre pour susciter l’adhésion de l’opinion publique et compenser les effets défavorables sur les plus démunis, et enfin, énoncé des enseignements à tirer pour l’élaboration de futures réformes.

Ces études de cas illustrent à la fois des réussites et des échecs des réformes des subventions entreprises ces vingt dernières années. Les 22 études de cas portent sur 28 grands épisodes de réformes (tableau 1). Dans certains cas, les gouvernements ont essayé de réduire le poids budgétaire des subventions en augmentant les prix de l’énergie à la consommation ou en améliorant l’efficacité des entreprises énergétiques nationales. Dans d’autres cas, ils ont tenté de réduire les subventions avant taxes mais dans d’autres encore ils ont aussi essayé de rétablir la fiscalité énergétique aux niveaux préalablement existants. Parmi les cas présentés, certains pays ont réussi à mettre en œuvre des réformes qui ont conduit à une diminution permanente et durable des subventions (succès); d’autres ont pu réduire les subventions pendant un an au moins avant qu’elles ne réapparaissent ou ne demeurent problématiques (succès partiel); et d’autres pays enfin ont vu leurs réformes échouer, lorsque les hausses de prix ou les mesures d’amélioration de l’efficacité des entreprises énergétiques ont été battues en brèche peu après leur mise en place (échec). Sur les 28 épisodes de réformes, 12 ont été classés en succès, 11 en succès partiels et cinq en échecs.

Tableau 1. Synthèse des épisodes de réformes des subventions énergétiques par pays

Region/Country	Energy product	Reform episode	Reform outcome	Reform impact	IMF-supported program during the reform episode	Conditionality on energy subsidy reform
CEE-CIS						
Turkey	Fuel	1998	Successful	SOEs turned from net loss to net profitability	Yes	Yes
Armenia	Electricity	Mid-1990s	Successful	Electricity sector financial deficit declined from 22 percent of GDP in 1994 to zero after 2004	Yes	Yes
Turkey	Electricity	1980s	Successful	Generated additional revenues for maintenance	Yes	Yes
Poland	Coal	1990–1998	Unsuccessful	n.a.	Yes	Yes
	Coal	1998	Successful	The industry became financially viable and achieved substantial reduction in government transfer	No	
Emerging and Developing Asia						
Indonesia	Fuel	1997	Unsuccessful	n.a.	Yes	Yes
	Fuel	2003	Unsuccessful	n.a.	No	
	Fuel	2005	Partially successful	Subsidies declined from 3.5 percent of GDP in 2005 to 1.9 percent in 2006	No	
	Fuel	2008	Partially successful	Subsidies declined from 2.8 percent of GDP in 2008 to 0.8 percent in 2009	No	
Philippines	Fuel	1996	Successful	0.1+ percent of GDP	Yes	Yes
Philippines	Electricity	2001	Successful	Subsidies declined from 1.5 percent of GDP in 2004 to zero in 2006	No	
LAC						
Brazil	Fuel	Early 1990s–2001	Successful	From 0.8 percent of GDP in subsidies in mid-1990s to revenue generating since 2002	Yes	Yes
Chile	Fuel	Early 1990s	Successful	n.a.	No	
Peru	Fuel	2010	Partially successful	0.1 percent of GDP	No	
Brazil	Electricity	1993–2003	Successful	0.7 percent of GDP	Yes	Yes
Mexico	Electricity	1999/2001/2002	Unsuccessful	n.a.	Yes	No
MENA						
Iran	Fuel	2010	Partially successful	Growth in the consumption of petroleum products initially stabilized	No	
Mauritania	Fuel	2008	Unsuccessful	n.a.	Yes	No
	Fuel	2011	Partially successful	Subsidies declined from 2 percent of GDP in 2011 to close to zero in 2012	Yes	Yes
Yemen	Fuel	2005	Partially successful	Subsidies declined from 8.7 percent of GDP in 2005 to 8.1 percent in 2006	No	
	Fuel	2010	Partially successful	Subsidies declined from 8.2 percent of GDP in 2010 to 7.4 percent in 2011	Yes	Yes
Sub-Saharan Africa						
Ghana	Fuel	2005	Partially successful	50 percent price increase on average	No	
Namibia	Fuel	1997	Partially successful	0.1+ percent of GDP	No	
Niger	Fuel	2011	Partially successful	0.9 percent of GDP	No	
Nigeria	Fuel	2011–2012	Partially successful	Subsidies declined from 4.7 percent of GDP in 2011 to 3.6 percent in 2012	No	
South Africa	Fuel	1950s	Successful	Successfully avoided subsidies and secured supply	No	
Kenya	Electricity	Mid-1990s	Successful	Subsidies declined from 1.5 percent of GDP in 2001 to zero in 2008	Yes	Yes
Uganda	Electricity	1999	Successful	2.1 percent of GDP	Yes	Yes

Source : Services du FMI.

Note: ECE-CEI=Europe centrale et de l'Est et Communauté des états indépendants, ALC=Amérique latine et Caraïbes, MOAN=Moyen-Orient et Afrique du Nord.

SUBVENTIONS DES PRODUITS PÉTROLIERS

A. Brésil¹

Tableau 2. Brésil : Principaux indicateurs macroéconomiques sur certaines années entre 2000 et 2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$EU)	3751	3104	8729	10816	12917
Croissance du PIB (%)	4,3	1,1	5,2	7,5	3,8
Inflation (%)	6,2	13,7	8,3	8,2	7,0
Solde budgétaire global (% PIB)	-3,4	-5,3	-2,3	-5,9	-3,6
Dette publique brute (% PIB)	51,1	59,6	58,5	63,7	62,2
Dette publique nette (% PIB)	47,7	54,9	38,1	40,2	38,6
Solde compte courant (% PIB)	-3,8	0,8	-1,7	-2,2	-2,1
Importations de pétrole (% PIB)	1,2	1,2	1,8	1,2	1,2
Exportations de pétrole (% PIB)	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Consommation de pétrole par habitant (litres)	412	394	482	624	néant
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	11,8	11,2	6,0	6,1	néant

Sources: Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Dans les années 80, avant la période de réforme, les résultats économiques du Brésil se caractérisaient par une faible croissance, une forte inflation et d'importants déséquilibres budgétaires. En moyenne, la croissance économique était d'environ 3% et l'inflation de 272%. La politique budgétaire était expansionniste, avec un déficit budgétaire global de 5% du PIB en moyenne sur la période, atteignant 7% du PIB en 1989. Les mauvais résultats budgétaires ont entraîné une hausse de la dette publique nette, de 24% du PIB en 1981 à près de 40% du PIB en 1989. Cette détérioration de la situation a poussé les autorités brésiliennes à modifier leurs politiques de substitution des importations et à libéraliser l'économie (Giambiagi and Moreira, 1999), notamment dans le secteur énergétique.

L'entreprise pétrolière nationale, Petrobras, dominait le marché pétrolier dans les années 80.

Elle détenait un monopole sur le marché en amont et sur le raffinage des combustibles liquides dans le pays. Petrobras détenait en outre un monopole sur les importations de pétrole brut et de produits pétroliers. Même si la distribution des produits pétroliers était ouverte aux entreprises du secteur privé (notamment des multinationales), le prix final au consommateur était déterminé par le gouvernement. Un fonds de stabilisation du pétrole a été créé en 1980 pour lisser la volatilité des cours du pétrole brut. Le prix du pétrole vendu aux raffineries était réajusté pour assurer aux

¹Chapitre préparé par Allan Dizioli, Département des finances publiques.

raffineries de Petrobras des coûts pétroliers fixes déterminés par le gouvernement. Lorsque les cours mondiaux du pétrole brut étaient élevés, le fonds de stabilisation accumulait envers Petrobras des passifs conditionnels qui étaient ensuite résorbés lorsque les cours baissaient. Les prix du gazole et du gaz de pétrole liquéfié (GPL) étaient aussi systématiquement fixés à des niveaux inférieurs aux coûts de parité à l'importation. Face à la hausse des coûts d'importation du pétrole, le fonds de stabilisation du pétrole brut et Petrobras ont enregistré d'énormes déficits. Pour couvrir cette accumulation de pertes, le gouvernement a transféré 5,8 milliards de reals (0,8% du PIB de 1995) au milieu des années 90 à Petrobras qui a dû aussi absorber d'autres pertes jamais comptabilisées au budget de façon transparente.

Description des réformes de tarification des carburants – du début des années 90 à 2001

Le gouvernement a choisi d'éliminer progressivement les subventions pour tenir compte de l'opposition des divers groupes d'intérêt. Afin de susciter l'adhésion de l'opinion publique aux réformes, le gouvernement a promis aux consommateurs que la privatisation et la libéralisation entraîneraient une baisse des prix de l'énergie et une amélioration des services. Même si les faibles prix à la consommation étaient à l'origine des subventions, les autorités espéraient que l'amélioration de l'efficacité de la raffinerie suffirait pour réduire ce poste de dépenses sans augmenter les prix pour les consommateurs.

La libéralisation des prix des carburants s'est faite en plusieurs étapes. Le processus de libéralisation du marché a commencé au début des années 90 par la déréglementation des prix de produits pétroliers, tels que le bitume et les lubrifiants, utilisés essentiellement par les entreprises (voir graphique 1). Il s'est poursuivi par une libéralisation plus générale, notamment des prix de l'essence à la pompe en 1996, du GPL au consommateur final en 1998 et du gazole en 2001. Les premiers produits à perdre les subventions ont en général été ceux consommés par les acteurs ayant peu de poids politique, tandis que les subventions plus délicates politiquement (celles des combustibles liquides utilisés par les transports et l'industrie) ont été éliminées ultérieurement. Les subventions accordées aux producteurs d'éthanol et aux fournisseurs d'équipements et de services à l'entreprise Petrobras ont été éliminées à la fin du programme de libéralisation.

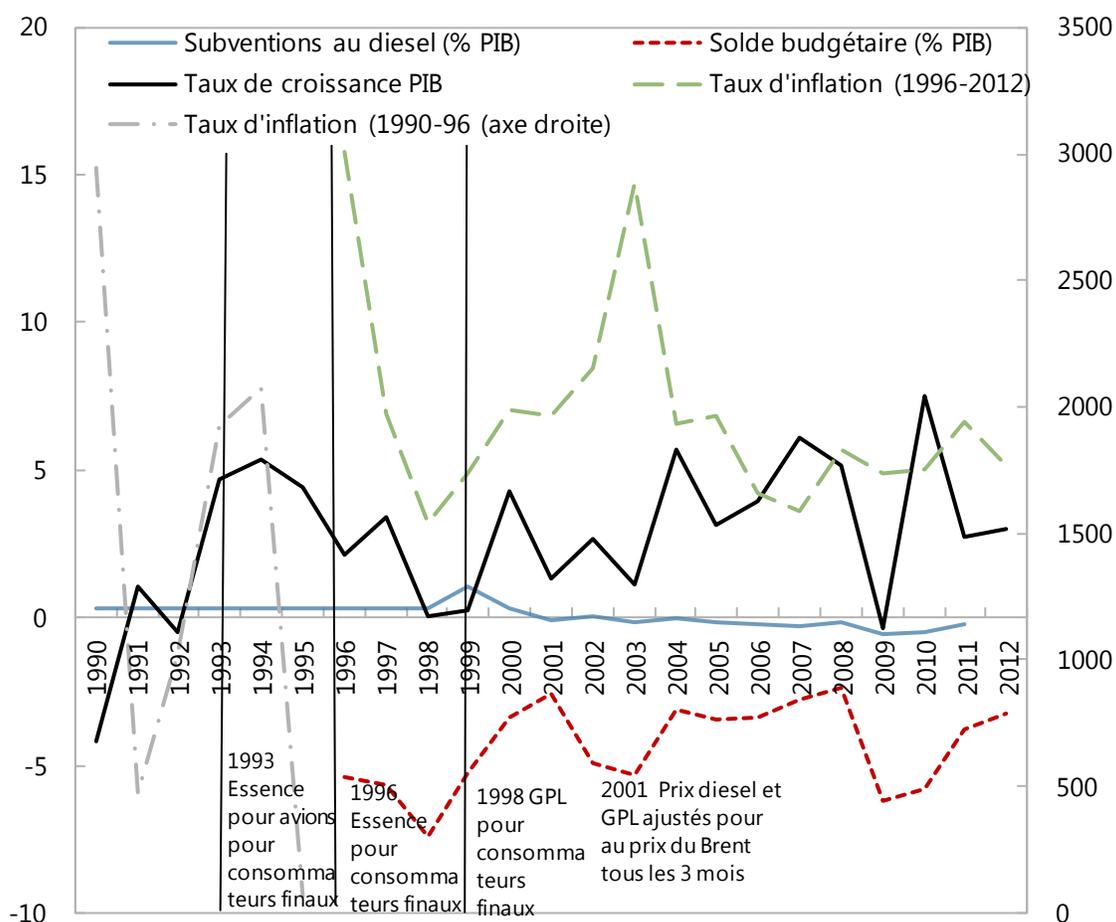
Les mesures de libéralisation des prix se sont accompagnées de hausses de l'inflation à court terme. Les effets dynamiques des réformes de libéralisation sont illustrés dans le graphique 1. Chaque réforme a été suivie d'une flambée inflationniste à court terme qui a fini par s'estomper à plus long terme, au fur et à mesure que les prix ont été autorisés à fluctuer en fonction de l'évolution des marchés mondiaux.

Petrobras a maintenu un rôle dominant sur le marché malgré la libéralisation. En 1995, le monopole officiel de Petrobras sur le marché en amont, sur le raffinage des combustibles liquides et sur les importations de pétrole a été révoqué. En 1997, la Agencia Nacional do Petroleo a été créée pour contrôler la déréglementation et la restructuration du secteur et pour gérer la mise aux enchères des gisements pétroliers à explorer. Malgré l'ampleur des mesures de privatisation prises

par les autorités, Petrobras a toutefois réussi à maintenir un monopole de facto sur le raffinage et la distribution.

Les forts taux d'inflation et la dépréciation du real ont posé de graves problèmes pour contenir les coûts budgétaires des subventions. Pour éviter l'apparition de subventions, de fréquentes hausses des prix ont été nécessaires dans une conjoncture fortement inflationniste. Les hausses des prix du gazole n'ont cependant pas suivi le rythme de la dépréciation du taux de change à la fin des années 90, entraînant une montée en flèche des subventions de ce produit jusqu'à 1% du PIB en 1999 (graphique 1).

Graphique 1. Brésil : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1990 - 2012
(pourcentage ou taux du PIB)

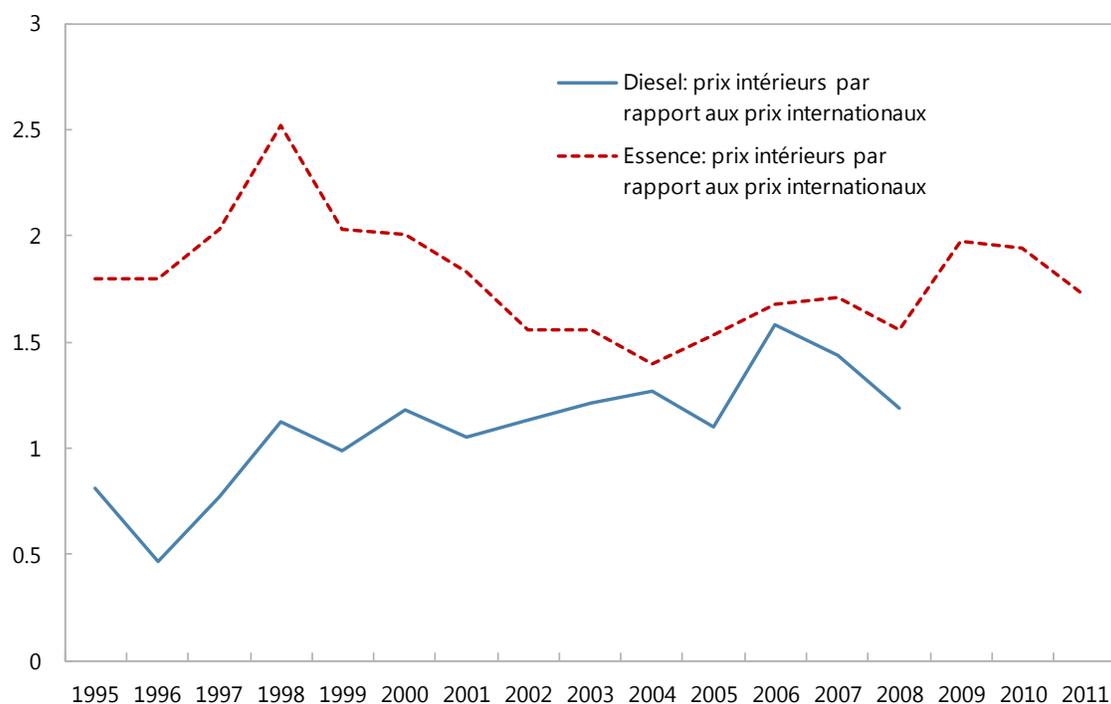


Sources: Services du FMI et autorités.

Expérience de la fixation des prix des carburants depuis 2002

La libéralisation des prix de tous les produits pétroliers est officiellement en place depuis 2002 et a permis d'éviter la réapparition de subventions. Les prix ont été augmentés et sont restés supérieurs aux prix internationaux malgré d'importantes pressions sur la monnaie entre 2001 et 2003. Les prix pétroliers ont continué à augmenter régulièrement jusqu'en 2005 et sont ensuite restés essentiellement stables malgré les fluctuations des cours mondiaux (graphique 2). La chaîne d'approvisionnement, depuis la production jusqu'à la commercialisation des carburants, ne fait officiellement pas l'objet de fixation des prix par le gouvernement. En vertu du nouveau cadre réglementaire, la Agencia Nacional do Petroleo assure le suivi des prix pétroliers dans son «analyse des prix et marges des produits pétroliers» qui porte notamment sur l'essence, l'éthanol-carburant, le gazole, le gaz naturel pour véhicules et le gaz naturel liquéfié.

Graphique 2. Brésil : Évolution des prix des carburants, 1995 - 2011



Sources : autorités du pays et estimations des services du FMI.

Pérennité des réformes

Même si les prix pétroliers sont officiellement déterminés par Petrobras, dans la pratique le gouvernement les utilise comme outil de lutte contre l'inflation. Il a par exemple baissé les taxes sur l'essence et le gasoil en 2004 et éliminé les taxes sur le GPL et le mazout pour garantir des prix pétroliers constants au consommateur final. Du fait de cette réduction du taux et de la portée des prélèvements, le montant global des taxes pétrolières n'a pas augmenté malgré la hausse de la consommation. Cette politique a entraîné pour Petrobras des pertes opérationnelles sur ses activités en aval, d'où un montant plus faible de taxes nettes.²

Mesures d'atténuation

- *Subventions des carburants.* Les subventions pour l'approvisionnement en carburants des centrales thermiques d'Amazonie, région politiquement sensible, ont été maintenues pendant une période de dix ans jusqu'en 2012.
- *Taxe à l'importation.* En 2001, le gouvernement a instauré une nouvelle taxe sur l'importation et la commercialisation des produits pétroliers. Les recettes ainsi mobilisées ont ensuite été utilisées pour financer : i) des subventions aux producteurs d'éthanol et les coûts de transport des hydrocarbures; ii) la consommation de GPL par les familles à faible revenu; iii) des projets axés sur la protection de l'environnement; et iv) la construction de routes.
- *Bon d'essence.* Après l'élimination des subventions du GPL en 2001, le gouvernement a instauré une nouvelle subvention de ce produit en 2002 pour aider les familles à faible revenu en leur octroyant un bon d'achat de GPL dont les conditions d'attribution ont été déterminées en fonction des ressources.
- *Transferts monétaires conditionnels.* Un programme de transferts monétaires conditionnels, du nom de «Bolsa Escola», a été mis en place en 2001.
- Ces deux programmes ciblés (bon d'essence et Bolsa Escola) ont été fusionnés en un nouveau programme national phare de transferts monétaires conditionnels, la «Bolsa Familia» en 2003.

Enseignements

L'adoption d'une démarche progressive d'élimination des subventions peut permettre de réduire au minimum la résistance des groupes de la population qui en sont bénéficiaires.

L'élimination progressive des subventions au Brésil a été soigneusement adaptée pour assurer que le processus soit politiquement acceptable. Les premiers produits à perdre les subventions (bitume, lubrifiants et kérosène d'aviation) ont en général été ceux dont bénéficiaient des acteurs ayant peu de poids politique, tandis que les subventions plus délicates politiquement (celles des combustibles liquides utilisés par les transports et l'industrie) ont été éliminées en dernier.

²Les taxes nettes sont définies comme les taxes sur les produits pétroliers aux consommateurs finaux moins les éventuels transferts de l'administration centrale à Petrobras en dédommagement des pertes.

Les réformes de libéralisation ont plus de chances de réussir si le gouvernement bénéficie du soutien de la population. Après avoir maîtrisé l'hyperinflation chronique depuis plus de dix ans, le gouvernement du Président Cardoso a pu tirer parti de ce soutien politique pour entreprendre son programme de libéralisation.

Des politiques discrétionnaires d'ajustement des prix pétroliers et les fonds de stabilisation ne fonctionnent pas dans une conjoncture macroéconomique instable et peuvent avoir des conséquences néfastes pour le secteur. Le fonds de stabilisation des prix pétroliers avait accumulé un déficit considérable dans les années 80, obligeant le gouvernement à transférer l'équivalent de 0,8% du PIB de 1995 à Petrobras au milieu des années 90 pour résorber les pertes du fonds. Par ailleurs, la sous-tarifcation avait peu encouragé à investir dans les capacités d'exploration et de raffinage.

L'instabilité macroéconomique peut contribuer à l'apparition de subventions pour des produits dont les prix sont contrôlés. Les subventions du gazole sont apparues en 1999 au lendemain de la forte dépréciation du real et de l'incapacité d'ajuster rapidement les prix pétroliers. La libéralisation des prix vite mise en place par la suite a permis d'assurer la pérennité de la réforme des subventions, car les prix se sont automatiquement ajustés aux fluctuations de change.

Des programmes sociaux ciblés peuvent réduire l'opposition à la réforme des subventions et promouvoir sa pérennité. Le Brésil a adopté un système de bons d'essence pour dédommager les ménages à faible revenu de la hausse des prix du GPL après la libéralisation de 2001 et a ensuite mis en place un programme de transferts monétaires conditionnels qui permet de pérenniser l'élimination des subventions.

Références

Giambiagi, F., and M. Moreira, 1999, *A Economia Brasileira nos Anos 90*, (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Oliveira, A., and T. Laan, 2010, "Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform," *Trade, Investment, and Climate Change Series* (Geneva: International Institute for Sustainable Development).

Sathler, M.W.L., and M.T. Tolmasquim, 2000, "A formação de preços dos derivados de petróleo no Brasil," *Revista Brasileira de Energia*, Vol. 8, No. 1, pp. 1–15.

B. Chili³

Tableau 3. Chili : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	5174,3	4834,8	10710,7	12570,7	14403,1
Croissance du PIB réel (%)	4,5	3,4	3,0	6,1	5,9
Inflation (%)	3,8	2,8	8,7	1,4	3,3
Solde budgétaire global (% PIB)	-0,7	-0,4	4,1	-0,4	1,3
Dette brute de l'administration centrale (% PIB)	13,3	12,6	4,9	8,6	11,3
Solde compte courant (% PIB)	-1,1	-1,1	-3,2	1,5	-1,3
Importations de pétrole (% PIB)	2,5	2,8	4,0	2,0	2,6
Exportations de pétrole (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	577,3	541,7	833,2	984,2	néant
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	2,3	2,0	néant	néant	néant
Subventions aux combustibles (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives économiques mondiales*, FMI.

Contexte

Le Chili est très dépendant des importations de combustibles fossiles. La part de la production de pétrole brut par rapport aux importations n'a cessé de baisser ces trente dernières années, de 27% des importations en 1990 à moins de 3% en 2011,⁴ sous l'effet conjugué d'une chute de la production intérieure (en baisse de 75% ces vingt dernières années) et d'une consommation effrénée (en hausse de plus de 160% depuis le début des années 90) poussée par la forte croissance économique.

Les marchés pétroliers ont un long historique de déréglementation au Chili. Entre les années 1920 et les années 1970, l'État a joué un rôle prépondérant sur les marchés pétroliers au Chili, depuis sa participation directe dans l'exploration et la production jusqu'à la création de l'entreprise pétrolière nationale (ENAP). Cette intervention de l'État a permis de maintenir des prix relativement bas pendant cette période par le biais de subventions implicites (O'Ryan *et al*, 2003). Dans les années 70, la politique générale de libéralisation économique du Chili a entraîné la déréglementation des marchés des carburants (notamment du GPL), avec entre autres l'ouverture à la concurrence des activités de production, d'importation, de distribution et de vente des produits pétroliers. L'entreprise pétrolière nationale (ENAP) conserve néanmoins l'exclusivité des droits d'exploration et de raffinage et demeure un acteur important du marché pétrolier. En 2010, l'ENAP a fourni près de 70% de la demande d'essence, de gazole et de pétrole lampant au Chili.⁵

³Chapitre préparé par Mauricio Soto, Département des finances publiques.

⁴"Balance Nacional de Energia 1988–2011," disponible à l'adresse suivante: <http://bit.ly/GNmVHP>.

⁵Voir <http://bit.ly/TsxzGV>.

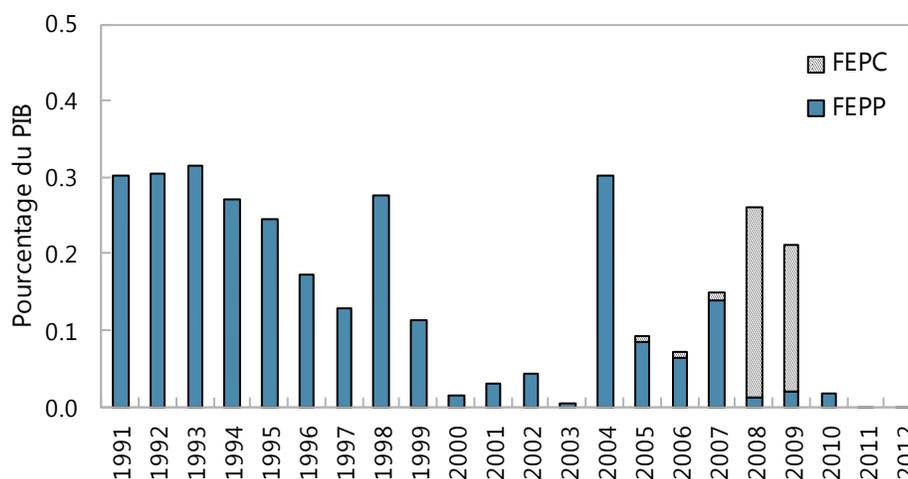
Réformes

Conscient de la nécessité de lisser l'impact des soubresauts des cours pétroliers mondiaux sur les consommateurs chiliens, le pays a instauré un mécanisme de stabilisation au début des années 90. Après la flambée des cours du pétrole liée à la guerre du Golfe (1990 - 1991), le Chili a créé le Fonds de stabilisation des prix pétroliers (FEPP) doté d'un montant initial de 200 millions de dollars EU (0,5% du PIB de 1991). Ce mécanisme permettait aux autorités de fixer un prix de référence en fonction de l'évolution attendue à moyen et à long terme des cours CAF du pétrole brut. Le fonds intervenait dès que les cours internationaux s'écartaient de plus de 12,5% du prix de référence, en subventionnant la totalité de l'écart entre les cours internationaux et la bande supérieure et en appliquant une taxe de 60% à tout écart en-dessous de la bande inférieure. Le prix de référence était actualisé ponctuellement et sa formule de calcul n'était pas rendue publique. Il n'y avait qu'un fonds pour plusieurs produits différents (essence, pétrole lampant, gazole et GPL) ce qui permettait des subventions croisées entre produits.

Le FEPP a bien fonctionné pendant près de dix ans mais a dû faire l'objet d'un certain nombre de réformes au début des années 2000 pour rester viable financièrement (graphique 3). Le fonds a relativement bien fonctionné durant les huit premières années, mais a été pratiquement anéanti par la forte hausse des cours pétroliers de la fin des années 90 (le solde était de 50 millions de dollars EU à janvier 2000). Le mécanisme n'a plus fonctionné fin 1999 (Marquez, 2000) et il a fallu procéder à une injection d'urgence de capitaux pour le maintenir à flot. Le mécanisme d'ajustement a aussi fait l'objet de diverses modifications pour renforcer la viabilité financière du fonds, notamment l'actualisation hebdomadaire du prix de référence (qui restait fonction de l'évolution en cours et attendue des cours du pétrole à moyen terme), l'instauration d'une limite explicite au fonctionnement du fonds selon la disponibilité des capitaux, l'élimination de l'asymétrie du mécanisme d'ajustement (hausse de la taxe sur les écarts en-dessous de la bande inférieure jusqu'à 100%), le renforcement de la transparence par la publication de la formule d'ajustement du prix de référence et la mise en place de fonds distincts pour l'essence, le pétrole lampant, le gazole et le GPL. Cependant, même après ces réformes, le fonds était pratiquement vide en 2003. Le coût budgétaire total du FEPP sur la période 2000 - 2005 est évalué à 0,15% du PIB de 2012 (Vagliasindi, 2013).⁶

⁶Voir <http://bit.ly/VN9Jo5>.

Graphique 3. Chili : Solde du fonds de stabilisation des carburants, 1991–2012
(pourcentage du PIB)



Source : Trésor général de la République du Chili (<http://bit.ly/Wm0e1e>).

Face aux perturbations de l'offre, un fonds provisoire de stabilisation a été créé en 2005. Le Chili a instauré le Fonds de stabilisation des prix pétroliers (FEPC) à titre provisoire pour faire face à la flambée des prix entraînée par les perturbations de l'offre au lendemain de l'ouragan Katrina. Le fonctionnement de ce mécanisme était similaire à celui du FEPP mais reposait sur une bande plus étroite (de 5%) de part et d'autre d'un prix de référence fixé en fonction de l'évolution récente et attendue des prix du brut WTI à moyen terme, auquel s'ajoutait non pas le prix de chaque produit dérivé mais une redevance de raffinage (OCDE, 2013). Au départ, ce mécanisme était censé être utilisé pendant environ un an mais il a été prolongé jusqu'en 2010. Le coût budgétaire total du FEPC sur la période 2006 - 2009 est évalué à 0,65% du PIB de 2012 (Vagliasindi, 2013).

Le fonds de stabilisation a récemment été remplacé par un mécanisme d'ajustement des taxes. En 2011, le Chili a mis en place le système de taxes d'accise sur les carburants pour la protection des contribuables (SIPCO) qui n'est pas un fonds mais un mécanisme d'ajustement des taxes d'accise pour lisser la répercussion des fluctuations des cours internationaux sur les prix intérieurs. Ce mécanisme prévoit une baisse des accises sur les carburants dès que les cours internationaux dépassent une bande de 10% au-dessus d'un prix de référence et une hausse des accises dès que les cours chutent en-deçà de la bande.⁷ Le prix de référence est fondé sur l'évolution récente et attendue du cours du brut WTI à moyen terme auquel s'ajoute une redevance de raffinage pour chaque produit dérivé. Il importe de noter qu'en reposant sur les taxes d'accise, ce mécanisme exclut les grandes industries (exploitation minière, producteurs d'électricité) qui ont la possibilité de récupérer ces taxes en les déduisant (Larrain, 2010).

⁷Le SIPCO a d'abord été instauré avec une bande de 12,5%, qui a été réduite à 10% en septembre 2012. Voir <http://bit.ly/VRAadr>.

Mesures d'atténuation

Le Chili a une panoplie de dispositifs de protection sociale bien ciblés pour protéger les catégories à faible revenu des divers soubresauts de l'économie (Banque mondiale, 2010). En 2005, le gouvernement a indemnisé 5 millions de ménages à faible revenu pour atténuer les impacts de la hausse des prix des carburants, ainsi que 1,6 million d'autres ménages dont la consommation d'électricité était inférieure à 150 kWh par mois. Il a de nouveau versé des indemnités aux familles à faible revenu en 2006.

Enseignements

Les coûts des mécanismes de lissage sont fonction de leur conception de départ. Il apparaît par exemple qu'en réduisant la bande de 12,5% sur la période 1991 - 2005 à 5% sur 2006 - 2010, le coût du mécanisme a été fortement augmenté. Par ailleurs, la nature asymétrique du mécanisme de départ a contribué à appauvrir le fonds. Il semble donc que lors de l'élaboration des paramètres du mécanisme d'ajustement, le moindre détail peut avoir un impact important sur le coût de ces dispositifs. Les pays qui envisagent d'instaurer de tels mécanismes de lissage doivent donc réaliser des simulations de scénarios, avec notamment des analyses de sensibilité des paramètres, pour s'assurer que le coût du dispositif sera bien conforme aux attentes.

Les mécanismes d'ajustement doivent être transparents. Le FEPP reposait au départ sur une formule tenue secrète et permettait des ajustements ponctuels de la bande de référence. Cela ajoutait une incertitude inutile au calendrier et à l'ampleur des ajustements futurs des prix des carburants et à la façon dont les fluctuations internationales allaient être répercutées sur les prix locaux. Une telle incertitude va à l'encontre de l'objectif de stabilisation des prix. La réforme du début des années 2000 prouve qu'une démarche fondée sur des règles transparentes permet d'atteindre cet objectif.

Il est possible de cibler le mécanisme de lissage sur les petits consommateurs. L'une des grandes caractéristiques de la toute dernière réforme au Chili est qu'elle exclut les grands consommateurs d'énergie en assurant l'ajustement au moyen d'une taxe d'accise qui est en général déduite par les industries minières et électriques et autres grands consommateurs de produits énergétiques. En démontrant ainsi qu'il incombe à ces grands consommateurs d'assurer eux-mêmes leur propre couverture, ce mécanisme contribue à susciter l'adhésion de l'opinion publique aux réformes.

Les mécanismes de lissage ne doivent apporter qu'une assistance provisoire. Le marché des carburants au Chili est libéralisé depuis les années 70. Ces mécanismes de lissage sont donc en partie le résultat de l'indignation de la population face à la hausse des prix des carburants (liée notamment à la guerre du Golfe et à l'ouragan Katrina). Le Chili les a toutefois utilisés pour soulager provisoirement la population, en les concevant de façon à ce que les hausses des cours internationaux finissent par être répercutés en totalité sur les prix locaux. Il est important de noter

que le Chili a réussi à le faire tout en consacrant d'importantes ressources à un dispositif bien ciblé de protection sociale (Banque mondiale, 2010).

Références

- Banque mondiale, 2010, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview," Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July. Disponible sur Internet à l'adresse suivante: http://siteresources.worldbank.org/EXTESC/Resources/Subsidy_background_paper.pdf.
- Larrain, Felipe B., 2010, "Nuevos Mecanismos de Protección ante Variaciones de Precios de Combustibles," Presentation, Chilean Ministry of Finance. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.chiletransporte.cl/3w/images/Documentos/Sipco.pdf>.
- Márquez, Miguel, 2000, "El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el Mercado de los derivados en Chile," División de Recursos Naturales e Infraestructura, ECLAC. Disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/5789/Lcl1452e.pdf>.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2013, "Chile: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels," Overview Note, OECD-IEA Fossil Fuel Subsidies and Other Support. Disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/site/tadffss/Chileoverviewfossilfuelsupport2013.pdf>.
- O'Ryan, Raul, Sebastian Miller, Jorge Rogat, and Carlos de Miguel, 2003, "The Impact of Removing Energy Subsidies in Chile," in Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms (Geneva: United Nations Environment Programme). Disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.unep.ch/etb/publications/energySubsidies/Energysubreport.pdf>.
- Vagliasindi, Maria, 2013, Implementing Energy Subsidy Reforms, Evidence from Developing Countries (Washington: World Bank). Disponible sur Internet à l'adresse suivante: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11965>.

C. Ghana⁸

Tableau 4. Ghana : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	400	563	1 266	1 358	1 580
Croissance du PIB réel (%)	4,2	5,1	8,4	8,0	14,4
Inflation (%)	25,2	26,7	16,5	10,7	8,7
Solde budgétaire global, trésorerie (% PIB)	-6,7	-3,3	-8,5	-7,2	-4,1
Dette publique (% PIB)	123,3	82,8	33,6	46,3	43,4
Solde compte courant (% PIB)	-6,6	0,1	-11,9	-8,4	-9,2
Importations de pétrole (% PIB)	-7,1	-5,0	-8,3	-6,9	-8,3
Exportations de pétrole (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	7,2
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.a.	91,1	91,4	98,7	110,7
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	39	néant	30	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives économiques mondiales*, FMI.

Contexte

Le Ghana est un pays de plus de 24 millions d'habitants, riche en ressources naturelles, notamment en terres arables et en minéraux. Le Ghana a récemment découvert des réserves de pétrole au large de ses côtes, qui ont fait l'objet d'une première année complète de production en 2011. Même si les réserves pétrolières du Ghana sont relativement faibles à l'échelle mondiale (la production du gisement actuel de Jubilee devrait être au maximum de 120.000 barils par jour), les nouvelles découvertes représentent un potentiel considérable d'amélioration de la situation. Par ailleurs, le Ghana intensifie la construction d'infrastructures pour commercialiser ses réserves de gaz, ce qui pourrait considérablement contribuer à réduire les coûts énergétiques et à développer des industries en aval.

Depuis 2004, la déréglementation a permis aux entreprises de commercialisation du pétrole d'entrer sur le marché de l'importation et de la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers. Jusque là, la raffinerie «Tema Oil Refinery» (TOR) détenait le monopole de la production et de l'importation de produits raffinés. La déréglementation a permis aux entreprises de commercialisation du pétrole d'entrer sur le marché de l'importation et de la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers. Le système actuel comporte une formule de tarification qui s'applique à tous les produits pétroliers. Ce mécanisme d'ajustement des prix est le résultat des réformes de 2005, même s'il n'a pas toujours fonctionné comme prévu au départ. L'Agence nationale du pétrole (NPA), aussi créée en 2005, analyse les prix pétroliers deux fois par mois et émet des recommandations au ministre de l'énergie sur les ajustements nécessaires pour assurer le

⁸Chapitre préparé par Geneviève Verdier, Département Afrique.

recouvrement des coûts, sur la base d'une formule rétrospective tenant compte des fluctuations des cours mondiaux durant les deux précédentes semaines.

La décision d'ajuster les prix à la pompe est prise à la discrétion de l'exécutif. Si les hausses de prix sont justifiées mais non appliquées, c'est en principe le budget de l'État qui prend en charge le coût des subventions. Néanmoins par le passé, la TOR assumait le coût des subventions et du fait de la sous-tarifcation des produits pétroliers, elle était en proie à des pertes considérables qui se propageaient au secteur financier sous forme de prêts improductifs. Le gouvernement a finalement été obligé d'apurer les arriérés de la TOR envers le secteur bancaire, à un coût élevé pour le budget. Depuis octobre 2010, un dispositif de couverture reposant sur des options d'achat a également assuré une certaine protection temporaire contre les fluctuations à la hausse des cours du pétrole. Le gouvernement acquiert des options d'achat mensuelles, qui génèrent des recettes dans les cas où les cours pétroliers mondiaux subissent des chocs à la hausse. Ces recettes sont utilisées pour couvrir les décalages momentanés d'ajustement des prix intérieurs des produits pétroliers jusqu'aux niveaux de recouvrement des coûts (FMI, 2011).

Expérience des ajustements des prix des carburants

Les dix dernières années ont été marquées par plusieurs tentatives de déréglementation des prix des carburants au Ghana (graphique 4).

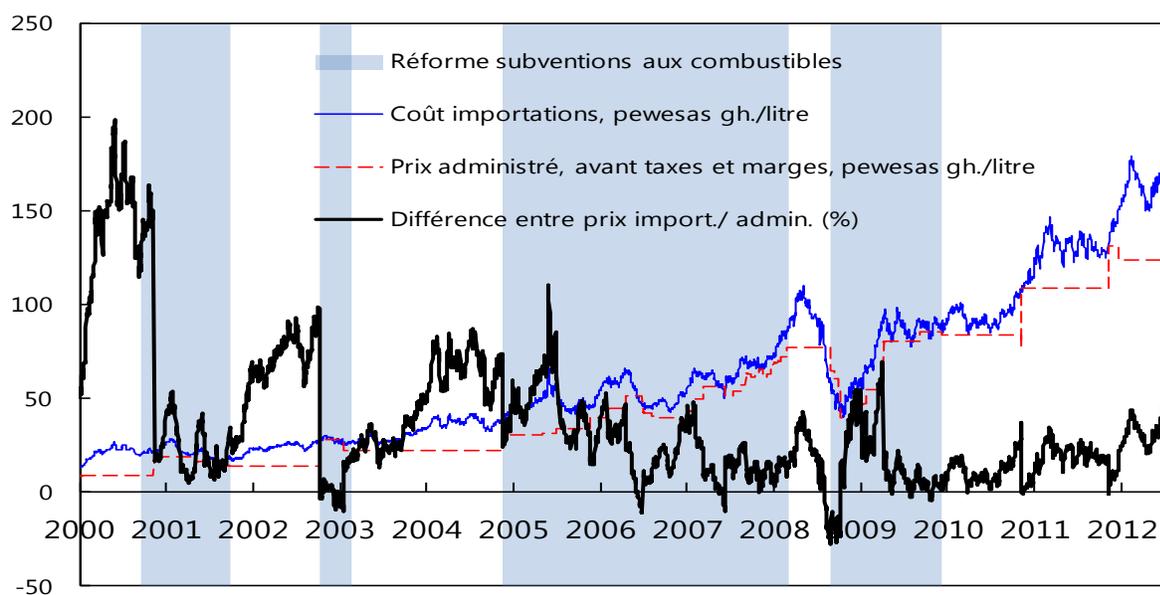
- En 2001, un ajustement de 91% des prix pétroliers à la pompe a été entraîné en partie par la volonté de rétablir la santé financière de la TOR. Les retards d'ajustement des prix pétroliers en 2000 avaient entraîné pour l'entreprise énergétique d'État une accumulation considérable de pertes, qui avaient atteint 7% du PIB (FMI, 2001). La réforme a vite été abandonnée néanmoins, face à la hausse des cours mondiaux et à la dépréciation de la monnaie. Les pertes de la TOR ont en grande partie été absorbées par la banque commerciale d'État du Ghana, dont la solvabilité s'est trouvée menacée.
- Début 2003, conscient de la situation financière intenable dans laquelle se trouvaient à la fois la TOR et la banque commerciale du Ghana, le gouvernement a réitéré son engagement en faveur d'un système de prix permettant le recouvrement des coûts, en augmentant les prix à la pompe de 90%. Face à la forte opposition à cette mesure, le gouvernement a en partie annulé cette hausse à l'approche des élections de 2004 et abandonné les ajustements destinés à assurer la récupération des coûts jusqu'en 2005. En 2004, les subventions versées à la TOR ont atteint 2,2% du PIB et la raffinerie a continué à emprunter à la banque commerciale du Ghana pour financer ses activités (FMI, 2005).

La déréglementation des prix des produits pétroliers en 2005 a été accompagnée de mesures stratégiques destinées à susciter une forte adhésion de l'opinion publique à la réforme. La stratégie a été étayée par des travaux de recherche et de communication et des programmes destinés à atténuer l'impact sur les catégories les plus vulnérables de la population, le tout conjugué permettant d'assurer le succès de sa mise en œuvre.

- *Recherche.* Une analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale, évaluant l'impact de l'élimination des subventions des carburants, a démontré que le programme était mal ciblé puisque les riches se taillaient la part du lion des avantages de la réforme (Coady et Newhouse, 2006).
- *Communication.* Le gouvernement a lancé une vaste campagne de communication, avec notamment des déclarations publiques faites par le président et le ministre des finances, pour expliquer les avantages de la réforme. Les résultats de l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale ont été rendus publics et ont fait l'objet d'un dialogue avec les diverses parties prenantes, notamment les syndicats. Le gouvernement a aussi expliqué les façons dont les ressources libérées par l'élimination des subventions énergétiques seraient en partie réaffectées à des priorités sociales (Initiative mondiale sur les subventions, 2006).
- *Assistance aux plus démunis.* Le gouvernement a instauré un certain nombre de dispositifs destinés à atténuer l'impact sur les plus vulnérables, notamment l'élimination des frais de scolarité dans les écoles primaires et secondaires publiques, l'intensification du réseau de cars de transport, un plafonnement des tarifs de transports en commun, une hausse du financement des soins de santé dans les zones les plus pauvres, une augmentation du salaire minimal et des investissements dans l'électrification des zones rurales.

Graphique 4. Ghana : Évolution des prix des carburants, 2000–2012

Les réformes de 2005 ont introduit une période où la tarification des carburants a été basée sur le marché mais des considérations d'ordre politique ont parfois entravé ce processus.



Sources : Agence nationale du pétrole du Ghana et estimations des services du FMI.

L'Agence nationale du pétrole nouvellement créée (NPA) a pris en charge la gestion de la formule d'ajustement des prix désormais rendue publique. La délégation des pouvoirs réglementaires à l'Agence nationale du pétrole a eu pour but de protéger le processus de décision d'ajustement des prix de toute interférence politique. Les prix ont été ajustés en moyenne de 50% et le gouvernement a respecté son engagement en faveur d'ajustements réguliers pendant plusieurs années. Au lendemain de la crise pétrolière et alimentaire mondiale de 2007-2008 et à l'approche des élections de 2008, l'ajustement automatique a néanmoins été momentanément suspendu.

L'Agence nationale du pétrole demeure la principale autorité réglementaire et publie toutes les deux semaines les ajustements de prix requis pour assurer la récupération des coûts.

Lorsqu'il a fallu ajuster les prix à la hausse ces dernières années, le déficit a souvent été financé par le budget ou plus récemment par les bénéfices de couverture. Les ajustements ont par conséquent été peu fréquents et forts, lorsqu'il ne restait plus de bénéfices de couverture et que le poids sur le budget devenait trop élevé. Les prix ont été ajustés à deux reprises en 2011, de 30% en janvier et de 15% en décembre, puis ne l'ont pas été en 2012 (à l'exception d'un léger ajustement à la baisse en début d'année) et l'écart entre les cours mondiaux et les prix intérieurs du pétrole, exacerbé par la dépréciation de la monnaie, s'est considérablement creusé (FMI, 2012a, b).

Mesures d'atténuation

À la suite de la réforme des prix des carburants de 2005, le gouvernement a mis en place un certain nombre de dispositifs pour atténuer son impact sur les populations les plus vulnérables. (Voir point sur «Assistance aux plus démunis» ci-dessus).

Enseignements

L'expérience du Ghana ces dix dernières années permet de tirer un certain nombre d'enseignements.

La pérennité de la réforme passe fondamentalement par la volonté politique et par l'indépendance des autorités de réglementation à l'égard du pouvoir politique. Sans ces conditions, il est difficile de maintenir l'indépendance de l'autorité réglementaire. L'Agence nationale du pétrole n'est pas libre d'ajuster les prix sans l'approbation de l'exécutif : elle n'a ajusté les prix qu'à trois reprises (une fois à la baisse) depuis janvier 2011. Même si les gouvernements démocratiquement élus ont les coudées plus franches pour mettre en œuvre des réformes difficiles, l'engagement en faveur d'un ajustement automatique est souvent battu en brèche à l'approche d'élections.

Un dialogue constant avec les parties prenantes et l'ensemble de la société civile sur le coût des subventions est nécessaire pour maintenir l'engagement en faveur de la réforme. Les récentes tentatives d'ajustement des prix n'ont pas été accompagnées d'une vaste campagne d'information de l'opinion publique comme cela avait été le cas en 2005. Les hausses de prix ont été irrégulières, difficiles à prévoir, et en général annoncées peu de temps avant leur mise en œuvre. Cela peut entraîner une forte opposition des diverses parties prenantes, notamment de puissants

syndicats, et risque de nuire aux efforts du gouvernement. La campagne de 2005 avait aussi été un succès car elle avait fait participer la société civile et avait su démontrer avec force le coût des subventions des carburants en diffusant largement les résultats de l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale.

Il est important d'étayer la réforme par des travaux de recherche et d'analyse pour convaincre l'opinion publique des avantages de la réforme. Lors de la réforme de 2005, l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale a été un élément clé pour démontrer les coûts des subventions. Elle a aussi permis d'expliquer que les subventions des carburants constituent un outil médiocre de lutte contre la pauvreté, puisqu'au Ghana, moins de 2,3% des dépenses de l'État en subventions énergétiques ont touché les plus démunis.

La visibilité des mesures d'atténuation augmente les chances de réussite. Même si les subventions des carburants sont mal ciblées, elles constituent un transfert direct de l'État à presque tous, voire tous les citoyens, elles ont des avantages immédiats qui sont plus faciles à comprendre que d'autres mécanismes sociaux, et ont chacune un coût d'élimination rapide et important, surtout pour les plus démunis qui n'ont pas de réserve de revenu, à moins qu'ils ne reçoivent une autre forme d'indemnisation. L'une des clés de la réussite d'une réforme est donc l'efficacité et la visibilité avec lesquelles les ressources libérées par l'élimination des subventions énergétiques sont réaffectées à des dispositifs qui ont des avantages immédiats pour les plus vulnérables. Prolonger les transferts monétaires par le biais du programme de promotion des moyens de subsistance pour lutter contre la pauvreté (LEAP) et accorder de nouvelles subventions en faveur de la santé et de l'éducation⁹ seraient de bonnes options à retenir.

Références

Banque mondiale, 2012, "Improving the Targeting of Social Programs in Ghana," ed. by Q. Wendon (Washington).

Coady, David, Moataz El-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas, and David Newhouse, 2006, "The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka," IMF Working Paper No. 06/247 (Washington: Fonds monétaire international).

Coady, David, and David Newhouse, 2006, "Evaluating the Distribution of the Real Income Effects of Increases in Petroleum Product Prices in Ghana," in *Analyzing the Distributional Impacts of Reforms: Operational Experience in Implementing Poverty and Social Impact Analysis*, ed. by A. Coudouel, A. Dani, and S. Paternostro (Washington: Banque mondiale).

⁹Selon la Banque mondiale (2012), le LEAP fait partie des programmes les mieux ciblés en faveur des plus démunis. Les subventions des carburants, en revanche, qui bénéficient de façon disproportionnée aux tranches de revenus supérieures, ont atteint en mai et en août 2012 des niveaux hebdomadaires équivalant à la contribution annuelle du budget au programme LEAP.

Fonds monétaire international, 2001, Ghana: Country Report No. 01/141 (Washington).

———, 2003, "Ghana: Country Report No. 03/133" (Washington).

———, 2005, "Ghana: Country Report No. 05/292" (Washington).

———, 2011, "Ghana: Country Report No. 11/128" (Washington).

———, 2012a., "Ghana: Country Report No. 12/36" (Washington).

———, 2012b., "Ghana: Country Report No. 12/201" (Washington).

Global Subsidies Initiative, 2010, "Strategies for Reforming Fossil-Fuel Subsidies: Practical Lessons from Ghana, France, and Senegal" (Geneva).

D. Indonésie¹⁰

Tableau 5. Indonésie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	800,0	1091,3	2211,9	2980,8	3508,6
Croissance du PIB réel (%)	4,2	4,8	6,0	6,2	6,5
Inflation (%)	3,8	6,8	9,8	5,1	5,4
Solde budgétaire global (% PIB)	-2,0	-1,4	0,0	-1,2	-1,6
Dette publique (% PIB)	95,1	60,5	33,2	27,4	25,0
Solde de compte courant (% PIB)	4,8	3,5	0,0	0,8	0,2
Importations de pétrole (% du PIB)	3,5	3,2	4,6	3,4	4,3
Exportations de pétrole (% PIB)	4,8	3,2	3,0	2,2	2,4
Consommation de pétrole par habitant (litres)	247,4	254,9	257,8	349,5	...
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	22,6	18,1	...
Subventions aux combustibles (% PIB)	2,8	1,3	2,2

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives économiques mondiales*, FMI

Contexte

La réforme des subventions énergétiques est un défi récurrent pour les autorités en Indonésie où l'ampleur des subventions des carburants a considérablement fluctué au fil du temps, selon l'évolution des cours énergétiques mondiaux, du taux de change et du régime de subventions. Les coûts budgétaires de ces subventions ont en général été importants, atteignant 2,8% du PIB en 2008, au moment de la flambée des cours du pétrole. Les subventions ont représenté en 2011 environ 2,2% du PIB. L'Indonésie a tenté à plusieurs reprises de s'attaquer à la réforme des subventions au cours de cette période pour améliorer sa situation budgétaire et parvenir à d'autres

¹⁰Chapitre préparé par Baoping Shang, Département des finances publiques.

objectifs de politique économique tels que l'amélioration de l'efficacité énergétique et la protection de l'environnement.

Expérience des réformes des prix des carburants depuis 1997

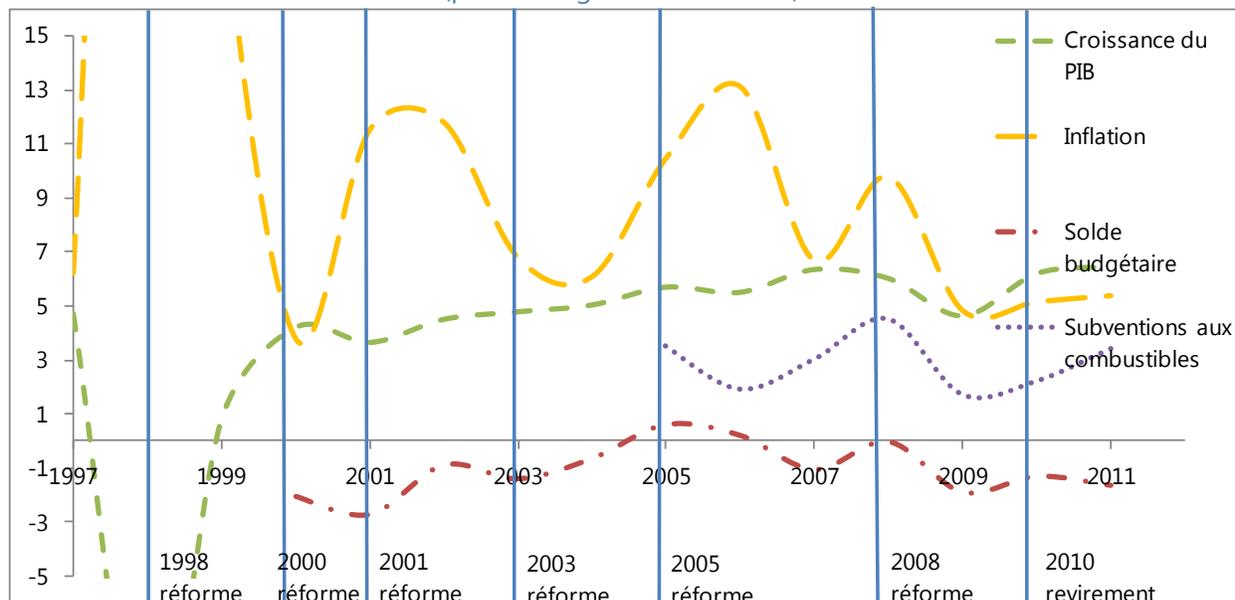
- **Le gouvernement a réduit les subventions énergétiques au lendemain de la crise financière asiatique de 1997, ce qui a entraîné une agitation politique.** Au lendemain de la crise financière asiatique de 1997, le gouvernement a accepté de réduire les subventions énergétiques dans le cadre d'un programme d'ajustement appuyé par le FMI. Au lieu de suivre la stratégie d'élimination progressive envisagée au départ, le gouvernement a annoncé des hausses de prix de 25% pour le pétrole lampant, de 60% pour le gazole et de 71% pour l'essence (Beaton et Lontoh, 2010). Ces hausses rapides ont déclenché des manifestations dans les deux semaines qui ont suivi leur annonce, et conjuguées à un ensemble complexe d'autres facteurs, notamment le mécontentement à l'égard du gouvernement, ont fini par entraîner la chute du Président Suharto.
- **Un certain nombre de hausses de prix ont été instaurées entre 2000 et 2003 avec un succès mitigé, avant d'être annulées.** En 2000, les prix de l'essence, du gazole et du pétrole lampant ont réussi à être augmentés malgré de violentes manifestations. Ils l'ont été à nouveau en 2001, non seulement pour les ménages mais aussi pour les industries. Une tentative a été faite en 2003 d'aligner automatiquement les modifications des prix pétroliers intérieurs sur les fluctuations des cours mondiaux, mais cette réforme a été mal annoncée et de nombreux manifestants ont été convaincus que les diverses décisions gouvernementales de l'époque favorisaient de puissants groupes d'intérêt. Le mécontentement général face à la corruption et à l'inefficacité de la classe politique a aussi alimenté l'opposition de l'opinion publique. Par ailleurs, un grand nombre de programmes d'indemnisation annoncés n'ont jamais vu le jour. En conséquence, le gouvernement a battu en retraite sur la plupart des hausses de prix et n'a plus aligné les prix intérieurs sur les fluctuations des cours mondiaux.
- **L'Indonésie est devenue un pays importateur net de pétrole pour la première fois en 2004 et a de nouveau instauré des hausses de prix.** Préoccupé par la pression croissante des subventions énergétiques sur le budget, le gouvernement a décrété deux fortes hausses des prix des carburants en 2005. En conséquence, le prix du gazole a doublé et celui du pétrole lampant presque triplé, entraînant de nouveau des manifestations à l'encontre de la réforme, mais moins intenses qu'en 1998 et en 2003. Le pays était alors dirigé par le président Yudhoyono, élu pour la première fois en 2004 et facilement réélu en 2009.
- **Les subventions pétrolières ont été maintenues, avec un certain nombre de réductions.** En 2008, au sommet de la flambée des cours énergétiques mondiaux, les subventions des produits pétroliers ont atteint 2,8% du PIB. Les prix des carburants ont été augmentés de 29% en moyenne, avant d'être ensuite baissés lorsque les cours internationaux ont amorcé leur repli, tout en restant supérieurs à leurs niveaux antérieurs. Le gouvernement a aussi arrêté de verser des subventions aux plus grands consommateurs industriels d'électricité et a annoncé son objectif d'éliminer les subventions des combustibles fossiles d'ici 2014. En septembre 2010,

néanmoins, la Chambre des représentants a accepté d'accroître les affectations budgétaires en faveur des subventions des carburants à la consommation dans la loi de finances rectificative de 2010, en contradiction avec l'objectif du gouvernement de réduire les subventions énergétiques. L'Indonésie a peut-être manqué de nouveau une occasion de réduire les subventions des carburants en 2012 lorsque les propositions de hausses des prix énergétiques faites par le gouvernement ont été considérablement révisées à la baisse par le parlement.

- **Le gouvernement a commencé à encourager la consommation de GPL pour remplacer le pétrole lampant.** L'Indonésie a également lancé en 2007 un programme d'élimination progressive de la consommation de pétrole lampant au profit du gaz de pétrole liquéfié (GPL). Ce dernier est moins subventionné que le pétrole lampant et présente aussi des niveaux inférieurs de coût, de pollution et d'émissions de CO₂. Des réchauds et de petites bombonnes de GPL ont été distribués gratuitement mais ce programme n'a pas été sans problème, dans la mesure où le GPL a parfois été détourné de son utilisation, entraînant des accidents.

Graphique 5. Indonésie : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1997–2011

(pourcentage ou taux du PIB)



Sources : base de données des *Perspectives économiques mondiales* du FMI et estimations des services du FMI.

Note : les données de 2008 sur les dépenses de subventions énergétiques reposent sur les prix intérieurs à mi-2008 et non pas sur les prix intérieurs à la fin de l'exercice, comme pour les autres années; en 1998, l'inflation était de 58% et la croissance du PIB réel de -13%.

Mesures d'atténuation

La plupart des réformes ont été accompagnées de programmes en faveur des plus démunis, notamment :

- **Mise en place de subventions pour le riz, augmentation des dépenses en faveur de la santé, de l'éducation et du bien-être social et accroissement du soutien aux petites entreprises par le biais de prêts à faibles taux d'intérêt.** De nombreux programmes d'indemnisation annoncés n'ont cependant pas vu le jour lors de la réforme de 2002-2003. En 2008, le soutien à l'éducation a été ciblé sur les enfants des agents des plus bas échelons de la fonction publique, de la police et de l'armée (Beaton et Lontoh, 2010; Mourougane, 2010).
- **Ajout de transferts monétaires sans condition et d'autres mesures d'indemnisation lors de la réforme de 2005.** Un certain nombre d'études ont expliqué la plus faible intensité des manifestations de 2005 par la décision du gouvernement d'indemniser les ménages les plus démunis face à la hausse du coût de la vie par un certain nombre de programmes de protection sociale. Le plus connu, le «Bantuan Langsung Tunai», consistait en une série de versements mensuels en espèces sans condition en faveur des ménages défavorisés. Ce programme a concerné 19,2 millions de ménages, soit 35% de la population, et est non seulement venu en aide aux plus démunis mais a aussi permis d'éviter que les ménages quasi-pauvres ne tombent dans la pauvreté (Beaton et Lontoh, 2010). Parmi les autres mesures d'indemnisation, il convient de noter le mécanisme d'assurance maladie pour les plus défavorisés, le programme d'assistance scolaire opérationnelle et le projet d'appui renforcé aux infrastructures rurales, qui ont fait l'objet d'une vaste campagne d'information pour sensibiliser la population.
- **Mesures en cours pour encourager les ménages et les petites entreprises à passer du pétrole lampant au GPL.** Le pétrole lampant a toujours été largement utilisé par les ménages pour la cuisine et est le produit pétrolier le plus subventionné en Indonésie. Réduire les subventions du pétrole lampant passe nécessairement par l'offre d'un autre combustible de cuisine qui soit abordable pour les ménages. Il en va de même pour les petites entreprises. Le gouvernement a non seulement fourni gratuitement un kit de départ, avec un réchaud et une petite bombonne de GPL mais il a aussi mis en place un programme d'information du public sur la sécurité de la technologie au GPL. D'après les statistiques gouvernementales, ce programme a permis de réaliser d'importantes économies en augmentant la consommation de GPL et en réduisant celle de pétrole lampant.

Enseignements

Les transferts monétaires ciblés peuvent réduire l'opposition à la réforme des subventions et aider les plus démunis. Le programme de transferts monétaires sans condition a été une stratégie réussie en Indonésie pour surmonter l'opposition sociale et politique aux réformes des subventions énergétiques. L'expérience du programme «Bantuan Langsung Tunai» semble indiquer que de tels dispositifs doivent être bien préparés, bien déployés et bien suivis pour aider efficacement les plus démunis.

L'offre d'une source abordable d'énergie de remplacement peut aussi contribuer à diminuer les subventions et à réduire au minimum l'opposition aux réformes. D'après les premières indications, le passage du pétrole lampant au GPL en Indonésie a été un succès. Il a permis au

gouvernement d'atteindre son objectif de réduction des subventions énergétiques tout en ayant peu d'effets défavorables sur les ménages et les petites entreprises.

Une réduction rapide des subventions risque d'entraîner une opposition aux réformes. Les fortes hausses brutales des prix en 1998 et en 2003 ont fait l'objet d'une virulente opposition de la part de l'opinion publique.

Les réformes ont plus de chances de réussir si le gouvernement bénéficie du soutien de l'opinion publique. L'échec de la réforme de 1998 s'explique dans une certaine mesure par le mécontentement de la population à l'égard du gouvernement Suharto. Les réformes qui ont suivi entre 2000 et 2003 ont été un mélange de succès et d'échecs, au cours desquelles la méfiance de l'opinion publique à l'égard du gouvernement a aussi joué un rôle. En revanche, le succès des réformes de 2005 et de 2008 a été facilité par la popularité du président Yudhoyono à l'époque. L'érosion de sa cote de popularité ces dernières années pourrait bien néanmoins avoir contribué au recul des réformes.

Les initiatives de réformes sont souvent déclenchées par des difficultés économiques mais la pérennité de la réforme passe nécessairement par la reconnaissance des avantages de l'élimination des subventions et par un engagement à long terme en sa faveur. La réforme de 1998 a été déclenchée par la crise financière asiatique. Les réformes de 2000-2003 ont été entreprises pour faire face au grave déséquilibre budgétaire et à l'endettement du gouvernement qui en ont résulté. La réforme de 2005 s'explique essentiellement par les pressions budgétaires et par le solde négatif du compte des transactions courantes après que l'Indonésie soit devenue un pays importateur net de pétrole en 2004. Enfin la réforme de 2008 a été provoquée par la flambée record des cours du pétrole. En l'absence d'un programme résolu d'élimination des subventions, la réforme s'est enlisée en 2010 malgré une conjoncture économique favorable.

Des ajustements ponctuels des prix sans un objectif clair à long terme, conjugués à l'incapacité de dépolitiser la politique de tarification et de subvention, ont entraîné la réapparition des subventions et l'impossibilité d'une mise en œuvre pérenne de la réforme. Idéalement, une fois que la décision politique a été prise de réduire ou d'éliminer les subventions énergétiques, les décisions techniques sur les prix et les quantités à subventionner peuvent être déléguées à un organisme indépendant qui analyse les options possibles, fait part de leur impact éventuel, et recommande le type de réformes à mettre pleinement en œuvre. Le processus de réforme gagnerait ainsi en transparence et risquerait moins d'être battu en brèche par des manœuvres électorales. Le Conseil national indonésien de l'énergie, cependant, n'est pas totalement indépendant du processus politique. Les mesures prises par la Chambre des représentants pour augmenter les subventions en 2010 notamment, auraient pu être évitées s'il y avait eu une dépolitisation du processus décisionnel tant au niveau de la fixation des prix que des quantités à subventionner.

La communication au public des objectifs de la réforme et des mesures d'atténuation prévues peut être un moyen efficace de susciter son adhésion. Dès que le public est mieux informé des

raisons et des objectifs des réformes, il est mieux à même de comprendre et d'accepter les mesures. Une meilleure communication sur les mesures d'atténuation peut susciter une plus forte adhésion de la population et diminuer ainsi l'impact négatif sur de nombreux ménages et le niveau d'opposition. L'opposition à la réforme de 2003 en Indonésie a été partiellement nourrie par la conviction que la réforme favorisait de puissants groupes d'intérêt.

Références

Beaton, Christopher, and Lucky Lontoh, 2010, "Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies" (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).

Mourougane, Annabelle, 2010, "Phasing Out Energy Subsidies in Indonesia," OECD Economics Department Working Papers No. 808 (Paris: Organisation pour la coopération et le développement économiques).

E. République islamique d'Iran¹¹

Tableau 6. Iran : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2005–2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	2924,6	3428,5	4312,1	4857,1	4926,5	5637,9	6419,6
Croissance du PIB réel (%)	4,7	6,2	6,4	0,6	3,9	5,9	2,0
Inflation (%)	10,4	11,9	18,4	25,4	10,8	12,4	21,5
Solde budgétaire global, trésorerie (% PIB)	3,0	2,1	7,4	0,7	1,0	1,6	-0,2
Dettes publiques (% PIB)	9,6	8,5	7,8	7,2	8,9	11,3	9,0
Solde compte courant (% PIB)	7,6	8,5	10,6	6,5	2,6	6,0	12,5
Importations de pétrole (% PIB)	1,2	2,0	1,9	1,6	1,0	0,4	0,2
Exportations de pétrole (% PIB)	27,5	26,8	27,5	24,7	19,4	20,7	25,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	1 155	1 224	1 217	1 223	1 224	1 108	néant
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	1,45	néant	néant	néant	néant	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives économiques mondiales*, FMI

Note : les données de 2011 sont des projections.

Contexte

La réforme des subventions est à l'ordre du jour depuis la fin des années 80, plusieurs gouvernements s'étant attelés à des plans de réformes successifs. Les revers essuyés lors des précédentes tentatives de réformes ont entraîné une flambée de la consommation énergétique au début des années 2000, faisant de l'Iran l'un des pays ayant la plus forte intensité énergétique au monde. Lorsque les cours mondiaux du pétrole se sont approchés des 150 dollars EU le baril et que

¹¹Chapitre préparé par Ozgur Demirkol, Département Moyen-Orient et Asie Centrale.

les prix f.à.b de l'essence ont oscillé autour des 2 dollars EU le litre, le prix intérieur de 0,10 dollar le litre d'essence en Iran est devenu manifestement intenable. Les exportations de pétrole ont baissé, tandis que l'Iran importait de plus en plus d'essence pour répondre à la demande intérieure et le différentiel de prix alimentait la contrebande avec les pays voisins. Le rationnement de l'essence, instauré en juin 2007, a ralenti la progression de la demande et de la contrebande dans une certaine mesure et a encouragé le développement de véhicules à carburant de substitution mais le prix fixé pour les achats d'essence au-delà des quotas subventionnés est resté relativement faible, à 0,40 dollar EU le litre.

Expérience des réformes

Conscientes de la gravité des problèmes, les autorités ont lancé la première phase d'un programme ciblé de réformes des subventions énergétiques en décembre 2010. Par cette réforme, l'Iran est devenu le premier grand pays exportateur d'énergie à imposer des réductions draconiennes des subventions indirectes et à mettre en place un programme généralisé de transferts monétaires en faveur des ménages. Malgré une forte hausse des prix au départ, ces réformes ont eu pour caractéristique essentielle un ajustement progressif, avec une augmentation des prix intérieurs sur une période de cinq ans jusqu'à ce qu'ils atteignent 90% des cours mondiaux. Lors de la première phase de la réforme, les autorités ont fortement augmenté les prix de tous les grands produits pétroliers et du gaz naturel, ainsi que de l'électricité, de l'eau et du pain. Préalablement à ces ajustements de prix, elles ont aussi réalisé des transferts monétaires à l'intention des ménages sur de nouveaux comptes bancaires qui devaient être financés par les recettes issues des hausses des prix. Une autre partie des recettes mobilisées par ces hausses a été affectée aux entreprises pour les aider à diminuer leur intensité énergétique.

La réforme des subventions a davantage été motivée par le vaste programme de réformes structurelles entrepris par les autorités pour promouvoir la croissance et la création d'emplois que pour répondre à des préoccupations budgétaires. À la différence d'autres pays, la réforme en Iran a été davantage motivée par la nécessité d'utiliser de façon plus productive les précieuses ressources en hydrocarbures que par le besoin de réduire le poids direct des subventions sur le budget de l'État. Les autorités iraniennes ont clairement expliqué dès le départ que le principal objectif de la réforme était de limiter le gaspillage et de rationaliser la consommation. Le texte de la réforme et le débat politique qui l'a précédée ont exclu d'utiliser la réduction des subventions énergétiques pour améliorer le solde budgétaire du pays. La réforme des subventions avait pour but de compléter un train plus important de réformes structurelles qui comportait notamment des réformes du secteur financier et de la fiscalité en vue d'améliorer la compétitivité de l'économie.

Malgré un bon départ fin 2010, la mise en œuvre du programme de réformes a été suspendue fin 2012 en raison d'inquiétudes croissantes sur son financement et sur la détérioration de la conjoncture macroéconomique. Mi-2012, les autorités ont différé la mise en œuvre de la deuxième phase de la réforme face à l'absence de soutien parlementaire en faveur de leur projet de budget de transferts monétaires et des hausses de prix prévues dans cette deuxième phase. Quelque temps plus tard en novembre 2012, le parlement a officiellement voté l'arrêt de l'exécution

de la deuxième phase de la réforme des subventions, en invoquant la hausse de l'inflation et l'évolution défavorable de la conjoncture économique du pays. Le vote du parlement a maintenu intact le programme existant de transferts monétaires mais a interdit toute autre hausse des prix de l'énergie au titre de la réforme des subventions. La deuxième phase, dont l'exécution était initialement prévue pour le second semestre 2012, aurait entraîné de nouvelles hausses des prix énergétiques et des transferts monétaires en faveur des ménages. Elle devait aussi, telle qu'initialement prévue, remplacer les transferts monétaires généralisés par des transferts monétaires plus ciblés en faveur des catégories à faible revenu.

Mesures d'atténuation

Près de 80% des recettes issues des hausses des prix ont été reversées aux ménages sous la forme de transferts monétaires effectués tous les quinze jours. Au départ, les autorités penchaient pour le ciblage des transferts monétaires sur les couches les plus démunies de la société. Il est vite apparu néanmoins qu'il serait administrativement difficile d'identifier et de sélectionner correctement les bénéficiaires dans les délais impartis. De plus, refuser d'aider les catégories des revenus supérieurs risquait de provoquer le mécontentement des plus gros consommateurs d'énergie. C'est ainsi que tous les citoyens ont été autorisés à solliciter les indemnités compensatoires qui ont été identiques pour tous, même si les ménages les plus aisés ont été simultanément incités à s'abstenir de les demander.

Le solde des recettes issues des hausses des prix devait être mis de côté pour aider les entreprises à se restructurer dans le but de réduire leur intensité énergétique. Les autorités ont réalisé une étude systématique de plus de 12.000 entreprises en fonction de plusieurs critères pour évaluer les différents circuits par lesquels elles pourraient être touchées par la réforme. Sur le total, 7.000 entreprises ont été sélectionnées pour recevoir une forme ou une autre d'aide ciblée afin de restructurer leurs activités. Il s'est agi notamment d'une assistance directe ainsi que de ventes de quantités limitées de carburants à des tarifs partiellement subventionnés pour atténuer l'impact des hausses de prix sur les coûts d'intrants des entreprises des secteurs de l'agriculture et de l'industrie.

Plusieurs niveaux de tarifs ont été mis en place pour l'électricité, le gaz naturel et l'eau dans le but d'atténuer l'impact des hausses des prix sur les petits consommateurs, essentiellement les plus défavorisés. Des tarifs unitaires ont été fixés pour la consommation d'électricité, de gaz naturel et d'eau en utilisant des barèmes progressifs. Les tarifs facturés aux grands consommateurs résidentiels ont été légèrement supérieurs à ceux des marchés mondiaux. Les nouveaux tarifs ont aussi tenu compte des disparités régionales dans la disponibilité des différents combustibles de chauffage. Les barèmes de tarifs ont également fait une distinction selon les régions, les tarifs étant moins élevés dans les régions chaudes où la demande de climatisation est relativement plus importante. Les barèmes de tarifs du gaz naturel et de l'eau ont suivi les mêmes distinctions, selon les quantités consommées et les régions. Dans les régions sans gaz naturel disponible, les coûts de chauffage ont dû être étroitement surveillés et régulés et des quotas de pétrole lampant à plus faible prix ainsi que des tarifs sociaux de l'électricité ont été prévus pour assurer que le chauffage soit économiquement abordable.

L'utilisation du système de cartes électroniques pour le rationnement et les quotas d'essence mis en place en juin 2007 a aussi constitué de facto une tarification à plusieurs niveaux pour l'essence, donnant à la réforme une impression de progressivité. Le prix de l'essence rationnée a été augmenté mais est resté très inférieur au prix total auquel les ménages pouvaient acheter des quantités illimitées de carburant. Les ménages ont par ailleurs été assurés qu'ils ne perdraient aucun de leurs quotas d'essence non utilisés. Le rationnement a nécessité la mise en place d'un vaste système d'immatriculation des véhicules et de distribution et de gestion personnalisées des quotas d'essence.

Enseignements

Les transferts monétaires à toutes les couches de la population ont été essentiels pour faire accepter la réforme des subventions par la population. Les autorités avaient au départ envisagé de cibler leur programme de transfert monétaire sur les couches les plus défavorisées de la société mais ont décidé qu'il serait administrativement difficile d'identifier et de sélectionner correctement les bénéficiaires. De plus, refuser d'aider les catégories des revenus supérieurs risquait de provoquer le mécontentement des plus gros consommateurs d'énergie. C'est ainsi que tous les citoyens ont été autorisés à solliciter les indemnités compensatoires qui ont été identiques pour tous. Les subventions étant fortement régressives, les ménages les plus aisés ont été simultanément incités à s'abstenir de les demander, mais sans grand succès.

L'octroi de transferts identiques à tous les ménages a eu des effets de redistribution de la richesse. Pour les plus démunis qui ont peu bénéficié des faibles prix énergétiques intérieurs, l'indemnisation reçue a représenté une part plus importante de leur revenu que pour la classe moyenne; elle a en fait été suffisamment importante pour sortir pratiquement tous les Iraniens de la pauvreté. En outre, les transferts identiques pour tous ont permis de limiter le caractère régressif des subventions, permettant au gouvernement d'avoir une forte politique de relations publiques fondée sur des justifications économiques et suscitant ainsi l'adhésion de l'opinion publique à la réforme.

Le maintien de la stabilité macroéconomique est essentiel pour assurer le succès de la réforme. L'Iran a suspendu l'exécution de la deuxième phase de la réforme face aux inquiétudes sur la détérioration de la situation macroéconomique. Des politiques monétaire et budgétaire expansionnistes, conjuguées à une aggravation de la conjoncture extérieure, ont amplifié les pressions sur le taux de change, alimenté l'inflation et mis la croissance à plus rude épreuve durant la mise en œuvre de la première phase de la réforme. Contrairement au projet de réforme, le budget pour le programme de transferts monétaires semble avoir été en déficit. Par ailleurs, la forte inflation a réduit les prix énergétiques en termes réels et a partiellement neutralisé l'impact des hausses des prix énergétiques sur la consommation, nuisant aux progrès réalisés dans le cadre de la réforme des subventions.

Le passage à des technologies de production moins consommatrices d'énergie et la restructuration des entreprises sont des processus plus longs qu'initialement prévus. Même si

un certain nombre d'entreprises ont pu continuer à développer leur production depuis la réforme des subventions, les petites et moyennes entreprises semblent avoir été prises à la gorge par les prix énergétiques élevés et l'appui limité du gouvernement. Il semblerait aussi que les entreprises aient fait peu de progrès significatif dans l'adoption de technologies moins énergivores.

La communication est indispensable pour susciter une appropriation de la réforme par l'opinion publique. La réforme a été précédée d'une vaste campagne de relations publiques pour expliquer à la population les coûts croissants que représentent de faibles prix énergétiques et les avantages attendus de la réforme. Les autorités ont souligné que la réforme bénéficierait aux ménages les plus démunis qui recevraient des indemnités en espèces, alors que par le passé ils avaient peu bénéficié de l'énergie bon marché, essentiellement consommée par les plus riches. Les autorités iraniennes ont aussi fait valoir dès le début que les réformes ne consistaient pas à éliminer les subventions mais à les faire basculer des produits vers les ménages. Après sa mise en œuvre néanmoins, il semble que la réforme n'ait pas été pleinement accompagnée d'une information officielle du public sur son exécution de facto ni sur ses résultats.

Références

Guillaume, Dominique, Roman Zyttek, and Mohammad Reza Farzin, 2011, "Iran—The Chronicles of The Subsidy Reform," IMF Working Paper No. 11/167 (Washington: Fonds monétaire international). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf>.

F. Mauritanie¹²

Tableau 7. Mauritanie : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB nominal par habitant (SEU)	409,1	412,3	410,5	445,9	504,2	609,5	862,6	878,3	1073,2	897,6	1065,5
Croissance du PIB réel (%)	1,9	2,9	1,1	5,6	5,2	5,4	11,4	1,0	3,5	-1,2	5,1
Inflation (%)	3,3	4,7	3,9	5,2	10,4	12,1	6,2	7,3	7,5	2,1	6,3
Solde budgétaire global, trésorerie (% PIB)	0,0	0,0	-2,9	-11,8	-4,8	-7,1	35,8	-1,6	-6,5	-5,1	-1,5
Dette publique (% PIB)	228,8	223,6	194,5	216,4	209,3	182,1	86,8	96,9	110,5	124,5	86,1
Solde compte courant (% PIB)	-9,0	-11,7	3,0	-13,6	-34,6	-47,2	-1,3	-17,2	-14,8	-10,7	-8,7
Importations de pétrole (% PIB)	8,6	7,4	7,4	7,8	9,7	10,6	9,4	15,3	16,5	8,2	9,9
Exportations de pétrole (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	néant	néant	néant	néant	néant	359,5	309,3	292,2	294,9	284,2	291,5
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	21,2	néant	néant	néant	25,4	néant	néant	néant	23,4	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives économiques mondiales*, FMI

¹²Chapitre préparé par Luc Moers, Département Moyen-Orient et Asie centrale.

Contexte

Les résultats macroéconomiques de la Mauritanie depuis 2000 sont assez instables (tableau 7). La croissance du PIB a oscillé entre -1,2% (2009) et 11,4% (2006), tandis que l'inflation a varié entre 2,1% (2009) et 12,1% (2005). Cette instabilité s'explique en partie par des chocs exogènes et en partie par les politiques suivies. Après la découverte de pétrole en 2006, en particulier, les autorités ont adopté une politique d'expansion budgétaire qui n'a été inversée qu'avec le démarrage d'un programme appuyé par le FMI au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) en mars 2010. La Mauritanie a aussi été frappée de plein fouet par plusieurs sécheresses et par les flambées des prix pétroliers et alimentaires mondiaux de 2008-2011.

Expérience des réformes

La réforme des subventions énergétiques en Mauritanie a été entraînée par l'expansion budgétaire et les flambées des prix pétroliers et alimentaires mondiaux mentionnés ci-dessus.

La découverte de pétrole en 2006 a conduit à de fortes augmentations des dépenses publiques, notamment de la masse salariale (par ajustements de salaires) et des subventions. Lorsque, contrairement aux attentes, la découverte s'est révélée fort modeste, il est apparu évident que le financement de ces dépenses n'était pas viable, compte tenu surtout de la dépendance de la Mauritanie à l'égard de recettes minières volatiles. Les fortes hausses des prix pétroliers et alimentaires mondiaux en 2008 et 2011 ont encore accentué les pressions budgétaires. En conséquence, la réforme des subventions est devenue, avec la maîtrise de la masse salariale, le cœur de la stratégie gouvernementale d'ajustement budgétaire appuyée par le programme au titre de la FEC. Cette stratégie d'ajustement a été conçue pour libérer des ressources tout en continuant à permettre l'augmentation indispensable des dépenses sociales et d'infrastructures.

La stratégie gouvernementale d'ajustement budgétaire appuyée par la FEC prévoit de manière explicite un meilleur ciblage de la protection sociale. Les augmentations des subventions (gasoil, GPL, électricité) qui ont accompagné la hausse des cours pétroliers mondiaux ont profité aux ménages riches au détriment des plus nécessiteux. Près de 80% du total des subventions énergétiques a été absorbé par les 40% de ménages les plus riches, creusant ainsi l'écart entre les revenus. Par ailleurs, les subventions d'urgence des prix alimentaires destinées à atténuer les effets des prix élevés des matières premières n'ont pas été bien ciblées.

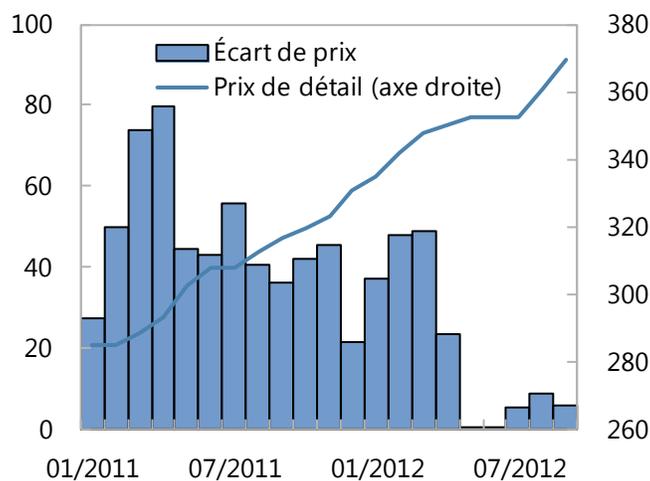
Une tentative de réforme des subventions énergétiques en 2008 n'a pas réussi. Un gel des prix pétroliers début 2008 a entraîné des pertes considérables pour les entreprises de distribution énergétique (toutes privées). Fin juin 2008, le gouvernement a augmenté de 17,5 à 20% les prix des produits pétroliers, sans avoir mis en œuvre de stratégie d'information du public ni de mesure d'atténuation à l'occasion de cet épisode de réforme. Par ailleurs, la conditionnalité liée à la réforme des subventions n'a pas été incluse dans l'accord au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) portant sur la période 2006-2009. Cet ajustement ponctuel des prix a déclenché des manifestations qui ont nourri un climat d'instabilité politique et abouti au

coup d'État militaire d'août 2008. Au lendemain du coup d'État, la FRPC a été suspendue et les hausses de prix ont été annulées en novembre 2008.

Les échéances et l'ampleur des ajustements des prix des produits pétroliers sont donc restées discrétionnaires et ponctuelles. Les prix des produits pétroliers ont été contrôlés par le gouvernement et fixés en fonction d'une structure et d'une formule de prix qui devaient en principe être réajustées tous les mois, dès que les fluctuations des cours internationaux ou du taux de change dépassaient +/-5%. Dans la pratique, les autorités ont été réticentes à réajuster les prix à la pompe. Le gouvernement a notamment plafonné les hausses des prix lorsque les cours internationaux ont été élevés (en 2008 par exemple), entraînant ainsi d'énormes pertes pour les entreprises de distribution, et a limité les baisses des prix intérieurs lorsque les cours internationaux se sont effondrés, permettant ainsi à ces entreprises pétrolières de compenser leurs pertes passées (en 2009 par exemple).

Le gouvernement a commencé à progresser dans la bonne voie en 2011, avec l'appui de la FEC conclue une fois la situation politique stabilisée. Le gouvernement a instauré une nouvelle formule pour le prix du gazole en mai 2012 en accord avec les entreprises de distribution et conformément à une structure de coûts simplifiée. Cette réforme a suscité relativement peu d'opposition malgré une hausse du prix de plus de 20% par rapport à janvier 2011 et l'absence d'une réelle stratégie d'information du public. Néanmoins, à la différence de 2008, la stratégie de réforme des subventions énergétiques prévoyait de manière explicite des mesures d'atténuation (voir ci-dessous). L'assistance technique du FMI a alimenté le dialogue sur les politiques à suivre. Malgré d'importantes hausses des cours pétroliers mondiaux, l'application rigoureuse de la nouvelle formule simplifiée de tarification automatique des carburants toutes les deux semaines a permis de porter les prix pétroliers intérieurs au niveau des prix internationaux dès juin 2012 (voir graphique 6), résultat particulièrement remarquable.

Graphique 6. Mauritanie : Prix du gasoil à la pompe et écart de prix, 2011–12
(UM / litre)



Sources : autorités mauritaniennes et services du FMI.

Note: le prix de répercussion intégrale est calculé en additionnant les coûts d'importation, les marges et les taxes. L'écart de prix est la différence entre le prix de répercussion intégrale et le prix intérieur à la pompe.

Il est sans doute néanmoins trop tôt pour juger de la pérennité des progrès réalisés et beaucoup reste à faire.

Depuis juin 2012, le gouvernement n'a pas été systématiquement en mesure de maintenir les prix aux niveaux internationaux en raison de la forte hausse des cours mondiaux survenue ultérieurement. Pour garantir que la formule de tarification puisse continuer à s'appliquer automatiquement même si les cours mondiaux connaissent des fluctuations brutales, le gouvernement compte plafonner tous les ajustements à 3%, même dans les cas où la formule indiquerait un ajustement plus important. Cette démarche de lissage devrait éviter la volatilité excessive des prix intérieurs à la pompe qui risquerait de nuire au soutien politique dont bénéficie la formule. Une nouvelle réduction des subventions interviendra après les hausses prévues des tarifs d'électricité (pour les grands consommateurs) et des prix du gaz.

Le niveau élevé des cours mondiaux a également aggravé le coût des subventions du secteur de l'électricité.

L'entreprise publique d'électricité qui produit la presque totalité de l'électricité en Mauritanie, la SOMELEC, a subi de lourdes pertes suite à la hausse des cours pétroliers mondiaux. Deux tiers de l'électricité consommée dans le pays est produite par des centrales thermiques, dont la moitié fonctionne au gazole et l'autre moitié au mazout. Malgré la hausse des cours mondiaux, les tarifs de l'électricité n'ont pas été revus à la hausse ces dernières années. Les tarifs résidentiels et commerciaux font partie des plus bas de la région et sont, d'après les estimations, de plus de 30% inférieurs au prix permettant le recouvrement des coûts.

Avec l'appui de la FEC, le gouvernement a aussi décidé de traiter la question des subventions de l'électricité. Un plan de restructuration a été établi avec l'aide de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement (AFD). Le gouvernement a recapitalisé la SOMELEC et élucidé ses relations financières avec l'entreprise en: i) s'acquittant en temps voulu de ses factures d'électricité; ii) fournissant à la SOMELEC la subvention nécessaire à ses activités régulièrement tout au long de l'année; et en iii) élaborant un plan d'apurement des arriérés accumulés à fin 2010. Par ailleurs, les tarifs d'électricité du secteur des services ont été alignés sur les tarifs de la moyenne tension à compter de début 2012. Ces mesures, conjuguées à une nouvelle ligne de crédit de la Banque islamique de développement, ont permis à l'entreprise de limiter considérablement son recours aux emprunts bancaires à des taux d'intérêt élevés, qui par le passé ont lourdement pesé sur sa situation financière. Une étude sur les tarifs, réalisée par un cabinet international, sera terminée en novembre 2012 et permettra d'augmenter les tarifs d'électricité, notamment ceux payés par les grands consommateurs. Par ailleurs, les autorités ont fait appel à un cabinet-conseil pour mettre en place un contrat de performance entre la SOMELEC et l'État.

Mesures d'atténuation

En 2011, les autorités mauritaniennes ont pris des mesures de secours d'urgence pour atténuer l'impact sur les plus démunis de la hausse des cours pétroliers mondiaux et d'une sécheresse qui a provoqué une situation d'urgence alimentaire. À la différence du plan d'urgence de 2008, ce nouveau train de mesures de l'ordre de 40 milliards d'ouguiyas (3,4% du PIB), soit le plus important en termes de PIB parmi les pays importateurs de pétrole de la région, comportait essentiellement des mesures réversibles (sans hausse des salaires de la fonction publique). Il a donc été une amélioration par rapport aux mesures précédentes et a constitué une démarche sociale indispensable de la part du gouvernement.

Cependant, le programme gouvernemental appuyé par la FEC prévoit de remplacer ce train de mesures provisoires par des dispositifs permanents de protection sociale bien ciblés. Le gouvernement prévoit de réaliser une évaluation complète du programme existant de réaction d'urgence à la sécheresse, notamment du fonctionnement du dispositif de «boutiques alimentaires subventionnées» prolongé jusqu'à fin 2012. Ce dispositif de subventions alimentaires n'a pas toujours réussi à atteindre les ménages les plus démunis des zones rurales. L'impact le plus grave de la sécheresse étant maintenant passé, il est par ailleurs opportun d'éliminer progressivement la plupart des mesures de ce programme d'urgence et de réorienter les ressources vers davantage de mécanismes de transfert monétaire bien ciblés.

Avec l'assistance du Programme alimentaire mondial, un programme de transferts monétaires a débuté. Ce programme, qui a été rapidement mis en place, cible 10.000 ménages vulnérables de Nouakchott identifiés à l'aide d'une récente enquête de pauvreté. Chaque ménage reçoit 15.000 ouguiyas par mois (l'équivalent de la moitié du salaire minimum légal) par virement bancaire, ce qui présente en outre l'avantage de donner aux bénéficiaires l'accès aux services financiers. Ce programme a été étendu en juin 2012 à 15.000 ménages de quatre zones rurales considérées en

grave situation d'insécurité alimentaire. Le programme d'expansion de ce type de transferts monétaires bien ciblés devrait être facilité par l'élargissement de l'enquête de vulnérabilité et de pauvreté à l'ensemble du territoire mauritanien, puisque la plupart des populations pauvres se trouvent en zones rurales.

Une stratégie de protection sociale plus vaste élaborée avec l'UNICEF viendra encore élargir l'étendue du programme d'action sociale et assurer une meilleure protection aux plus démunis. Avec l'assistance de partenaires techniques et financiers, les autorités prévoient en effet de renforcer les dispositifs tels que les cantines scolaires gratuites, les mécanismes de «vivres contre travail» et de soutien aux femmes enceintes. Par ailleurs, conscientes des effets désastreux de la sécheresse sur la sécurité alimentaire, elles élaborent une stratégie nationale de sécurité alimentaire pour la période 2015-2030 appuyée par un programme national d'investissements.

Enseignements

La dépolitisation dans toute la mesure du possible du processus d'ajustement des prix pétroliers peut contribuer à consolider les gains initiaux en matière de prix. La mise en œuvre automatique de la nouvelle formule d'ajustement des prix du gazole en Mauritanie a fort bien réussi à plafonner les subventions. Un plafonnement de tous les ajustements de prix permettrait d'éviter que les fortes fluctuations des cours mondiaux entraînent une volatilité excessive des prix à la pompe qui risquerait de nuire au soutien politique dont bénéficie la formule automatique. Un tel lissage des prix n'empêcherait pas pour autant les prix intérieurs de suivre la tendance des cours internationaux.

Une réduction trop rapide des subventions risque d'entraîner une opposition aux réformes. Les fortes hausses brutales des prix en 2008 ont suscité une vive opposition et contribué à l'instabilité politique, avant de finir par devoir être annulées. La situation a été exacerbée à l'époque par l'absence totale de mesures sociales d'atténuation.

Des mesures sociales d'atténuation peuvent aider à gérer l'opposition à la hausse des prix énergétiques et l'impact de cette augmentation sur les plus démunis, mais à condition d'être bien ciblées. Les récents programmes de transferts monétaires en Mauritanie, élaborés avec l'assistance du Programme alimentaire mondial, semblent prometteurs à cet égard. En revanche, les précédents programmes de secours d'urgence avaient été moins bien ciblés et moins performants. Il convient par ailleurs de veiller à ce que les programmes provisoires d'urgence ne deviennent pas des acquis permanents, ponctionnant les ressources budgétaires. L'absence d'une campagne de communication digne de ce nom n'a pas été un obstacle aux réformes jusqu'à présent en Mauritanie. Cependant, les autorités seraient bien inspirées d'accompagner leur réforme des subventions énergétiques par une campagne d'information précise qui explique les avantages à la population. Une communication transparente sur l'affectation des ressources budgétaires libérées devrait aussi renforcer la confiance de l'opinion publique dans les résultats de la réforme.

Il convient d'expliquer clairement et de traiter les liens qui existent entre la réforme des subventions pétrolières et celle des subventions de l'électricité. Lorsque le secteur de l'électricité est fortement subventionné et consomme de grandes quantités de carburants, comme c'est le cas en Mauritanie, les hausses des prix pétroliers peuvent aggraver les problèmes du secteur de l'électricité. Dans le cas de services publics d'électricité, la réforme doit aussi prévoir d'élucider clairement les relations financières entre ces services et l'État.

La participation de partenaires au développement spécialisés dans d'autres domaines peut augmenter les chances de succès de la réforme. Dans le cas de la Mauritanie, le rôle joué par le Programme alimentaire mondial et par l'UNICEF dans l'élaboration de stratégies sociales d'atténuation a clairement été bénéfique. L'assistance apportée par la Banque mondiale et l'AFD dans l'étude de la restructuration du secteur de l'électricité et de la SOMELEC a été primordiale pour aborder la question des subventions de l'électricité.

G. Namibie¹³

Tableau 8. Namibie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	2139,7	2607,9	4276,0	5244,1	5828,2
Croissance du PIB réel (%)	4,1	4,3	3,4	6,6	4,9
Inflation (%)	9,3	7,2	10,4	4,5	5,8
Solde budgétaire global, trésorerie (% PIB)	-0,9	-6,1	2,4	-4,2	-11,3
Dettes publiques (% PIB)	20,4	26,4	18,2	16,2	27,4
Solde compte courant (% PIB)	7,9	6,1	2,8	0,3	-1,7
Importations de pétrole (% PIB)	3,5	4,5	2,4	5,3	5,9
Exportations de pétrole (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	néant	491,5	596,2	731,0	812,9
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	néant	31,9	néant	néant	néant

Sources: Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives économiques mondiales*, FMI

¹Les chiffres portent sur l'exercice débutant au 1 avril.

Contexte

La Namibie est l'un des pays les plus riches d'Afrique subsaharienne, avec une conjoncture macroéconomique relativement stable. L'inégalité des revenus et le chômage sont néanmoins très élevés. Grâce aux exportations minières, aux transferts en provenance de l'Union douanière d'Afrique australe et à une politique budgétaire prudente par le passé, le gouvernement namibien a pu soutenir la croissance économique tout en maintenant des excédents budgétaires et extérieurs. L'inflation en Namibie est étroitement liée à celle de l'Afrique du Sud (sa monnaie est rattachée au rand sud-africain) et reste sous la barre des 10% après avoir atteint un pic de 11,9% en août 2008 sous l'effet de la flambée des cours pétroliers mondiaux. L'économie de la Namibie est sensible aux

¹³Chapitre préparé par Farayi Gwenhamo, Département Afrique.

fluctuations des cours mondiaux du pétrole en raison de l'importance relative de ses industries de la pêche et de l'exploitation minière, fortes consommatrices d'énergie.

La Namibie se caractérise par la stabilité politique et un relativement bon fonctionnement démocratique. Le parti au pouvoir domine la vie politique et a remporté chaque élection à une large majorité depuis l'indépendance du pays en 1990. Le taux de syndicalisation est assez élevé et l'Union nationale des travailleurs namubiens, la plus grande fédération de syndicats, est un puissant allié politique du parti au pouvoir.

La Namibie a une vaste panoplie de programmes officiels de protection sociale financés par l'État. Les dépenses d'action et de sécurité sociale et les dépenses de logement ont représenté 5% du PIB en moyenne sur la période 2005 - 2011. Les allocations de soutien aux revenus apportées par l'État comprennent notamment un régime universel de pension sociale en faveur des personnes âgées et handicapées, diverses allocations pour les enfants, des dispositifs d'insertion par le travail et des programmes d'hébergement et de logement. Malgré un certain nombre de difficultés dues à des erreurs d'inclusion et d'exclusion, les données empiriques semblent indiquer que la Namibie a un régime de protection sociale bien ciblé.

Le marché en aval des combustibles liquides est régi en Namibie par des lois spéciales du parlement qui établissent des paramètres précis pour calculer les prix des produits. Ces lois spéciales prévoient que les prix de l'essence et du gazole sont réglementés tandis que les prix de tous les autres produits pétroliers sont déterminés par les forces du marché. Le pays n'a pas de capacité de raffinage et importe ses produits raffinés essentiellement d'Afrique du Sud par le port de Walvis Bay. Le Ministre des mines et de l'énergie (MME) réglemente le secteur tandis que l'entreprise publique Namcor (Namibian Petroleum Corporation) joue le rôle de relais opérationnel du gouvernement sur le marché. Cinq entreprises privées assurent la commercialisation des produits pétroliers, à savoir BP, Caltex Oil, Engen, Shell et Total. Chacune d'elles fournit son propre réseau de points de vente au détail mais elles partagent les mêmes installations d'importation et de stockage sur le site de Walvis Bay. En 1999, l'entreprise Namcor a été mandatée par le gouvernement pour importer 50% du pétrole du pays, laissant les autres 50% aux entreprises privées. En raison des difficultés opérationnelles de Namcor, cette part a récemment été réduite.

La fixation des prix à la pompe de l'essence et du gazole repose sur une formule constituée de trois volets. Ces trois volets sont le prix de base du carburant basé sur le prix international au comptant, les droits et taxes intérieurs sur les carburants, et le compte intitulé «ardoise» essentiellement utilisé pour lisser la volatilité des prix locaux à la pompe. Ce compte «ardoise», sous la responsabilité du Ministre des mines et de l'énergie, est un registre fictif conçu pour contrôler les déficits ou les excédents de recouvrement par les entreprises privées d'importation de carburants. La formule de fixation des prix n'est néanmoins pas totalement automatique car le Ministre des mines et de l'énergie a un certain pouvoir discrétionnaire sur le niveau de vérité des prix à autoriser, les déficits de recouvrements étant absorbés par le compte «ardoise».

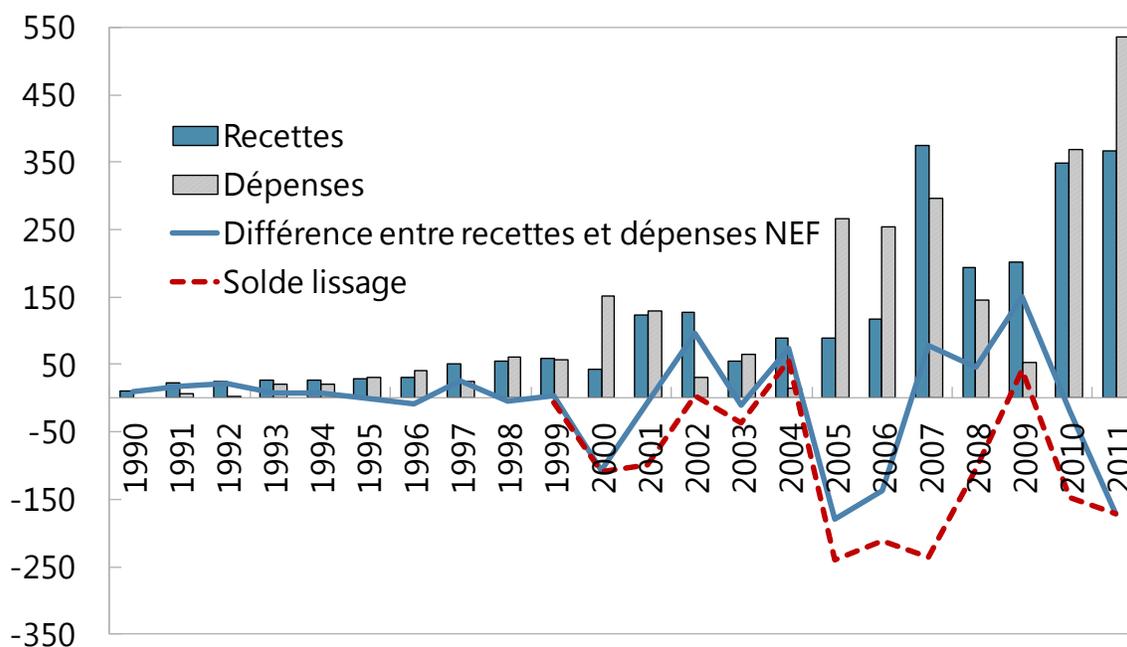
Expérience des ajustements des prix des carburants

Selon le Ministre des mines et de l'énergie, la déréglementation des prix des carburants en Namibie a été au départ entraînée par la volonté d'éliminer les subventions pétrolières (versées par le Fonds national de l'énergie) et de réagir plus efficacement aux fluctuations des cours pétroliers mondiaux. Plusieurs problèmes liés au régime administré du pétrole et des produits pétroliers ont sans doute été à l'origine des réformes (Amavilah, 1999). Tout d'abord, le régime d'indemnisation du Fonds national de l'énergie a représenté des coûts budgétaires de l'ordre de 170 millions de dollars namubiens entre 1990 et 1996, soit près de 0,2% du PIB (graphique 7). Même si les coûts budgétaires assumés par le Fonds national de l'énergie semblent négligeables en pourcentage du PIB, ils n'incluent pas les transferts qui ont pu être faits directement à l'entreprise Namcor ni les coûts quasi-budgétaires émanant des pertes essuyées par l'entreprise. NAMCOR reçoit parfois des transferts directs de l'État car elle ne participe pas au programme «ardoise» et ne reçoit donc pas d'indemnisation du compte «ardoise» en cas de déficit de recouvrement. Les subventions ont peut-être aussi peu incité les entreprises pétrolières à améliorer leur efficacité pour compenser les pertes.

Après l'adoption du nouveau mécanisme de prix, le compte «ardoise» est censé en théorie être équilibré par des ajustements de prix. La formule d'ajustement des prix devrait notamment permettre d'ajuster les prix de sorte que la valeur des soldes cumulés du compte «ardoise» soit maintenue dans les limites d'un niveau prédéfini de 3 millions de dollars namubiens. Dans la pratique néanmoins, pour équilibrer le compte « ardoise », il a parfois fallu faire des transferts du budget vers le Fonds national de l'énergie puis vers le compte «ardoise» (graphique 7). Les prix de gros de toutes les qualités d'essence et du gazole sont publiés au journal officiel du gouvernement au moment de chaque ajustement de prix. Les données sur les recettes fiscales sont publiées dans les documents du budget.

Graphique 7. Namibie : Fonds national de l'énergie et compte de lissage, 1990–2011
(million de dollars namubiens)

Les ressources consacrées au lissage des prix des carburants ont connu de fortes fluctuations.



Source: Banque de Namibie, Bulletin trimestriel, mars 2005.

Le Ministre des mines et de l'énergie a adopté une démarche structurée, équilibrée et participative pour déréglementer les prix et éliminer les subventions. Le Conseil national de l'énergie, présidé par le Ministre des mines et de l'énergie, a créé en 1996 le groupe de travail national sur la déréglementation pour envisager la déréglementation des prix pétroliers dans le cadre d'un processus de consultations. Cela a abouti en 1998 à la publication du Livre blanc sur la politique énergétique exposant notamment l'importance de maintenir des subventions ciblées sur les régions reculées, d'opter pour une déréglementation progressive et d'améliorer la transparence des recettes fiscales pétrolières de l'État. Le mécanisme de fixation des prix des carburants avec des analyses trimestrielles des prix a été adopté en 1997.

Les dépenses faites par le Fonds national de l'énergie pour couvrir les subventions n'ont commencé à régresser qu'après 2001, soit trois ans pleins après la publication du «Livre blanc sur la politique énergétique», ce qui montre qu'il faut du temps pour mettre en œuvre l'élimination des subventions pétrolières. En outre, comme le montre le solde du compte « ardoise » dans le

graphique 7, le quasi-recouvrement intégral des coûts par les entreprises privées n'est apparu qu'après 2001.

Les prix intérieurs des carburants en Namibie ont augmenté régulièrement à compter de 2003 et ont plus que doublé entre début 2007 et le pic atteint en juillet 2008.

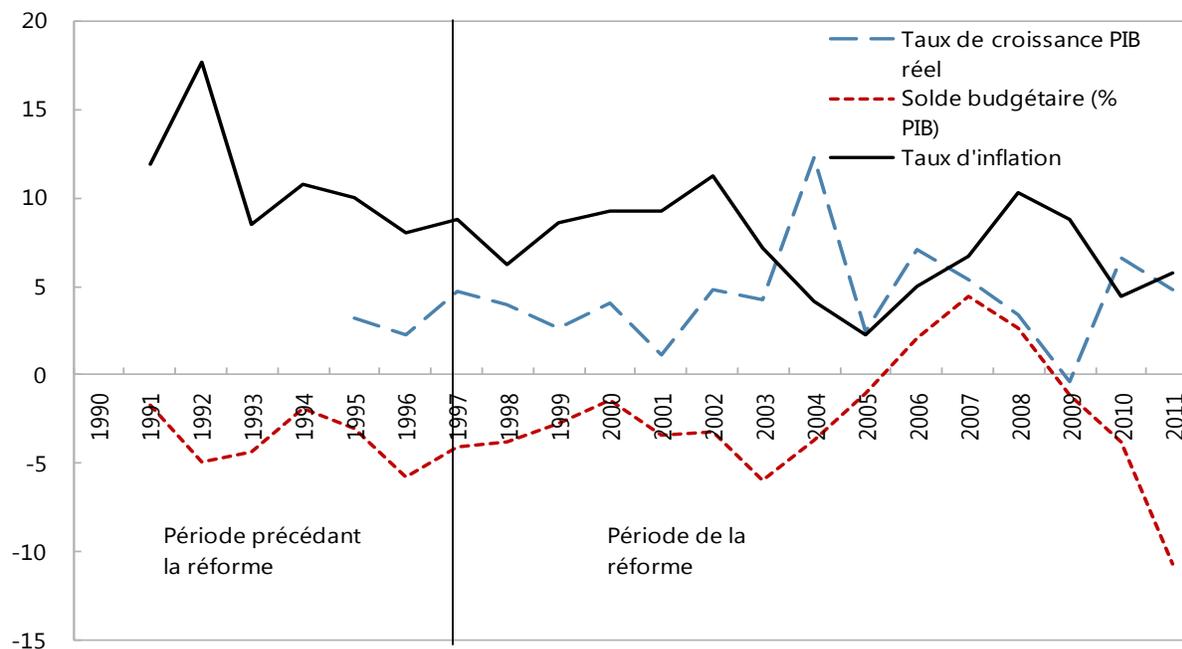
En réponse aux flambées des prix pétroliers de 2007-2008, les autorités ont remplacé les ajustements trimestriels des prix des carburants par des examens mensuels de façon à assurer une plus forte répercussion. Le Ministre des mines et de l'énergie n'a cependant pas laissé les prix à la pompe augmenter aussi vite que les cours mondiaux, en transférant des montants du Fonds national de l'énergie aux entreprises pétrolières privées pour les dédommager d'avoir maintenu les prix en-deçà du niveau de recouvrement des coûts. Il a ainsi subventionné les consommateurs, notamment le puissant groupe d'intérêt que représentent les chauffeurs de taxi. Néanmoins en juillet 2008, le Ministre des mines et de l'énergie a annoncé que le Fonds national de l'énergie était soumis à de fortes pressions financières en raison des déficits de recouvrement et qu'il n'était plus en mesure d'absorber les hausses des prix des carburants.

Globalement, même si les prix des carburants ont en général suivi l'évolution des cours pétroliers mondiaux, le gouvernement a de temps en temps résisté aux pressions pour empêcher la répercussion intégrale des fluctuations des cours mondiaux.

Dans la loi de finances 2006-07, le gouvernement a inclus une provision budgétaire ponctuelle de 206 millions de dollars namibiens (0,4% du PIB) pour éponger les pertes accumulées par le Fonds national de l'énergie. Le gouvernement est aussi confronté à des passifs conditionnels du fait des pertes opérationnelles de l'entreprise Namcor. Cette dernière a enregistré en 2009 des pertes opérationnelles de 257 millions de dollars namibiens, ce qui a conduit le gouvernement à lui octroyer un don de 100 millions de dollars namibiens et un plan de sauvetage de l'ordre de 260 millions de dollars namibiens (0,5 % du PIB) ainsi qu'une part des taxes existantes sur les carburants (0,08 dollar le litre) pour donner un coup de fouet à la situation financière de l'entreprise publique. Plus récemment en février 2011, en raison de difficultés opérationnelles, Namcor a perdu le mandat qui lui avait été confié de fournir 50% de la totalité des besoins de la Namibie en produits pétroliers.

Graphique 8. Namibie : Évolution macroéconomique et réforme des subventions à l'énergie, 1990–2011

La réforme des subventions énergétiques a permis de renforcer la stabilité macroéconomique du pays.



Source : autorités namibiennes.

Mesures d'atténuation

Le mécanisme de lissage des prix pétroliers a été complété par plusieurs mesures d'atténuation pour remédier aux hausses des prix.

À la différence de ses homologues de l'Union douanière d'Afrique australe, la Namibie n'a pas connu de violentes manifestations à l'encontre des hausses des prix pétroliers et alimentaires, même si les chauffeurs de taxi se sont plaints au moment des augmentations. Cela peut sans doute s'expliquer en partie par le mécanisme de lissage des prix pétroliers instauré par le Ministre des mines et de l'énergie et par d'autres mesures d'atténuation mises en place en 2008 pour lutter contre la pauvreté et atténuer l'impact momentané des hausses des prix pétroliers et alimentaires. Parmi les mesures d'atténuation, il convient de noter une TVA à taux zéro sur les principales denrées alimentaires, des remises pour les importateurs de produits alimentaires et un programme de distribution alimentaire en faveur des plus démunis. En outre, les prix à la pompe dans les zones rurales sont subventionnés dans le cadre de la politique socioéconomique du gouvernement : en effet, les coûts de transport vers les zones rurales reculées font l'objet de subventions pour empêcher que les prix à la pompe dans ces régions ne soient excessivement augmentés par les coûts de transport des distributeurs. Une fois les livraisons réellement effectuées par la route, les demandes sont déposées par les entreprises pétrolières au Ministère pour remboursement par le Fonds national de l'énergie.

Enseignements

Une planification exhaustive et une mise en œuvre progressive ont été essentielles pour le succès de la réforme. Les autorités namibiennes ont réalisé une planification exhaustive, avec notamment de vastes consultations auprès de la société civile, pour aboutir à un plan complet de réforme prévoyant le maintien d'une subvention ciblée sur les régions reculées.

Les réformes ont été mises en œuvre progressivement, donnant suffisamment de temps au gouvernement et aux différentes parties prenantes pour rechercher un consensus.

Les ajustements de prix réalisés à l'aide des mécanismes de lissage ont permis d'éviter toute agitation sociale. La réforme a mis en place un mécanisme trimestriel (puis mensuel) d'ajustement des prix en fonction des fluctuations des cours mondiaux mais en intégrant un dispositif de lissage pour éviter que les prix ne changent trop brutalement. Ce mécanisme, conjugué à l'instauration d'autres mesures d'atténuation, a permis à la Namibie de gérer les forts soubresauts sur les prix de 2008 et de 2011 sans agitation sociale.

La dépolitisation du mécanisme d'ajustement des prix a été compliquée par les obligations juridiques de l'État envers l'entreprise publique d'énergie. La participation de l'entreprise publique d'énergie aux activités d'importation et de fourniture des produits pétroliers est inscrite dans la loi, ce qui semble avoir empêché une dépolitisation totale du mécanisme d'ajustement des prix (en autorisant des déficits de recouvrement des coûts sur de longues périodes). Cela a entraîné à son tour pour l'entreprise de lourdes pertes qui ont dû être absorbées par des transferts du budget de l'État. Il semble donc primordial de veiller à bien concevoir les mécanismes de lissage des prix.

Références

Bank of Namibia, 2005, Quarterly Bulletin, Vol. 14, No 1. (March).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2009, International Fuel Prices 2009: 6th Edition (Bonn et Berlin).

Namibia, Ministry of Mines and Energy, 1998, White Paper on Energy Policy.

Sherbourne R., 2010, A Guide to the Namibian Economy (Windhoek: Institute for Public Policy Research).

H. Niger¹⁴

Tableau 9. Niger : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	155,0	223,8	361,0	363,6	420,7
Croissance du PIB réel (%)	-2,6	7,1	9,6	10,7	2,2
Inflation (%)	2,9	-1,8	10,5	0,9	2,9
Solde budgétaire global, trésorerie (% PIB)	-3,8	-2,8	1,5	-2,4	-3,0
Dettes publiques (% PIB)	118,8	90,1	21,0	23,7	29,2
Solde compte courant (% PIB)	-6,7	-7,5	-13,0	-19,9	24,7
Importations de pétrole (% PIB)	4,0	2,4	3,8	4,7	4,7
Exportations de pétrole (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	néant	n.a.	36,4	33,1	34,3
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	néant	n.a.	43,6	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie ; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale ; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Le Niger est un grand pays enclavé, extrêmement vulnérable aux chocs exogènes, en particulier aux conditions climatiques et aux cours des matières premières. La croissance s'accélère lentement depuis une dizaine d'années, encore qu'elle ait connu des revers importants. Le potentiel de croissance à moyen terme du Niger dépend de la croissance des secteurs pétrolier et minier (uranium). Le pays est récemment devenu exportateur énergétique et la production d'uranium devrait doubler avec l'entrée en activité prochaine d'une mine actuellement en développement. Le pays a également le potentiel pour devenir exportateur de brut, ayant récemment signé cinq nouveaux accords de partage de production pétrolière. Il est envisagé de construire un nouvel oléoduc pour relier le Niger à l'oléoduc Tchad-Cameroun.

Le Niger est au bas du classement de l'Indice de développement humain du PNUD, avec un PIB par habitant en PPA de 720 dollars EU en 2010, l'un des plus faibles au monde. Le gouvernement actuel est entré en fonction en avril 2011 après une période de transition démocratique d'un an suite au coup d'État de février 2010. Depuis lors, la situation politique est stable bien qu'il y ait, d'après la Banque mondiale, un risque de fragilité politique «si le gouvernement ne parvenait pas à produire des résultats concrets, ce qui pourrait conduire à une perte du soutien de la population et à un blocage politique»

Avec le démarrage des opérations de la nouvelle raffinerie (SORAZ), les importations de carburants sont presque nulles depuis le début de l'année 2012. Jusqu'à la fin 2011 le Niger était importateur de pétrole. C'est un petit marché représentant une consommation intérieure annuelle de 7000 barils/jour. La SONIDEP, entreprise publique, a le monopole des importations et de la distribution. La nouvelle raffinerie devrait atteindre une capacité maximale de 20.000 barils par jour

¹⁴Préparé par Clara Mira, Département Afrique.

(essence, gasoil et GPL). Environ un tiers de la production de produits pétroliers de la SORAZ alimente le marché national et le reste est exporté. La SONIDEP en assure la commercialisation.

La présente étude de cas couvre la période qui va jusqu'au fin 2011, lorsque le Niger était importateur de pétrole. Elle se base sur l'assistance technique que le FMI a apportée au Niger en 2001 pour définir une formule de tarification correspondant à une répercussion intégrale dans le cadre de l'ajustement automatique des prix des produits pétroliers importés. Dans le contexte de discussions avec le FMI pour préparer une lettre d'évaluation, le Département des finances publiques a produit en 2010 une note pour aider les autorités dans leur démarche visant à éliminer les subventions aux prix après taxes des carburants.

Expérience des ajustements des prix des carburants

D'après la formule définie avec l'assistance technique du FMI en 2001, la répercussion automatique des cours internationaux devait se faire par un mécanisme flexible, transparent et automatique. Le prix à la pompe devait être révisé chaque mois lorsque la variation des cours était supérieure à 5 FCFA à défaut de quoi le prix devait rester inchangé et les impôts et taxes compenser l'augmentation ou la baisse de cours. La formule de tarification prenait en compte les coûts d'importation des carburants (prix à l'importation CAF au port), les coûts et marges estimés pour l'importation et la distribution de carburants à destination des consommateurs intérieurs (marges de stockage et de distribution) et les impôts et taxes nets sur les carburants (droits de douane et TVA ad valorem et droits d'accise particuliers). Une entité multisectorielle devait avoir la responsabilité juridique d'appliquer la formule mais elle n'a jamais été créée.

Lorsque les prix internationaux ont commencé à augmenter en 2005, un élément de subvention explicite a été ajouté dans la formule. La subvention était initialement utilisée pour lisser les prix intérieurs. L'augmentation rapide et soutenue des prix à l'importation jusqu'à la mi-2008 a fait augmenter l'élément de subvention pour maintenir la stabilité des prix à la pompe sur de longues périodes. L'augmentation des cours et la chute de l'euro ont provoqué une forte hausse de la subvention en 2010. Comme le prix des carburants était nettement plus bas au Niger que dans certains pays voisins, l'augmentation de la contrebande a contribué à une forte hausse des importations.

La variation des prix à l'importation sans répercussion sur les prix à la pompe a provoqué une réduction des recettes fiscales sur les carburants. La recette fiscale nette représentée par les impôts et taxes sur les carburants est passée de 1 % du PIB en 2005, à 0,6 % en 2009 et à 0,3 % en 2010. Le coût des subventions aux produits pétroliers représentait plus de 1 % du PIB. Cette tendance valait pour tous les produits pétroliers mais elle était particulièrement marquée pour l'essence dont la contribution nette au budget a chuté d'un maximum de 0,8 % du PIB en 2005 à 0,3 % du PIB en 2009. La recette fiscale nette tirée du gasoil a également chuté, passant de 0,3 % du PIB en 2005 à 0,2 % du PIB en 2009. La recette fiscale nette tirée du pétrole lampant a été négative sur toute la période mais le coût budgétaire de cette mesure était limité car la part du pétrole lampant dans la consommation totale est assez faible.

Lorsque les subventions ont atteint un niveau intenable, les autorités ont décidé de mettre en œuvre une stratégie visant à les éliminer progressivement. L'ampleur des subventions et leur effet de redistribution très régressif ont été des facteurs cruciaux de cette prise de décision. En effet, les groupes qui profitaient le plus des subventions étaient les populations à haut revenu qui consomment le plus d'essence. Quoique cela soit particulièrement vrai pour l'essence, cela l'est moins pour le pétrole lampant consommé en plus grande quantité par des groupes à plus faible revenu. Les prix des carburants ont augmenté de 12 % à la mi-2010 (graphiques 9 et 10).¹⁵

La réforme convenue comportait deux étapes. Premièrement, les variations des cours internationaux du pétrole seraient répercutées sur les prix intérieurs à compter de juin 2011. Deuxièmement, les subventions existantes seraient progressivement éliminées sur une période de 12 à 18 mois. Les prix des carburants ont augmenté de 8 % environ à la mi-2011. Les subventions ont donc été considérablement réduites, sans pour autant être totalement éliminées, et le niveau des subventions aux carburants en 2011 est resté inférieur à celui de 2010 (1,1 % du PIB).

Des circonstances propres au pays et sa situation politique ont joué un rôle déterminant dans la conception de la réforme et de son calendrier de mise en œuvre. Premièrement, l'imminence du début de la production nationale de carburants rendait d'autant plus urgente l'élimination des subventions. Les autorités considéraient qu'il aurait été politiquement inacceptable d'augmenter les prix au moment même où la production nationale s'engageait. La population attendait l'inverse, à savoir une réduction des prix des carburants du fait du début de la production. Deuxièmement, les premières réformes (fin 2010-début 2011) ont été mises en œuvre par un gouvernement de transition qui croyait avoir moins de légitimité pour entamer un processus de réformes si délicat.

Afin de faire prendre conscience de l'ampleur du problème, le budget indiquait clairement et pour la première fois le coût des subventions. Cela a permis de créer un environnement propice à l'élimination des subventions. De plus, et pour lutter contre les intérêts particuliers et obtenir le soutien de la population, le gouvernement a lancé des campagnes d'information qui montraient le caractère régressif des subventions et établissaient un lien entre les économies réalisées par l'augmentation des prix des produits pétroliers et les dépenses sociales prioritaires.

Les autorités ont adopté une approche consensuelle de la réforme et impliqué toutes les parties prenantes. Elles ont créé un comité (le Comité du différé) chargé d'identifier les meilleures modalités de la réforme et de sa mise en œuvre. Le dialogue et le consensus étaient donc les clefs de la réussite du processus.

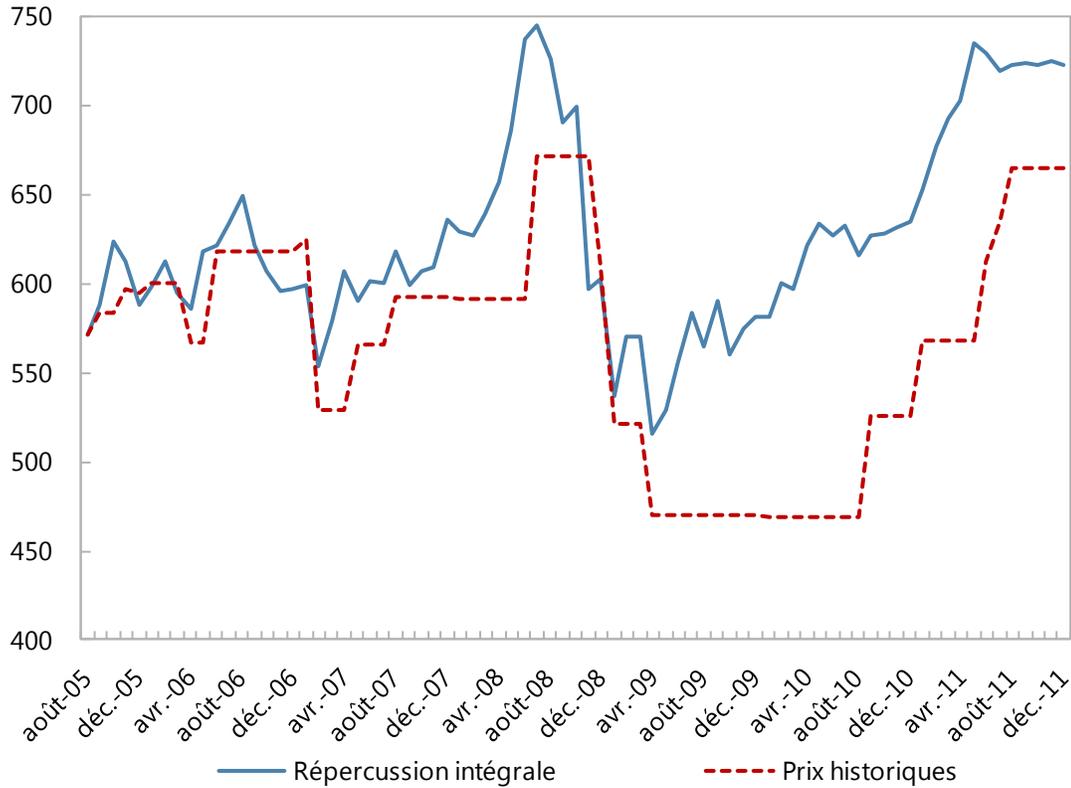
Du fait de la réforme, les prix à la pompe ont augmenté de juin à août 2011 puis sont restés inchangés de septembre à la fin de l'année. La subvention coûtait près de 4 milliards de FCFA en

¹⁵ Moyenne pondérée des prix de l'essence, du pétrole lampant et du gasoil. La répercussion intégrale est fonction des prix à l'importation, des impôts et taxes et des marges. Dans les deux cas, l'augmentation des prix était considérée comme un préalable à la lettre d'évaluation du FMI et au programme d'examen appuyé par la FEC.

mai 2011 mais moitié moins à compter d'août. Les autorités ont décidé d'arrêter les augmentations de prix à partir de septembre puisqu'elles les considéraient alignés sur les prix de la région.

Graphique 9. Niger : Variations des prix des carburants, 2005–2011
(FCFA/litre)

Les prix intérieurs ont eu tendance à suivre les cours internationaux avec un certain retard

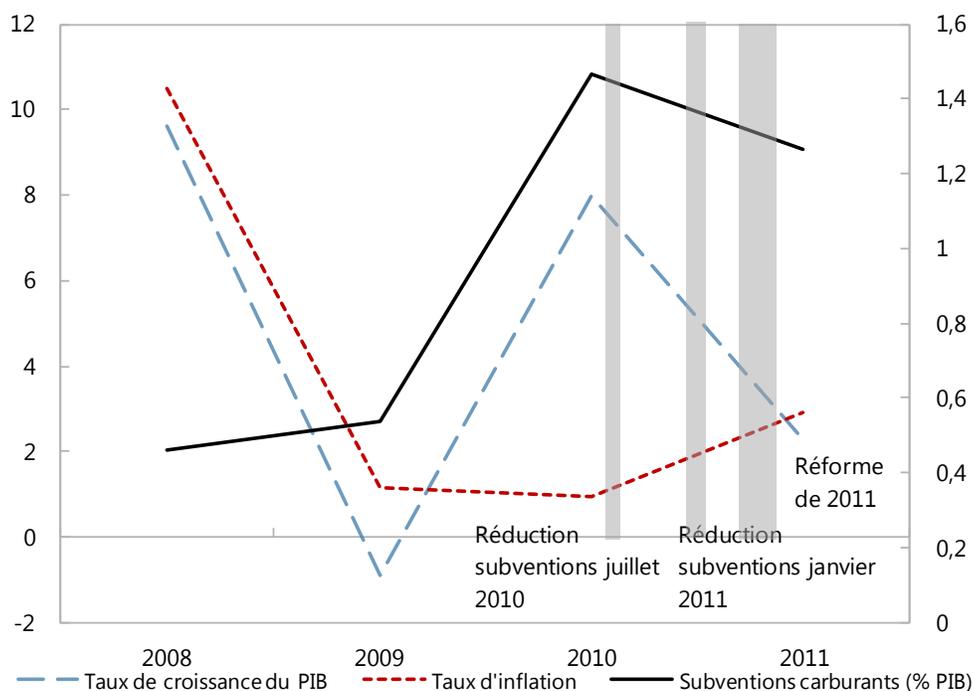


Sources : Département des finances publiques du FMI et autorités nigériennes.

Graphique 10. Niger : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 2008–2011

(en pourcentage du PIB ou en taux)

Le Niger s'est efforcé de limiter ses subventions aux carburants sur fond de performance macroéconomique volatile.



Source : estimations des services du FMI.

Les prix ont néanmoins été fixés à un niveau inférieur à celui des marchés internationaux dès que le Niger a commencé à produire des carburants. Suite à un accord entre les autorités et l'investisseur étranger dans le secteur pétrolier, la SORAZ vendait l'essence 336 FCFA/l et le gasoil 340 FCFA/l, soit des prix inférieurs à ceux des marchés internationaux. Les prix avaient été fixés pour les six premiers mois de fonctionnement de la raffinerie, après quoi les prix des produits raffinés devaient être définis par une formule intégrant les prix sur les marchés internationaux. Ils sont cependant restés inchangés. De plus, un accord a récemment été conclu avec les syndicats des transports pour préparer des propositions visant à réduire encore les prix à la pompe. La TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) passera donc de 15 % à 12 % à partir de 2013.

La concomitance de la réforme des subventions et du début de la production de pétrole et de carburants fait du Niger un cas à part. Il est donc très difficile de dire aujourd'hui combien de temps la réforme des subventions aurait tenu sans le début simultané de la production nationale.

Mesures d'atténuation

La dernière réforme des prix des carburants s'est accompagnée de mesures d'atténuation pour protéger les populations les plus pauvres de l'augmentation du coût des transports. Une subvention directe au secteur des transports (tickets modérateurs) a été adoptée suite à des négociations avec la société civile et avec les opérateurs de transports privés. C'est en effet le secteur le plus touché par l'augmentation et les couches les plus pauvres de la population sont celles qui utilisent le plus les transports en commun.

Le coût des subventions a néanmoins été considérablement réduit puisque les mesures d'atténuation (moins de 0,1 % du PIB) coûtaient bien moins que la subvention elle-même. La fin des subventions aux carburants a permis, entre 2011 et 2012, d'augmenter de 19 % le budget des dépenses sociales et notamment les crédits à l'éducation. La masse salariale dans la fonction publique a augmenté de façon à couvrir l'embauche de 4.000 enseignants début 2012.

Enseignements

Il faut comprendre en détail l'ampleur du problème des subventions. Connaître l'effet distributif des subventions peut aider à renforcer l'adhésion à la réforme.

Il est important de fait comprendre ces questions à toute la société. Au Niger, il a été très utile de présenter de façon transparente les coûts des subventions sous la forme d'un poste budgétaire distinct.

Une bonne campagne d'information a également joué un rôle clef pour obtenir le soutien de la population à la réforme. Des débats ont été consacrés à la question à la télévision et à la radio.

L'approche participative est utile. L'approche participative adoptée dans le processus décisionnel était également très utile, en particulier en ce qui concerne l'établissement d'un comité représentatif ad hoc.

Il faut prendre le temps de mobiliser les soutiens nécessaires. Il faut prendre le temps d'expliquer, de négocier et de mettre en œuvre la réforme. Il faut du temps pour impulser la réforme, faire émerger un consensus entre les parties prenantes et obtenir le soutien de la société. Au Niger, il a fallu environ six mois pour que toutes les parties prenantes participent et acceptent les principaux éléments de la réforme.

Il peut être utile de faire participer les partenaires financiers. Travailler avec les partenaires financiers peut contribuer à faire connaître le problème et à faire pression pour lancer le processus de réforme. Il faut maintenir un équilibre subtil entre encouragements et appropriation du processus de réforme.

Il est essentiel de s'assurer que les mesures d'atténuation atteignent les populations les plus touchées. Ceci peut se faire sous la forme de subventions ciblées sur la base d'une analyse détaillée des groupes vulnérables les plus touchés.

Il est plus difficile de réformer les subventions aux carburants lorsqu'un pays devient exportateur de pétrole. Il peut alors être plus difficile de résister aux pressions de la société civile qui s'attend à une réduction importante des prix à la pompe.

Références

Banque mondiale, 2012, Proposed Credit in the Amount of SDR 32.3 million (US\$50 million equivalent) to the Republic of Niger for a first Shared Growth Credit, Report No. 69131-NE, May 31 (Washington).

Fonds monétaire international, 2001, "Niger," Country Report No. 02/35 (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0235.pdf>.

_____, 2004, "Niger," Country Report No. 04/275 (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04275.pdf>.

_____, 2010a, "Adopting an Automatic Fuel Pricing Mechanism in Niger," FAD Technical Assistance report prepared by David Coady, Anita Tuladhar, Javier Arze Del Granado, Luc Eyraud, and Lilla Nemeth (Washington).

_____, 2010b, Lettre d'évaluation à l'attention de l'Union européenne et la Banque africaine de développement, 20 août (Washington).

_____, 2011a, "Niger," Country Report No. 11/357 (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11357.pdf>

_____, 2011b, "Niger," Country Report No. 11/358 (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11358.pdf>.

_____, 2011c, Lettre d'évaluation à l'attention de la Banque mondiale et de l'Union européenne, 2 juin (Washington).

_____, 2012, "Nigeria," Country Report No. 12/109 (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12109.pdf>.

I. Nigéria¹⁶

Tableau 10. Nigéria : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	390,0	524,3	1401,2	1465,1	1521,7
Croissance du PIB réel (%)	5,3	10,3	6,0	8,0	7,4
Inflation (%)	6,9	14,0	11,6	13,7	10,8
Solde budgétaire global, trésorerie (% PIB)	12,4	-4,3	1,7	-4,2	0,1
Dette publique (% PIB)	84,2	63,9	11,6	15,5	17,2
Solde compte courant (% PIB)	12,5	-5,9	14,1	5,9	3,6
Importations de pétrole (% PIB)	5,1	2,5	5,2	4,9	7,9
Exportations de pétrole (% PIB)	49,8	39,2	40,6	32,7	36,9
Consommation de pétrole par habitant (litres)	néant	98,6	88,0	79,2	93,5
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	néant	néant	néant	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie ; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale ; *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI ; et gouvernement du Nigéria

Contexte

Le Nigeria est le cinquième plus gros exportateur de pétrole au monde. Le secteur des hydrocarbures représente environ 25 % du PIB, 75 % des recettes fiscales et plus de 95 % des exportations. Les relations budgétaires au Nigeria sont très complexes et reposent sur l'obligation constitutionnelle de partager les recettes entre le gouvernement fédéral, les 36 états fédérés, producteurs ou non, et diverses collectivités locales.

Le Nigeria a adopté une réglementation fixant des prix maximum pour le pétrole lampant et pour l'essence ainsi qu'un prix de référence pour le gasoil.¹⁷ Ce système établi en 2003, repose sur la Petroleum Products Pricing Regulatory Agency (PPPRA, Autorité de tarification des produits pétroliers) qui fixe les prix chaque mois. L'Agence est chargée d'appliquer la parité à l'importation mais aussi de stabiliser les prix, ce qu'elle fait à l'aide du Petroleum Support Fund (PSF, Fonds de soutien pétrolier). Lorsque la somme des coûts est inférieure au prix maximal, les distributeurs bénéficient de sur-encassements, lorsqu'elle lui est supérieure, il y a sous-encassement. Les sur-encassements sont reversés au PSF et complètent les ressources budgétaires à sa disposition, alors que les sous-encassements sont compensés par le PSF. La PPPRA publie sur son site Internet les Modèles de tarification du pétrole lampant et de l'essence. Ils font apparaître les prix maximum ainsi qu'une estimation des coûts d'importation (les coûts de débarquement) et des coûts de distribution dans le pays en identifiant les marges commerciales et les honoraires qui sont tous réglementés.

Les subventions au pétrole lampant et à l'essence coûtent très cher à l'État nigérian. Les prix intérieurs n'ont jamais été assez réactifs par rapport aux variations des cours internationaux. Les

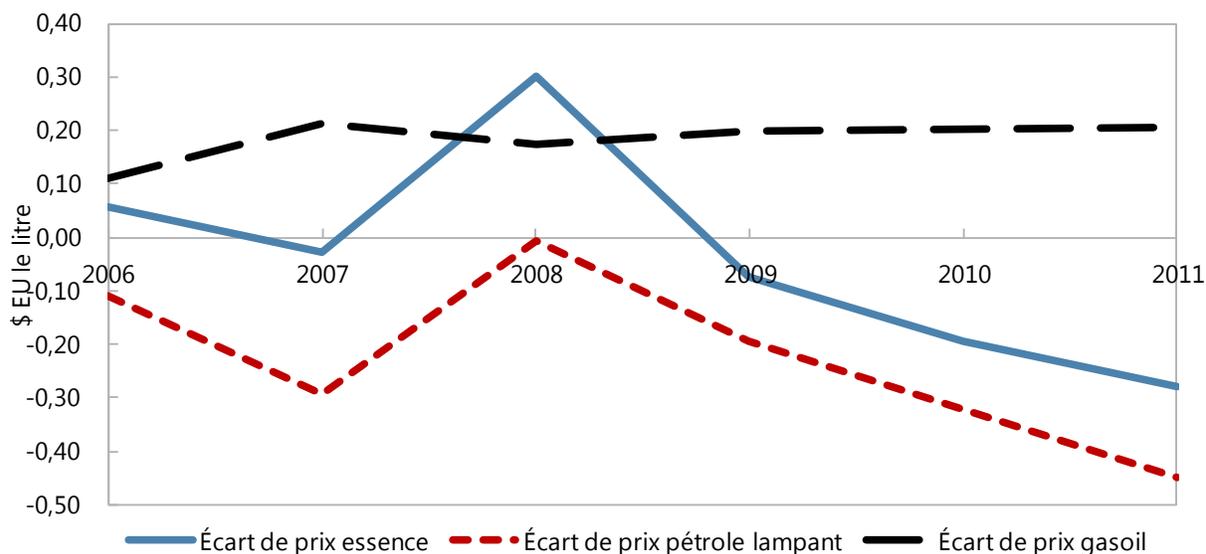
¹⁶Préparé par Anton Op de Beke, Département Afrique.

¹⁷Le gasoil a été déréglementé en 2007 et n'est pas subventionné.

importateurs n'ont jamais pu couvrir leurs coûts. Le PSF n'a donc jamais rien encaissé et n'a fait que décaisser. Avec l'accroissement de l'écart entre le prix réglementé et le prix à l'importation, les subventions sont passées de 1,3 % du PIB en 2006 à 4,7 % du PIB en 2011. En 2011, le budget n'attribuait au PSF que 0,6 % du PIB et les subventions étaient financées par le fonds de stabilisation pétrolier du Nigeria (Excess Crude Account ou compte d'excédent du brut). L'écart de prix pousse à la généralisation de la contrebande vers les pays voisins et d'autres délits, comme la surfacturation des importations d'essence, et a donc contribué à l'augmentation des coûts.

\$Graphique 11. Nigéria : Prix internationaux et intérieurs des carburants, 2006–2011
(Écart entre le prix mondial et le prix national, en N par litre)

L'écart entre les prix intérieurs des carburants au Nigeria et les prix internationaux est notable.



Sources : Département des finances publiques et Département Afrique du FMI.

Tableau 11. Nigéria : Variations des prix des carburants et de leurs subventions, 2006–2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Est.	2012 Proj.
Subventions aux combustibles (milliards Naira) ¹	251	290	637	399	797	1 761	1 570
Subventions aux combustibles (% du PIB) ¹	1,3	1,4	2,6	1,3	2,3	4,7	3,6
Prix des combustibles (Naira, le litre)							
Gasoil (déréglementé)	81	90	118	94	112	152	144
Pétrole lampant (subventionné)	50	50	50	50	50	50	50
Essence (subventionnée)	65	70	70	65	65	65	97

Sources : autorités nigérianes; calculs et projection des services du FMI

¹Inclut, pour 2012, un paiement exceptionnel d'environ 1 % du PIB pour apurer les arriérés de 2011.

Le régime des subventions a également dissuadé d'investir dans les capacités nationales de raffinage. Pas une des vingt autorisations de raffinage accordées depuis l'an 2000 n'a été utilisée. Bien que produisant 2,5 millions de baril par jour, le Nigeria dépend fortement de l'importation de produits pétroliers. Les quatre raffineries publiques, qui tournent parfois à seulement 20 % de leur capacité et rarement au-delà de 40 %, ne couvrent que 20 % environ de la demande intérieure.

Expérience des réformes

A la mi-2011, le gouvernement a décidé la réduction significative des subventions à l'essence et a mené, jusqu'à la fin de l'année, une campagne pour convaincre la population. Le débat sur l'élimination des subventions aux carburants a été soutenu dès le début par certains gouverneurs qui voulaient libérer des ressources et payer le nouveau salaire minimum à leurs fonctionnaires. La presse, les milieux d'affaires et la société civile ont largement débattu de la proposition. Elle a également fait l'objet d'un débat récurrent à l'Assemblée nationale pendant le deuxième semestre pendant lequel le gouvernement essayait de faire valoir ses arguments. Le 1^{er} janvier 2012, le prix de l'essence a été augmenté de façon à couvrir les coûts — une augmentation de 117 %. Le prix du pétrole lampant, utilisé comme combustible de cuisine par les plus pauvres, est resté inchangé. Suite à la forte agitation sociale, le gouvernement a néanmoins ramené l'augmentation à 49 % dès la mi-janvier. Malgré six mois de débat, la mesure n'était visiblement pas soutenue par l'opinion publique.

Au cœur de la campagne gouvernementale d'élimination des subventions, on trouvait le Programme de réinvestissement des subventions et d'autonomisation (Programme SURE). Le programme SURE n'a été annoncé qu'en novembre. Les déclarations présidentielles et les documents budgétaires (comme le cadre budgétaire à moyen terme 2012-2015 et le livret blanc sur la stratégie budgétaire) avaient préalablement identifié, d'une part, le coût des subventions et la nécessité d'atténuer les conséquences de leur élimination sur les populations les plus pauvres par l'augmentation des dépenses liées au filet de sécurité et, d'autre part, les investissements nécessaires pour construire de nouvelles raffineries et rénover les raffineries existantes. Le dépliant sur le programme SURE présentait brièvement les motivations du gouvernement en faveur de

l'élimination des subventions (Encadré 1), indiquait les avantages qu'elle représenterait pour l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales et exposait l'usage que l'État fédéral ferait des économies réalisées.

Encadré 1. Nigéria : Justification de l'élimination des subventions

Dans le dépliant SURE, le gouvernement présentait brièvement ses motivations en faveur de l'élimination des subventions :

- Les prix fixes ont créé un fardeau de subventions insoutenable.
- Les subventions aux carburants ne profitent pas aux bénéficiaires prévus mais profitent principalement aux riches.
- L'administration des subventions donne lieu à des inefficacités, à des pertes et à la corruption.
- Du fait des subventions, les investissements nécessaires dans les infrastructures n'ont pu être financés.
- Les subventions ont dissuadé la concurrence et étouffé les investissements privés en aval du secteur pétrolier.
- L'ampleur des écarts de prix a incité la contrebande vers les pays voisins.

D'après le dépliant SURE, les économies réalisées suite à l'élimination des subventions aux carburants devaient être consacrées à «un ensemble de programmes de soutien à l'économie et à la lutte contre la pauvreté sous forme de projets d'équipements essentiels et de filets de sécurité». Les projets d'investissement devaient être sélectionnés en fonction de la stratégie de développement du gouvernement, Vision 20:2020, dans les secteurs de l'électricité, des routes, des transports et en aval du secteur pétrolier. Les effets de l'élimination des subventions sur les pauvres devaient être atténués «par des programmes de filet de sécurité bien ciblés». Le dépliant SURE décrivait en détail les projets et programmes à mener, depuis les portions spécifiques de route à construire jusqu'aux services de santé maternelle et infantile à améliorer.

Le programme SURE prévoyait la création d'un fonds spécifique d'économies sur les subventions pour financer ces initiatives. Le fonds et les dépenses devaient être gérés par un conseil de 18 membres, dont un président nommé par le Président de la république, seulement quatre membres nommés par le gouvernement, les autres membres étant des personnalités de la société civile représentant sa diversité. Le conseil devait obtenir l'aide technique de consultants internationalement reconnus et une structure indépendante devait faire directement rapport au conseil sur la mise en œuvre des initiatives.¹⁸

¹⁸Le Président Jonathan a officiellement lancé le programme le 13 février 2013 et nommé M. Christopher Kolade président du Conseil de SURE.

Certaines franges très puissantes de la société se sont opposées vigoureusement à la campagne menée par le gouvernement pour obtenir un soutien à sa réforme des subventions.

Début décembre 2011, l'Assemblée nationale s'est prononcée contre l'élimination des subventions à l'essence, prétendant que la mesure était prématurée et qu'il n'existait aucune donnée fiable relative à l'ampleur et à l'effet des subventions. Le Ministère des finances a alors présenté une Note sur les subventions aux carburants qui exposait à nouveau les motivations de leur élimination et comparait leur coût et les dépenses d'investissement et le besoin de financement de l'État (Okonjo-Iweala, 2011).¹⁹ Des hauts fonctionnaires ont également accordé des entretiens et prononcé des discours à ce sujet dans la deuxième quinzaine de décembre. Les syndicats exprimaient, eux aussi, une forte opposition au projet en reprenant une opinion selon laquelle les économies réalisées financeraient certainement des dépenses publiques inutiles (du fait de la corruption de la classe politique) plutôt que des projets utiles au nigérian moyen (Okigbo and Enekebe, 2011).²⁰ Les gouverneurs, qui avaient, dans leur ensemble, soutenu la réforme, se sont tus. Le gouvernement s'était délibérément abstenu d'annoncer une date pour l'élimination des subventions.

L'annonce du 1^{er} janvier était inattendue et a déclenché un vaste mouvement de protestation dans tout le pays.

Le 9 janvier, les deux grandes confédérations syndicales lançaient une grève nationale. L'ordre public s'est presque effondré dans certaines régions et plusieurs personnes sont mortes du fait d'actes de violence ou d'intimidation liés à la grève. Le 15 janvier, le président annonçait l'annulation partielle de l'augmentation du 1^{er} janvier, le prix maximum de l'essence étant fixé à N 97 (0,60 dollar EU) par litre, soit une augmentation de 40 % par rapport à fin 2011. Il rappelait néanmoins que le gouvernement continuerait sur la voie de la déréglementation complète du secteur pétrolier en aval. Le programme SURE serait bien mis en œuvre mais ajusté en fonction des économies inférieures aux attentes. Le Président a aussi annoncé que le cadre juridique et réglementaire s'appliquant à l'industrie pétrolière serait «réexaminé pour traiter les questions de responsabilité et les faiblesses actuelles». Le jour même, les syndicats annulaient leur appel à la grève.

Mesures d'atténuation

Le programme SURE identifiait un ensemble de filets de sécurité sociale pour atténuer les conséquences de l'élimination des subventions sur les plus pauvres, parmi lesquels :

- *Transports urbains* – Renforcer l'offre de transport en commun en facilitant l'acquisition de véhicules diesel (par exemple, par des prêts bonifiés ou des droits de douane réduits) par les opérateurs existants. Le gouvernement avait initialement prévu d'importer 1600 bus dans les premiers mois.

¹⁹Okonjo-Iweala, 6 décembre 2011.

²⁰Okigbo, 15 décembre 2011.

- *Services de santé maternelle et infantile* – Étendre le programme d’allocations sous conditions aux femmes enceintes des zones rurales; améliorer les équipements dans les dispensaires.
- *Travaux publics* – Offrir aux jeunes et aux femmes les plus pauvres un emploi temporaire dans des projets environnementaux ou d’entretien des équipements éducatifs et de santé.
- *Formation professionnelle* – Créer des centres de formation professionnelle dans tous le pays pour lutter contre le chômage des jeunes.

Enseignements

Une bonne campagne d’information et de consultation publiques est indispensable à la réussite de la réforme. Même si le gouvernement avait mené une campagne active en faveur de l’élimination des subventions, la mesure était encore très controversée quand elle est entrée en vigueur. La réaction était inévitable. La campagne de communication n’a duré que six mois et il n’y a pas eu de consultation du public. Le Ministère des finances a publié plusieurs communiqués pour soutenir la campagne mais ne l’a fait que quelques mois après son commencement et il n’y a jamais eu de rapport général sur le sujet.

L’état doit faire la preuve de sa crédibilité en ce qui concerne l’utilisation effective des économies liées à l’élimination des subventions pour le bien de l’ensemble de la population.

Malgré les objectifs louables du programme SURE et son suivi envisagé par un groupe d’administrateurs de bonne renommée, le nouveau gouvernement n’avait pas encore montré qu’il tiendrait ses engagements. Il souffrait, au contraire, de la très mauvaise image de l’État auprès de la population. Elle a eu de gros doutes quant à cette réforme et ne pouvait croire que le gouvernement respecterait ses engagements.

Pour renforcer la cause de la réforme, il est essentiel de disposer d’études détaillées sur les coûts et les bénéficiaires des subventions. L’absence d’information quantitative de qualité sur le secteur du raffinage au Nigeria et sur les subventions aux carburants a permis l’utilisation d’arguments fallacieux, souvent avancés par ceux qui y avaient intérêt, selon lesquels il valait mieux que l’État investisse dans les raffineries publiques et /ou qu’il lutte contre les comportements abusifs des distributeurs au lieu d’éliminer les subventions. Les affirmations selon lesquelles les subventions profitaient aux pauvres reposaient sur quelques rares constatations plutôt que sur les résultats d’une enquête auprès des ménages.

Références

Adelabu, Nenpominyi Sarah, 2012, “The Political Economy of Oil Deregulation in Nigeria’s Fourth Republic: Prospects and Challenges,” *Journal of Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*.

Arizona-Ogwu, L. Chinedu, 2011, “Downstream Petroleum Deregulation: Options and Constraints,” *Science and Technology*, December 11.

- Banque mondiale, 2012, "Fuel Subsidies Impose a Large Fiscal Burden, and Disproportionately Benefit the Rich," *Africa's Pulse*, Vol. 5, April.
- Igbikiowuby, Hector, 2011, "Nigeria's Unending Flirtation with Deregulation," *Sweet Crude Reports*, October 3.
- Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), 2011, "Report 2006–2008, Executive Summary" (July).
- Nigeria, Federal Republic, 2011, *Subsidy Reinvestment and Empowerment (SURE) Programme*, November.
- Nigeria, Federal Ministry of Finance, 2011, "FAQ on Deregulation of the Downstream Petroleum Sector and Removal of Fuel Subsidy" (October).
- Nigeria, National Assembly, 2012, "Lawan Report," Unpublished report by the Ad Hoc Committee of the Petroleum Subsidy Probe Panel chaired by Farouk Lawan, April.
- Ogbu, Osita, 2012, "The Removal of Oil Price Subsidy in Nigeria: Lessons in Leadership and Policymaking in a Trust-Deficit Environment," *Brookings Opinion*, January 26 (Washington: Brookings Institute).
- Okigbo, Patrick O., and Dili Enekebe, 2011, "Nigeria: Fuel Subsidy Removal—Achieving the Optimal Solution," *Nextier Policy Brief*, December 15 (Washington: Nextier).
- Okonjo-Iweala, Ngozi, 2011, *Brief on Fuel Subsidy*, December 6.
- Resources en ligne :
- Nigeria, Budget Office of the Federation, <http://www.budgetoffice.gov.ng/>.
- Nigeria, Department of Petroleum Resources, <http://www.dprnigeria.com/>.
- Nigeria, Federal Ministry of Finance, <http://www.fmf.gov.ng/>.
- Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), <http://www.neiti.org.ng/>.
- Nigerian National Petroleum Company, <http://www.nnpcgroup.com/Home.aspx>.
- Petroleum Products Pricing Regulatory Agency (PPPRA), <http://www.pppra-nigeria.org/index.asp>.
- Petroleum Support Fund, <http://www.pppra-nigeria.org/psf.htm>.

Pipelines and Products Marketing Company (PPMC), (subsidiary of NNPC),
<http://ppmc.nnpcgroup.com/>.

Sweet Crude—A Review of the Nigerian Energy Sector, <http://sweetcrudereports.com/>.

J. Pérou²¹

Tableau 12. Pérou : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	1334.7	2258.9	4481.5	5290.8	6007.9
Croissance du PIB réel (%)	2.8	4.0	9.8	8.8	6.9
Inflation (%)	3.76	2.3	5.8	1.5	3.4
Solde NPFPS (% PIB)	-3.4	-1.7	2.4	-0.3	1.9
Dette publique brute (% PIB)	n.a.	46.9	25.9	23.3	21.2
Solde compte courant (% PIB)	-2.9	-1.5	-4.2	-2.5	-1.9
Importations de pétrole (% PIB)	3.1	2.3	4.1	2.6	3.2
Exportations de pétrole (% PIB)	1.1	1.0	2.1	2.0	2.7
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.a.	332.5	380.2	377.2	317.8
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	n.a.	9.5	6.2	4.9	n.a.

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Le Pérou est importateur net de pétrole et sa facture d'importation dépend largement de l'évolution des cours internationaux. Le gasoil représente la plus grosse part de la consommation de carburants (47 %) suivi par le GPL (19 %). Les prix à la consommation ont traditionnellement été un sujet politiquement sensible. Le gasoil est principalement utilisé dans les véhicules de transport en commun et la plupart des foyers dispose d'un poêle au GPL.

Deux entreprises, l'une privée, Relapasa, l'autre publique, PetroPerú, raffinent et distribuent les produits pétroliers sur le duopole péruvien. Avant la création du fonds de stabilisation pétrolier en 2004, les autorités régulaient les prix à la consommation en réglementant le prix des carburants commercialisés par PetroPerú. Comme cette entreprise avait une part importante du marché, Relapasa devait ajuster ses prix en conséquence et subir des pertes lorsque les prix internationaux étaient supérieurs aux prix réglementés nationaux.

²¹Préparé par Javier Kapsoli, Département des finances publiques.

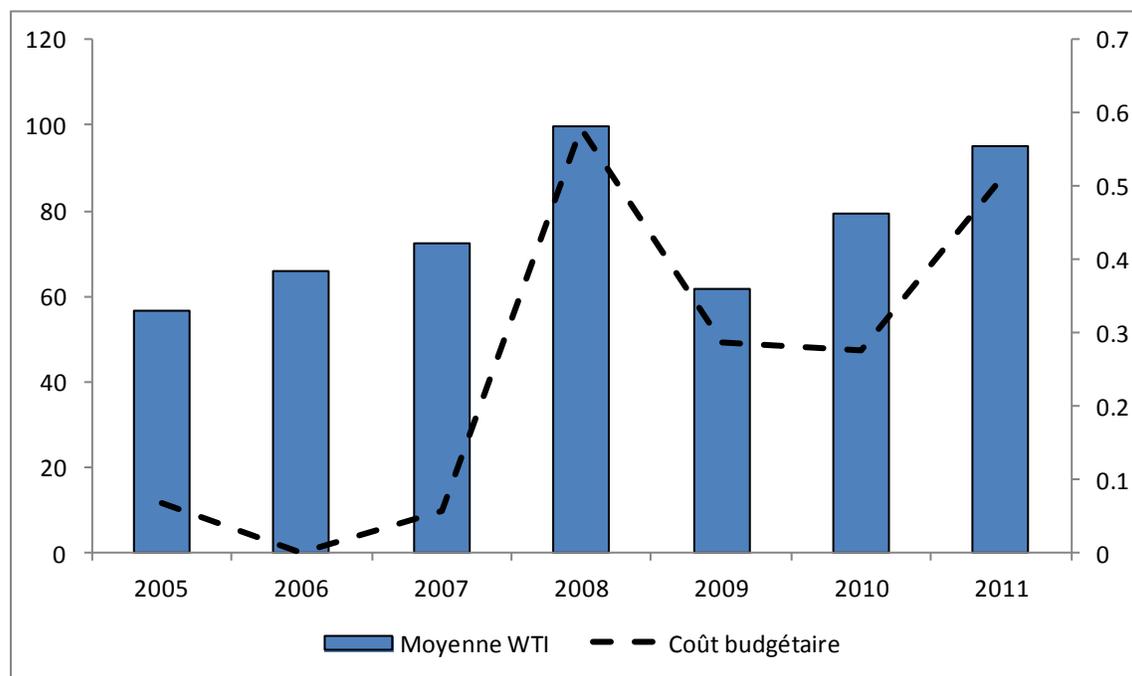
Réformes du mécanisme de lissage des prix et Fonds de stabilisation pétrolier

Sous la pression des augmentations de prix dans le cadre d'une hausse mondiale des cours des matières premières, un mécanisme de lissage des prix a été introduit en mai 2004. Il visait à lisser les variations des prix intérieurs en ajustant l'accise. Pour maintenir inchangé les prix à la consommation, le taux de l'accise était revu à la baisse (à la hausse) lorsque les prix internationaux passaient un seuil supérieur (inférieur). Cependant cette première tentative de limitation de la répercussion des prix internationaux sur les prix intérieurs n'a pas été satisfaisante principalement du fait de la réduction considérable des recettes fiscales causées par l'augmentation des prix, ce qui provoquait un déficit de trésorerie du fait des encaissements moindres.

Les autorités ont créé en septembre 2004 un fond de stabilisation, le Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC). Le mécanisme prévoyait un système complexe financé directement sur le budget de l'État. Tous les types de carburant et le GPL devaient voir leurs prix réglementés par le FEPC. L'objectif du FEPC était d'éviter la répercussion intégrale des variations de prix internationaux sur les prix intérieurs. Il devait être atteint en transférant directement des ressources aux raffineries lorsque les prix internationaux augmentaient pour compenser l'augmentation des coûts d'approvisionnement. Lorsque les prix de référence dépassaient le plafond de la bande de prix, cela produisait un crédit conditionnel en faveur des raffineries, payable par le trésor. À l'inverse, lorsque les prix de référence passaient sous le plancher de l'intervalle de prix, cela produisait un passif conditionnel sur les raffineries, payable au trésor.

Les résultats du FEPC avant les réformes ont été mitigés. Il avait, certes, limité la répercussion des prix internationaux sur les prix intérieurs mais à un coût budgétaire considérable (graphique 12). Ceci était dû à la tendance haussière du cours du pétrole et au refus des autorités de relever la limite supérieure de la bande de prix. L'association de prix plus élevés et de bandes gelées a grevé le budget. De plus, les passifs conditionnels se sont accumulés. En effet le trésor n'a pas l'obligation juridique de procéder aux versements et a tendu à les effectuer lorsque sa situation de trésorerie le permettait. Cela a provoqué, en particulier en 2008, un gros problème de liquidité pour les raffineries qui ont demandé à de nombreuses reprises au trésor de respecter ses obligations.

Graphique 12. Pérou : Cours internationaux et coût budgétaire des subventions aux carburants



Source : estimations des services du FMI à partir des données fournies par les autorités péruviennes.

La réforme du fonds de stabilisation

Les autorités avaient depuis longtemps l'intention de réformer le FEPC. A la mi-2008, alors que le FEPC avait accumulé un niveau record de passifs, équivalant au budget total du programme de lutte contre l'extrême pauvreté, les autorités ont diffusé une étude sur l'effet de redistribution des subventions. L'étude confirmait l'effet régressif de ces subventions non-ciblées. Elle montrait que le total des subventions perçues par les 20 % les plus riches était huit fois supérieur à celui des plus pauvres. L'étude a été largement reprise dans la presse. Néanmoins les autorités n'ont pas réussi à obtenir un consensus des parties prenantes pour une réforme complète mais ont pu relever légèrement les bandes de prix.

En 2010, les autorités ont vu dans la réduction des prix internationaux une occasion d'introduire des réformes. En avril, elles ont introduit une règle d'ajustement automatique bimestriel des bandes de prix. Les prix ne pourraient néanmoins pas varier de plus de 5 %, sauf pour la consommation intérieure de GPL dont la variation de prix maximale était fixée à 1,5 %. Les autorités ont également ouvert un compte spécial auprès du trésor pour financer le FEPC, ce qui permettait de réduire les incertitudes des raffineries quant aux paiements. En octobre 2011, toutes les essences à fort indice d'octane (utilisé par les véhicules de luxe) ont été sorties du FEPC et soumises à la répercussion intégrale des variations des prix internationaux. En août 2012 l'essence

ordinaire a également été sortie du dispositif, n'y laissant plus que le gasoil et le GPL de consommation domestique (le GPL à usage industriel en était exclu).

La réforme a réussi à réduire la charge budgétaire des subventions sans créer d'opposition généralisée. La réforme n'a pas touché les produits les plus sensibles politiquement, à savoir le gasoil et le GPL, qui représentent la majorité des dépenses de subvention (80 %, tableau 13). L'économie budgétaire totale réalisée par la réforme est donc modeste (environ 0,1 % du PIB).

Mesures d'atténuation

Aucune mesure d'atténuation n'a été introduite puisque la réforme ne réduit pas les subventions accordées aux produits consommés par les pauvres.

Tableau 13. Pérou : Dépenses du Fonds de stabilisation par catégorie de produit, 2011

	Millions \$EU	%
Total	871,8	100,0
Gasoil	440,6	50,5
GPL	261,0	29,9
Essence	106,5	12,2
Pétrole industriel	28,1	3,2
Gasohol	35,7	4,1

Source : autorités péruviennes.

Enseignements

Réguler les prix à la consommation par l'ajustement des taxes peut poser des défis de gestion budgétaire. Les carburants étant largement utilisés, l'effet budgétaire des modifications fiscales, aussi minimes soient-elles, peut être considérable. Si un mécanisme de lissage peut protéger les ménages contre le contrecoup de l'augmentation des cours du pétrole, il peut poser des défis de gestion budgétaire même lorsqu'il y a une marge budgétaire suffisante pour permettre le lissage des prix. Ainsi, le transfert de ressources du trésor au FEPC a exercé une pression sur les liquidités du trésor et compliqué la gestion de sa trésorerie, en particulier du fait de la forte saisonnalité, au Pérou, des recettes et des dépenses budgétaires. Du fait de la volatilité des matières premières, modifier leur taxation en fonction de leurs cours internationaux peut créer des incertitudes sur les recettes fiscales. Pour traiter ces sujets, il faut soit des mécanismes d'ajustement plus automatiques (voir ci-dessous) soit une réserve de financement plus importante constituée en période de conjoncture favorable.

Tout mécanisme de lissage des prix doit prévoir un ajustement automatique des bandes de prix. Le principe même du lissage des prix est qu'il ne fait que limiter la volatilité. Cependant, si les prix sont orientés à la hausse, le mécanisme de lissage doit pouvoir s'y adapter. Pour le Pérou, la décision de ne pas toucher aux bandes de prix après la hausse des cours du pétrole s'est révélée

coûteuse pour le budget de l'état. De fait, cela a transformé le mécanisme de lissage des prix en subvention pure et simple.

Les règles de versement de subventions aux raffineries doivent être claires. Ce peut être fait en ouvrant un sous-compte spécial qui, à des fins de transparence, devrait idéalement être intégré au compte unique du trésor. Cela permettrait d'indiquer clairement le volume des subventions et de donner des garanties quant au paiement éventuel de compensations aux raffineries.

Lancer une réforme lorsque tout va bien permet d'en renforcer la réussite. Lancer la réforme début 2010, en période de stabilité des prix et de forte croissance économique, a permis de rendre la réforme politiquement plus acceptable.

Il peut être utile de démarrer la réforme des subventions avec les produits consommés principalement par les groupes dont le revenu est le plus élevé pour obtenir le soutien de la population. C'est ce qui a été fait au Pérou avec l'augmentation du prix de l'essence à fort indice d'octane. Quoique les économies budgétaires réalisées par cette méthode puissent être limitées, il peut être utile de procéder ainsi pour permettre aux parties prenantes de constater les effets de la réforme et pour mobiliser la société en faveur d'une réforme plus vaste. Cette méthode permet également d'amorcer le mouvement et d'ouvrir la voie à des réformes plus ambitieuses à l'avenir. Il y a néanmoins des arbitrages à faire entre les économies budgétaires et la protection des groupes à faibles revenus contre les effets négatifs, comme le montre les économies modestes réalisées à ce jour grâce à la réforme des subventions au Pérou.

Références

Ministerio de Economía y Finanzas, 2012, "Marco Macroeconómico Multianual 2013–15," May (Lima).

K. Philippines²²

Tableau 14. Philippines : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	1055,1	1024,8	1918,3	2123,1	2223,4
Croissance du PIB réel (%)	4,4	5,0	4,2	7,6	3,7
Inflation (%)	3,8	3,4	8,2	3,8	4,8
Solde budgétaire global (% PIB)	-3,4	-3,6	0,0	-2,2	-0,8
Dettes publiques brutes (% PIB)	58,8	68	44,2	42,2	40,5
Solde compte courant (% PIB)	-2,7	0,3	2,1	4,5	2,7
Importations de pétrole (% PIB)	3,9	3,8	12,4	9,6	13,5
Exportations de pétrole (% PIB)	0,4	0,5	1,8	1,4	1,9
Consommation de pétrole par habitant (litres)	154,7	150,4	127	140,9	néant
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	22,5	22	néant	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie ; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale ; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Avant les déréglementations de la fin des années 1990, le secteur pétrolier en aval était très réglementé ce qui provoquait la subvention des prix des produits pétroliers lorsque les prix internationaux augmentaient. Le Fonds de stabilisation des prix pétrolier (*Oil Price Stabilization Fund* (OPSF)) procédait à la stabilisation des prix en encaissant ou en versant l'écart entre les prix intérieurs réglementés et les coûts d'importation effectifs. Il était néanmoins difficile politiquement d'augmenter les prix intérieurs.²³ En conséquence, le gouvernement a dû reconstituer l'OPSF en lui transférant 0,8 % du PIB en 1990 et en 1996.

Les réformes des prix des carburants

Les Philippines, pays importateur net de pétrole, ont éliminé les subventions aux carburants par une déréglementation du secteur pétrolier en aval à la fin des années 1990. La déréglementation a grandement dépolitisé la formation des prix et éliminé le risque budgétaire en abolissant le mécanisme de stabilisation des prix pétroliers. Cela participait de l'initiative gouvernementale de libéralisation de l'économie. Suite à la révolution du peuple de 1986, les gouvernements réformateurs successifs ont abandonné la précédente approche du développement, centrée sur les monopoles et le protectionnisme, et ont libéralisé et ouvert l'économie. La déréglementation accompagnait le processus de rééquilibrage des finances publiques, nécessaire

²²Préparé par Masahiro Nozaki, Département des finances publiques.

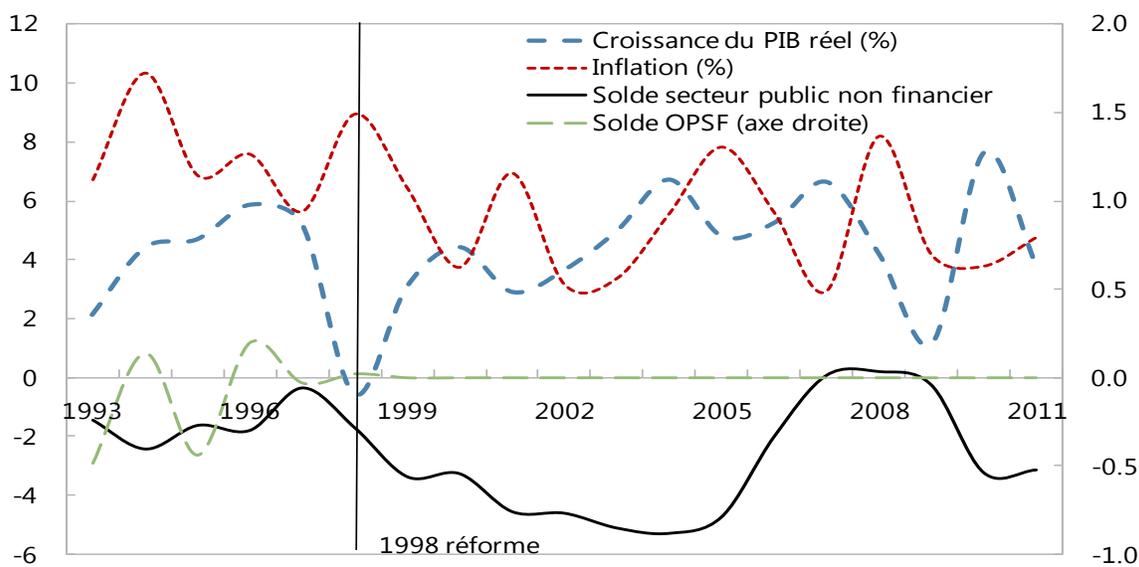
²³Le projet d'augmentation des prix des carburants a, par exemple, dû être abandonné en 1994 du fait d'une opposition dans tout le pays. Ceux qui s'y opposaient comprenaient l'église, le patronat, les syndicats et d'autres représentants de la société civile. (Bernardo and Tang, 2008).

pour rétablir la stabilité macroéconomique et venir à bout du surendettement suite aux crises de la dette du début des années 1980. Ces objectifs étaient soutenus par des programmes du FMI, la déréglementation du secteur pétrolier étant l'une des conditionnalités de l'arrangement renforcé de 1998.

La loi de déréglementation du pétrole a libéralisé le secteur et dépolitisé la fixation des prix des carburants. Une première loi de déréglementation a été adoptée en 1996. Elle libéralisait le secteur pétrolier en aval et la fixation des prix des carburants. Le bilan de l'OPSF s'est amélioré en 1996 avec les transferts du budget de l'État et l'augmentation des prix par le mécanisme de tarification automatique introduit par la loi de déréglementation. Les prix ont pu flotter librement à partir de février 1997. L'OPSF a donc été aboli et sa pression sur le budget de l'État annulée (graphique 13). Lorsque la loi l'abolissant a été frappée d'inconstitutionnalité par la Cour suprême en novembre 1997, le gouvernement a présenté un nouveau projet de loi de déréglementation qui ne présentait plus ces défauts. La loi a été votée en 1998. Le secteur est encore libéralisé et les variations de cours du pétrole ont été répercutées sur les prix intérieurs.

Graphique 13. Philippines : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1993–2011

(en pourcentage du PIB sauf indication contraire)



Sources : Perspectives de l'économie mondiale et estimations des services du FMI.

Notes : Le «Oil Price Stabilization Fund» a été aboli après la déréglementation du secteur pétrolier en 1998.

On peut attribuer la réussite de la réforme à une préparation efficace, une stratégie de communication bien pensée, un vrai travail de consensus et une forte volonté politique (Bernardo and Tang, 2008). Le contexte politique n'était pas initialement propice à une telle réforme

parce que le président Ramos avait remporté l'élection de justesse et son parti n'avait la majorité dans aucune des chambres du Congrès. La réforme a pourtant été préparée et annoncée dès sa prise de fonction en 1992. Une campagne de communication gouvernementale a rapidement été lancée. Elle comportait une tournée dans le pays pour informer la population du problème des subventions des produits pétroliers. Alors que son parti n'avait pas la majorité au congrès, le Président a créé une structure de coordination entre l'exécutif et les deux chambres qu'il a utilisée pour faire du projet de loi sur la déréglementation du pétrole une priorité et pour forger un consensus. L'engagement de réformer le secteur pétrolier au titre des conditionnalités d'un programme du FMI a permis de fixer un calendrier pour l'adoption de la législation. Le premier projet de déréglementation a fort opportunément été présenté en 1994-1996, une période de répit avec une inflation à la baisse, une forte croissance et des taux de change stables. Le président a fait preuve de courage politique en poussant la réforme à son terme malgré l'arrêt de la Cour suprême annulant pour inconstitutionnalité la loi de déréglementation de 1996. La nouvelle loi a été adoptée en 1998 en plein choc de croissance négative suite à la crise asiatique, alors que les prix des produits pétroliers sur le marché intérieur augmentaient sous l'effet de la dégradation du taux de change et de l'intensification des pressions en faveur d'une nouvelle réglementation du secteur.

Mesures d'atténuation

Les autorités ont adopté des mesures indirectes adaptées pour atténuer l'effet de la réforme (Bernardo et Tang, 2008). Ainsi, la loi de 1996 prévoyait une période de transition pendant laquelle les prix des carburants seraient ajustés chaque mois par un mécanisme automatique de détermination des prix. Pendant cette période, le gouvernement a effectué des transferts vers l'OPSF pour absorber l'augmentation des prix au-delà d'un certain seuil. Pendant quelques années après la déréglementation, l'état révisait les droits de douanes sur les importations de pétrole lorsque les cours dépassaient un certain seuil et tentait de convaincre les compagnies pétrolières d'ajuster très progressivement leurs tarifs.

Plus récemment, les autorités ont annoncé des mesures pour atténuer les effets des crises alimentaire et pétrolière de la mi-2008. Le gouvernement a lancé un ensemble de programmes pour les pauvres financés par les recettes de TVA exceptionnelles encaissées du fait du cours élevé du pétrole. Ces mesures incluaient des subventions à l'électricité pour les familles dans le besoin, des bourses universitaires pour les étudiants à faible revenu et des prêts bonifiés pour passer aux moteurs au GPL, moins coûteux, dans les transports en commun (Banque mondiale, 2008). De plus, l'État a procédé à des distributions de riz subventionnées aux familles à faible revenu. Un projet pilote de transferts conditionnels en espèces a été lancé en 2007 et étendu en 2008 (Fernandez et Olfindo, 2011).

Enseignements

L'expérience philippine de réforme des subventions aux carburants souligne combien il est important d'être bien préparé, d'être déterminé et d'avoir un plan de communication de qualité pour obtenir des résultats positifs. Le déploiement immédiat d'efforts de réforme dès la

prise de fonction du Président Ramos montre les avantages d'une bonne préparation. L'attachement à la réforme dans le cadre d'un programme soutenu par le FMI a contribué à définir un calendrier pour la réforme. Celle-ci a été soutenue par une stratégie de communication complète, lancée très tôt. Malgré le faible soutien politique dont jouissait le président, la structure de coordination entre l'exécutif et le législatif a permis de faire de la réforme une priorité. Le courage et la détermination politique étaient également essentiels comme l'ont montré les efforts du gouvernement pour faire adopter une nouvelle loi après l'arrêt de la Cour suprême contre la première loi de réglementation.

Si la réforme est encore en vigueur c'est qu'elle était exhaustive. Les Philippines ont décidé d'introduire non pas des ajustements de prix ad hoc ou un mécanisme automatique de détermination des prix mais bien des réformes de plus grande envergure qui comprenaient la libéralisation du secteur pétrolier en aval. En réussissant à dépolitiser la formation des prix des carburants tout au long de la chaîne de valeur, le gouvernement a rendu d'autant plus difficile l'annulation de la réforme.

Les mesures d'atténuation en faveur des pauvres pendant les augmentations de 2008 ont contribué à préserver le soutien dont jouissaient les autorités sur la tarification des carburants. Les autorités ont pu financer un ensemble de mesures d'atténuation grâce aux recettes de TVA exceptionnelles encaissées suite à l'augmentation des prix des carburants. C'était là une politique plus ciblée et plus souhaitable que ne l'aurait été la réintroduction des subventions aux carburants.

Références

- Banque mondiale, 2008, Philippines Quarterly Update (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/11/11962976/philippines-quarterly-update>.
- Bernardo, Romeo L., Marie-Christine G. Tang, 2008, "The Political Economy of Reform During the Ramos Administration (1992–98)," Commission on Growth and Development Working Paper No. 39 (Washington: Banque mondiale).
- Fernandez, Luisa, and Rosechin Olfindo, 2011, "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program," Social Protection Note No. 2, May (Washington: Banque mondiale).

L. Afrique du Sud²⁴

Le secteur des carburants en Afrique du Sud et le mécanisme de tarification automatique

Tableau 15. Afrique du Sud : Principaux indicateurs macroéconomiques, 1993–2011

	1993	1998	2003	2008	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	3315,6	3100,1	3656,2	5605,8	8078,5
Croissance du PIB réel (%)	1,2	0,5	2,9	3,6	3,1
Inflation (%)	9,9	6,9	5,8	11,5	5,0
Dette publique brute (% PIB)	n.a.	n.a.	36,9	27,4	38,8
Solde compte courant (% PIB)	2,1	-1,8	-1,0	-7,2	-3,3
Importations de pétrole (% PIB)	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2
Exportations de pétrole (% PIB)	n.a.	n.a.	0,0	0,0	0,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.a.	néant	441,7	518,2	534,5
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	24,3	néant	néant	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie ; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale ; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Le secteur privé joue un grand rôle dans le secteur des carburants en Afrique du Sud mais les prix restent contrôlés. Six²⁵ des sept compagnies pétrolières (publiques ou privées, y compris étrangères) ont des activités en amont et en aval et opèrent dans un environnement concurrentiel. Les carburants de synthèse dérivés du charbon couvrent environ 30 % des besoins du pays. Le reste est produit à partir de brut importé puis raffiné sur place. Le gouvernement cherche à libéraliser les prix mais les prix à la pompe sont encore fixés par un mécanisme automatique.

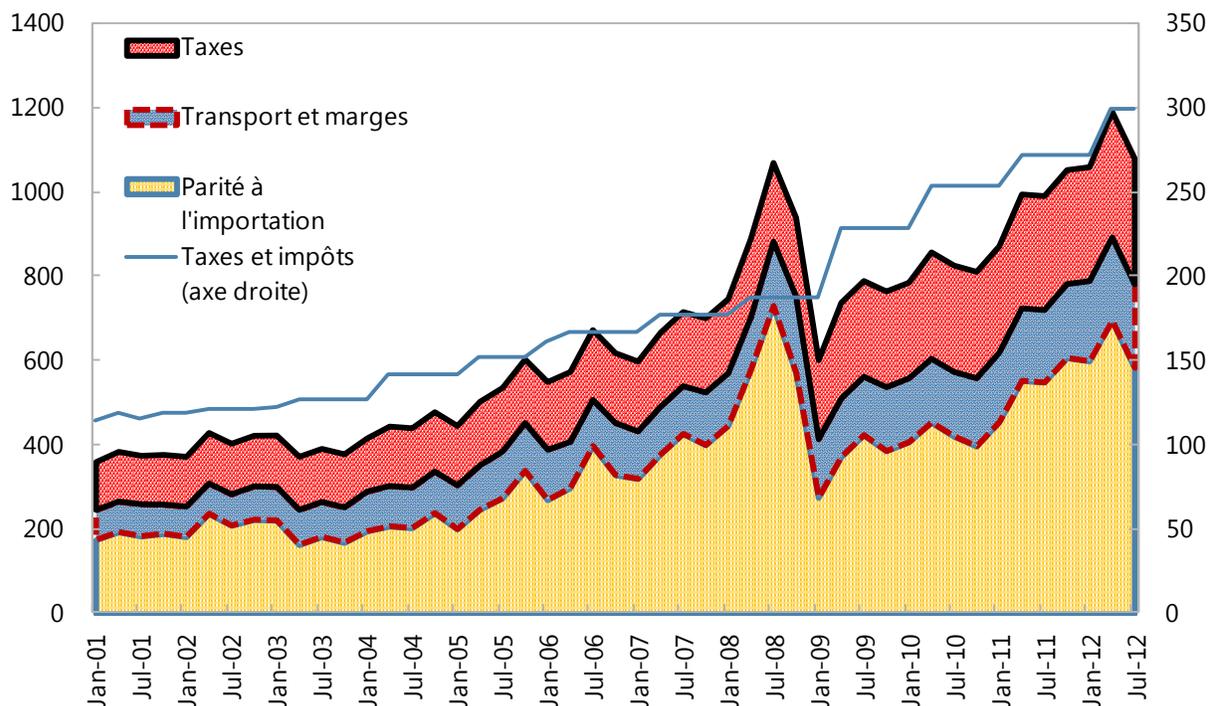
Une expérience de réforme : le mécanisme automatique de fixation des prix

Le mécanisme automatique de fixation des prix, en place depuis les années 1950, a été introduit principalement pour inciter les entreprises privées à participer au secteur de l'énergie et à s'assurer d'un approvisionnement suffisant en produits pétroliers. A l'époque de l'apartheid, le gouvernement s'inquiétait des conséquences des sanctions sur l'approvisionnement en carburants. Il a compris que, pour inciter les entreprises internationales à investir et à maintenir leurs activités en Afrique du Sud, il était nécessaire d'offrir des prix au moins égaux aux prix à l'importation (CTSA, 2006). La plupart des entreprises internationales sont restées en Afrique du Sud même pendant l'embargo anti-apartheid.

²⁴Préparé par Vimal Thakoor, Département des finances publiques.

²⁵BP, Caltex, Engen, Sasol, Shell, et Total. PetroSA est la septième.

Graphique 14. Afrique du Sud : Structure du prix de l'essence à la pompe et taxes, 2001–2012
(en Cents/litre)



Source : South African Petroleum Industry Association.

Les essais de lissage des prix à la pompe par l'intervention du Fonds d'égalisation

(Equalization Fund (EF)) entre 1977 et 2004 n'ont pas été concluants et ont été abandonnés depuis. L'EF, constitué en 1979, a principalement été utilisé pour lisser les variations des prix des carburants. Il permettait le lissage des prix au détail en fixant un prix de vente intérieur et prévoyait des versements depuis le fonds lorsque les prix internationaux étaient élevés et des versements au fonds lorsqu'ils étaient bas.²⁶ Lorsque les ressources de l'EF étaient épuisées, le gouvernement devait financer le déficit. Cette politique a finalement été abandonnée ce qui a exigé de fortes

augmentations de prix pour les aligner sur les prix à l'importation. La grosse augmentation de 1993 a déclenché une agitation sociale qui a débouché sur la création d'un Groupe de travail sur les carburants liquides chargé de mettre au point un mécanisme capable de traiter la question des prix élevés des carburants. La structure de prix actuelle comporte encore une contribution EF mais son taux est à zéro depuis 2002, sauf lorsqu'elle a parfois été utilisée début 2003.

Le Fonds central pour l'énergie (Central Energy Fund), organisme public fondé en 1977, fixe les prix à la pompe par délégation du Ministère de l'énergie. Les prix sont fixés mensuellement

²⁶ Les prix intérieurs étant ajustés chaque mois et les prix à l'importation connaissant des variations sur la même période, les fournisseurs pouvaient subir des pertes ou des déficits. Pour régler cette question, le gouvernement a également introduit une contribution compensatoire, positive ou négative, dans la formule. En pratique, ces paiements ont été négligeables.

(le premier mercredi du mois) et incorporent marges, impôts, taxes et contributions. La taxe sur les carburants, la plus importante des taxes, est annoncée en février lors du débat budgétaire et rentre en vigueur au mois d'avril suivant. Elle a augmenté régulièrement, y compris en période de hausse des cours (graphique 14). Les décisions du Fonds sont communiquées au public en toute transparence. On trouve en ligne²⁷ un relevé des décisions mensuelles et de la structure de prix, ce qui contribue à mieux faire comprendre à la population les facteurs qui gouvernent les prix à la pompe.

Mesures d'atténuation

Aucune mesure d'atténuation liée au mécanisme automatique de fixation des prix n'a été introduite. La formule étant en vigueur depuis longtemps, les conséquences négatives de l'augmentation des cours internationaux n'ont pas fait débat.

Enseignements

La réussite de la mise en œuvre du mécanisme de tarification automatique en Afrique du Sud montre que les entreprises privées, même étrangères, peuvent fonctionner sans difficultés dans un tel cadre lorsqu'il est bien conçu. C'est un exemple utile pour d'autres pays.

- **Le mécanisme automatique de fixation des prix, établi de longue date, a fait ses preuves et n'a aucune raison de disparaître.** Bien que le mécanisme ait initialement été introduit en Afrique du Sud pour des raisons stratégiques dans un contexte politique particulier, il a été appliqué avec constance. Aucun autre modèle n'a vraiment été évoqué, même lorsque les prix à la pompe ont du subir des augmentations brutales.
- **La transparence et la crédibilité du processus automatique de fixation des prix ont contribué à sa pérennisation.** La réussite du modèle sud-africain de tarification automatique est due à la crédibilité accumulée par le Fonds central pour l'énergie au fil des ans et à la transparence dont il fait preuve en administrant le mécanisme. La communication de ses décisions au public contribue à sa réussite.
- **Les fonds de stabilisation peuvent être contre-productifs s'ils ne sont pas dotés de ressources suffisantes pour absorber la volatilité des cours internationaux.** En Afrique du Sud, l'EF était sous-financé et les prix ont dû augmenter brutalement lorsque les ressources étaient épuisées, ce qui était contraire à la raison d'être de l'EF.

Références

Competition Tribunal of South Africa (CTSA), 2006, "Uhambo Merger Findings," Case No: 101/LM/Dec04.

²⁷Voir www.energy.gov.za/files/petroleum_frame.html.

South Africa, Treasury, 2007, "Possible Reforms to the Fiscal Regime Applicable to Windfall Profits in South Africa's Liquid Fuel Energy Sector, with Particular Reference to the Synthetic Fuel Industry (Pretoria).

Swart, C. J., 2010, "The South African Liquid Fuels Market: Yesterday, Today, and Tomorrow," mémoire de MBA, University of Stellenbosch.

M. Turquie²⁸

Tableau 16. Turquie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

PIB nominal par habitant (\$EU)	4146,8	4534,9	10272,4	10062,4	10521,8
Croissance du PIB réel (%)	6,8	5,3	0,7	9,0	8,5
Inflation (%)	55,0	25,3	10,4	8,6	6,5
Solde budgétaire global (% PIB)	n.a.	-10,0	-2,4	-2,7	-0,3
Dette publique (% PIB)	51,6	67,7	40,0	42,2	39,4
Solde du compte courant (% PIB)	-3,7	-2,5	-5,7	-6,3	-9,9
Importations de pétrole (% du PIB)	3,6	3,8	6,6	5,2	7,0
Exportations de pétrole (% PIB)	0,1	0,3	1,0	0,6	0,6
Consommation de pétrole par habitant (litres)	254,7	246,0	310,1	304,6	n.a.
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	néant	2,5	0,0	néant	néant
Subventions aux combustibles (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Sources : Agence internationale de l'énergie ; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale ; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Avant la réforme, le secteur pétrolier en Turquie était dominé par des entreprises publiques verticalement intégrées. Avant 1990, le distributeur public Petrol Ofisi et l'entreprise publique de raffinerie TÜPRAŞ étaient des filiales de la TPAO, l'entreprise publique d'exploration et de production pétrolières. A l'époque, le secteur était réglementé et les prix des produits pétroliers en grande partie fixés par l'État.

La réforme du secteur pétrolier a été lancée dans les années 1980, dans le cadre de réformes économiques plus vastes pour une transition vers une économie de marché. Jusqu'alors les politiques publiques comportaient une forte intervention de l'État dans les activités économiques, plus particulièrement par le biais d'entreprises publiques dans les secteurs cruciaux comme l'énergie, les télécommunications, la pétrochimie, la sidérurgie. L'État jouait également un rôle clef dans l'allocation des ressources financières au travers des banques publiques. Cependant, après une grande crise de la balance des paiements à la fin des années 1970 et un coup d'état militaire en

²⁸Préparé par Baoping Shang, Département des finances publiques.

1980, la Turquie s'est décidé à passer à une économie de marché moyennant la libéralisation des marchés intérieurs et du commerce international.

Les réformes

La réforme du secteur pétrolier avait plusieurs objectifs.

- *Améliorer la situation budgétaire de l'État.* A terme, la réforme devait éliminer les subventions aux produits pétroliers tant pour les consommateurs que pour les producteurs.
- *Réduire les inefficacités du secteur pétrolier.* L'intervention des entreprises privées devait introduire la concurrence, améliorer l'efficacité et limiter les abus de monopoles dans le secteur.
- *Remplir les conditions d'adhésion de la Turquie à l'UE.* Diverses organisations internationales qui apportaient une aide pendant les crises économiques les plus graves poussaient également à cette réforme.

La Turquie a lancé une série de réformes devant déboucher à terme sur la libéralisation complète des prix, la privatisation des entreprises publiques et la mise en place d'un marché de l'énergie concurrentiel.

Aux termes de la loi adoptée en 1989, les entreprises privées ont pu fixer leurs prix et la privatisation des entreprises publiques a commencé en 1990. Avec la loi de 1989, les importateurs, les raffineurs, les distributeurs et les détaillants pouvaient théoriquement fixer librement les prix du brut et des produits pétroliers. Le processus de privatisation des raffineurs et distributeurs publics lancé en 1990 a été finalisé en 2005. Cependant les prix n'ont pas été libéralisés immédiatement. En effet, l'État contrôlait encore les entreprises publiques qui dominaient le marché des produits pétroliers et qui, de fait, fixaient les prix des produits pétroliers alors même qu'un régime libéral de tarification était établi en droit. Les réformes ont été adoptées par le gouvernement mené par l'ANAP, un parti nationaliste de centre-droit qui voulait restreindre l'intervention de l'État dans l'économie et était favorable aux capitaux privés et aux entreprises.

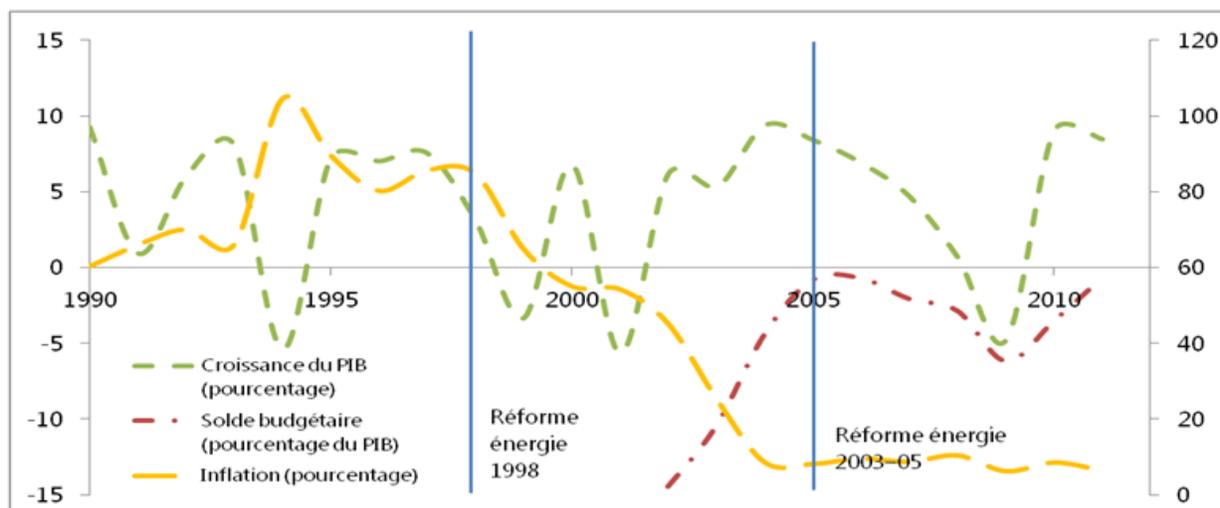
En 1998 le gouvernement a introduit un mécanisme automatique de fixation des prix qui définit un prix maximum pour presque tous les produits pétroliers en fonction des cours internationaux et du taux de change. En principe, les importateurs et les raffineurs devaient pouvoir fixer librement leurs prix dès lors qu'ils ne dépassaient pas les plafonds. Cependant l'importation était encore soumise à licence et le stockage à des capacités minimales, ce qui posait encore de vraies barrières à l'entrée sur ce marché. En pratique les distributeurs et détaillants ne pouvaient pas fixer librement les prix qui étaient, en fait, fixés par le gouvernement. TRURAS, le raffineur public, a profité largement du mécanisme automatique de fixation des prix et a encaissé de gros bénéfices. Avant l'introduction du mécanisme, TRURAS avait souvent accumulé des pertes puisque le gouvernement maintenait les prix des produits pétroliers artificiellement bas. C'est également l'ANAP, dont la popularité avait beaucoup décliné, qui a introduit le mécanisme automatique de fixation des prix.

La régulation du marché du pétrole a été attribuée en 2003 à une autorité indépendante. La loi sur le marché du pétrole a été adoptée en 2003 pour institutionnaliser l'économie de marché et pour respecter le droit européen et certaines autres obligations internationales. Elle a retiré au Ministère de l'énergie et des ressources naturelles la régulation du marché du pétrole et l'a confiée à l'Autorité de régulation du marché de l'énergie, qui, à l'époque, couvrait également les marchés de l'électricité et du gaz. La loi relâchait l'emprise que l'État exerçait sur le marché du pétrole par les licences et les quotas d'importation. La loi accélérait également le processus de privatisation des entreprises publiques parachevé en 2005.

L'effet principal de la loi sur le marché du pétrole a été la libéralisation des prix des carburants entrée en vigueur en 2005 (graphique 15). Les prix des carburants sont désormais fixés par le marché. Les prix de l'essence et du gasoil en Turquie sont aujourd'hui parmi les plus élevés de l'OCDE du fait de droits d'accise assez élevés répercutés sur les prix au détail (graphique 16).

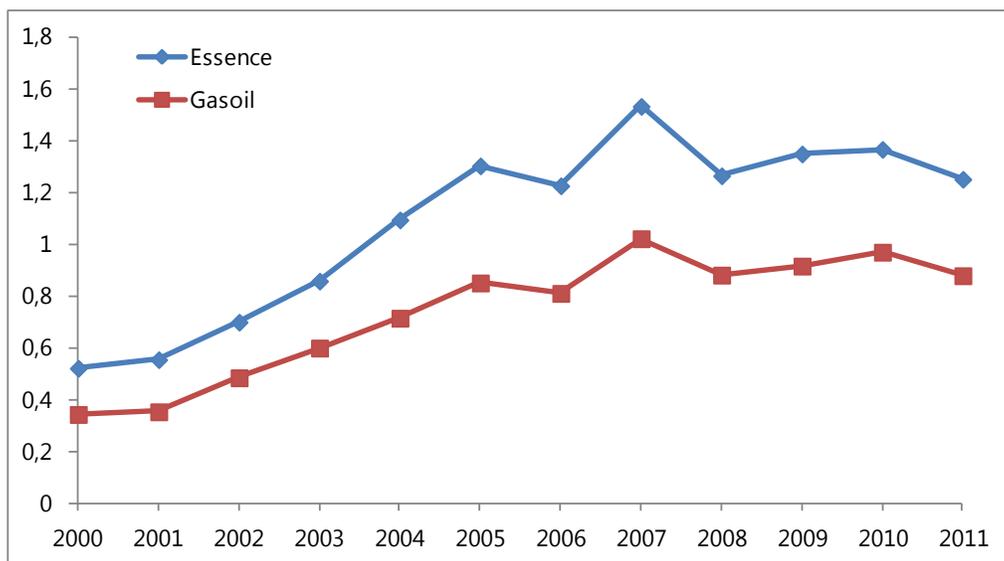
Les réformes de 2003 et 2005 ont été introduites par le gouvernement du Parti pour la justice et le développement. C'est un parti conservateur de centre-droit qui a remporté une victoire écrasante aux élections de 2002 et qui jouit encore d'une forte majorité au parlement.

Graphique 15. Turquie : Évolution macroéconomique et réforme des subventions à l'énergie, 1990–2011



Sources : base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, Agence internationale de l'énergie et estimations des services du FMI.

Graphique 16. Turquie : Essence et gasoil : taxe nette, 2000–2011
(Dollars par litre)



Source : estimations des services du FMI.

Note: prix en fin d'année.

Mesures d'atténuation

Diverses mesures ciblées ont été adoptées pour compléter les filets de sécurité sociale existants et atténuer l'effet des réformes, parmi lesquelles :

Exonération fiscale sur la consommation de GPL. Entre 1999 et 2001, les autorités ont soutenu l'utilisation du GPL comme combustible de cuisson en l'exonérant de la TVA et de la taxe spéciale sur la consommation. Du fait de ces exonérations, le prix du GPL est tombé sous celui de l'essence et du gasoil. Les moteurs ordinaires ne fonctionnant pas au GPL, le gouvernement s'attendait à un usage limité de ce type de carburant dans les automobiles. Cependant toute une industrie parallèle d'adaptation des moteurs à essence et des moteurs diesel au GPL est apparue. L'opération, amortie en moins de deux ans, était suffisamment simple et peu coûteuse pour inciter les propriétaires à convertir leur véhicule au GPL. Alerté par la réduction correspondante des recettes, l'État a progressivement mis un terme à cette dépense à partir de la fin 2000. Cette disposition avait conduit à une augmentation notable de la consommation de GPL.

Exonération fiscale pour les transports en commun. La nouvelle loi sur l'impôt sur les sociétés en Turquie adoptée en 2006 exonère de la TVA et de l'accise les entreprises de transport en commun détenues et gérées par les municipalités, les villages et les administrations provinciales spéciales.

Rabais sur le gasoil agricole. En Turquie, le taux d'imposition du gasoil est très élevé, ce qui touche directement le revenu réel des agriculteurs. Le Ministère de l'agriculture a introduit en 2007 un

programme d'aides pour les aider à cultiver certaines cultures. Trois catégories de cultures correspondent à différents niveaux d'aide. Les paiements sont fonction de la surface attribuée à ces cultures et sont versés selon un calendrier défini par le gouvernement. Il n'y a pas de contraintes quant à l'utilisation de ces fonds. Cette mesure devrait être progressivement éliminée.

Enseignements

La clef de la réussite de la réforme des subventions en Turquie a été le soutien généralisé et l'attachement aux réformes du marché. La Turquie s'est engagée dans un régime plus libéral de tarification de l'énergie à la fin des années 1980 et au début des années 1990 et l'effort de réforme s'est poursuivi sous des gouvernements de couleurs politiques différentes. Associées à d'autres réformes économiques en vue d'une adhésion à l'Union européenne, les réformes du secteur énergétique ont été largement soutenues et peu contestées. C'est pourquoi seules de rares mesures d'atténuation ont été adoptées et la popularité du gouvernement ne semble pas avoir eu d'effet sur leur réussite.

L'amélioration des conditions économiques a contribué à faire accepter les réformes.

L'économie turque croît régulièrement depuis une vingtaine d'années, l'inflation est beaucoup plus faible qu'elle ne l'était et l'équilibre budgétaire s'est amélioré. L'effet à court terme des réformes énergétiques sur le bien-être des ménages a été limité du fait de leurs revenus relativement élevés. Ceci a convaincu la population des progrès du pays et permis d'éviter que les réformes ne déraillent.

L'existence d'autorités indépendantes de l'énergie peut dépolitiser l'adoption de décisions techniques. La loi sur le marché du pétrole a confié à une autorité indépendante, l'Autorité de régulation du marché de l'énergie, la mise en œuvre de la loi et la régulation du marché du pétrole. Cela a privé les hommes politiques de l'adoption de décisions techniques liées aux prix et à la régulation du marché et assuré la pérennité et la cohérence des réformes.

Références

Agence internationale de l'énergie, 2010, "Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review" (Paris).

Erdogdu, Erkan, 2007, "Regulatory Reform in Turkish Energy Industry: An Analysis," Energy Policy, Vol. 35, No. 2, pp. 984–93.

OCDE, 2011, "Turkey: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels" (Paris).

Oguz, Ender, 2006, "The Liberalization of Downstream Oil Industry in Turkey," Thèse défendue à l'Ecole des sciences sociales, Middle East Technical University.

N. Yémen²⁹

Tableau 17. Yémen : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	539,6	532,4	560,0	597,8	682,1	797,7	881,6	971,3	1171,1	1061,0	1272,5	1343,3
Croissance du PIB réel (%)	6,2	3,8	3,9	3,7	4,0	5,6	3,2	3,3	3,6	3,9	7,7	-10,5
Inflation (%)	12,2	11,9	12,2	10,8	12,5	9,9	10,8	7,9	19,0	3,7	11,2	19,5
Solde budgétaire global (% PIB)	6,1	2,8	-0,6	-4,2	-2,2	-1,8	1,2	-7,2	-4,5	-10,2	-4,0	-4,3
Dettes publiques (% PIB)	61,2	60,7	57,8	56,8	52,1	43,8	40,8	40,4	36,4	49,8	40,9	42,4
Solde du compte courant (% PIB)	13,8	6,8	4,1	1,5	1,6	3,8	1,1	-7,0	-4,6	-10,2	-4,4	-3,0
Importations de pétrole (% du PIB)	2,2	5,1	6,2	6,8	7,5	10,5	17,7	18,1	13,3	7,8	6,7	8,7
Exportations de pétrole (% PIB)	35,1	29,5	29,4	29,3	31,0	35,6	35,3	28,3	28,7	17,6	20,2	23,3
Consommation de pétrole par habitant (litres)	néant	252,3	260,8	265,4	274,4	280,5	279,1	293,8	305,4	316,4	322,6	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Depuis la fin des années 1990, le Yémen a engagé diverses réformes pour réduire les subventions aux carburants. L'ampleur des subventions a varié en fonction des cours du pétrole, de la consommation, du taux de change et des prix intérieurs. L'objectif principal de la réforme des subventions a été d'améliorer les finances publiques tout en prenant en compte les aspects sociaux. Malgré les réformes, la facture budgétaire des subventions reste élevée et représente environ 10 % du PIB en 2012, après un record à 14 % en 2008, soit plus que la somme des dépenses sociales et d'infrastructure.

Les réformes

Après 1994, le gouvernement a relevé le prix de l'essence mais la dépréciation de la monnaie a réduit à néant tous les bénéfices de l'augmentation du prix intérieur. Après la guerre civile de 1990-1994, le gouvernement a augmenté de 75 % le prix des produits pétroliers qui sont principalement achetés par les ménages les plus aisés mais la dépréciation de la monnaie nationale de près de 240 % en 1995 a effacé tous les bénéfices de cette augmentation. En 1995-1996, l'État a à nouveau relevé les prix de quatre produits : l'essence de 80 %, le gasoil de 100 %, le pétrole lampant de 189 % et le GPL, en deux temps, de 123 % puis de 85 %. Les prix, en équivalent dollars, restaient néanmoins encore inférieurs à ceux de 1994. Entre 2000 et 2004, le gouvernement a encore augmenté le prix du gasoil de 30 % deux années consécutives. Son prix en dollar restait encore inférieur à ce qu'il était dix ans plus tôt. Entre 1994 et 2004, la dépréciation de la monnaie nationale a annulé tous les bénéfices des augmentations de prix intérieurs. Sur la même période, l'État a lutté contre l'utilisation du pétrole lampant comme combustible alimentaire en le rendant plus cher que le GPL.

La plus grande réforme des subventions, lancée en 2005, visait à ajuster progressivement les prix intérieurs sur une période relativement longue. Cette réforme reposait sur une étude de la

²⁹Préparé par Dragana Ostojic, Département Moyen-Orient et Asie centrale.

Banque mondiale et une recommandation du Fonds monétaire international qui rappelaient le besoin de préserver les finances publiques alors que les réserves de pétrole s'amenuisaient. Le gouvernement a donc augmenté les prix de 130 % en moyenne en juillet 2005. Cela a déclenché un mouvement de protestations violentes auquel le gouvernement a réagi en revenant partiellement sur ses décisions. Il y eut tout de même des ajustements de prix notables : 71 % pour l'essence, 106 % pour le gasoil, 119 % pour le pétrole lampant et 7 % pour le GPL. Le prix du mazout, utilisé principalement pour la production d'électricité³⁰, est resté inchangé. Notons que l'agitation sociale n'était pas exclusivement due à la réforme des subventions mais aussi à la réforme de la fiscalité. Les réussites initiales des ajustements de prix ont été annihilées par les augmentations des cours des matières premières dans les années qui ont suivi. Le coût des subventions est donc resté élevé et représentait près de 9 % du PIB en 2005.

En 2010, dans le cadre de réformes appuyées par un accord au titre de la Facilité élargie de crédit du FMI, les prix de l'essence, du gasoil et du pétrole lampant ont augmenté progressivement de 30 % en moyenne et le prix du GPL a doublé en neuf mois. La stratégie de réforme se fondait sur une aide technique de la Banque mondiale et tirait les leçons des précédentes réformes. Le volet « campagne d'information » n'a cependant pas été adopté. Le gouvernement a, au contraire, fait le choix de petites augmentations inattendues. En complément de ces augmentations de prix, le gouvernement a introduit des mesures d'efficacité énergétique comme, par exemple, le remplacement des groupes électrogènes au gasoil par des groupes au gaz. Fin 2010, le Yémen a introduit une différenciation des prix du gasoil désormais facturé plus cher aux utilisateurs commerciaux. L'objectif principal de ce train de réformes était de réduire la pression financière due au déficit budgétaire record de 10 % du PIB en 2009.

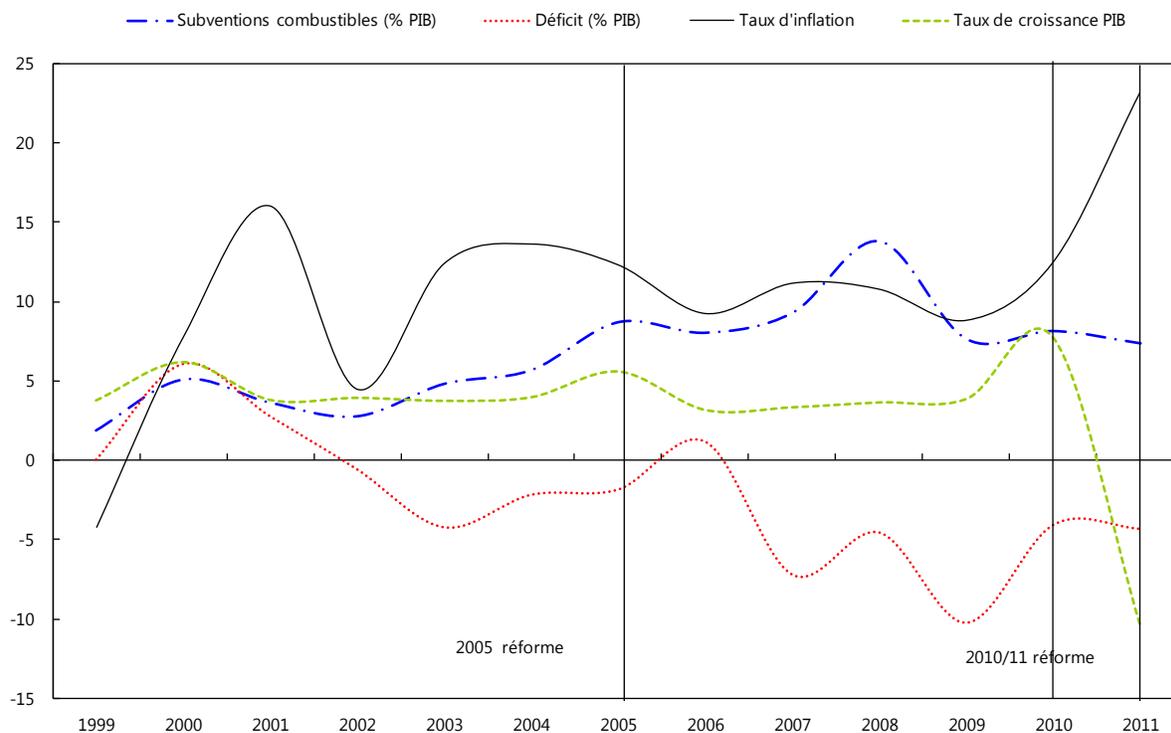
En 2011-2012, du fait de la crise politique et des faibles marges de manœuvre budgétaires, le gouvernement a augmenté le prix de l'essence de 66 % et doublé le prix du gasoil et du pétrole lampant.³¹ Cette réforme a, dans l'ensemble, été acceptée par la population malgré les tensions politiques entre le parti au pouvoir et l'opposition. Le principal oléoduc approvisionnant les raffineries du pays avait été saboté. Le gouvernement ne pouvait importer qu'une quantité limitée de produits raffinés. La pénurie de carburants a fait apparaître un marché noir, avec des prix plusieurs fois supérieurs aux prix officiels, et de longues files d'attente aux stations services. Ceci a peut-être contribué à l'acceptation de l'augmentation des prix officiels en contrepartie d'un approvisionnement ininterrompu.

³⁰De plus, la compagnie d'électricité paye son gasoil moins cher que les autres utilisateurs.

³¹Le prix de l'essence a d'abord augmenté de 133 % pour 90 % des consommateurs et est resté inchangé pour 10 % des consommateurs restants (les ménages les plus pauvres qui utilisent l'essence). En 2011 l'augmentation a été partiellement annulée mais les prix ont été unifiés.

Graphique 17. Yémen : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie, 1999–2011

(en pourcentage du PIB ou en taux)



Sources : Services du FMI et autorités nationales.

Mesures d'atténuation

Les ménages yéménites les plus aisés profitent de façon disproportionnée des subventions sur les prix des carburants et ceci directement, puisqu'ils consomment plus d'énergie que les ménages plus pauvres, et indirectement, puisqu'ils consomment plus de biens et services plus gourmands en énergie. En moyenne, les 20 % des ménages les plus riches reçoivent 40 % des subventions aux carburants alors que les 40 % les plus pauvres n'en reçoivent que 25 %, d'après les données mises à jour de l'enquête auprès des ménages de 2005. L'inégalité de la répartition varie selon les produits. Ainsi, pour l'essence, les 40 % les plus pauvres ne reçoivent que 10 % de la valeur directe des subventions.

Pour atténuer les effets des réformes passées sur les pauvres, les autorités ont introduit ou renforcé les éléments suivants du filet de protection sociale :

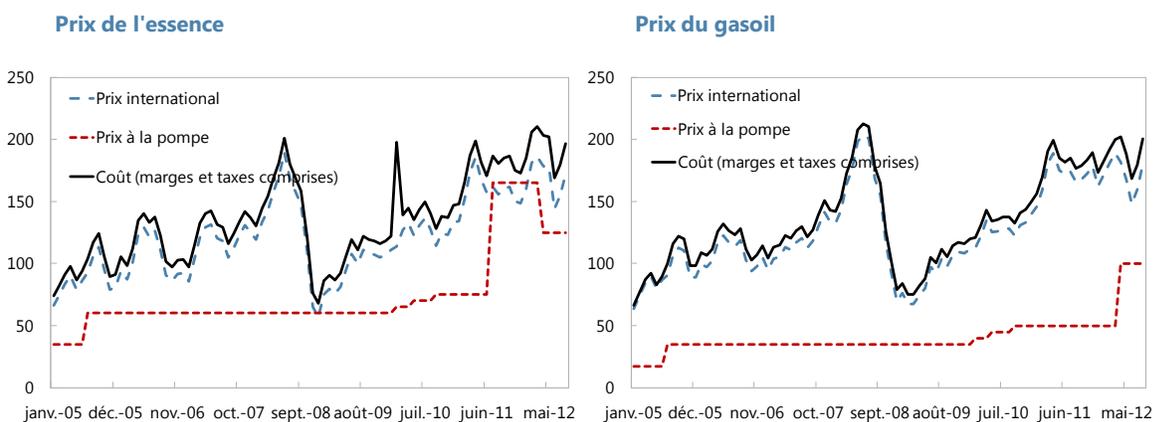
Un Fonds d'aide sociale a été créé en 1996 comme programme de lutte contre la pauvreté pour distribuer aux foyers des allocations sous conditions. La population couverte par le fonds s'est peu à peu élargie et les transferts ont augmenté par petites étapes. Les versements étaient supposés mitiger l'effet des réformes des subventions aux carburants. Suite à la réforme de 2005, il a fallu trois ans pour adopter une loi sur la protection sociale qui permettait de faciliter la demande d'allocations et augmentait les allocations mensuelles. Par ailleurs, la réforme de 2010 a été atténuée presque simultanément par une augmentation de moitié du nombre des allocataires potentiels. Il n'y pas encore eu de mesures d'atténuation pour les réformes de 2011-2012 mais les autorités envisagent d'étendre encore la couverture du Fonds d'aide sociale ou d'augmenter les allocations.

Le Yémen a également deux programmes qui mettent l'accent sur la prévention de la pauvreté. Le Projet de travaux publics offre des emplois à durée déterminée et un soutien aux petites entreprises de travaux publics par le biais d'un programme de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre. De plus, le Fonds social pour le développement soutient le développement d'initiatives locales et le développement de micro-entreprises et de petites entreprises tout en proposant des contrats de travail à durée déterminée à ceux qui sont en état de pauvreté chronique ou transitoire.

La conversion à des carburants moins chers fait également partie des mesures d'atténuation. Ainsi, le gouvernement a soutenu le passage de l'utilisation domestique du pétrole lampant au GPL dès le début des années 2000. De même, en 2010 les centrales électriques au gasoil ont été transformées en centrales au gaz.

Graphique 18. Yémen : Prix des carburants et prix internationaux entièrement répercutés, 2005–2012

(en rials yéménites/litre)



Sources : Services du FMI et autorités nationales.

Enseignements

La réaction à l'ampleur et à la fréquence des augmentations de prix a varié. Lorsque le public a compris la nécessité des réformes et l'avantage qu'elles procurent (par exemple un approvisionnement adéquat), il a accepté de forts ajustements de prix. A l'inverse, lorsque les réformes ne se sont pas accompagnées d'une stratégie d'information efficace, en particulier lorsque les tensions politiques étaient élevées, il y a eu des manifestations populaires qui ont conduit à une annulation au moins partielle des ajustements. Préparer convenablement le renforcement du filet de sécurité et faire connaître les efforts d'atténuation ont été essentiels pour faire accepter les réformes.

Il faut éviter d'avoir plusieurs prix pour le même produit. Le gouvernement yéménite avait introduit la tarification différenciée de l'essence et du gasoil pour protéger les ménages les plus vulnérables. La mise en œuvre de cette stratégie était complexe et a provoqué des arbitrages et des distorsions. Cela posait également un problème de gouvernance et incitait les utilisateurs commerciaux à essayer de se procurer le produit au tarif inférieur prévu pour les usages domestiques. La situation n'est pas la même pour les produits avec compteur, comme l'électricité, pour lesquels la tarification différenciée est plus facile à mettre en œuvre.

Bien conçus et appliqués rapidement, allocations et autres programmes de protection sociale peuvent protéger efficacement les pauvres et réduire l'opposition à la réforme. Les versements du Fonds d'aide sociale et le soutien du Projet de travaux publics et du Fonds social pour le développement ont contribué à réduire l'opposition aux réformes. A la lueur de cet exemple, on peut affirmer que l'opposition aux réformes de 2005 aurait pu être limitée si les programmes de protection sociale avaient été activés simultanément.

Quoiqu'une conjoncture difficile renforce le besoin de réforme, elle peut rendre l'ajustement des prix plus difficile et ce d'autant plus si elle s'accompagne de tensions politiques. Il est donc essentiel d'introduire les réformes avant que les conditions économiques et sociales ne se détériorent plus encore. Les ressources considérables dépensées en subventions généralisées peuvent alors être utilisées plus efficacement pour aider les pauvres, relancer la croissance et créer des emplois.

L'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité peut également contribuer à réduire le coût des subventions. Une fixation relative des prix (par exemple, le prix du gaz par rapport à celui du gasoil ou celui du GPL par rapport à celui du pétrole lampant) peut inciter à une plus grande efficacité dans la consommation. Renforcer la gouvernance pourrait également contribuer à l'amélioration des ciblage et à la réduction des abus et de la contrebande.

SUBVENTIONS DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU CHARBON

A. Arménie³²

Tableau 18. Arménie : Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$ EU)	593,5	874,1	3 605,9	2 840,4	3 032,8
Taux de croissance du PIB réel (%)	5,9	14,1	6,9	2,1	4,4
Inflation (%)	-0,8	4,7	9,0	7,3	7,7
Solde budgétaire global (% du PIB)	-6,3	-1,5	-1,8	-4,9	-2,7
Dette publique (% du PIB)	48,9	32,9	14,6	33,3	35,1
Solde extérieur courant (% du PIB)	-14,6	-6,8	-11,8	-14,7	-12,3
Importations de pétrole (% du PIB)	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3
Exportations de pétrole (% du PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	133,7	139,3	159,5	127,6	néant
Taux de pauvreté au seuil de 1,25\$/jour (PPA) (% de la population)	néant	10,6	1,3	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Au début des années 90, l'Arménie a entrepris la transition à l'économie de marché avec un secteur énergétique financièrement fragile. Il était dominé par une compagnie nationale monopolistique à intégration verticale et caractérisé par des prix de vente très subventionnés. Le secteur était largement tributaire des importations de combustibles d'autres pays de l'ex-URSS. L'effondrement de cette dernière et le conflit avec l'Azerbaïdjan voisin ont gravement perturbé les approvisionnements pétroliers. La production d'électricité a chuté de près de 50 % entre 1990 et 1995, d'où des pannes d'électricité chroniques.

Les subventions budgétaires et quasi-budgétaires étaient considérables et intenable. Après la transition à l'économie de marché, l'hydroélectricité a remplacé le pétrole dans les centrales électriques. Bien que la nouvelle source d'énergie soit moins chère, les subventions sont demeurées très élevées, et représentaient environ 11 % du PIB en 1995. Il y avait différentes sortes de subventions :

- *Subventions à la consommation implicites du fait du bas prix de détail.* Le tarif était fixé à un niveau qui ne permettait pas de recouvrer les coûts d'exploitation et d'amortissement. Ne recevant pas de transferts budgétaires pour couvrir ces coûts, les compagnies d'électricité les finançaient en s'endettant auprès du système bancaire. Le tarif de l'électricité des ménages intégrait une subvention croisée des autres utilisateurs (entreprises et secteur public), qui étaient responsables de la majorité des factures impayées.

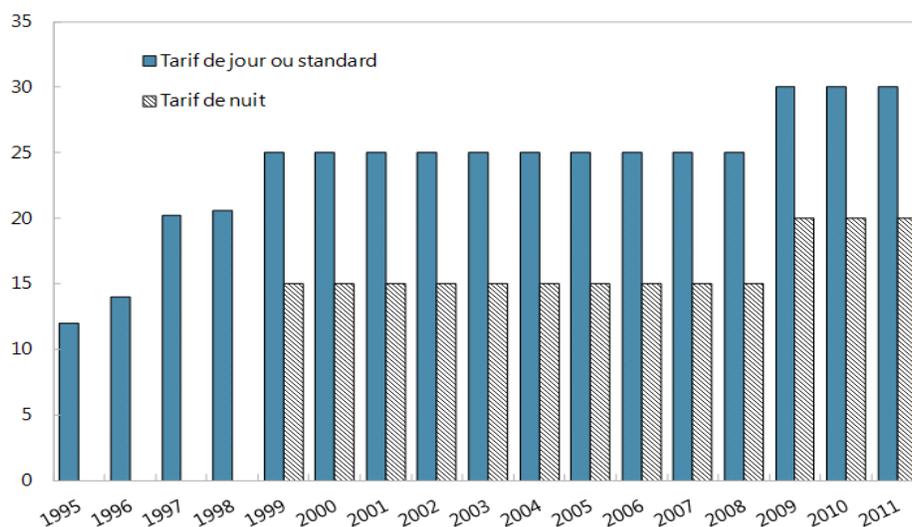
³²Préparé par Kangni Kpodar, Département des finances publiques.

- *Vol d'électricité et faible taux de recouvrement.* On peut les considérer comme des formes de subventions, puisqu'ils minorent le prix acquitté par les consommateurs. On estime que 40 % des factures d'électricité étaient impayées en 1996, les plus gros débiteurs étant d'autres entreprises publiques d'eau et de chauffage.
- *Soutien budgétaire explicite.* Bien que ne bénéficiant pas de subventions directes, le secteur énergétique arménien recevait un substantiel soutien de l'État sous la forme de prêts provenant directement du budget, équivalant par exemple à 0,2 % du PIB en 1996. Ses emprunts étaient en outre garantis par l'État. Autre source d'aide publique : les impôts impayés, qui se chiffraient à environ 1½ % du PIB en 1996.

Réformes des tarifs depuis le milieu des années 90

Entre 1995 et 1999, les tarifs de l'électricité ont été nettement relevés jusqu'à atteindre le niveau de recouvrement des coûts, ce qui a éliminé la plupart des subventions. Le prix de l'électricité résidentielle a plus que doublé sur la période 1995–99, jusqu'à atteindre 25AMD/kWh, soit un niveau considéré comme proche du recouvrement des coûts (graphique 19) et compatible avec les tarifs appliqués aux usagers non-résidentiels, ce qui a considérablement réduit les subventions croisées. Le gain d'efficacité du secteur de l'électricité a permis de réduire la charge qu'il faisait peser sur le budget, bien que les prix soient longtemps restés inchangés après 1999. En 2009, le prix de détail a été relevé de 20 % à la suite de l'augmentation du prix du gaz fourni par la Russie.

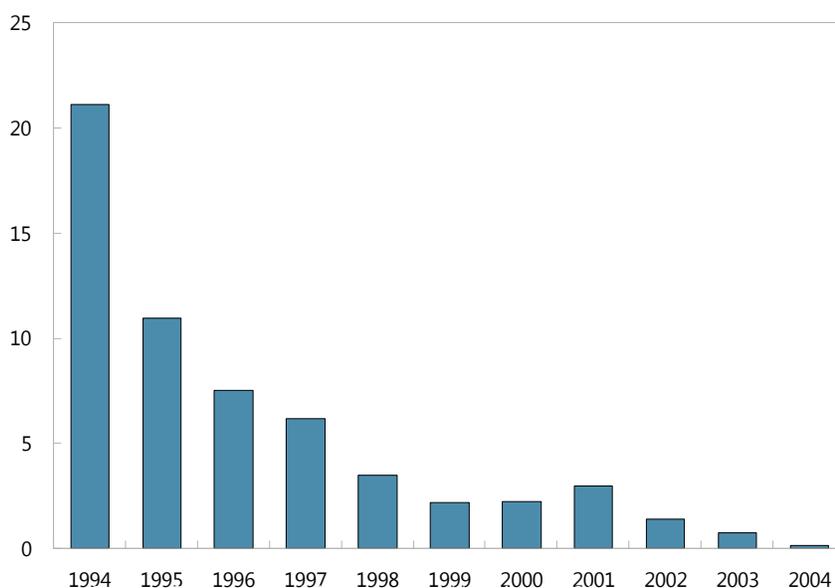
Graphique 19. Arménie : Tarifs résidentiels de l'électricité, 1995–2011
(AMD/kWh)



Source : données communiquées par les autorités nationales.

Les réformes visaient essentiellement à modifier tant le niveau que la structure tarifaire. Le barème des prix a changé dès lors que le tarif social a été supprimé en 1999. Bien que censés en principe aider les ménages à faible revenu en leur faisant payer moins cher une consommation moins élevée, les tarifs sociaux faisaient l'objet de nombreux abus. Les ménages s'entendaient notamment avec les releveurs des compteurs pour retarder la déclaration des niveaux élevés de consommation hivernaux. Un an plus tôt, le tarif préférentiel pour les ménages à faible revenu, les employés de la compagnie d'électricité et les militaires avait été supprimé, à la suite d'une réforme du système de protection sociale visant à mieux cibler les plus démunis. La réforme tarifaire a permis de ramener le déficit du secteur de l'électricité d'environ 21 % du PIB en 1994 à moins de 3 % du PIB en 2000 (graphique 20).

Graphique 20. Arménie : Déficit financier du secteur de l'électricité, 1994–2004
(en pourcentage du PIB)



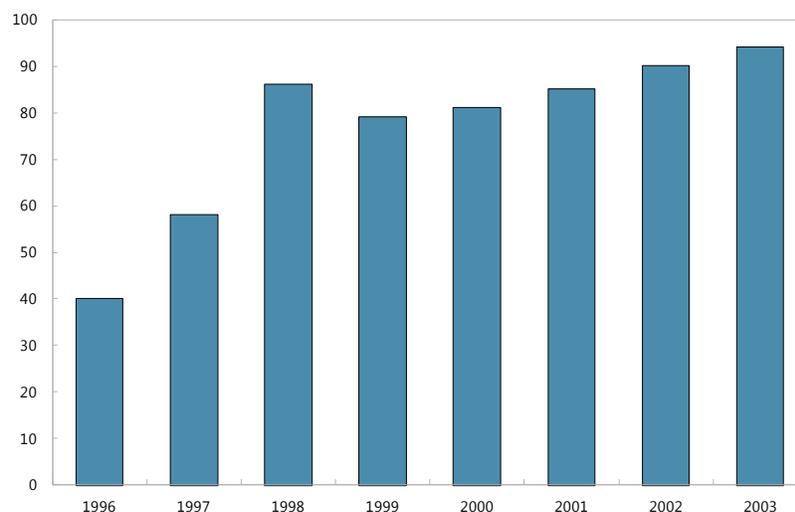
Source : Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson (2006).

L'effort d'amélioration du taux de recouvrement a aussi permis de réduire les pertes des compagnies d'électricité. Les compteurs ont été déplacés de l'intérieur des logements et installés dans le hall d'entrée des immeubles pour empêcher les fausses déclarations et falsifications (Velody, Cain, and Philips, 2003). Les releveurs n'étaient plus autorisés à percevoir le paiement en espèces, ce qui a réduit le risque de corruption. Le paiement des factures a commencé à s'effectuer par l'intermédiaire des banques ou des bureaux de poste. La stricte application des règles de déconnexion a aussi favorisé l'amélioration des taux de recouvrement.

Une campagne de sensibilisation y a aussi contribué. Les autorités ont fait valoir que le paiement des factures permettrait de résoudre le problème récurrent des coupures de courant et baisses de tension (Velody, Cain, and Philips, 2003). Le taux de recouvrement a augmenté de façon impressionnante, passant de 40 % en 1996 à près de 100 % en 2003, malgré un fléchissement temporaire en 1999 à la suite de la forte hausse tarifaire (graphique 21).

La réforme tarifaire a été complétée par des réformes institutionnelles qui ont ouvert la voie à la participation du secteur privé. Celle-ci a permis des gains d'efficacité : les pertes du système (en pourcentage de l'offre brute) sont tombées de 30 % en 1999 à 10 % en 2010. Les autorités ont en outre créé en 1997 un office de régulation indépendant, chargé de fixer et de réviser les tarifs de l'électricité et de réguler le secteur. Il est habilité par la loi à faire en sorte que les prix couvrent l'ensemble des coûts à moyen terme, y compris l'amortissement, le service de la dette et les autres coûts d'investissement.

Graphique 21. Arménie : Taux de recouvrement des frais d'électricité, 1996–2003
(en pourcentage)



Source : Nixon and Walters (2005).

La réforme des subventions a été soutenue par une ferme volonté politique et par l'aide des bailleurs de fonds. Selon Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson (2006), la volonté politique a joué un rôle crucial tant pour la mise en chantier des réformes que pour la réussite du processus de privatisation. Malgré l'échec du premier appel d'offres pour la privatisation du système de distribution, les autorités ont tiré les enseignements des revers initiaux et persisté dans leurs efforts de réforme, tout en remédiant parallèlement aux faiblesses du système juridique et réglementaire. La hausse tarifaire a en outre eu lieu avant la privatisation, signe de la volonté officielle de réforme. Fait non moins important, le gouvernement a tenu ses promesses après la privatisation, notamment en ne renonçant pas à la stricte application des règles de déconnexion, en dépit du fait qu'elles touchaient des organismes publics et des ministères. Enfin, les bailleurs de fonds, dont le FMI, la Banque mondiale et l'USAID ont apporté un appui substantiel au plan de réforme, principalement par des prêts conditionnels et de l'assistance technique.

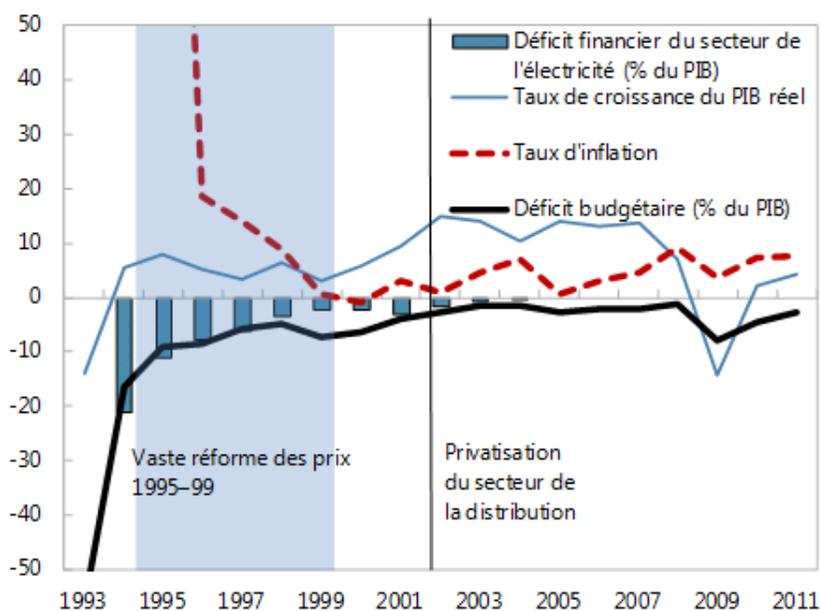
Impact des réformes

La réforme du secteur de l'électricité a contribué au redressement des finances publiques. Le déficit budgétaire a sensiblement baissé, tombant de 16,5 % du PIB en 1994 à 9 % du PIB en 1995, puis à 6,3 % en 2000 (graphique 22).

L'impact de la hausse des prix de l'électricité sur l'inflation a été atténué par la réussite de la stabilisation macroéconomique. Pendant la période précédant les réformes (1993–94) les déficits publics très élevés étaient largement financés par la banque centrale, d'où l'hyperinflation observée. La stabilisation macroéconomique réussie a permis de ramener l'inflation de plus de 5.000 % en 1994 à un taux inférieur à 10 % en 1998, grâce à l'affermissement de la politique monétaire et au net redressement des finances publiques.

La politique macroéconomique avisée et les réformes structurelles ont favorisé la croissance qui a été en moyenne d'environ 5½ % entre 1995 et 1999. Il est difficile de démêler l'impact de la réforme des subventions du reste des mesures macroéconomiques et réformes structurelles, mais il est probable que la réforme du secteur de l'électricité a facilité la croissance en améliorant la fiabilité du réseau de distribution et en dopant la production d'électricité.

Graphique 22. Arménie : Évolution macroéconomique et réforme des subventions à l'électricité, 1993–2011



Sources : International Financial Statistics; Indicateurs du développement dans le monde et Sargsyan, Balabanyan et Hankinson (2006).

Mesures d'atténuation

Des mesures compensatoires ont été nécessaires, compte tenu de la part importante que représentait l'électricité dans les dépenses des plus démunis.

L'enquête de 1999–2000 auprès des ménages a montré que cette part était près de deux fois plus élevée dans le cas des ménages pauvres que dans celui des ménages aisés (tableau 19). Cela était particulièrement vrai dans les villes.

Tableau 19. Arménie : Part de l'électricité dans les dépenses des ménages
(en pourcentage)

	Ruraux	Urbains
Pauvres	13	16
Aisés	7	9

Source : Lampietti *et al.* (2011).

La réforme tarifaire a coïncidé avec une refonte du système de protection sociale marquée par l'institution d'un système de transferts sociaux monétaires, l'allocation pour famille pauvre.

En 1999, le gouvernement a remplacé les allocations pour enfants à charge et familiales par un système de transferts monétaires, qui, à la différence du précédent, est une aide sous condition de ressources. Cela n'avait pas pour but spécifique de compenser la hausse du prix de l'électricité, mais a permis aux bénéficiaires de la nouvelle allocation de maintenir leur consommation réelle, en dépit de l'augmentation des factures d'électricité. Par sa conception, le nouveau système a cependant contribué à accroître le taux de recouvrement et améliorer l'efficacité énergétique, car l'allocation est supprimée si le ménage consomme trop d'énergie et ne paie pas sa facture d'électricité. L'allocation pour famille pauvre est considérée comme relativement bien ciblée. Elle était versée à l'origine à 25 % des ménages, mais ce taux est progressivement descendu jusqu'à 18 % en 2010 à mesure que les critères d'admissibilité ont été durcis. Cela a permis d'accroître le versement moyen de 40 % en termes réels entre 2006 et 2010, tout en maintenant le coût budgétaire total à environ 1 % du PIB.

En outre, les ménages à faible revenu ont reçu deux transferts monétaires exceptionnels en 1999–2000 pour les aider à faire face à la hausse de l'électricité. Les bénéficiaires étaient les ménages admissibles à l'allocation pour famille pauvre et les autres ménages considérés comme ayant du mal à payer leurs factures.

Une initiative gouvernementale à petite échelle a été lancée en 1999 pour équiper les ménages à faible revenu de compteurs à double tarif. Cela leur permettait de bénéficier du tarif de nuit, moins cher, et évitait aux fournisseurs d'électricité d'utiliser des générateurs très coûteux pendant les périodes de pointe.

Enseignements

Une ferme volonté politique est importante pour que la réforme aboutisse. Le gouvernement a persisté dans ses efforts pour mener à bien la privatisation et a entrepris des réformes tarifaires politiquement coûteuses. Les bailleurs de fonds ont aussi joué un rôle, mais leurs efforts auraient été

vains si les responsables gouvernementaux n'avaient pas fait preuve d'une très ferme volonté de réforme (Sargsyan, Balabanyan, and Hankinson, 2006).

Un bon appareil réglementaire qui limite les ingérences dans la fixation des tarifs peut faciliter la réforme. Un cadre juridique approprié a été mis en place pour assurer la participation du secteur privé et un office de régulation indépendant a été créé pour fixer les tarifs.

Les mesures d'amélioration du recouvrement des coûts sont essentielles. L'application stricte des règles de déconnexion et des systèmes de recouvrement (via les comptes bancaires, par exemple) qui limite le risque de collusion entre les consommateurs et les redevables de comptes peut faire augmenter le taux de recouvrement.

Une campagne de sensibilisation efficace montrant que le paiement des factures a pour résultat d'améliorer la fiabilité du service public aide à susciter le soutien public aux réformes.

La mise en œuvre de mesures compensatoires pour aider les plus démunis affermit le soutien aux réformes. La mise en place d'un système de transferts sous condition de ressources a permis de mieux cibler la protection sociale. Par ailleurs, les deux transferts exceptionnels et les compteurs à double tarif dont ont bénéficié les ménages à faible revenu ont atténué l'impact de la hausse du prix de l'électricité sur les pauvres, ce qui a facilité l'acceptation des réformes. Dans le cas de l'Arménie, il y a eu des synergies utiles entre les réformes simultanées de la protection sociale et du secteur de l'électricité.

Références

- Lampietti, Julian, 2004, "Power's Promise: Electricity Reforms in Eastern Europe and Central Asia," World Bank Working Paper No 40. (Washington: World Bank).
- , Anthony A. Kolb, Sumila Gulyani, and Vahram Avenesyanyan, 2011, "Utility Pricing and the Poor: Lessons from Armenia," World Bank Technical Papers No. 497 (Washington: World Bank).
- Nixon, Frederick, and Bernard Walters, 2005, "Utilities' Pricing and the Poor: the Case of Armenia," UNDP Armenia White Paper (New York: United Nations Development Programme).
- Sargsyan Gevorg, Ani Balabanyan, and Denzel Hankinson, 2006, "From Crisis to Stability in the Armenian Power Sector: Lessons Learned from Armenia's Energy Reform Experience," World Bank Working Paper No. 74 (Washington: World Bank).
- Velody, Mark, Michael J.G. Cain, and Michael Philips, 2003, "Energy Reform and Social Protection in Armenia," in A Regional Review of Social Safety Net Approaches: In Support of Energy Sector Reform (Washington: United States Agency for International Development).

B. Brésil³³

Tableau 20. Brésil : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	3751	3104	8729	10816	12917
Croissance du PIB (%)	4,31	1,15	5,16	7,49	3,77
Inflation (%)	6,18	13,72	8,33	8,23	6,97
Solde budgétaire global (% du PIB)	-3,37	-5,31	-2,34	-5,93	-3,57
Dette publique brute (% du PIB)	51,1	59,6	58,5	63,7	62,2
Dette publique nette (% du PIB)	47,7	54,9	38,1	40,2	38,6
Solde extérieur courant (% du PIB)	-3,76	0,76	-1,71	-2,21	-2,12
Importations de pétrole (% du PIB)	1,19	1,16	1,84	1,21	1,25
Importations de pétrole (% du PIB)	0,16	0,33	0,33	0,19	0,23
Consommation de pétrole par habitant (litres)	412	394	482	624	néant
Taux de pauvreté au seuil de 1,25 \$/jour (% de la population)	11,82	11,21	6,01	6,14	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Pendant les années 80, l'économie brésilienne se caractérisait par une croissance faible et des déséquilibres macroéconomiques. Le taux de croissance moyen était d'environ 3 % et l'inflation très élevée, à 272 % en moyenne. La politique budgétaire était expansionniste, avec un déficit budgétaire global avoisinant 5 % du PIB sur la période et atteignant 7 % en 1989. Du fait de la faiblesse des finances publiques, la dette publique nette est passée de 24 % du PIB en 1981 à près de 40 % en 1989. Cette dégradation de la situation a poussé les autorités à modifier la politique de remplacement des importations du Brésil et à libéraliser l'économie (Giambiagi and Moreira, 1999).

La privatisation du secteur de l'énergie faisait partie des efforts de réforme des autorités dans ce domaine et était intéressante pour trois raisons. Premièrement, la privatisation de quelques-uns des actifs du secteur rapporterait des recettes substantielles au Trésor et permettrait d'apurer les dettes envers l'État fédéral. En 1993, la dette extérieure des compagnies d'électricité représentait près de 25 % de l'endettement extérieur du Brésil. Deuxièmement, la cession à des intérêts privés des compagnies de distribution de l'électricité appartenant aux États signifierait qu'une large part de la dette des États envers l'État fédéral pourrait être remboursée. Troisièmement, le gouvernement fédéral était d'avis qu'il aurait du mal à lever seul suffisamment de capitaux pour investir dans les équipements nécessaires pour satisfaire la demande croissante. Les investissements du secteur de l'électricité ont baissé de près de moitié dans les années 90 par rapport à la décennie précédente.

³³Préparé par Allan Dizioli, Département des finances publiques.

La privatisation était aussi motivée par d'autres facteurs spécifiques au secteur, à savoir les coûts de construction élevés à cause de la cartellisation des entrepreneurs du bâtiment, les sureffectifs et les grosses pertes d'électricité sur l'ensemble du réseau. Enfin, la privatisation des compagnies de distribution permettrait d'établir une structure tarifaire correspondant mieux aux coûts.

Le secteur fonctionnait mal dans les années 80 et ce constat fut la base de la réforme

structurelle. La contreperformance s'expliquait par de nombreux facteurs, dont le cadre réglementaire de fixation des prix. Ils étaient déterminés par le Secrétaire à la planification rattaché au Cabinet de la Présidence. Les ajustements des prix répondaient à la volonté de contenir l'inflation et n'avaient aucun rapport avec l'évolution des coûts et la nécessité de préserver un taux de rendement du capital adéquat. De ce fait, le prix de l'électricité diminuait en termes réels, ce qui sapait toute incitation à améliorer la productivité. La situation financière des compagnies se dégradait et la dette extérieure contractée pour financer l'expansion de la production d'électricité ne faisait qu'augmenter. En 1993, la dette accumulée au CRC (Compte des résultats à compenser) atteignit 26 milliards de dollars, que l'administration centrale absorba au cours de la même année. Si l'on considère qu'il s'agissait des pertes accumulées sur les cinq précédentes années, le montant des subventions publiques du secteur de l'électricité représentait en moyenne 0,7 % du PIB par an depuis 1987 (graphique 23).

Réformes des tarifs de l'électricité

Le plan de réforme de l'ensemble du secteur de l'énergie consistait à privatiser tous les actifs, dans la mesure du possible. Pour aplanir les obstacles à la privatisation, le tarif national uniforme et le taux de rendement du capital obligatoire de 10 % ont été supprimés en 1993. De vastes réformes tarifaires ont aussi été engagées. Pour donner plus de transparence au système de fixation des prix dans le secteur de l'électricité, une loi prescrivant la dissociation du système fut votée en 1998.

Le gouvernement décida de commencer par privatiser les entreprises de distribution. Cela était motivé par les gains de productivité considérables auxquels ces activités pouvaient donner lieu. De plus, les problèmes financiers de ces entreprises se répercutaient sur l'ensemble du secteur, puisque les compagnies de distribution non solvables ne réglaient pas ce qu'elles devaient aux compagnies produisant l'électricité. L'assainissement de la situation financière des entreprises de distribution, qui sont redevenues des clientes solvables, a eu un effet positif sur le secteur de la production d'électricité et a facilité la privatisation de ces actifs.

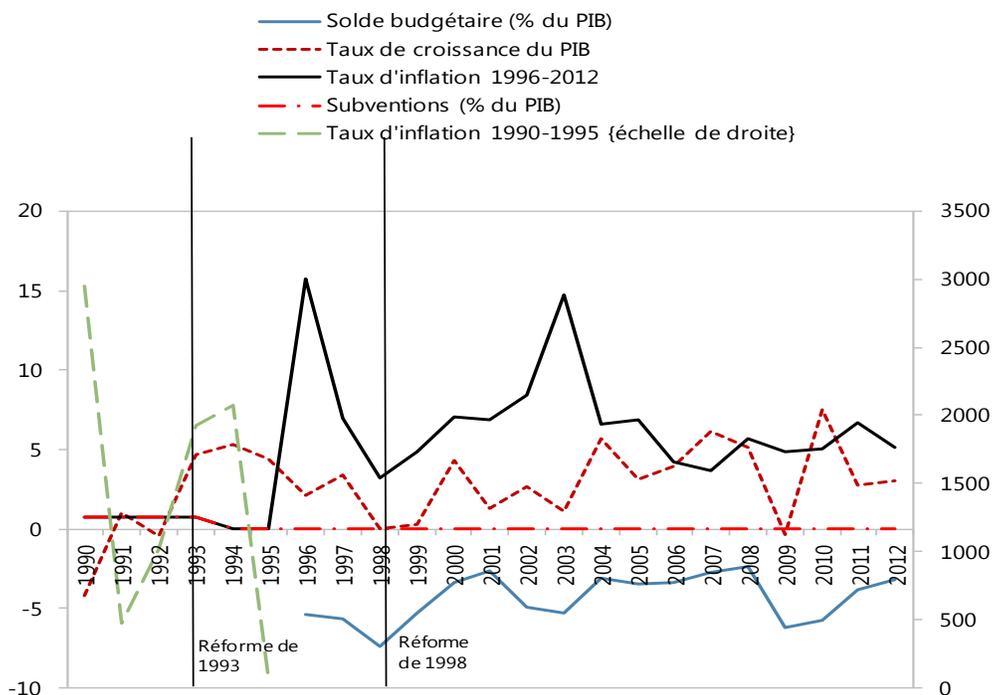
La privatisation s'est accomplie sur une période de 10 ans (1993-2003) et s'est soldée par l'établissement d'un marché compétitif de la production d'électricité mettant en concurrence plusieurs entreprises privées. Le secteur de la distribution a été privatisé par l'octroi d'une série de permis de monopole, encore que les utilisateurs puissent à terme avoir accès au réseau via d'autres opérateurs, et l'ensemble du secteur a été placé sous le contrôle d'un organisme de régulation.

Les réformes de 1993 ont réussi, sur le plan budgétaire, à éliminer les subventions. Cependant, la privatisation du secteur ne s'est pas accompagnée d'un affermissement de l'appareil réglementaire. Cela a créé un climat d'investissement incertain et entraîné la suspension de la construction de certaines lignes de distribution. Le manque d'investissements dans la production d'électricité, combiné à la sécheresse de 2001 a causé une diminution dangereuse du niveau des réservoirs hydroélectriques du Brésil. Pour éviter une crise plus étendue des approvisionnements énergétiques, le gouvernement a mis en place une réglementation forçant les producteurs à rationner l'électricité qu'ils fournissaient aux consommateurs et a autorisé les distributeurs à relever leurs tarifs pour compenser leurs pertes pendant la période de rationnement. À la suite de ces décisions, le PIB a soudain chuté et les prix de l'électricité sont montés en flèche. Cela a sapé le soutien de l'opinion à la campagne de privatisation et ralenti les progrès de la libéralisation du secteur de l'énergie.

Même après la privatisation, les subventions croisées ont subsisté. Elles visaient à soutenir l'électrification des campagnes et à permettre aux ménages à faible revenu de bénéficier de tarifs spéciaux. Mais ces subventions croisées étaient mises en œuvre sans aucune méthode uniforme et chaque concessionnaire était libre d'inventer la sienne. Il en a résulté une myriade de subventions dont il était quasiment impossible de mesurer l'efficacité.

En résumé, la réforme du marché brésilien de l'électricité a produit de bons résultats à bien des égards. Elle a permis d'éliminer les subventions publiques au secteur, de dépolitiser les hausses tarifaires, d'assurer l'expansion de la production d'électricité (après 2001) et de réduire les vulnérabilités liées à la dette extérieure accumulée par les compagnies du secteur. Mota (2003) a évalué les effets de la privatisation sur la qualité et le coût de l'offre d'électricité et constaté que les gains d'efficacité dus à la réduction des coûts ont été substantiels. Ils ont été obtenus par la réduction de moitié des effectifs du secteur entre 1994 et 2000. Sur le plan qualitatif, la privatisation a permis d'améliorer la sécurité et la disponibilité des approvisionnements énergétiques.

Graphique 23. Brésil : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'électricité
(pourcentage du PIB ou taux)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* et estimations des services du FMI.

Note : le montant des subventions des combustibles a été calculé d'après l'accumulation moyenne de la dette au CCC (Compte de consommation de combustibles) de 1987 à 1993 absorbée par le Trésor en 1993; de 1990 à 1994, le taux d'inflation annuel dépassait 500 %.

Mesures d'atténuation

- Même après la libéralisation du secteur, les subventions croisées ont subsisté.
- Une taxe sur le prix de l'électricité a été instituée en 1993 pour subventionner l'approvisionnement en combustible des centrales thermiques inefficaces d'Amazonie, région politiquement sensible; cette taxe a été maintenue pendant une longue période.
- En 1995, une loi a été votée en vue de permettre aux ménages à faible revenu de bénéficier de tarifs spéciaux.
- En 2003, le gouvernement a lancé un plan permettant de fournir gratuitement de l'électricité à 10 millions de paysans, qui est financé par une taxe sur le prix de l'électricité.

Enseignements

La nécessité de corriger des déséquilibres macroéconomiques peut susciter le soutien politique nécessaire aux réformes. La faiblesse de la croissance économique, l'hyperinflation et la dette extérieure élevée du Brésil dans les années 80 ont forcé les politiciens à réagir et à envisager de réformer le système de subvention pour remédier à ces déséquilibres.

L'utilisation du contrôle des prix de l'électricité pour lutter contre l'inflation peut avoir des conséquences néfastes sur le plan budgétaire. L'adoption de cette politique dans les années 80 a causé dans l'ensemble du secteur des pertes financières, une accumulation de dettes et une situation de sous-investissement.

Les réformes ont plus de chance de réussir si le gouvernement a bonne presse. Après avoir jugulé l'hyperinflation, chronique depuis plus d'une décennie, le gouvernement Cardoso a pu exploiter sa popularité pour entreprendre la libéralisation du secteur de l'énergie.

Les programmes sociaux ciblés peuvent désamorcer l'opposition à la réforme des subventions et venir en aide aux plus démunis. Le Brésil a adopté une politique de réduction du prix de l'électricité pour les ménages à faible revenu et mis en place un système de transferts monétaires sous condition de ressources, ce qui a facilité la mise en œuvre des réformes.

La privatisation des compagnies d'électricité, si elle ne s'accompagne pas d'un affermissement de l'appareil réglementaire, peut avoir de graves conséquences et saper le soutien populaire à la réforme énergétique. Le flou de la réglementation pendant les premières années du processus de privatisation a causé un sous-investissement dans le secteur qui a contribué à la crise énergétique de 2001.

Références

- Bonini, Mario, 2011, "Tarifas de Energia Elétrica: Evolução nos Últimos Anos e Perspectivas," Grupo de Economia / Fundap Boletim de Economia, Vol. 8.
- Brown, Ashley C., 2002, "The Privatization of Brazil's Electricity Industry: Sector Reform or Restatement of the Government's Balance Sheet?" Working Paper (Washington: Inter-American Development Bank).
- de Araujo, J. L. R. H., 2006, "The Case of Brazil: Reform by Trial and Error?" In International Experience in Restructured Electricity Markets: What Works, What Does Not, and Why? ed. by F. P. Sioshansi and W. Pfaffenberger, Vol. 1 (Oxford: Elsevier).
- de Oliveira, Adilson, and Tara Laan, 2010, "Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform," International Institute for Sustainable Development, Trade,

Investment, and Climate Change Series (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).

Giambiagi, Fabio, and Maurício Moreira, 1999, "A Economia Brasileira nos Anos 90," (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Gomes, Antônio Claret S., Carlos David G. Abarca, Elíada Antonieta S. T. Faria, and Heloísa Helena de O. Fernandes, 2003, "O Setor Elétrico no Brasil," Estudos Setoriais 14, (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Montalvão, Edmundo, 2009, "Impacto de Tributos, Encargos, e Subsídios Setoriais Sobre as Contas de Luz dos Consumidores," Working Paper No. 62, (Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal).

Mota, Raffaella, 2003, "The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Business in Brazil: A Social Cost-Benefit Analysis," Working Paper No. WP 0309, (Cambridge: University of Cambridge, Department of Applied Economics).

Pinheiro, Armando, 1999, "Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?," (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

C. Kenya³⁴

Tableau 21. Kenya : Principaux indicateurs économiques

	1995	2000	2005	2009
Croissance du PIB réel	4,0	2,5	6,1	4,1
Inflation IPC	8,9	8,0	11,1	6,7
Solde global hors dons (% du PIB)	-0,8	-4,1	-4,7	-7,2
Dette publique totale (% PIB)	néant	53,1	45,1	44,8
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	néant	néant	43,4	néant

Sources : Agence internationale de l'Énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

L'économie étant en pleine expansion, le Kenya a connu une nette croissance de la demande d'énergie, estimée à 7 % par an en moyenne au cours des six dernières années. (Ajodhia, Mulder, and Slot, 2012). Malgré l'amélioration du taux d'accès et l'augmentation des capacités, la production d'électricité n'a pas pu suivre la progression de la demande et le déficit énergétique

³⁴Préparé par Antonio David, Département Afrique, avec la collaboration du Représentant résident du FMI à Nairobi.

reste un frein à la croissance. Le Kenya est très tributaire des centrales hydroélectriques, qui comptent pour 56 % des capacités installées, alors que le thermique et le géothermique en représentent 31 % et 13 %, respectivement.

La compagnie Kenya Electricity Generating Company (KenGen) domine le marché de gros, puisqu'elle contrôlait 75 % des capacités installées en 2009. Elle vend l'énergie au distributeur de détail au titre de plusieurs conventions d'achat. Par ailleurs, le Kenya a cinq autres producteurs privés indépendants qui contrôlent environ 25 % des capacités installées (Banque mondiale, 2010). La compagnie Kenya Power and Lighting Company (KPLC) est responsable de la transmission et de la distribution de l'électricité. KenGen et KPLC fonctionnent comme des entreprises commerciales et sont cotées à la Bourse de Nairobi. La Commission de régulation de l'énergie (Energy Regulatory Commission — ERC) détermine les tarifs, délivre les agréments et fixe les objectifs de résultats de KPLC (perception des recettes, période d'attente moyenne pour un nouveau raccordement et pertes du système).

Historique des réformes

Les efforts de réforme qui ont débuté au milieu des années 90 visaient à rationaliser le secteur en dissociant la production de la transmission et de la distribution de l'électricité et à permettre aux entreprises privées de prendre pied dans le secteur. Les principaux objectifs consistaient à améliorer le fonctionnement du secteur de l'énergie, à assurer la viabilité financière des entreprises opérant dans le secteur et à promouvoir les investissements. Les efforts de réforme ont abouti à la formulation d'une nouvelle politique énergétique (Energy Policy) en 2004 et au vote d'un texte de loi (Energy Act) en 2006. Les premières modifications substantielles de la structure tarifaire ont eu lieu en 2005, sous la forme de révisions pour aligner les prix sur les coûts marginaux à long terme et répercuter automatiquement sur le consommateur les variations du coût des combustibles et les variations de change. La réforme tarifaire s'est révélée durable, mais il importe de noter que les hausses tarifaires ont été accompagnées de l'amélioration de la qualité des services. Par ailleurs, le processus de réforme n'a pas donné lieu à des réductions d'effectifs dans les compagnies de services publics. La création d'un tribunal d'arbitrage (Energy Tribunal) pour régler les différends entre l'ERC et les parties prenantes a contribué à l'établissement de règles du jeu équitables dans le secteur.

Les prix ont été calculés à l'aide d'une formule qui, outre le tarif de base, intègre les coûts marginaux à long terme et un mécanisme de répercussion automatique mensuelle des variations du coût des combustibles servant à la production et des variations de change. De plus, tous les six mois, la formule prend en compte des ajustements en fonction de l'inflation intérieure. Les informations relatives au calcul des ajustements tarifaires sont disponibles sur le site Internet de l'ERC. Côté production, KenGen a passé avec KPLC des conventions d'achat à long terme qui déterminent les prix et reflètent généralement les coûts de revient.

Par ailleurs, les tarifs résidentiels de l'électricité sont basés au Kenya sur un barème progressif selon lequel le prix unitaire du kWh augmente en fonction de trois tranches de consommation. Pour la

première (0-50 kWh par mois), le prix du kWh est de 2 K Sh. Il passe à 8,10 K Sh pour la deuxième tranche (51-1.500 kWh par mois) et finalement à 18,57 K Sh le kWh pour les ménages qui consomment plus de 1.500 kWh par mois. Le tarif qui s'applique dans la troisième tranche est donc 828 % plus élevé que dans la première. Les consommateurs résidentiels acquittent en outre une redevance fixe de 120 K Sh. Les consommateurs non résidentiels bénéficient de différents tarifs linéaires (non variables en fonction du niveau de consommation) selon la catégorie à laquelle ils appartiennent (entreprise commerciale, industrielle, ou entité publique).

Au début du processus de réforme, les hausses tarifaires ont eu beaucoup de mal à passer et ont nécessité des négociations intenses, en particulier avec les gros consommateurs (Bacon, Ley, and Kojima, 2010). Le facteur décisif qui a permis d'obtenir la coopération du secteur privé a été la promesse des pouvoirs publics que le coût supplémentaire de l'énergie aiderait à financer le développement et l'expansion des sources intérieures d'énergie renouvelable qui en définitive réduiraient le coût de l'énergie et renforceraient la compétitivité. Les parties prenantes ont en outre convenu qu'il était essentiel d'assurer la solidité financière de KenGen et de KPLC et de mettre en place une structure tarifaire reflétant bien les coûts pour attirer des investisseurs étrangers dans le secteur. Par la suite, en raison de l'impact négatif des sécheresses de 2008 et 2009, il a été décidé d'abaisser le taux de la TVA sur l'électricité de 16 à 12 %.

La réforme tarifaire au Kenya a permis de faire évoluer les prix en fonction des coûts, le kWh passant de 0,07\$ en 2000 à 0,15\$ en 2006, puis 0,19\$ en 2009 (tableau 21). L'actuelle structure tarifaire de KPLC est en place depuis juillet 2008. D'après la Banque mondiale, (2010), les négociations concernant la fixation des prix et les conventions d'achat de l'énergie sont actuellement transparentes; le cadre réglementaire du secteur est robuste et à l'épreuve des interférences politiques. Cependant, le relèvement du tarif de base prévu en juin 2011 n'a pas eu lieu en raison de contraintes d'économie politique, car les autorités estimaient que les prix alimentaires et énergétiques de l'époque étaient déjà excessivement élevés et la réalisation des nouveaux projets de production d'électricité avait été retardée.

Tableau 22. Kenya : Principaux indicateurs énergétiques et macroéconomiques

	1995	2000	2005	2009
Taux d'accès à l'électricité (% de la population)	11.79 ¹	13.10 ²	n.a.	16.10
Consommation d'énergie électrique (kWh par habitant)	130.83	109.72	137.13	147.43
Pertes des réseaux de transmission et de distribution (% la production)	17.90	21.16	18.38	15.53
Production d'électricité (GWh)	3759	4098	5995	6875
Tarif moyen (\$/kWh)	n.a.	0.07	0.15 ³	0.19

Sources : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, base de données sur l'électricité de l'Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD), Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a), Banque mondiale (2010) et estimations des services du FMI.

¹ Données de 1996.

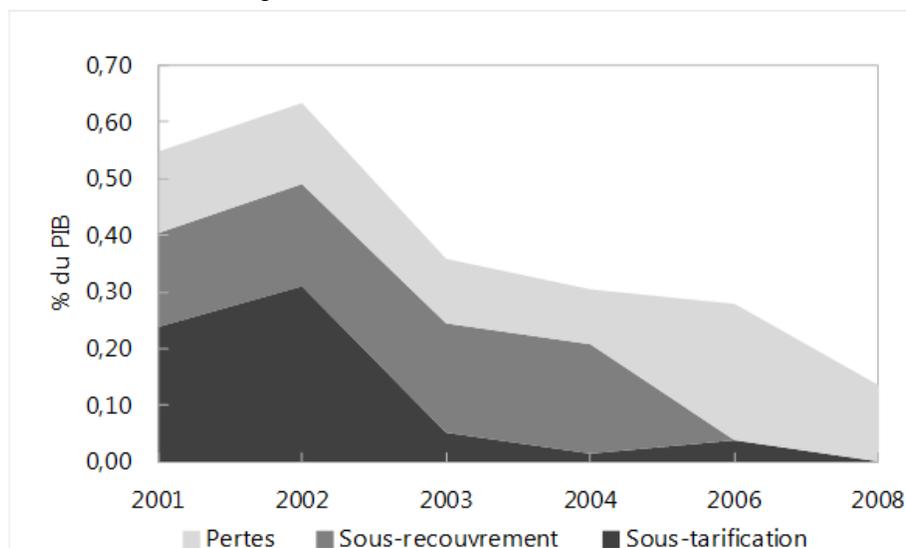
² Données de 2001.

³ Données de 2006.

Du fait de la réforme tarifaire, les coûts invisibles du secteur de l'énergie ont sensiblement diminué au cours de la dernière décennie, tombant d'environ 0,6 % du PIB en 2002 à un niveau quasiment nul en 2008 (graphique 23). En fait, la réduction des coûts est due pour l'essentiel à la diminution sensible de la sous-tarifification, car les tarifs ont été alignés sur les coûts de revient, et à l'accroissement du taux de recouvrement dû à l'amélioration de la facturation. En outre, à compter du milieu de 2008, les compagnies d'électricité ne recevaient plus de subventions explicites ni de transferts budgétaires.

Graphique 24. Kenya : Coûts invisibles du secteur énergétique, 2001–08

Les coûts invisibles du secteur de l'énergie ont baissé continuellement au cours de la dernière décennie.



Sources : Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a).

Les réformes ont-elles largement atteint leurs objectifs : elles ont permis d'assurer la viabilité financière des compagnies de production et de transmission/distribution et d'accroître les investissements dans les capacités de production, avec la participation de quelques opérateurs privés. D'après la Banque mondiale (2010), les réformes ont produit des améliorations significatives sur le plan opérationnel, y compris une augmentation du recouvrement des recettes. Le nombre annuel de nouveaux raccordements au réseau électrique est passé de 43.000 en 2003/2004 à 200.000 en 2008/2009. Les pertes de distribution du système énergétique ont par ailleurs diminué progressivement de 21 % en 2000 à 15,5 % en 2009 (tableau 22). Le taux de recouvrement des recettes de KPLC est passé de 81 % en 2004 à 100 % en 2006 (Foster and Briceño-Garmendia, 2010) avant de retomber à environ 98 %, d'après les derniers chiffres donnés par l'ERC. La productivité de la main-d'œuvre de KPLC (mesurée par le ratio ventes/employé ou clients/employé) s'est aussi sensiblement améliorée depuis 2004 (Banque mondiale, 2010).

Malgré des progrès significatifs, il est encore nécessaire de développer les infrastructures énergétiques pour remédier aux goulots d'étranglement qui freinent la croissance. L'enquête auprès des entreprises effectuée en 2007 par la Banque mondiale montre que plus de 67 % des entreprises kényanes possédaient un générateur et que les coupures d'électricité causaient en général des pertes équivalant à 5 % du chiffre d'affaires annuel des entreprises interrogées³⁵. Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a) présentent des estimations selon lesquelles le manque de fiabilité des approvisionnements électriques ampute la croissance du PIB du Kenya de 1,5 % par an. Les représentants de l'Association des entreprises manufacturières du Kenya indiquent que les coupures de courant continuent à perturber leur fonctionnement, en dépit du fait que les tarifs dont bénéficient les clients de KPLC incluent une disposition garantissant que les pertes du système ne doivent pas excéder 15 %³⁶.

Mesures d'atténuation

Plusieurs mesures ont été adoptées pour répondre à des objectifs sociaux et faire en sorte que l'électricité reste abordable (Banque mondiale, 2010, site Internet de l'ERC, Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011b). Un plan d'électrification rurale a permis d'accroître le nombre de raccordements, qui est passé de 650.000 en 2003 à 2 millions à l'heure actuelle; un fonds renouvelable (financé par des bailleurs de fonds) a été créé pour assurer le paiement différé des frais de raccordement, ainsi qu'un système de prêts des banques commerciales, et un tarif «social» (inférieur au prix coûtant) a été institué pour les ménages qui consomment moins de 50 kWh par mois, moyennant une subvention croisée par les tarifs demandés aux gros consommateurs. Le seuil de 50 kWh par mois est couramment utilisé en Afrique comme niveau de subsistance de référence pour la consommation énergétique. D'après les estimations, il est abordable pour 99 % des

³⁵Voir <http://www.enterprisesurveys.org/>.

³⁶Les membres de l'Association des entreprises manufacturières du Kenya comptent pour environ 60 % de la consommation industrielle d'énergie.

ménages kenyans (Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011b). Il y a en outre des subventions croisées entre les consommateurs des zones urbaines et rurales, puisque les tarifs y sont uniformes.

L'accès au réseau reste problématique, surtout dans les zones rurales, où le taux d'accès est estimé à 4 % en 2009, contre 51 % dans les villes. Selon Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a), le Kenya va multiplier par deux les capacités installées actuelles au cours des dix prochaines années et va devoir renforcer les liens de transmission transfrontalière avec les pays voisins pour accroître l'accès à une énergie hydroélectrique moins chère et améliorer la sécurité globale du système. Bien qu'il y ait moyen de réduire les coûts énergétiques grâce aux interconnexions régionales, le volume des échanges au sein du bassin énergétique de l'Afrique de l'Est reste faible.

Enseignements

Il faut plus qu'une modification tarifaire pour que la réforme du secteur de l'énergie aboutisse et cela prend du temps. Les efforts de réforme ont débuté au Kenya au milieu des années 90 et il leur a fallu plus de 10 ans pour prendre forme. Outre une politique tarifaire prudente, l'amélioration de l'efficacité technique et administrative des compagnies publiques a été un facteur essentiel pour éliminer les coûts invisibles. La mise en place d'un appareil réglementaire relativement solide (y compris une commission de régulation considérée comme généralement efficace et indépendante a aussi été cruciale pour la poursuite du processus de réforme et l'encouragement de l'initiative privée au sein du secteur de la production énergétique.

Les hausses tarifaires ont sans doute été plus acceptables parce qu'elles se sont accompagnées d'améliorations sur le plan de la qualité des services et de l'accès au réseau. Durant les étapes initiales du processus de réforme, les autorités ont engagé des négociations actives avec les parties prenantes en faisant preuve d'une ferme volonté politique de remédier aux problèmes du secteur. Actuellement, du fait de leur transparence (les informations pertinentes étant affichées périodiquement sur le site Internet de l'ERC), les ajustements automatiques en fonction des variations du coût des combustibles, des variations de change et de l'inflation semblent être généralement acceptés par les consommateurs. Néanmoins, des contraintes d'économie politique ont obligé les autorités à différer une révision de la structure tarifaire prévue vers le milieu de 2011.

L'expérience du Kenya montre aussi qu'avec des instruments adaptés, il est possible d'avoir à la fois des prix assurant le recouvrement des coûts et des services abordables pour les segments les plus pauvres de la population. D'après les estimations, la grande majorité des ménages kenyans peuvent se permettre une consommation électrique de base au tarif en vigueur. Outre les tarifs «sociaux» (moyennant une subvention croisée par les tarifs demandés aux gros consommateurs) les autorités ont mis en place divers mécanismes pour alléger la charge des frais de raccordement, dont un fonds renouvelable (financé par des bailleurs de fonds) pour assurer le paiement différé des frais de raccordement et un système de prêts des banques commerciales.

Références

- Ajodhia, V.W. Mulder, and T. Slot, 2012, "Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa" (Arnhem, Netherlands: KEMA).
- Bacon, R, E. Ley, and M. Kojima, 2010, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview" Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July (Washington: World Bank).
- Banque mondiale, 2010, "Project Appraisal Document for the Electricity Expansion Project" Report No. 54147-KE, May (Washington).
- Briceño-Garmendia, C., and M. Shkaratan, 2011a, "Kenya's Infrastructure: A Continental Perspective" World Bank Policy Research Working Paper No. 5596 (Washington: World Bank).
- , 2011b, "Power Tariffs: Caught Between Costs Recovery and Affordability" World Bank Policy Research Working Paper No. 5904, (Washington: World Bank).
- Fonds monétaire international, 2008, "Kenya: 2008 Article IV Consultation Staff Report" IMF Country Report No. 08/339 (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08339.pdf>.
- , 2012, "Kenya: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request for Modification of Performance Criteria—Staff Report" IMF Country Report No. 12/97 (Washington).
- Foster, V. and C. Briceño -Garmendia, 2010, Africa's Infrastructure: A Time for Transformation (Washington: World Bank).

D. Mexique³⁷

Tableau 23. Mexique : Principaux indicateurs économiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	6858,8	6864,7	10050,5	9218,5	10153,3
Croissance du PIB réel (%)	6,0	1,4	1,2	5,5	4,0
Inflation (%)	9,5	4,6	5,1	4,2	3,4
Solde budgétaire global (% PIB)	-3,1	-2,3	-1,1	-4,3	-3,4
Dettes publiques (% PIB)	42,6	45,6	43,1	42,9	43,8
Solde du compte courant (% PIB)	-2,8	-1,0	-1,4	-0,3	-0,8
Importations de pétrole (% du PIB)	1,1	1,2	3,3	2,9	3,7
Exportations de pétrole (% PIB)	2,4	2,7	4,6	4,0	4,9
Consommation de pétrole/habitant (litres)	505,6	529,9	653,8	607,0	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Le Mexique a un solide tissu macroéconomique mais souffre d'un degré élevé d'inégalité des revenus et de pauvreté. La politique budgétaire repose sur une règle d'équilibre des finances publiques et la politique monétaire sur le ciblage de l'inflation. Le coefficient de Gini du Mexique était en moyenne de 0,48 à la fin de la dernière décennie, ce qui dénote un degré d'inégalité supérieur à la moyenne de l'OCDE. Environ 46 % de la population mexicaine vivent dans la pauvreté et environ 10 % dans la pauvreté extrême.

Le secteur de l'électricité est dominé par la Commission fédérale de l'électricité (Comisión Federal de Electricidad — CFE), qui est un organisme public. La CFE, contrôlant les trois quarts des capacités de production totales du pays, est le plus gros producteur d'électricité et détient le monopole de la transmission et de la distribution³⁸. Des producteurs d'énergie indépendants ont pris pied sur le marché après la déréglementation du secteur de la production en 1992, mais ils ne rassemblent qu'un quart environ des actifs de production. La domination du marché de l'électricité par le secteur public est dictée par des dispositions constitutionnelles³⁹. La Commission de régulation de l'énergie (Comisión Reguladora de la Energía — CRE) est l'organisme régulateur du marché.

³⁷ Préparé par Masahiro Nozaki, Département des finances publiques.

³⁸ Avant 2009, la distribution d'électricité était assurée par un duopole — la CFE et la compagnie Luz y Fuerza del Centro (LFC), entreprise publique qui desservait les clients de la métropole de Mexico. En 2009, les autorités ont fermé la LFC afin de mettre fin aux subventions directes que l'État lui versait pour couvrir ses pertes d'exploitation, et la CFE a récupéré le marché de la LFC.

³⁹ La loi sur le service public de l'électricité modifiée en 1992, qui a ouvert le marché au secteur privé, énumère les domaines ne ressortant pas du «service public», où l'initiative privée peut donc s'exercer : auto-alimentation, coproduction, production énergétique indépendante, importation, exportation et production à faible échelle.

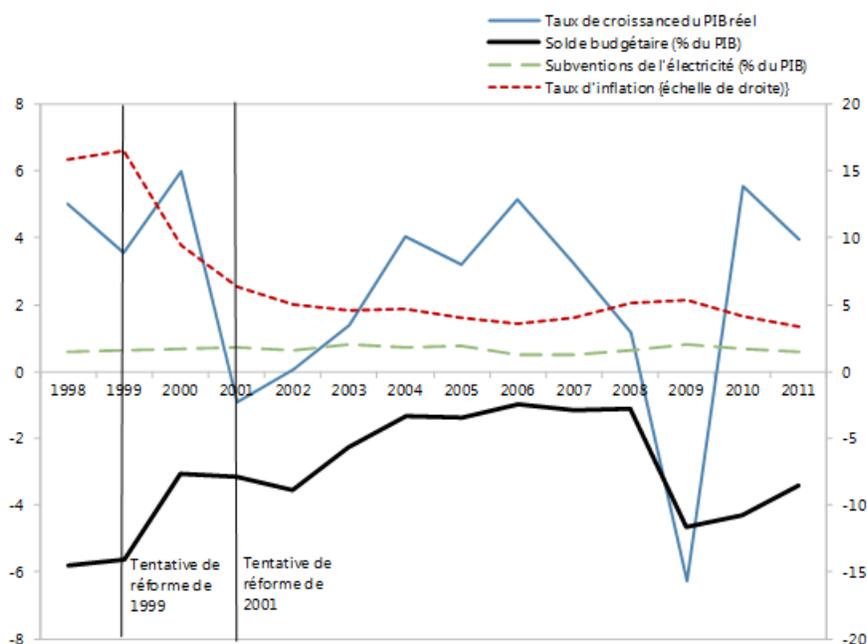
Le prix de l'électricité a été fixé à un niveau inférieur à celui de recouvrement des coûts.

L'étude des structures tarifaires en 2005–06 montre que la plupart des usagers résidentiels bénéficiaient d'un tarif inférieur (d'environ 40 %) au niveau de recouvrement des coûts, de même que le secteur agricole (l'écart étant dans ce cas d'environ 30 %). Les subventions étaient moins importantes pour les autres secteurs, mais le prix était dans tous les cas inférieur au coût de revient. L'incidence des avantages de ces subventions est très régressive (Komives *et al.*, 2009). Le Ministère des finances et du crédit public est habilité à fixer les prix de l'énergie et ils sont ajustés chaque mois en fonction des variations des prix des intrants pour la production, la transmission et la distribution d'électricité, et non du coût effectif des services. La grille tarifaire est extrêmement complexe, et comporte plus de cent possibilités différentes pour les usagers résidentiels. Elle est basée sur des tranches de consommation, les plus subventionnées étant les plus basses. Par ailleurs, un système de «subventions estivales» permet aux clients qui résident dans des zones à fortes chaleurs de bénéficier d'un tarif réduit pour compenser le coût élevé de la climatisation.

Les subventions de l'électricité grèvent lourdement le budget. D'après les estimations, elles représentaient environ ½ % du PIB en 2011, soit le même pourcentage que 10 ans auparavant (graphique 24)⁴⁰. Les subventions ne sont pas comptabilisées explicitement. Dans le cadre du système dit de *aprovechamiento*, la CFE doit verser à l'État un rendement sur les actifs fixes de 9 %, mais cette somme est rétrocédée par l'État à la CFE pour couvrir les subventions tarifaires et les investissements dans les infrastructures (OCDE, 2004). Depuis 2002, le montant de *aprovechamiento* a toujours été inférieur à la somme requise pour financer les subventions tarifaires, d'où une érosion du capital de la CFE (Komives *et al.*, 2009).

⁴⁰Cette estimation du coût des subventions, fournie par les autorités, dépasse celle de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), qui le chiffre à environ 0,1 % du PIB ou moins en 2007–2010. Cela tient à ce que l'AIE calcule seulement les subventions à la consommation à partir de l'écart de prix, et ne tient pas compte de l'ensemble des aides budgétaires aussi accordées aux producteurs pour compenser leur pertes (subventions à la production).

Graphique 25. Mexique : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'électricité, 1998–2011



Sources : FMI *Perspectives de l'économie mondiale*, Comisión Federal de Electricidad, et estimations des services du FMI.

Historique des réformes

Les initiatives de réforme du secteur de l'électricité ont échoué.

Une vaste réforme envisagée en 1999, dont un élément était la privatisation du marché, a échoué en raison d'obstacles juridiques, de l'opposition de groupes d'intérêt, du manque de sensibilisation de l'opinion publique et d'un blocage politique. Le vaste plan de réforme envisagé par le Président Zedillo en 1999 comportait plusieurs volets : dissociation des activités de production, de transmission et de distribution; création d'un marché de gros; privatisation et renforcement des pouvoirs de l'autorité de régulation. Son échec est dû à plusieurs raisons. Il y avait des obstacles juridiques, dont la nécessité d'amender la constitution pour permettre la large participation du secteur privé; l'opposition de puissants groupes d'intérêts, principalement les consommateurs et les syndicats représentant les employés de la CFE, qui ne voulaient pas de la réforme tarifaire ni de la privatisation; le manque de sensibilisation de la population aux problèmes du secteur de l'électricité et l'opposition de l'opinion publique à la privatisation⁴¹ et un blocage politique durant la période précédant les élections présidentielles de 2000 (Carreón-Rodríguez, San Vicente and Rosellón, 2003).

⁴¹Selon un sondage d'opinion réalisé en 2002, 49 % des personnes interrogées reconnaissaient qu'il y avait des problèmes dans le secteur de l'électricité. Il y avait 35 % d'opinions défavorables aux investissements privés, et 17 % d'avis favorables à une stratégie les encourageant (Carreón-Rodríguez, San Vicente, and Rosellón, 2003).

La proposition de réforme émise par le Président Fox en avril 2001 a aussi échoué, alors que la privatisation n'était plus à l'ordre du jour. Le président ne put pas recueillir le consensus nécessaire au Congrès pour que le projet de loi soit approuvé. Outre les obstacles auxquels s'était heurté le Président Zedillo, son successeur devait faire front à la fragmentation des votes à la suite d'une transformation radicale du paysage politique. En particulier, après sept décennies au pouvoir, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) avait été battu aux élections présidentielles de 2000 et les partis politiques étaient contraints de composer avec les syndicats et les puissants conglomérats, qui avaient toujours été soumis aux volontés des précédents gouvernements contrôlés par le PRI. Le débat était compliqué par les diverses contre-propositions de réforme émanant des partis de l'opposition, qui avaient en outre saisi la Cour suprême pour qu'elle statue sur la constitutionnalité du projet de réforme du Président Fox.

Une réforme tarifaire fut effectuée en 2002 pour réduire les subventions de l'électricité. Elle instituait notamment pour les gros consommateurs un tarif supérieur au coût marginal à long terme. Cependant, la réforme n'eut pas pour résultat de réduire définitivement les subventions, car le système des «subventions estivales» permettait aux consommateurs de se faire reclasser dans une catégorie bénéficiant de tarifs extrêmement réduits (voir ci-après).

Mesures d'atténuation

La grille tarifaire comporte une longue liste de catégories subventionnées. Les consommateurs qui consomment peu et vivent dans des régions à fortes chaleurs ont droit à un tarif réduit. C'est le système des «subventions estivales», valable pendant les mois d'été, qui répartit les consommateurs en catégories en fonction des températures moyennes réelles (culminant à 25°C, 28°C, 30°C, 31°C, 32°C, et 33°C), les subventions les plus élevées allant aux consommateurs confrontés aux plus fortes chaleurs. Davantage de consommateurs ont été reclassés dans les catégories correspondant aux plus fortes chaleurs durant la dernière décennie, ce qui a encore accru le montant global des subventions (Komives *et al.*, 2009).

Le Mexique a un système de protection sociale bien développé, *Oportunidades*, qui n'a pas encore été utilisé dans le contexte de la réforme des subventions. *Oportunidades* est un système de transferts monétaires pour les familles vivant dans l'extrême pauvreté, assorti de deux conditions : la scolarisation des enfants et un suivi médical des membres de la famille. En 2008, environ 5 millions de foyers en bénéficiaient. Les prestations comprennent non seulement des transferts monétaires directs et des bourses d'études, mais aussi une indemnité pour compenser les dépenses de consommation d'énergie. *Oportunidades* constitue un système d'aide aux familles pauvres plus efficace et mieux ciblé que les subventions des combustibles et de l'électricité (les autorités reconnaissent par ailleurs que le subventionnement de l'électricité a une incidence très régressive), pour un coût cinq fois inférieur à celui de l'ensemble des subventions (produits pétroliers et électricité compris) en 2008.

Enseignements

L'échec de la réforme du secteur de l'électricité au Mexique fait ressortir le grand nombre d'obstacles qui l'empêchent d'aboutir. Une longue tradition de tarification subventionnée et la domination tant verticale qu'horizontale du secteur par une compagnie publique ont donné naissance à des groupes d'intérêts puissants, qui sont opposés à toute réforme et sont surtout composés de consommateurs et de syndicats. La fragmentation de l'échiquier politique, le mandat constitutionnel accordé au secteur public sur la gestion du secteur de l'électricité et l'opposition de l'opinion publique ont encore compliqué la mise en œuvre de la réforme. La longue liste de catégories de consommateurs pouvant prétendre à un tarif réduit a contribué à l'augmentation du montant global des subventions, du fait du reclassement des consommateurs dans les catégories fortement subventionnées. L'exemple du Mexique suggère en outre que l'existence d'un système de protection sociale ciblé et la volonté de mener une politique macroéconomique avisée ne suffisent pas à garantir le succès de la réforme des subventions. Une vaste campagne d'information publique, doublée d'une comptabilisation transparente des subventions, constituerait un premier pas dans la bonne direction.

Références

Carreón-Rodriguez, Victor, Armando Jiménez San Vicente, and Juan Rosellón, 2003, "The Mexican Electricity Sector: Economic, Legal and Political Issues," Working paper, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University.

Department of Energy, 2012, "National Energy Strategy, 2012–2026." Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/ENE_2012_2026.pdf.

Komives, Kristin, Todd Johnson, Jonathan Halpern, Jose Luis Aburto, and John Scott, 2009, "Residential Electricity Subsidies in Mexico: Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor," Working Paper No. 160 (Washington: World Bank).

Organisation de coopération et de développement économiques, 2004, "Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform" (Paris).

———, 2011, "Fiscal Reform for a Stronger, Fairer, and Cleaner Mexican Economy," Chapter 3 in Mexico Economic Surveys 2011 (Paris).

E. Philippines^{42,43}

Tableau 24. Philippines : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB nominal par habitant (\$EU)	1055,1	1024,8	1918,3	2123,1	2223,4
Croissance du PIB réel (%)	4,4	5,0	4,2	7,6	3,7
Inflation (%)	3,8	3,4	8,2	3,8	4,8
Solde budgétaire global (% PIB)	-3,4	-3,6	0,0	-2,2	-0,8
Dettes publiques (% PIB)	58,8	68	44,2	42,2	40,5
Solde du compte courant (% PIB)	-2,7	0,3	2,1	4,5	2,7
Importations de pétrole (% du PIB)	3,9	3,8	12,4	9,6	13,5
Exportations de pétrole (% PIB)	0,4	0,5	1,8	1,4	1,9
Consommation de pétrole par habitant (litres)	154,7	150,4	127	140,9	néant
Ratio pauvreté/habitant à 1,25\$/jour (PPA) (% population)	22,5	22	néant	néant	néant

Sources : Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

La situation du secteur de l'électricité des Philippines est finalement devenue intenable à la fin des années 90. La production et la transmission de l'électricité étaient le monopole de la compagnie publique National Power Corporation (NPC) avant la réforme engagée en 2001. Au cours des années 80, la mauvaise gestion de la NPC avait abouti à des pannes d'électricité chroniques. Pour résoudre ce problème, les autorités ont décidé au début des années 90 d'ouvrir le secteur de la production à des producteurs d'électricité indépendants (PEI), afin d'accroître l'offre d'énergie. Comme la NPC était leur principal acheteur, elle s'est retrouvée très vulnérable aux risques de marché, de change et de variation du coût des combustibles des PEI. La NPC est finalement devenue financièrement insolvable à la fin des années 90, parce qu'elle n'avait pas relevé ses tarifs alors que les coûts augmentaient et que la demande avait diminué (tandis que la charge de la dette extérieure s'alourdissait) à la suite de la crise asiatique de 1997.

Réformes du secteur de l'électricité

Pour remédier à ces faiblesses, le gouvernement a entrepris en 2001 une vaste restructuration du secteur avec l'adoption d'une loi de réforme (Electric Power Industry Reform Act — EPIRA). Ce texte encadrait la réorganisation fondamentale du secteur de l'électricité. Il séparait les fonctions de production et de transmission de la NPC; décomposait les tarifs en leurs différents éléments; établissait la Commission de régulation de l'énergie, organisme indépendant chargé de la régulation des prix; créait un marché de gros de l'électricité et promouvait à long terme la concurrence sur le marché de détail. Une fois réalisée, la réforme devait supprimer la charge que le secteur de

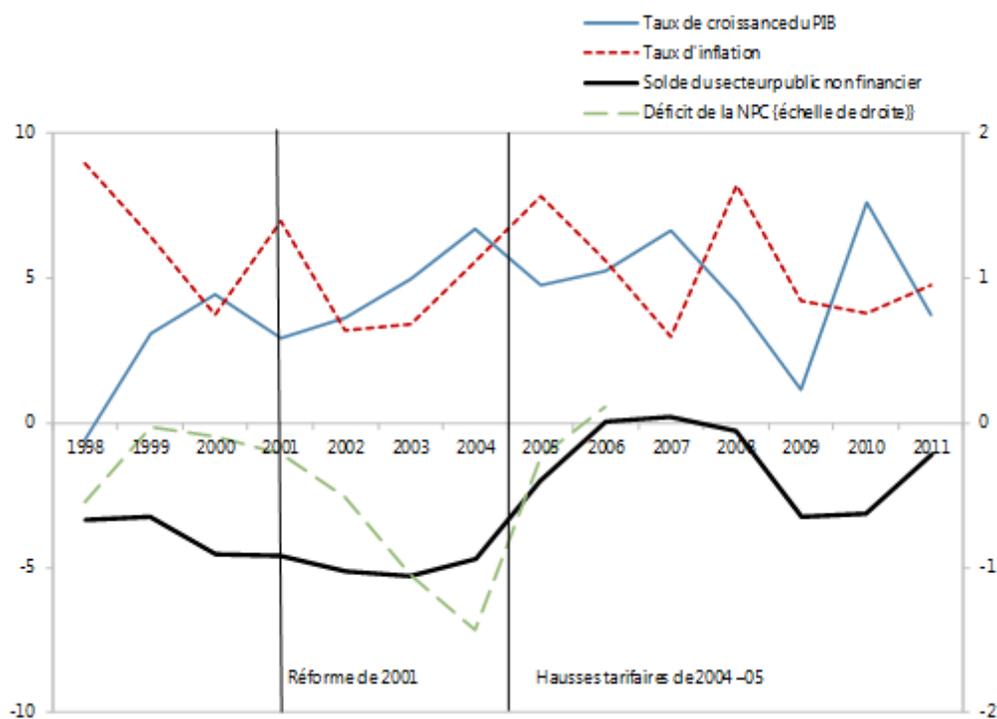
⁴²Préparé par Masahiro Nozaki, Département des finances publiques.

⁴³Cette étude s'appuie sur divers rapports du FMI sur les Philippines (IMF (2005), IMF (2008)) et sur une étude de la Banque mondiale (World Bank, 2009).

l'électricité faisait peser directement sur les finances publiques en dépolitisant les ajustements tarifaires et en limitant la participation publique dans le secteur énergétique.

L'adoption de l'EPIRA n'a cependant pas immédiatement rétabli la viabilité financière du secteur de l'électricité. Les ajustements tarifaires sont restés très politisés, en dépit de la mise en place de la Commission de régulation en 2001, ce qui retardé les hausses tarifaires nécessaires pour résorber le déficit d'exploitation de la NPC. Les faibles capacités administratives de la Commission expliquent aussi les retards. Par ailleurs, comme la privatisation des actifs de production n'a pas pris son essor avant le milieu de la décennie, la NPC a continué à subir des pertes en achetant l'électricité aux PEI. Son déficit a enflé jusqu'à atteindre 1½ % du PIB en 2004 (graphique 26).

Graphique 26. Philippines : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'électricité
(pourcentage du PIB ou taux)



Sources : *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI et estimations des services du FMI.

De fortes hausses tarifaires ont eu lieu en 2004–05 dans un contexte de ferme volonté politique d'éviter une crise budgétaire. Les finances publiques des Philippines étaient au bord de la crise en 2003 — le déficit du secteur public atteignait 5 % du PIB en raison de la faiblesse des rentrées fiscales et du gros déficit de la NPC; la dette publique représentait plus de 100 % du PIB et

allait croissant; enfin, la dégradation de la confiance des investisseurs faisait augmenter le coût des emprunts extérieurs. Le gouvernement Arroyo, faisant preuve d'une ferme volonté politique d'éviter une crise, a mis en œuvre un plan de redressement des finances publiques peu après les élections présidentielles de 2004. Ce plan comportait des mesures portant sur les recettes, dont le relèvement de la TVA et des taxes d'accises, ainsi que des mesures de restriction des dépenses. Dans ce contexte, les tarifs de l'électricité ont été relevés d'environ 30 % fin 2004–début 2005, ce qui a contribué à ramener le déficit de la NPC à 0,2 % du PIB en 2005 (graphique 26). Ces mesures ont permis de prévenir une crise budgétaire.

La réforme du secteur de l'électricité a continué à progresser au cours des huit dernières années. La plupart des actifs de production sont maintenant aux mains d'opérateurs privés; le marché de gros fonctionne correctement; les tarifs de détail distinguent les frais de production, de transmission et de distribution et les subventions croisées entre consommateurs ont été éliminées, à l'exception des tarifs sociaux pour les foyers pauvres et des subventions dont bénéficient les usagers résidant dans des zones reculées et peu développées. Le problème qui reste à régler est celui de la restructuration des coûts de la NPC — il faut encore mettre en place une redevance universelle pour couvrir les coûts irrécupérables.

Mesures compensatoires

Les retombées des hausses tarifaires de 2004–05 sur les ménages à faible revenu ont été atténuées principalement grâce aux tarifs sociaux. L'EPIRA prévoyait un tarif social subventionné pour les ménages pauvres. La Commission de régulation avait approuvé les demandes présentées par la plupart des distributeurs dès 2006. Le rabais va de 5 à 50 % et 3 millions de foyers pauvres ont bénéficié d'un tarif réduit (Philippines, Department of Energy, 2006).

Enseignements

Une vaste réforme portant sur les tarifs, la régulation et la privatisation et prévoyant une protection pour les plus démunis peut permettre d'éliminer les subventions de l'électricité. Dans le cas des Philippines, la mise en place d'un organisme de régulation indépendant a permis de dépolitiser les ajustements tarifaires, tandis que la privatisation a réduit la charge directe que le secteur de l'électricité faisait peser sur les finances publiques. Le système de tarifs sociaux a atténué les retombées des hausses de prix sur les ménages à faible revenu.

Les réformes du secteur énergétique peuvent prendre du temps. Celle qui a été entreprise aux Philippines en 2001 se poursuit aujourd'hui et a mis du temps à porter ses fruits. Il a fallu surmonter bien des obstacles institutionnels : dissociation des fonctions de production, transmission et distribution, privatisation d'un grand nombre de centrales et renforcement des capacités de l'organisme de régulation.

La réussite de la réforme tient au solide soutien politique dont elle a bénéficié tout au long du processus. Aux Philippines, le déficit de la compagnie d'électricité publique a continué à s'aggraver

pendant les phases initiales de la réforme, ce qui menaçait la viabilité globale des finances publiques. Cela tenait au fait que les hausses tarifaires étaient politisées et retardées, même après la mise en place d'un organisme de régulation indépendant, tandis que la privatisation des actifs de production marquait le pas. Les hausses tarifaires ont en définitive été approuvées car le gouvernement s'est montré déterminé à réduire le déficit de la compagnie publique, dans le contexte d'efforts décisifs de redressement visant à éviter une crise des finances publiques.

Références

Banque mondiale, 2009, "Philippines—First Development Policy Loan Project." Disponible sur Internet à l'adresse suivante :

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/09/11415139/philippines-first-development-policy-loan-project>.

Department of Energy, 2011, "19th EPIRA Implementation Status Report," prepared by the Department of Energy of the Philippines.

Fonds monétaire international, 2005, "Power Sector Reform in the Philippines," Chapter 2 in Philippines; Selected Issues Paper (Washington).

———, 2008, "The Philippine Power Sector in a Challenging Environment," Chapter 4 in Philippines; Selected Issues Paper (Washington).

Philippines, Department of Energy, 2006, "8th EPIRA Implementation Status Report" (Manila).

F. Pologne⁴⁴

Tableau 25. Pologne : Principaux indicateurs macroéconomiques

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	1544,0	3149,1	6105,4	4056,0	4494,3	4477,7	5678,3	13876,3	12285,7	13539,8
Croissance du PIB (%)	-7,2	2,0	5,2	6,2	5,0	4,3	3,9	5,1	3,9	4,3
Inflation (%)	585,8	43,0	32,2	19,9	11,8	10,1	0,8	4,2	2,5	4,3
Solde budgétaire global (GFS2001, % du PIB)	n.a.	n.a.	n.a.	-4,9	-4,3	-3,0	-6,2	-3,7	-7,8	-5,2
Solde budgétaire global (GFS1986, % du PIB)	0,0	-6,7	-2,9	-3,1	-2,5	-3,3	-5,6	-3,1	n.a.	n.a.
Dettes publiques (GFS2001, % du PIB)	n.a.	n.a.	n.a.	43,4	38,9	36,8	47,1	47,1	54,9	55,4
Dettes publiques (GFS1986, % du PIB)	90,1	82,4	64,6	42,4	36,7	37,7	48,4	47,0	n.a.	n.a.
Solde extérieur courant (% du PIB)		1,0	5,3	-2,1	-4,0	-6,0	-2,5	-6,6	-4,7	-4,3
Importations de pétrole (% du PIB)		2,5	1,2	1,7	1,1	2,4	2,0	3,6	3,5	4,4
Importations de pétrole (% du PIB)		néant	néant	néant						
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.a.	néant	néant	néant	néant	407,6	401,5	530,0	470,7	n.a.
Production de charbon (millions de tonnes équivalent pétrole)	94,5	89,2	89,3	94,5	79,6	71,3	71,4	60,5	55,5	56,6
Consommation de charbon (millions de tonnes équivalent pétrole)	80,2	73,0	72,3	73,2	63,8	57,6	57,7	56,0	56,4	59,8
Cours du charbon (marché Europe Nord-Ouest, \$ EU/t)	43,5	38,5	37,2	41,3	32,0	36,0	43,6	147,7	92,5	121,5
Taux de pauvreté au seuil de 1,25 \$/jour (% de la population)	néant	0,0	n.a.	1,4	0,1	0,1	n.a.	0,1	néant	néant

Sources : BP (2012) et base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Avant la période de transition, les mines de charbon appartenaient à l'État et grevaient considérablement les finances publiques. L'extraction du charbon était un des plus gros secteurs industriels et employeurs de Pologne, qui se caractérisait pas des surcapacités et des sureffectifs qui, conjugués à la réglementation des prix, expliquaient ses déficits d'exploitation. L'importance accordée au charbon, surtout dans la période précédant la transition, faisait du secteur et de ses salariés un lobby politiquement puissant. Cela se traduisait aussi par les privilèges spéciaux accordés aux mineurs, y compris la gratuité du charbon. Bien qu'il n'y ait pas de données fiables sur le coût budgétaire du secteur du charbon pendant l'ère de la planification centrale, les données datant du début de la période de transition montrent que le secteur accusait des déficits d'exploitation et avait accumulé des dettes considérables.

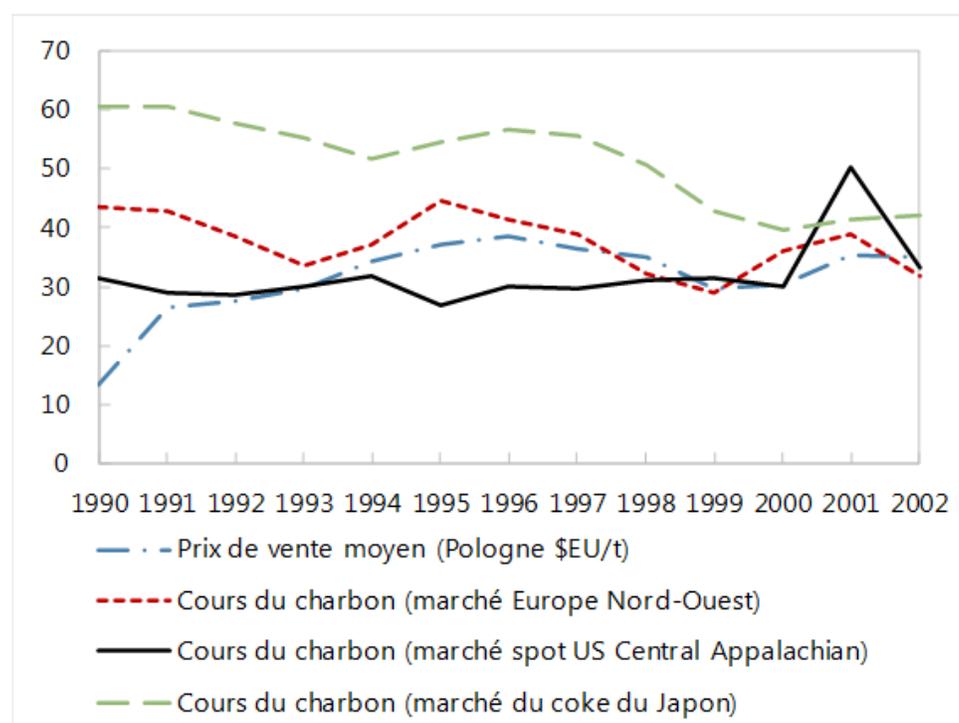
Historique des réformes

Dans les années 90, la Pologne a commencé à transformer son énorme et inefficace industrie charbonnière dans le cadre du processus de transition à l'économie de marché. Le gouvernement fit plusieurs tentatives pour réformer le secteur avec pour objectifs : (i) de fermer les mines non rentables, (ii) de réduire le niveau des effectifs pour améliorer la productivité de la main-d'œuvre, (iii) de mettre fin à la surcapacité et (iv) de rendre le secteur rentable, avec pour but ultime de privatiser les compagnies minières. Dans un premier stade, de 1990 à 1998, les mines de charbon ont été restructurées et transformées en entreprises publiques, qui ont été regroupées en sept compagnies minières.

⁴⁴Préparé par Katja Funke, Département des finances publiques.

Ces premières tentatives de réforme n'ont cependant guère réussi à réduire les capacités, les effectifs ou les coûts budgétaires. Cela tient principalement à l'inachèvement du plan de réforme et à la résistance des syndicats tant aux baisses de salaires qu'aux réductions d'effectifs. Plus précisément, le marché du charbon n'a été libéralisé que peu à peu — ce qui a permis de porter les prix au niveau international au milieu des années 2000 (graphique 27), limitant les possibilités d'expansion des mines qui auraient été économiquement viables dans une situation de libre marché. Les autorités ont en outre débloqué trop peu de ressources pour financer la fermeture des mines et les plans sociaux. Du coup, le niveau de l'endettement du secteur a presque triplé entre 1990 et 1998, atteignant 5,6 milliards de \$ (plus de 3 % du PIB), malgré des transferts considérables de l'État et des collectivités locales.

Graphique 27. Pologne : Prix du charbon en Pologne et sur divers marchés internationaux
(\$EU par tonne)

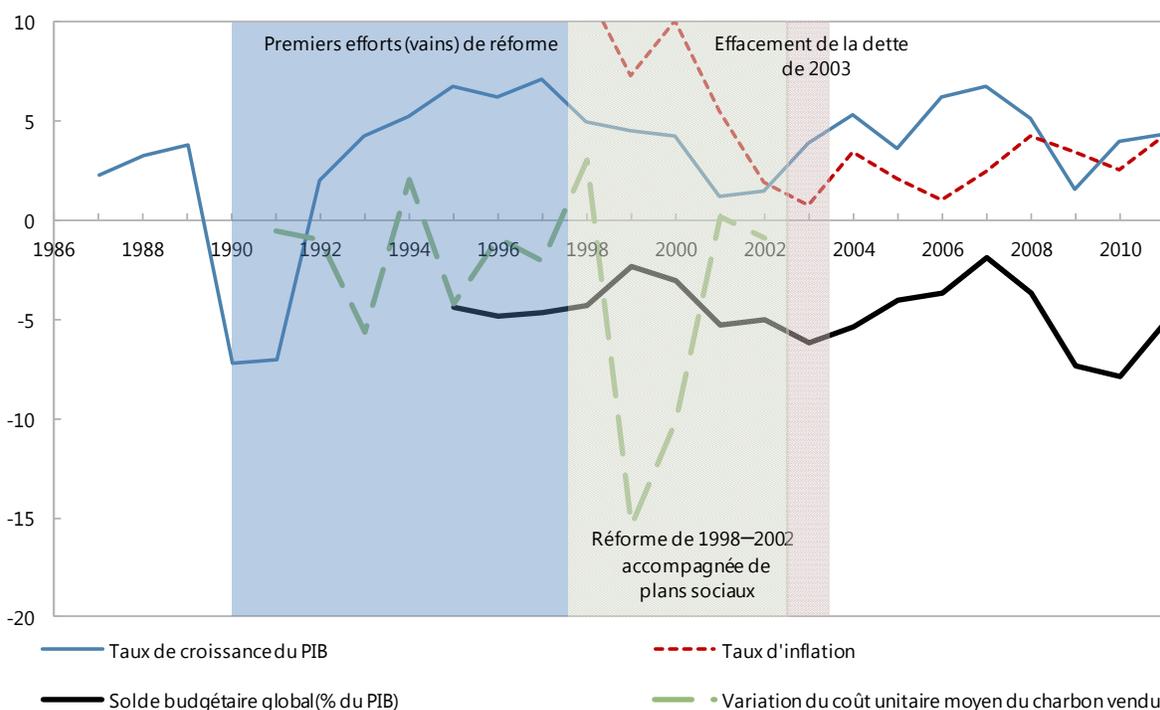


Sources : Blaschke *et al.* (2004) et BP (2012).

Il a fallu un nouveau plan de réforme strict, qui a débuté en 1998, pour restructurer véritablement l'industrie polonaise du charbon. La dure réforme de 1998–2002 — qui a eu lieu alors que la situation économique était moins favorable que lors des précédentes tentatives, car la croissance du PIB était en baisse et les déficits budgétaires en hausse (graphique 28) — et plusieurs plans ultérieurs ont produit le surcroît de ressources requis pour financer les plans sociaux et manifesté la volonté gouvernementale de résorber la dette que les mines avaient accumulée au fil des ans. C'est ainsi que 21 mines non rentables ont été fermées, qu'environ 100.000 travailleurs ont

quitté le secteur (tableau 26) et qu'environ 70 % des engagements de l'industrie minière ont été effacés — ce qui a contribué au pic du déficit budgétaire de 2003. La réduction sensible des capacités et des effectifs a permis d'abaisser les coûts de production (graphique 29) et la diminution de l'endettement a fourni au secteur le ballon d'oxygène financier dont il avait besoin. De ce fait, le secteur a renoué avec la rentabilité à partir de 2003 et la première privatisation a eu lieu en 2009. Grâce à l'action plus décisive du gouvernement, à une coopération plus étroite avec les syndicats et au soutien de la Banque européenne de développement et de la Banque mondiale, le secteur minier polonais est devenu une branche d'activité commercialement viable. Le secteur compte aujourd'hui 31 mines regroupées en sept compagnies de holding par actions et il est dominé par trois entreprises publiques.

Graphique 28. Pologne : Évolution macroéconomique et réformes du secteur du charbon
(pourcentage du PIB ou taux)

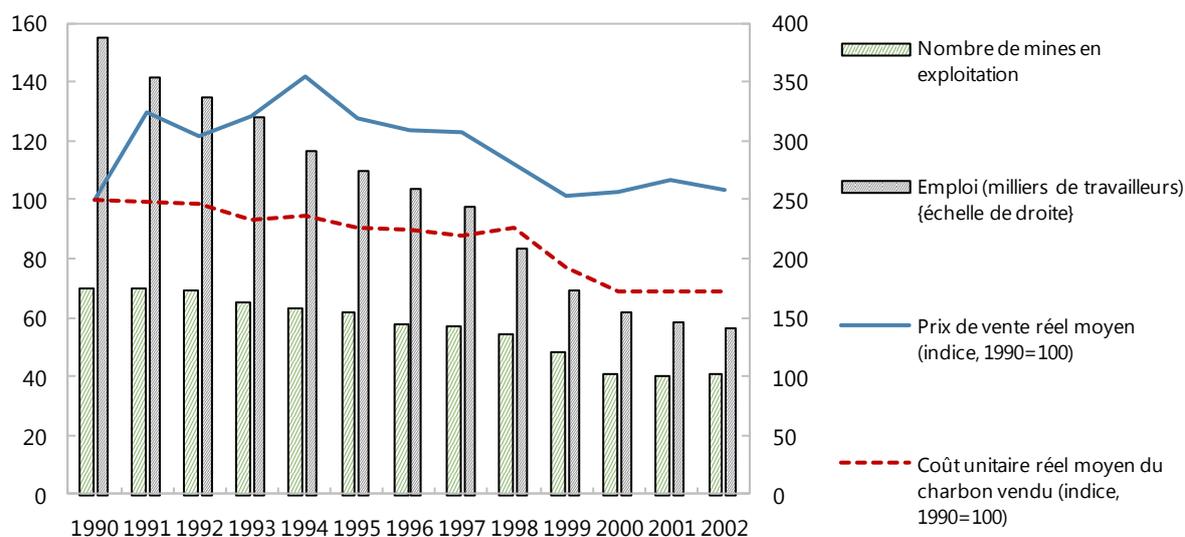


Sources : BP (2012) et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Tableau 26. Pologne : Principaux indicateurs de l'industrie minière du charbon, 1990–2006

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Nombre de mines en exploitation	70	69	63	58	54	41	41	36	33
Niveau de production (Mt)	147	132	133	136	116	102	102	99	94
Emploi (milliers de personnes)	388	336	292	259	208	155	141	127	119
Productivité (t/ personne)	380	392	454	526	558	659	725	780	790
Coût moyen du charbon (\$ EU/t)	37	45	52	45	41	38	38	53	57
Coût de revient moyen du charbon (\$ EU/t)	54	53	51	48	49	37	37	44	55
Revenus (millions de \$ EU)	8 848	6 347	6 722	6 933	6 148	5 619	5 477	6 473	6 222
Coûts de production (millions de \$ EU)	8 104	7 237	7 233	7 731	7 760	6 107	5 634	5 568	6 025
Bénéfices d'exploitation (millions de \$ EU)	744	-890	40	-798	-1 612	-488	-157	850	235
Bénéfice financier net (millions de \$ EU)	-121	-1 497	-128	-777	-1 445	-504	-162	734	126
Dette (millions de \$ EU)	1 879	3 558	4 490	4 293	5 585	6 232	6 066	2 335	2 130
Total des paiements de l'État et des collectivités locales (millions de \$ EU)	610	1 036	1 872	1 103	1 118	752	693	595	493

Source : Suwala (2010).

Graphique 29. Pologne : Indicateurs de la réforme du secteur du charbon, 1990–2002

 Sources : Blaschke *et al.* (2004) et BP (2012).

Mesures d'atténuation

La réforme de 1998 a été complétée par des plans sociaux d'accompagnement et de reclassement. Les plans sociaux consistaient en indemnités pour les travailleurs partant à la retraite ou prenant un nouvel emploi. Le plan de reclassement visait à redéployer les mineurs, surtout jeunes, dans d'autres secteurs de l'économie. Il offrait des prêts à taux bonifié pour la création d'entreprise et les services d'agences pour l'emploi récemment créés, qui proposaient

des formations et d'autres aides pour faciliter le transfert vers d'autres secteurs. Dans le cadre des plans sociaux de 1998–2002, plus de 53.000 travailleurs ont quitté l'industrie minière, et sur ce total, 33.000 ont bénéficié d'une aide sous une forme ou une autre.

Enseignements

Les réformes demandent un engagement politique et peuvent aussi nécessiter un certain montant de ressources financières pour aboutir. Si ni l'un ni l'autre ne se matérialise, les choses peuvent traîner en longueur, ce qui est coûteux et peut même aggraver la charge pesant sur les finances publiques. Lorsque la Pologne a fait une première tentative de réforme du secteur charbonnier, les autorités n'ont pas fait montre d'une ferme volonté de la mener à bien et n'ont pas débloqué suffisamment de ressources pour financer les plans sociaux. Les réformes ont par conséquent traîné en longueur, le secteur est resté déficitaire et il a continué à accumuler des dettes. La réforme aurait été moins coûteuse si elle avait été d'emblée mise en œuvre avec toute l'énergie voulue.

Lorsque l'on entreprend de réformer les subventions d'un secteur important de l'économie, il convient d'en prendre en compte tous les aspects, y compris le marché des produits et celui du travail. Les mines de charbon polonaises ne pouvaient pas devenir rentables jusqu'à ce que le marché du charbon soit libéralisé et que les prix puissent s'ajuster en fonction des fluctuations des cours internationaux. Par ailleurs, à cause des conditions privilégiées de l'emploi dans le secteur minier, il était difficile de motiver les travailleurs à quitter le secteur de leur plein gré. La conversion de mines d'État en sociétés par actions gérés selon des principes commerciaux entraîne aussi un réajustement des conditions d'emploi. C'est ce qui a permis, avec l'aide d'un plan social pour les employés du secteur, d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre et facilité les départs volontaires vers d'autres secteurs.

Les réformes qui s'accompagnent d'une forte réduction des effectifs dans un secteur majeur doivent être conçues en coopération avec les syndicats et soutenues par des plans sociaux d'accompagnement et de reclassement appropriés. En Pologne, la première tentative de réforme du secteur minier a échoué parce qu'elle ne prévoyait pas suffisamment de soutien pour les mineurs, qui étaient les plus touchés par la réformes et avaient un lobby puissant. Les mesures compensatoires élaborées en coopération avec les syndicats et intégrées dans les plans de réformes ultérieurs sont venues à bout de l'opposition des mineurs à la restructuration. Le cas de l'industrie du charbon en Pologne a montré que le rôle des syndicats dans le processus de réforme et l'ampleur des plans sociaux d'accompagnement et de reclassement nécessaires revêtent une importance particulière pour un secteur qui (i) est un des principaux employeurs de l'économie et l'employeur absolument dominant dans certaines régions et (ii) emploie des salariés ayant des compétences très spécialisées qui n'ont guère d'utilité dans les autres secteurs.

La prise en charge des engagements sociaux et des dettes accumulées peuvent contribuer à la réussite des réformes des subventions, surtout lorsque le secteur a besoin d'être modernisé. Pour devenir rentable dans une situation de libre marché, l'industrie minière polonaise du charbon a dû se transformer d'un secteur de production surdimensionné et inefficace au sein d'une économie à planification centrale en un secteur industriel moderne, sans fausse graisse, capable de soutenir la concurrence internationale. Compte tenu de son lourd

passif financier — de la remise en état des mines anciennes aux obligations envers les salariés du secteur — l'industrie minière n'aurait pas pu faire sa mue sans le soutien financier de l'État. La prise en charge officielle des engagements passés et les ressources substantielles dégagées pour couvrir les coûts de transition ont permis au secteur de renouer avec la rentabilité et de se dispenser en définitive des aides publiques.

Références

Blaschke W., Lorenz U., 2004, Restructuring of Polish Hard Coal Industry in the Last Decade and Perspectives for the Next Decade, in European Conference on Raw Building and Coal: New Perspectives. Wyd IP Svjetlost, d.d., Sarajevo, pp. 121–131. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.min-pan.krakow.pl/zaklady/zrynek/zasoby/04_04wb_ul_sarajewo.pdf.

BP, 2012, Statistical Review of World Energy June 2012. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.bp.com/statisticalreview.

Europe Economics, and others, 2006, Energy Evaluation of State aid for the Coal Industry. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.ec.europa.eu/energy/coal/studies/doc/2006_10_report_europe_economics.pdf.

Fonds monétaire international, 2000, Country Report No 00/60, Selected Issues, Recent Trends in Privatization and Real Sector Restructuring (Washington). Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr0060.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques, 2012, Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.oecd.org/tad/environmentandtrade/inventoryofestimatedbudgetarysupportandtaxexpendituresforfossilfuels.htm.

Suwala, 2010, "Lessons Learned from the Restructuring of Poland's Coal-Mining Industry." Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.iisd.org/gsi/sites/default/files/poland_casestudy_ffs.pdf.

G. Turquie⁴⁵

Tableau 27. Turquie : Dépenses du Fonds de stabilisation des prix pétroliers par type de produit, 2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	4146,8	4534,9	10272,4	10062,4	10521,8
Croissance du PIB (%)	6,8	5,3	0,7	9,0	8,5
Inflation (%)	55,0	25,3	10,4	8,6	6,5
Solde budgétaire global (% du PIB)	néant	-10,0	-2,4	-2,7	-0,3
Dette publique (% du PIB)	51,6	67,7	40,0	42,2	39,4
Solde extérieur courant (% du PIB)	-3,7	-2,5	-5,7	-6,3	-9,9
Importations de pétrole (% du PIB)	3,6	3,8	6,6	5,2	7,0
Importations de pétrole (% du PIB)	0,1	0,3	1,0	0,6	0,6
Consommation de pétrole par habitant (litres)	254,7	246,0	310,1	304,6	néant
Taux de pauvreté au seuil de 1,25 \$/jour (% de la population)	néant	2,5	0,0	néant	néant
Subventions des combustibles (% du PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Sources : Agence internationale de l'énergie ; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

Contexte

Avant la réforme, le secteur de l'électricité turc était dominé par une compagnie publique à intégration verticale. La TEK (Électricité de Turquie) contrôlait la production, la transmission et la distribution de l'électricité. Elle a été ultérieurement scindée en deux entreprises publiques distinctes, l'une (TEAS) chargée de la production et de la transmission de l'électricité, la seconde (TEDAS) de la distribution.

La restructuration du secteur de l'électricité a été entreprise dans le cadre d'une réforme plus vaste visant à faire passer la Turquie à l'économie de marché dans les années 80. Avant ces réformes, l'État intervenait lourdement dans les activités économiques, en particulier par le canal des entreprises publiques qu'il détenait dans les secteurs clés tels que l'énergie, les télécommunications, la pétrochimie et la sidérurgie. C'était aussi l'État qui contrôlait l'affectation des ressources financières, surtout par l'intermédiaire de banques d'État. Cependant, après une grave crise de balance des paiements dans la seconde moitié des années 70 et un coup d'État militaire en 1980, la Turquie était décidée à passer à un régime plus proche de l'économie de marché, en libéralisant l'ensemble des marchés intérieurs et les échanges extérieurs.

Historique des réformes

La réforme du secteur de l'électricité visait plusieurs objectifs :

- Mieux répondre à la demande d'électricité et améliorer la situation budgétaire de l'État. La réforme devait en définitive mettre fin aux subventions à la consommation et à la production

⁴⁵Préparé par Baoping Shang, Département des finances publiques.

d'électricité. Il semblait en outre que le budget de l'État n'était pas en mesure de financer l'expansion nécessaire pour satisfaire à l'avenir la demande d'électricité.

- *Réduire les poches d'inefficacité dans le secteur de l'électricité.* L'ouverture à la participation du secteur privé favoriserait la concurrence, améliorerait l'efficacité et limiterait les comportements monopolistiques abusifs.
- *Remplir les conditions préalables à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.* La réforme était en outre vivement recommandée par les diverses institutions internationales qui ont soutenu la Turquie pendant plusieurs crises économiques.

La Turquie a pris un ensemble de mesures pour réformer son secteur de l'électricité afin d'attirer les investisseurs, d'encourager la concurrence et d'améliorer l'efficacité

d'ensemble. Le premier texte de loi fixant le cadre de la participation du secteur privé a vu le jour en 1984. La dissociation des fonctions au sein du secteur a débuté en 1993. Les progrès ont cependant été lents, et le secteur public restait dominant. Une importante tentative de privatisation par la vente des droits de propriété a été retoquée par la Cour constitutionnelle en 1994. La privatisation n'a pu reprendre qu'après l'amendement de la constitution en 1999. À défaut, divers systèmes ont été imaginés pour intéresser les investisseurs privés au moyen de contrats construction-exploitation-transfert, ou construction-exploitation, ou encore d'accords de transfert des droits d'exploitation. Ces efforts ne semblent cependant pas avoir permis l'avènement d'un marché concurrentiel de l'électricité en Turquie, car les contrats liaient les compagnies de production par des accords exclusifs à long terme de vente à des prix fixés à l'avance et n'encourageaient pas suffisamment les gains d'efficacité (Atiyas and Dutz, 2012).

À la fin des années 90, la rapide dégradation de la situation des finances publiques a poussé les autorités à entreprendre un programme de privatisation plus ambitieux, y compris dans le secteur de l'électricité.

En 2001, la Turquie a engagé une vaste restructuration du secteur avec la loi sur le marché de l'électricité. Ce texte visait à mettre en place un marché concurrentiel de l'électricité afin d'accroître les investissements privés, d'améliorer l'efficacité du système et de renforcer à terme la sécurité énergétique de la Turquie, tout en satisfaisant une demande en rapide augmentation. Les compagnies publiques furent à nouveau scindées et chargées de différentes fonctions : production, transmission, distribution, vente de gros et vente de détail. En 2006, un marché de gros de l'électricité fut aussi établi pour promouvoir la concurrence et les gains d'efficacité.

Entre 2002 et 2007, les prix sont restés stationnaires tandis que la demande augmentait.

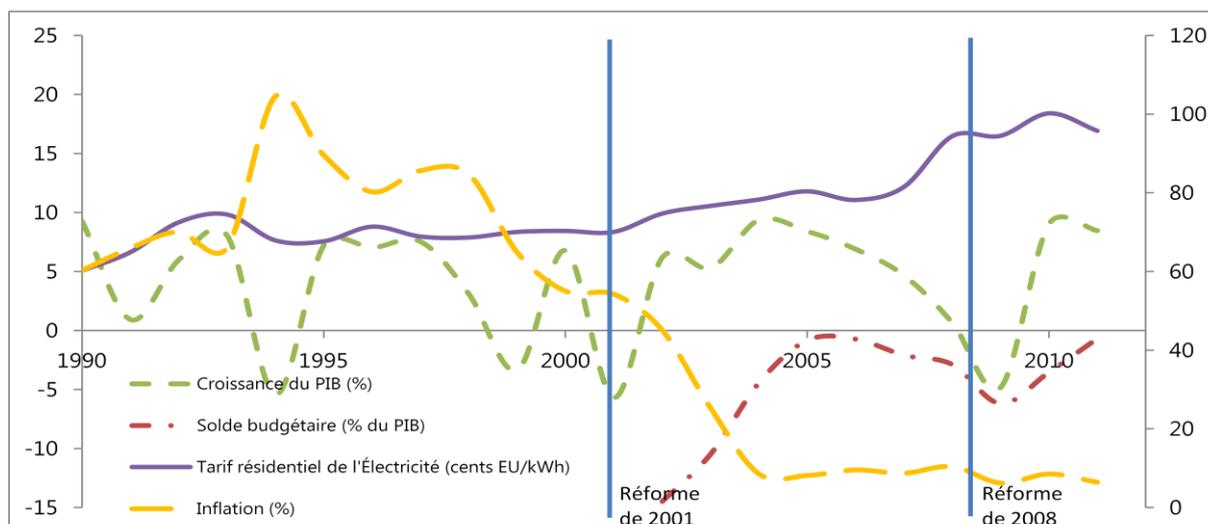
Malgré les progrès de la restructuration du secteur, les tarifs de l'électricité n'ont pas été modifiés entre 2002 et 2007, alors que le coût des intrants avait sensiblement augmenté. En raison de ce décalage entre les prix et les coûts, il restait peu de ressources pour entretenir les infrastructures existantes ou financer de nouveaux investissements. Le faible niveau des tarifs a par ailleurs contribué à l'augmentation rapide de la demande pendant cette période.

Pour remédier à ces problèmes, les autorités ont progressivement pris le chemin du recouvrement intégral des coûts dans le secteur de l'électricité en 2008.

En janvier, le prix de l'électricité, fixe les années précédentes, a été relevé de 20 %. En mars, le gouvernement a approuvé l'institution d'un mécanisme tarifaire permettant trimestriellement l'ajustement

automatique des prix en fonction de l'évolution du coût d'approvisionnement. Ce nouveau mécanisme a pris effet en juillet 2008 et à la fin de 2009, les tarifs avaient été relevés à plusieurs reprises (graphique 30). Bien que le prix de l'électricité ait augmenté de plus de 50 % au cours de cette période, l'impact sur le bien-être des ménages a semble-t-il été limité, car l'électricité ne représente qu'une part relativement faible de leur budget de consommation (Zhang, 2011).

Graphique 30. Turquie : Évolution macroéconomique et réformes des subventions à l'énergie



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*, Agence internationale de l'énergie et estimations des services du FMI.

Mesures d'atténuation

La Turquie n'a pas pris de mesures spéciales pour compenser les effets de la réforme. C'est principalement son système de protection sociale qui a atténué les retombées de la réforme des subventions de l'électricité sur les plus démunis.

Enseignements

Le large soutien et le ferme engagement en faveur de la libéralisation du marché ont été des éléments cruciaux pour l'avancement de la réforme du secteur de l'électricité en Turquie. La restructuration a débuté dans les années 80 et a bien progressé en dépit de plusieurs obstacles.

L'amélioration de la situation économique a aussi favorisé les progrès des réformes. La croissance de l'économie et l'amélioration du niveau de vie ont convaincu l'opinion publique que le pays était engagé dans la bonne direction et a contribué à faire avancer les réformes.

Lorsque la politique énergétique est confiée à des organismes indépendants, il est plus facile de dépolitiser les décisions techniques. La loi relative au marché de l'électricité a chargé

l'organisme déjà responsable de la régulation du secteur pétrolier de veiller à la bonne exécution des textes et de réguler le secteur de l'électricité.

Références

- Agence internationale de l'énergie, 2010, "Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2009 Review" (Paris).
- Atiyas, Izak, and Mark Dutz, 2012, "Competition and Regulatory Reform in the Turkish Electricity Industry," Chapter 2 in *Reforming Turkish Energy Markets* (New York: Springer).
- Erdogdu, Erkan, 2007, "Regulatory Reform in Turkish Energy Industry: An Analysis," *Energy Policy*, Vol. 35, No. 2 (February), pp 984–93.
- Starodubtsev, Ivan, 2007, "Reform of the Turkish Electrical Energy Sector: Basic Principles and Interim Results," *Energy Market Design*, November 1.
- Zhang, Fan, 2011, "Distributional Impact Analysis of the Energy Price Reform in Turkey," Policy Research Working Paper No. 5831 (Washington: World Bank).

H. Ouganda⁴⁶

Tableau 28. Ouganda : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2005	2007	2010
<i>Indicateurs macroéconomiques</i>			
Croissance du PIB réel (%)	6,3	8,4	5,2
Taux d'inflation (%)	10,7	4,4	4,2
Solde budgétaire hors dons (% du PIB)	-7,6	-6	-7,3
<i>Indicateurs du secteur de l'électricité</i>			
Énergie primaire (millions de kWh)	1846	1861	2456
Électricité consommée (millions de kWh)	1139	1204	1731
Pertes de distribution (%)	38	35	30
Taux de recouvrement (% du total des factures)	81	93	96
Tarif effectif (cents EU/kWh)	9	18	16
Revenu moyen (cents EU/kWh)	8	17	néant
Coût moyen (cents EU/kWh)	13	23	26

Sources : Ministère de l'énergie et de l'exploitation des minerais de l'Ouganda (2012), Ranganathan, and Foster (2012) et FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

⁴⁶Préparé par Mumtaz Hussain, Département Afrique.

Contexte

Malgré un énorme potentiel hydroélectrique, l'Ouganda a été handicapé pendant des décennies par les pannes d'électricité. Les taux de croissance économique rapide que l'Ouganda a connus sans discontinuer pendant les années 90 et la décennie suivante ont contribué à la hausse rapide de la demande d'énergie (tableau 28). La compagnie publique d'électricité (Uganda Electricity Board — UEB), n'était pas en mesure de satisfaire la demande croissante à cause de la faiblesse de son assise financière. Le taux d'accès à l'électricité était l'un des plus bas en Afrique subsaharienne, en particulier dans les campagnes. Étant presque exclusivement tributaire de l'hydroélectricité avant 2006, l'Ouganda était vulnérable en cas de chocs climatiques. À cause de ses propres contraintes financières, l'État ne pouvait pas apporter à l'UEB le soutien nécessaire pour lui permettre de faire face à la demande et d'exploiter le potentiel hydroélectrique.

Dans ce contexte, l'Ouganda a entrepris une vaste réforme du secteur énergétique en 1999. Après l'adoption d'une stratégie de restructuration et de privatisation du secteur, un nouveau texte de loi sur l'électricité a été voté en vue de créer un environnement propice au développement du secteur de l'énergie et des partenariats privés. Un organisme de régulation indépendant, l'Electricity Regulatory Authority (ERA), a été établi en 2000. En 2001, l'UEB a été scindée en trois entités : une compagnie pour la production (l'Uganda Electricity Generation Company Ltd. — UEGCL), une pour la transmission (l'Uganda Electricity Transmission Company, Ltd — UETCL) et une pour la distribution (l'Uganda Electricity Distribution Company, Ltd. — UEDCL). Pour remédier au manque d'accès à l'électricité dans les zones rurales, la Rural Electrification Agency a été créée en 2003.

Par la suite, des concessions privées distinctes ont été approuvées pour les compagnies de production et de distribution. En 2003, Eskom Uganda (filiale de la société sud-africaine Eskom) a obtenu une concession de 20 ans pour la gestion des actifs de l'UEGCL. En 2005, UMEME Ltd a obtenu une concession de 20 ans pour la gestion de ceux de l'UEDCL, ce qui était une première en Afrique subsaharienne. La compagnie publique UETCL gère le réseau de transmission à haute tension et est le fournisseur de gros de la compagnie de distribution. Parce que les tarifs de gros de l'UETCL étaient inférieurs au niveau de recouvrement des coûts, l'État lui accordait des aides financières directes et indirectes.

Les sécheresses de 2005–06 ont mis l'Ouganda dans une position de plus grande dépendance à l'égard de l'énergie thermique. Avant les sécheresses, l'énergie produite en Ouganda était essentiellement d'origine hydroélectrique. Pour compenser la pénurie d'énergie causée par la sécheresse et satisfaire la demande croissante, les autorités ont eu recours à la location de centrales thermique, de sorte que la part de l'énergie thermique est passée d'environ 7 % en 2005 à environ 39 % en 2011 (tableau 29). En dépit de l'accroissement de l'énergie thermique, les coupures de courant étaient fréquentes. D'après une étude de la Banque mondiale de 2006, environ 45 % des entreprises considéraient la situation énergétique comme un obstacle majeur à leurs opérations commerciales. Même en utilisant des générateurs pour produire elles-mêmes jusqu'à 30 % de l'énergie dont elles avaient besoin, elles perdaient 10 % de leur chiffre d'affaires à cause des coupures de courant.

Tableau 29. Ouganda : Subventions budgétaires explicites au secteur de l'électricité et coût de production de l'énergie thermique¹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subventions explicites de l'électricité						
millions de \$ EU	60,11	51,28	87,56	112,87	151,05	174,80
% du PIB	0,6	0,4	0,7	0,8	1,0	1,1
Énergie thermique (GWh)	370	539	590	896	1022	1029
% du total de l'énergie	23,3	29,0	28,9	39,5	41,6	38,9
Prix moyen du baril de pétrole (milliers de US\$)	131	132	210	132	173	253
% de variation (d'une année sur l'autre)		1	60	-37	32	46
Coût de l'énergie thermique (% du PIB)	0,9	1,1	1,3	1,3	1,5	1,7

Sources: Dhalla (2012) et FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Les chiffres des subventions se rapportent à l'exercice budgétaire, qui débute en juillet. Les données de 2011 sont préliminaires.

Les soutiens budgétaires explicites à la compagnie publique n'ont cessé d'augmenter depuis 2005. Le subventionnement explicite comprend deux volets : une aide budgétaire directe à l'UETCL (fournisseur de gros) et les paiements de capacité aux centrales thermiques. Le coût direct des subventions pour l'exercice 2010/11 représentait 1,1 % du PIB (tableau 29). La hausse tarifaire de 2012 devait éliminer ce coût des subventions directes une fois que la centrale hydroélectrique de Bujagali serait pleinement opérationnelle à la fin de 2012. Dès lors que la capacité de production hydroélectrique aura augmenté, l'État n'aura plus besoin d'acheter de l'énergie thermique au prix fort, mais il devra continuer à verser les paiements de capacité aux producteurs d'énergie indépendants.

Le contrat de concession privée de la distribution a produit une amélioration lente mais continue. Tout d'abord, les pertes d'énergie du réseau de distribution n'ont cessé de diminuer, tombant de 38 % en 2005 à 28 % en 2011 (tableau 28). Parallèlement, le taux de recouvrement a augmenté, passant de 80 % du total des factures d'électricité en 2005 à 96 % en 2011. Pour réaliser ces améliorations du système de distribution, l'UMEME avait investi 105 millions de \$EU à la fin de 2010 — plus que ne le prévoyait le contrat (Uganda MEMD, 2012). Après avoir marqué le pas de 2005 à 2008, le nombre de clients de l'UMEME a augmenté de plus de 30 % en 2009–2010. L'accroissement de l'offre d'énergie devrait encore rehausser le taux d'accès. Malgré ces progrès, un tiers environ de l'électricité fournie n'est encore pas réglée, du fait des pertes d'énergie des réseaux de distribution et de transmission et du non-recouvrement des factures.

Si l'on tient compte de ces pertes, le déficit quasi-budgétaire du système énergétique s'est aussi creusé au fil des ans⁴⁷. Le déficit quasi-budgétaire (DQB) du secteur de l'électricité se serait élevé à 2,6 % du PIB de l'Ouganda en 2011 — dont environ 1,1 % du PIB correspondant au coût budgétaire explicite. Le DQB a continué à augmenter même après quelques progrès dans la réduction des poches d'inefficacité, ce qui est dû pour une large part à l'écart croissant entre le

⁴⁷Le déficit quasi-budgétaire d'une compagnie de service public est la différence entre les recettes perçues aux prix réglementés de l'électricité et les recettes nécessaires pour couvrir la totalité des coûts d'exploitation et d'amortissement du capital.

tarif moyen effectif et le coût moyen de l'électricité (tableau 30). La hausse de la demande a aussi contribué au DQB — la consommation a presque doublé entre 2006 et 2011. Quoi qu'il en soit, la raison principale du DQB en Ouganda est la sous-tarifcation : en 2011, elle était responsable de 80 % du DQB

Le coût marginal à long terme pourrait être bien plus bas en Ouganda que le coût moyen actuel, mais cela demande des investissements considérables. En développant son potentiel hydroélectrique, le pays peut abaisser le coût du kWh de 0,16\$ à environ 0,12\$ (Ranganathan and Foster, 2012). Le projet de Bujagali était le premier pas et d'autres grands projets de centrales hydroélectriques en cours de finalisation pourraient doubler les capacités de production dans quelques années.

Tableau 30. Ouganda : Déficit quasi-budgétaire du secteur énergétique

	2005–08		2009–2011	
	% des coûts ¹	% du PIB	% des coûts ¹	% du PIB
DQB dû à la sous-tarifcation	32,8	1,0	40,1	1,4
DQB dû aux pertes de distribution (jusqu'à 10 %)	6,7	0,2	6,0	0,2
DQB dû aux pertes de distribution (au-delà de 10 %)	17,0	0,5	12,5	0,4
DQB dû au non-recouvrement	4,6	0,1	1,9	0,1
Total des coûts quasi-budgétaires	61,1	1,9	60,5	2,1

Sources : calculs des services du FMI basés sur les données de la Banque mondiale; *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI et données communiquées par les autorités nationales.

¹En pourcentage du coût total de la production d'électricité.

Historique des réformes — Ajustements tarifaires

Les précédentes tentatives d'ajustement des prix pour assurer le recouvrement des coûts n'ont pas été suffisantes pour rattraper les coûts croissants. En juin et novembre 2006, les tarifs de l'électricité ont été relevés d'environ 35 % et 41 %, respectivement (Banque mondiale, 2011). Le prix moyen effectif du kWh est ainsi passé à 0,18 \$ EU. Il n'y a pas eu de nouveaux ajustements entre 2007 et 2009, alors que les coûts de production continuaient à augmenter, en raison surtout de la hausse des prix des combustibles, de la mise en service retardée de la centrale hydroélectrique de Bujagali et de la dépréciation du shilling ougandais (tableau 27). En janvier 2010, les prix de détail de l'électricité ont été ajustés pour soulager les consommateurs (ménages). Compte tenu du coût élevé de l'énergie thermique, le prix moyen effectif du kWh ne couvrait qu'environ deux tiers du coût de production en 2010 (Banque mondiale, 2011).

Pour contrebalancer la hausse des coûts de l'énergie et les subventions attenantes (voir ci-après), la Commission de régulation a approuvé une hausse sensible des prix de détail en janvier 2012. Le prix moyen effectif a été relevé d'environ 41 % (0,05 \$/kWh). Bien que les nouveaux tarifs résultant de cet ajustement soient restés inférieurs au niveau de recouvrement des coûts, on s'attendait à un rattrapage lorsque la centrale hydroélectrique de Bujagali serait pleinement opérationnelle à la fin de 2012. Par ailleurs, les subventions croisées des ménages aux

consommateurs industriels ont été sensiblement réduites. Le nouveau tarif de l'électricité pour les usagers industriels, niveau auparavant relativement bas, a été fixé à 0,13\$/ kWh — soit une hausse d'environ 73 %. Le tarif social — pour une consommation mensuelle inférieure à 15 kWh — est resté inchangé. Depuis la dernière hausse, les prix de l'électricité en Ouganda sont comparables à ceux des autres membres de la Communauté d'Afrique de l'Est.

Bien que la récente hausse tarifaire ne soit pas allée sans controverses et protestations, la fermeté et la communication efficace du gouvernement ont aidé à la faire accepter. Une vigoureuse campagne de communication officielle a servi à expliquer les facteurs qui avaient conduit à la revalorisation des tarifs. Elle rappelait que le prix du diesel avait pratiquement doublé depuis le dernier ajustement tarifaire de 2006 et que la consommation était subventionnée par l'État, puisque le prix moyen du kWh restait inférieur à son coût de revient unitaire. Le président de l'Association de l'industrie manufacturière ougandaise a bien indiqué que le nouveau tarif ferait automatiquement augmenter les coûts de production, mais a aussi admis que le nouveau niveau des prix serait tolérable si les approvisionnements énergétiques étaient fiables.

Les protestations ont eu une portée limitée. Il y a eu quelques manifestations à Kampala et un grand débat au Parlement autour de la hausse tarifaire. Le gouvernement a expliqué que l'État n'avait simplement pas les ressources nécessaires pour continuer à subventionner l'électricité pour l'élite, peu nombreuse et relativement aisée. Le faible taux d'accès à l'électricité a aussi contribué à désamorcer le débat, car les 88 % de la population sans électricité ne s'intéressaient guère aux manifestations. Certains journaux ont fait observer que les subventions bénéficient de manière disproportionnée aux plus riches et souligné que la hausse tarifaire était en fait une mesure favorable aux plus défavorisés. Fait important, le tarif social a été conservé.

Globalement, divers facteurs ont contribué à créer un environnement qui a permis aux autorités de relever les prix de l'électricité au début de 2012.

- L'augmentation du coût budgétaire intenable à la longue de l'énergie thermique dans le contexte de la hausse des prix des combustibles. Les dernières années, l'État a accumulé à plusieurs reprises des arriérés de paiement envers les centrales thermiques. En 2011, le coût des subventions budgétaires explicites a dépassé 1,1 % du PIB.
- Les subventions mal ciblées. Avant la récente hausse tarifaire, les industriels payaient le kWh à un quart de son coût de production. Ces usagers représentaient 44 % du total de la consommation énergétique en 2010. Un petit groupe d'usagers industriels captaient donc près des deux tiers des subventions. Seuls 12 % des ménages ougandais avaient accès au réseau électrique national, le reste brûlant du pétrole lampant et du bois de chauffage. Les plus démunis n'ont généralement pas accès au réseau de distribution national et les frais de premier raccordement (environ 80 \$) sont prohibitifs.
- Le constat que les consommateurs, tant industriels qu'individuels, sont prêts à payer bien plus que les tarifs en vigueur en 2010. Un rapport de la Banque mondiale notait que le coût de subsistance moyen pour un approvisionnement électrique intermittent était de 0,30\$/kWh (ou 0,40\$, frais fixes compris). Les consommateurs résidentiels auraient été prêts à payer 0,50\$/kWh.

- Les investissements dans les infrastructures hydroélectriques qui abaisseraient les coûts de production à moyen et long terme.
- Le faible taux d'accès à l'électricité en Ouganda. En 2010, 12 % de la population seulement (et moins de 4 % des habitants des campagnes) avaient accès au réseau national, ce qui était inférieur de moitié à la moyenne des autres pays africains à faible revenu.

Mesures d'atténuation

La principale mesure compensatoire est le tarif social dont bénéficient les consommateurs à faible revenu. Les consommateurs individuels pauvres dont la consommation n'excède pas 15 kWh par mois bénéficient d'un tarif social, qui est resté inchangé au niveau de 100 US\$/kWh.

Enseignements

Le cas de l'Ouganda montre clairement que le principal obstacle à la correction de l'inefficacité des services publics d'électricité est le manque d'investissements. Dès lors que l'UMEME a réalisé de gros investissements, elle est parvenue à réduire les pertes du réseau de distribution et à améliorer le taux de recouvrement, tout en accroissant d'environ 50 % le taux d'accès au cours des trois dernières années.

Les mauvais résultats des compagnies d'électricité n'ont pas pour cause la volonté gouvernementale de maintenir des tarifs bas. Ils s'expliquent tout autant par le niveau élevé des pertes de leur réseau de distribution et le non-paiement d'une partie des factures. Il ne suffit donc pas de relever les prix de l'électricité. Les tarifs doivent être fixés de manière à couvrir les coûts, tout en permettant un niveau raisonnable de pertes de transport. Il importe par ailleurs d'assurer la viabilité financière des compagnies publiques au moyen de mesures améliorant leur efficacité. La politique de régulation peut servir à leur donner les encouragements nécessaires.

La réforme institutionnelle du secteur de l'électricité prend du temps (de 5 à 10 ans). Les réformes ont débuté en Ouganda en 1999 et il leur a fallu plus de dix ans pour produire des avancées (sur le plan du taux d'accès, de l'amélioration de l'efficacité, des coûts budgétaires, etc.). Les réformes ont conduit à la mise en place d'un organisme de régulation largement indépendant et d'un appareil réglementaire relativement solide, à la participation plus large du secteur privé à la production et à la distribution de l'électricité par un système de concessions et à l'adoption d'une politique tarifaire qui devrait éliminer les coûts invisibles d'ici la fin de l'année.

Les hausses tarifaires demandent une stratégie de communication et de mise en œuvre bien étudiée. Le gouvernement ougandais a bien expliqué à l'opinion le coût des subventions de l'électricité et son incidence sur les citoyens. Une grande partie des médias ont considéré que la hausse tarifaire serait une mesure favorable aux plus défavorisés.

Il est difficile d'accroître le taux d'accès à l'électricité. Il a fallu revoir les objectifs d'électrification rurale de 2010 à 2012. Il faut noter que le coût élevé d'un nouveau raccordement peut être un obstacle majeur à l'accès au réseau.

Références

Banque mondiale, 2011, Uganda: Strategic Review of the Electricity Sector, Draft Policy Note (Washington).

Maweje, J., and others, 2012, Uganda's Electricity Reforms and Institutional Restructuring, Economic Policy Research Centre Working Paper No. 89. (Kampala: Economic Policy Research Centre).

Mwenda, January 16, 2012. The Independent

Ranganathan, R., and Vivien Foster, 2012, "Uganda's Infrastructure: A Continental Perspective," World Bank Policy Research Working Paper No. 5963 (Washington: World Bank).

Uganda Ministry of Energy and Mineral Development, 2012, Energy and Mineral Sector Performance Report, 2008–2011.