



Subventions à l'énergie: Les expériences internationale et camerounaise

Yaoundé - Mai 2013

Jean van Houtte

Samah Mazraani

(avec les apports substantiels des départements Africains et des Finances Publiques du FMI. Les propos exprimés n'engagent que leurs auteurs.)



Structure de la présentation

1. Subventions à l'énergie: l'expérience internationale (Etude du Département des Finances Publiques)
2. Subventions à l'énergie: l'expérience en Afrique Sub-Saharienne (Perspectives Economiques Régionales pour l'Afrique Sub-Saharienne)
3. Subventions à l'énergie au Cameroun: Analyse du système actuel
4. Subventions à l'énergie au Cameroun: Implications de l'expérience internationale pour une éventuelle réforme au Cameroun



1. Subventions à l'énergie: L'expérience internationale

(Etude conjointe des départements des Finances Publiques, Africains, et du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord)



Champ de l'étude

- ❑ L'étude contient des estimations globales sur le niveau des subventions :
 - ❑ Elle couvre 176 pays
 - ❑ Elle concerne les subventions relatives aux produits pétroliers, à l'électricité, au gaz naturel et au charbon
- ❑ Elle est principalement axée sur les modalités pratiques de la réforme de subventions
 - ❑ Des études de cas concernant 19 pays



Structure de l'étude

- I. Répercussions des subventions à l'énergie
 - I. Ampleur des subventions par région et par produit
 - II. Enseignements tirés de la réforme des subventions



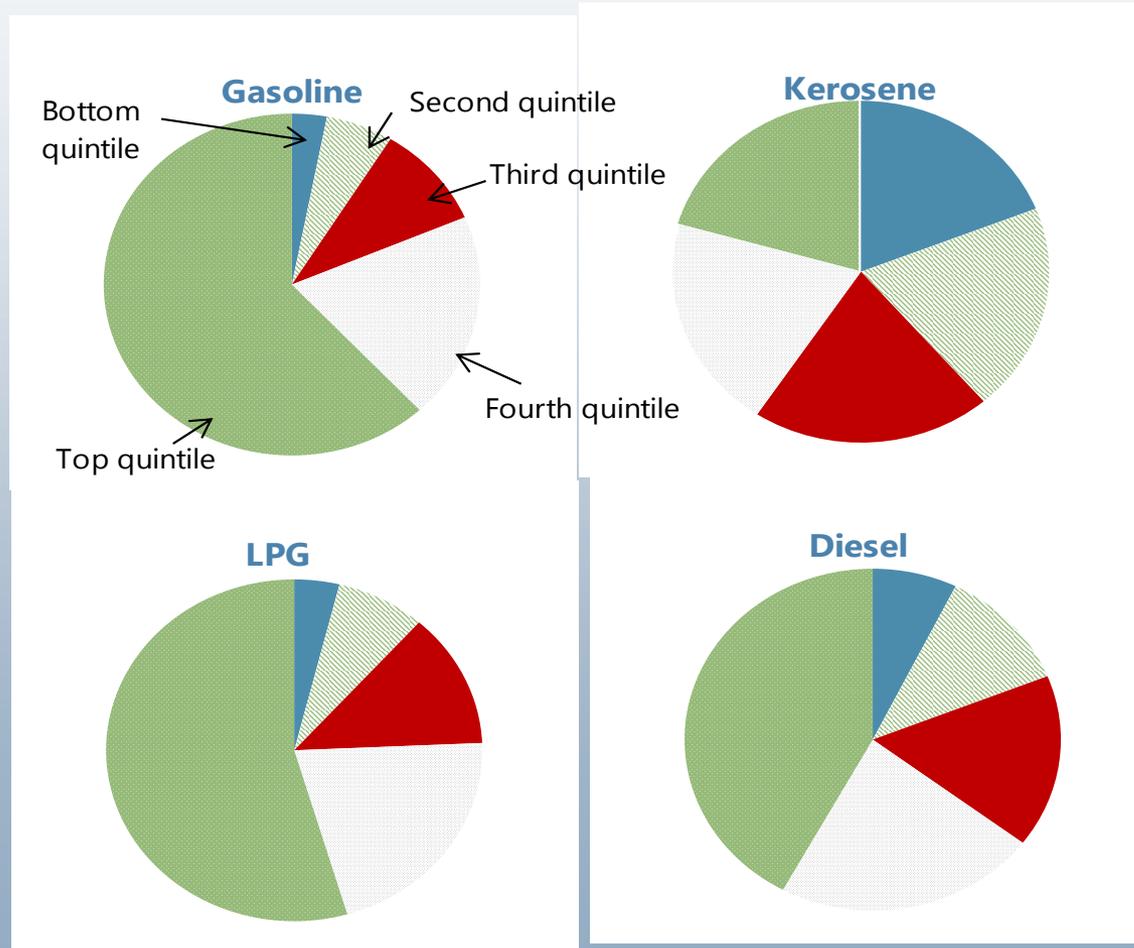
I. Répercussions des subventions à l'énergie

- ❑ Elles freinent la croissance
 - ❑ réduisent l'investissement dans le secteur énergétique
 - ❑ évincent des dépenses publiques essentielles
 - ❑ contribuent à une sur-allocation de ressources aux secteurs à forte intensité énergétique
- ❑ Elles exercent des pressions sur la balance des paiements des pays importateurs d'énergie
- ❑ Elles créent des externalités négatives (par exemple, réchauffement climatique)
- ❑ Elles creusent les inégalités



I. Répercussions des subventions à l'énergie

La répartition des subventions aux produits pétroliers par catégorie de revenu est très inégale.





II. Ampleur des subventions par région et produit: Mesure des subventions à la consommation

Tableau. Exemple Illustratif

Super (Essence)	dollars/litre	FCFA/litre
A. Prix à l'international FOB	1	500
B. Marges de transport	0.1	50
C. Marges de distribution et de détail	0.1	50
1. Prix sans subvention, avant impôt (A+B+C)	1.2	600
D. TVA (19.25% de 1)	0.23	116
E. Impôt correctif pour la pollution	0.05	25
2. Prix sans subvention, après impôt (A+B+C+D+E)	1.48	741
3. Prix en vigueur à la pompe	1.1	569
I. Subvention avant impôt (1-3)	0.1	31
II. Subvention après impôt (2-3)	0.34	172



II. Ampleur des subventions par région et produit: Mesure des subventions à la consommation

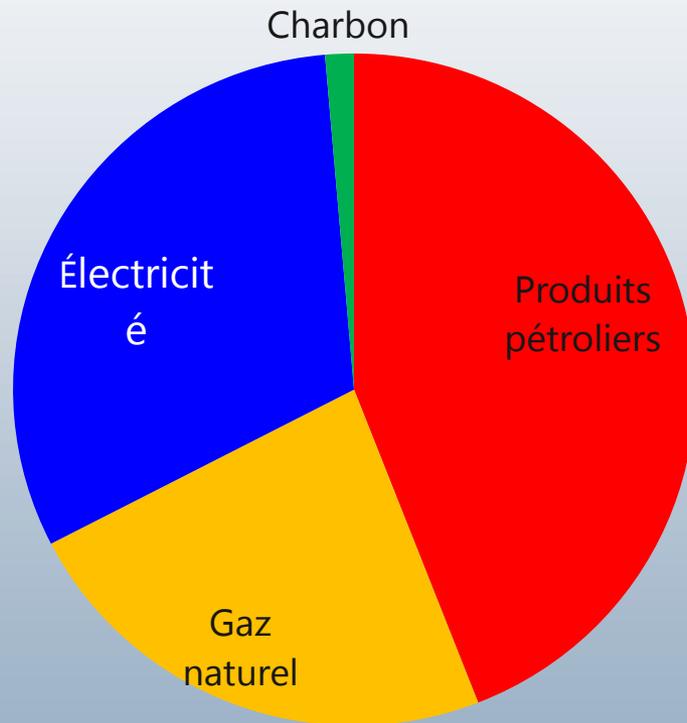
- ❑ **Les subventions avant impôt** existent lorsque les consommateurs d'énergie paient un prix inférieur au coût d'approvisionnement en énergie (frais de production/d'acquisition, de transport et de distribution)
- ❑ **Les subventions fiscales** surviennent quand les impôts sur l'énergie sont trop bas: l'énergie devrait être imposée comme tout autre produit de consommation, en envisageant des taxes additionnelles pour faire face aux effets néfastes de la consommation d'énergie
- ❑ **Les subventions après impôt** = subventions avant impôt + subventions fiscales



II. Ampleur des subventions par produit

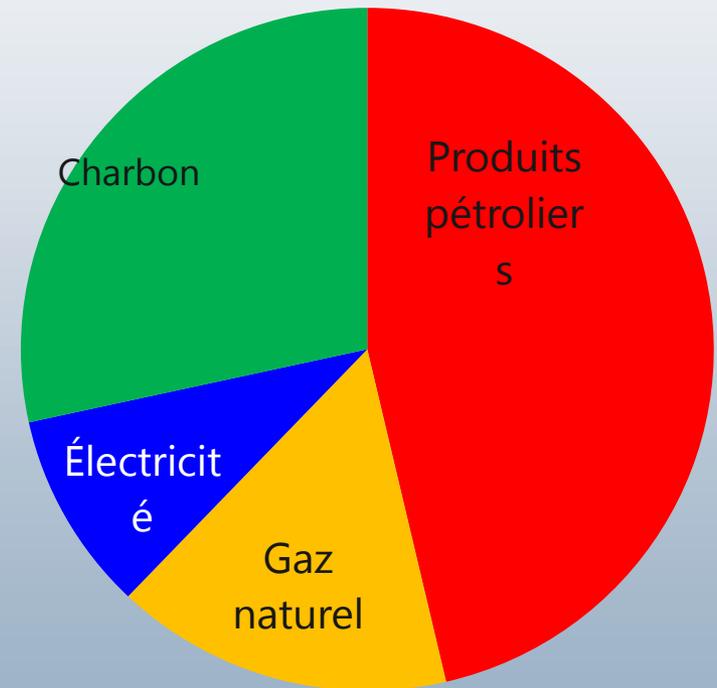
- Avant impôt

480 milliards de dollars (0,7% PIB, 2,1% des recettes)



- Après impôt

1.9 billions de dollars (2,7% du PIB, 8,1% des recettes)

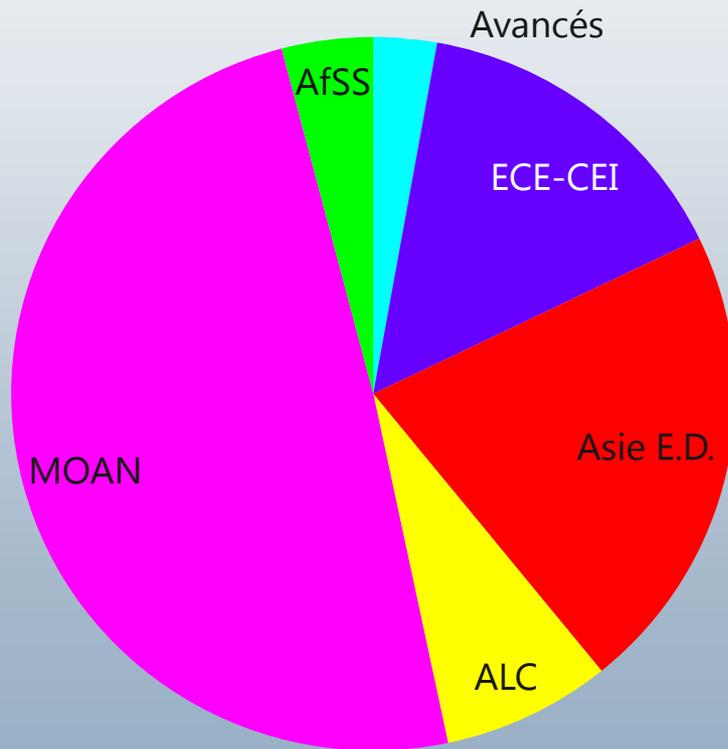




II. Ampleur des subventions par région

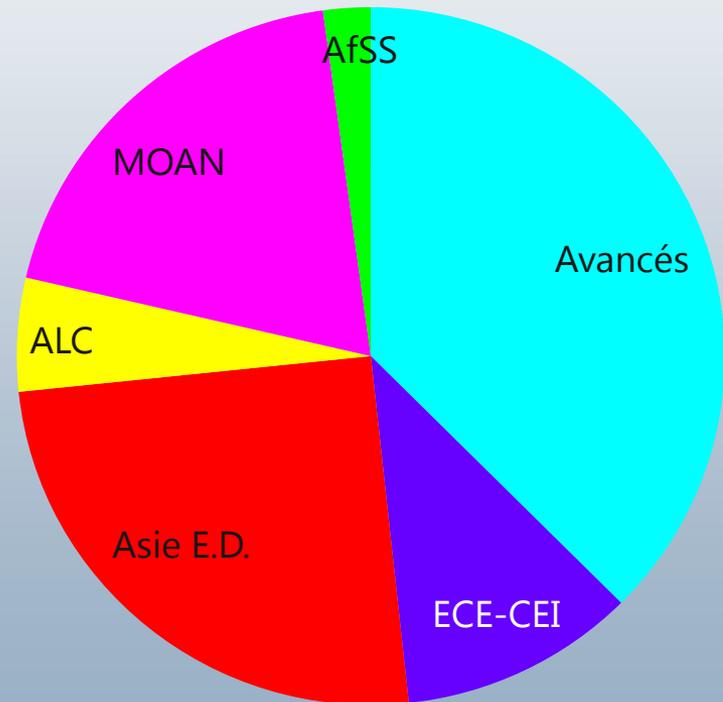
- Avant impôt

480 milliards dollars (0,7% du PIB, 2,1% des recettes)



- Après impôt

1.9 billions dollars (2,7% du PIB, 8,1% des recettes)





III. Enseignements tirés de la réforme des subventions

Identifier les éléments nécessaires à la réussite de la réforme des subventions à partir de 22 études de cas

- ❑ 14 études concernent le carburant, 7 l'électricité et 1 le charbon
- ❑ Large couverture mondiale (7 AfSS, 2 Asie E.D, 3 MOAN, 4 ALC et 3 de ECE-CEI)
- ❑ 28 épisodes de réformes (12 réussis, 11 partiellement réussis et 5 non-réussis)
- ❑ Complétés par les enseignements tirés des travaux d'assistance technique du département des Finances Publiques (19 rapports au cours des 5 dernières années) sur les subventions énergétiques et des travaux de recherche d'autres institutions



III. Enseignements tirés de la réforme des subventions: Six éléments essentiels

(i) Un plan de réforme global

- ❑ Préciser des objectifs à long terme clairs
- ❑ Évaluer l'impact des réformes
- ❑ Consulter les parties prenantes

(ii) Une stratégie de communication d'explication

- ❑ Informer le public de l'ampleur des subventions et des avantages de la réforme
- ❑ Renforcer la transparence au niveau de la déclaration des subventions



III. Enseignements tirés de la réforme des subventions: Six éléments essentiels

- (iii) L'augmentation des prix des produits énergétiques devrait se faire de façon progressive et par étape
- ❑ Permettre aux ménages et aux entreprises de s'adapter et au gouvernement de mettre en place des programmes de protection sociale
 - ❑ Différencier les augmentations selon les produits
- (iv) Améliorer l'efficacité des entreprises publiques pour réduire le fardeau fiscal
- ❑ Améliorer l'information sur les coûts, fixer des objectifs de performance et des mesures incitatives et introduire des mécanismes de concurrence
 - ❑ Améliorer le recouvrement des factures d'énergie



III. Enseignements tirés de la réforme des subventions: Six éléments essentiels

(v) Mesures de protection ciblées pour les pauvres

- ❑ Transferts monétaires ciblés, là où c'est possible
- ❑ Lorsque les transferts monétaires ne sont pas réalisables, d'autres programmes peuvent être mis en place, tout en développant les capacités administratives
- ❑ La restructuration des entreprises publiques peut également nécessiter des mesures ciblées (par ex., formation professionnelle)

(vi) Dépolitiser le processus de fixation des prix

- ❑ Mettre en œuvre des mécanismes de prix automatiques (avec un lissage des prix)
- ❑ Créer un organe autonome pour superviser la détermination des prix

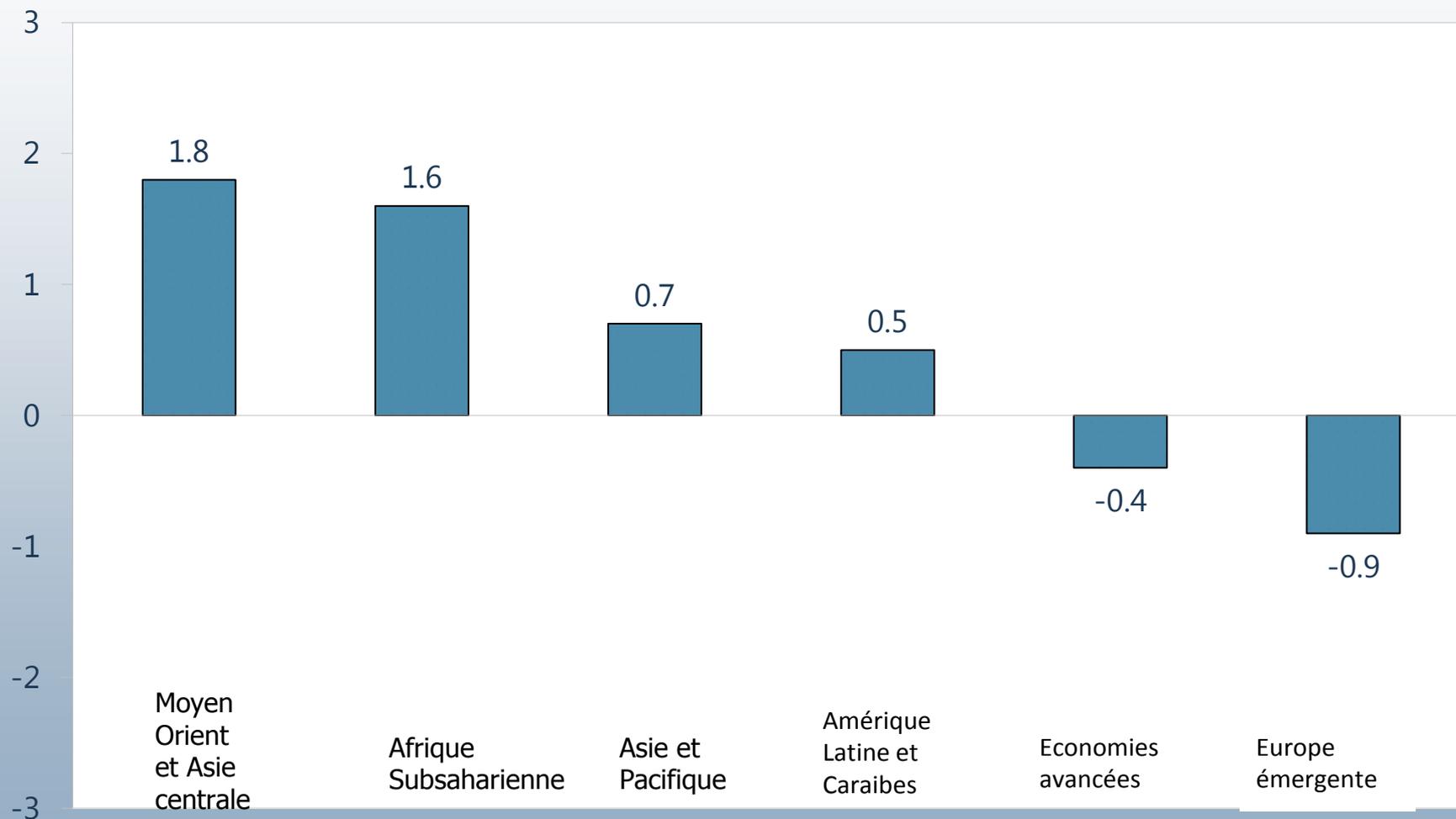


2. Subventions à l'énergie: l'expérience en Afrique Sub-Saharienne

(Perspectives Economiques Regionales de l'Afrique Sub-Saharienne – printemps 2013)

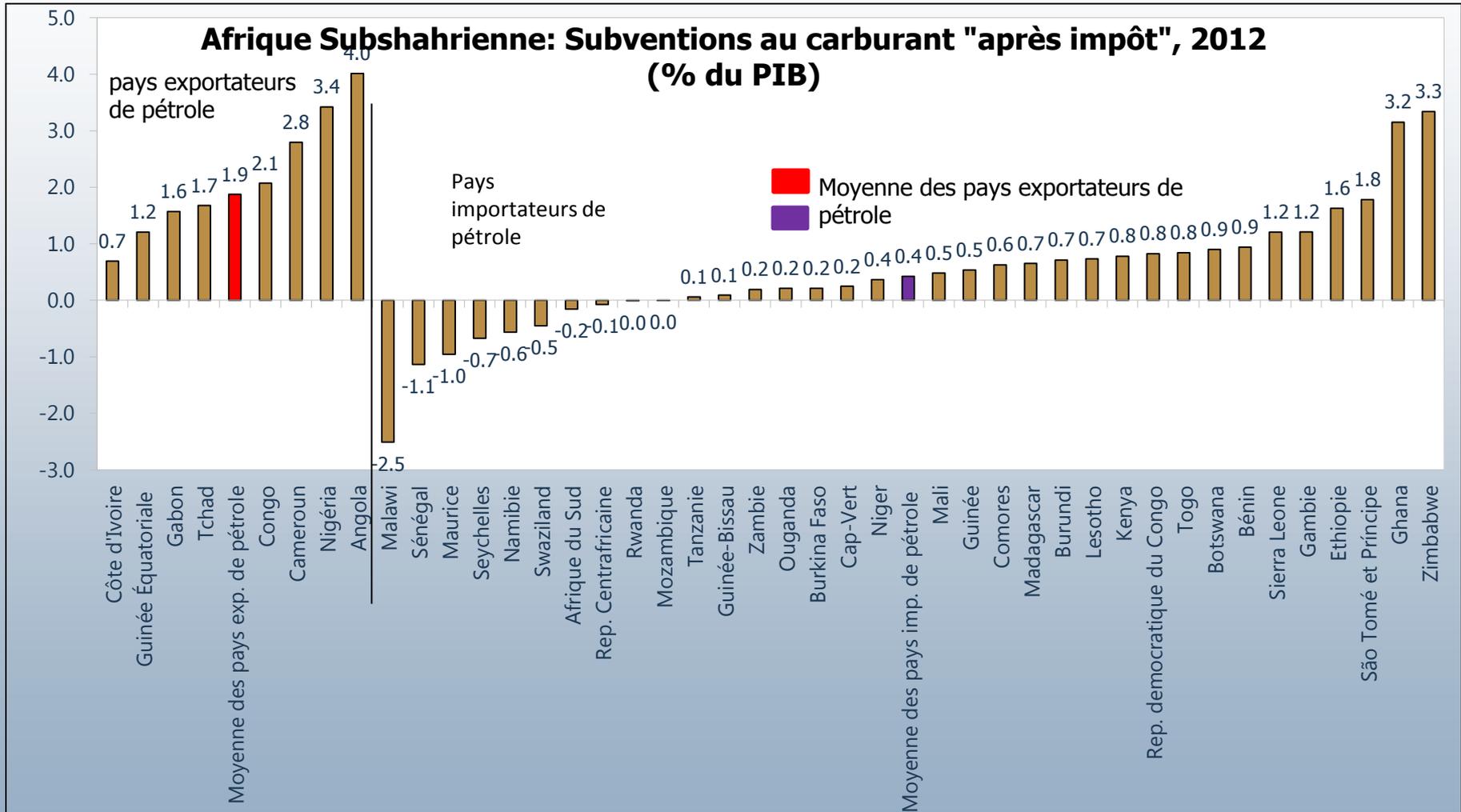


Le PER de l'Afrique Sub-saharienne – printemps 2013 – confirme les conclusions du département des finances publiques





Nombre de pays sont dans une situation difficile, mais certains s'en sortent mieux.



Sources: PER printemps 2013, estimations des services du FMI.



Le PER de l'Afrique Sub-saharienne – printemps 2013 – confirme les conclusions du département des finances publiques

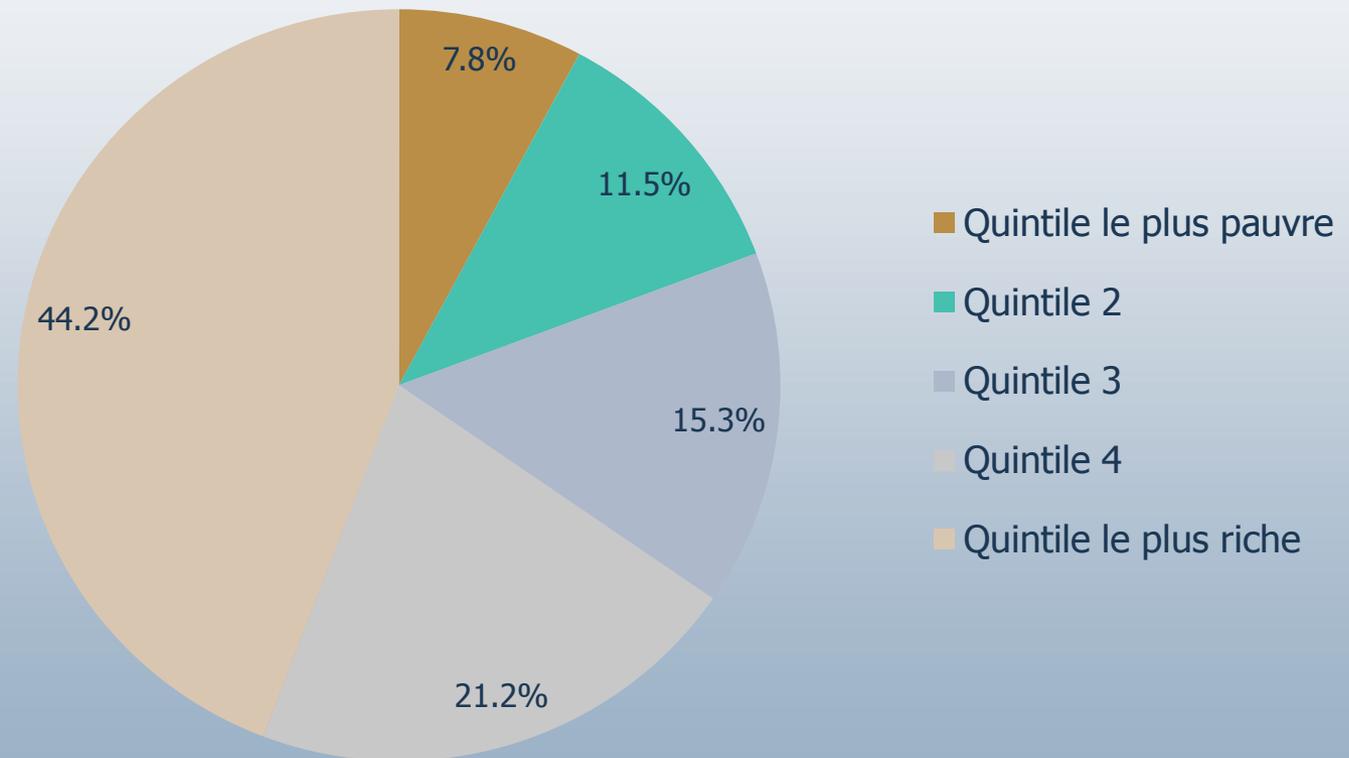
Les subventions sont mal ciblées:

- ❑ Les 40 pourcent les plus pauvres ne reçoivent que 20 pourcent de la subvention sur les carburants; autrement dit: pour faire parvenir 1 FCFA aux plus pauvres, le gouvernement dépense 5 FCFA.
- ❑ La subvention à l'électricité ne soutient que peu les plus pauvres: parmi les 40 pourcent des ménages les plus pauvres, l'accès à l'électricité est inférieur à 10 pourcent.



Les subventions à l'énergie sont mal ciblées

Afrique Subsaharienne: Distribution des subventions aux carburants



Source: Arze del Granado, Coady, and Gillingham (2010).



Le PER de l'Afrique Sub-saharienne – printemps 2013 – reconnaît l'importance des diverses subventions pour les ménages les plus pauvres

L'impact des subventions aux prix des carburants est ressenti de manière différente:

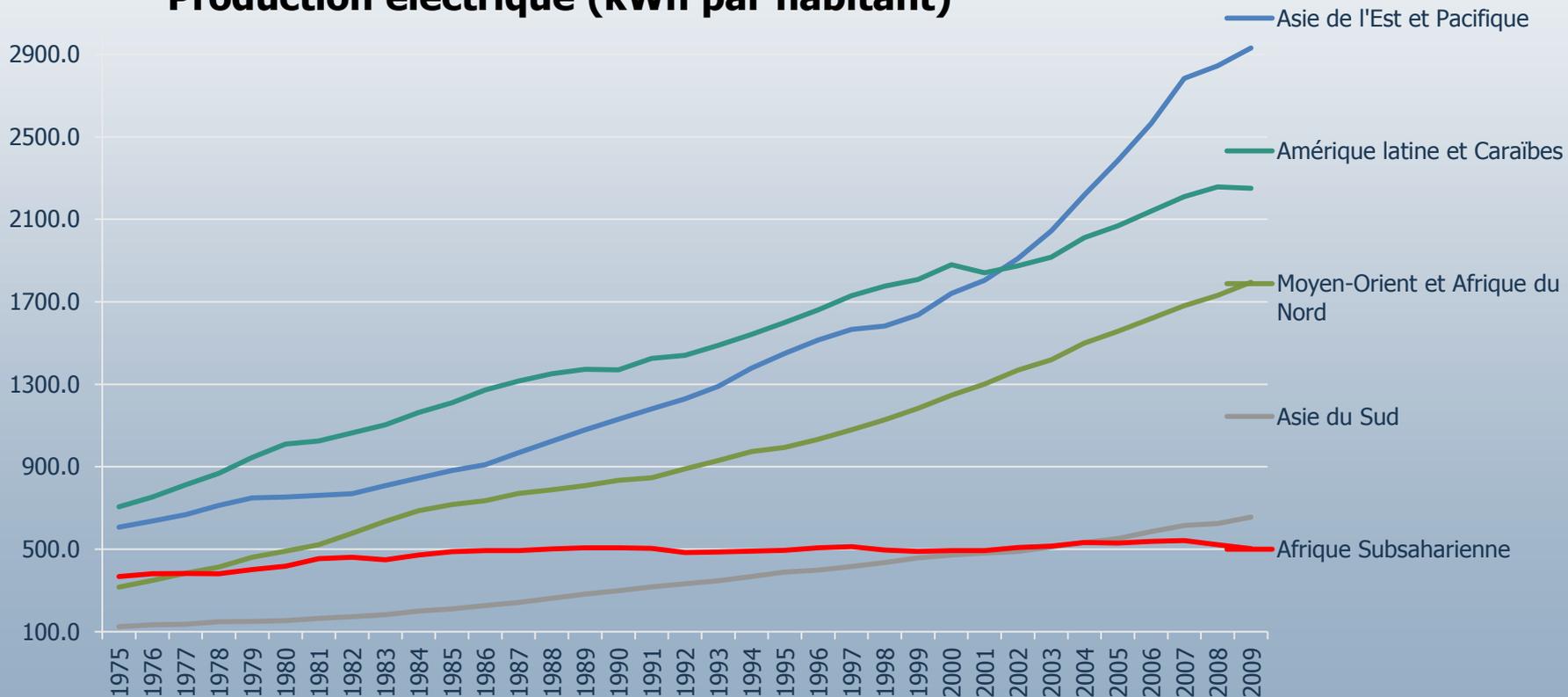
- ❑ De la perspective des ménages les plus pauvres, les subventions aux prix des carburants constituent une partie importante de leur budgets.
- ❑ Les ménages pour lesquels les subventions constituent la partie la plus importante du budget sont les ménages qui se situent au milieu de la distribution des revenus (Arze del Granado)
- ❑ Toute nouvelle réforme visant à baisser la subvention aux carburants devra en tenir compte.



Les subventions à l'énergie tendent à compromettre leur propre objectif de soutien aux plus pauvres

Les réseaux électriques africains sont en retard par rapport à d'autres régions en développement.

Production électrique (kWh par habitant)

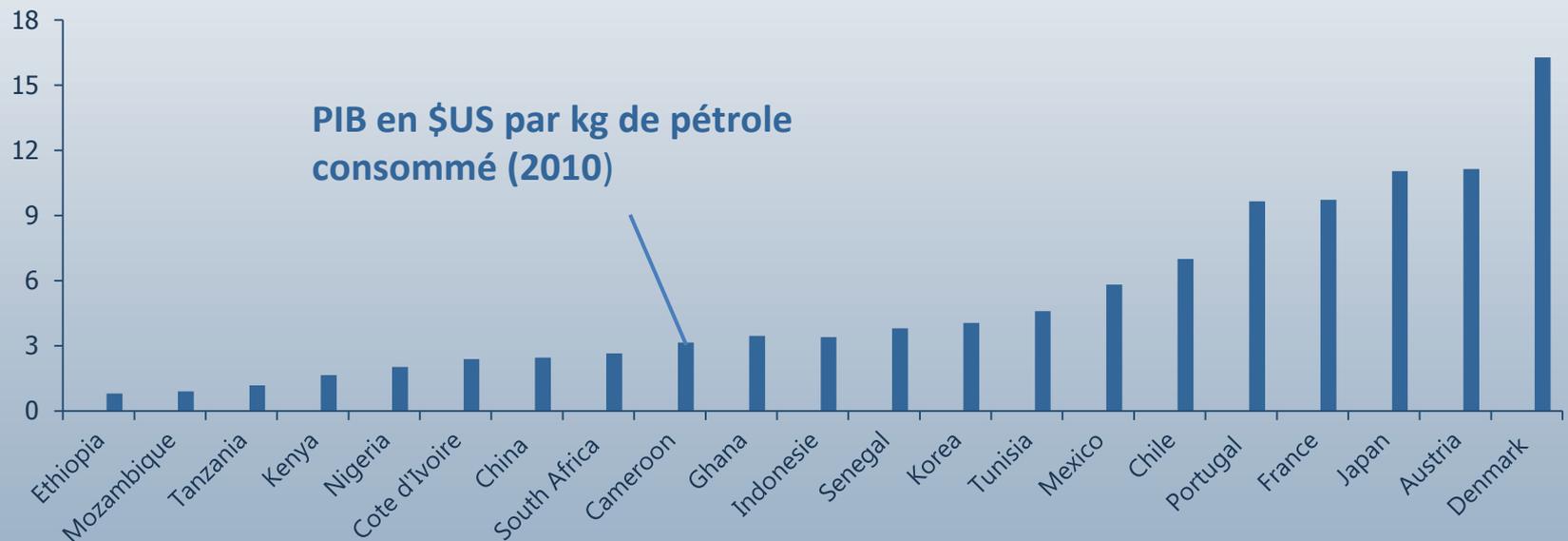


Sources: PER printemps 2013, estimations des services du FMI.



... et orientent l'économie sur la voie du développement moins durable.

- ❑ Le contrôle des prix n'incite pas les entreprises à plus d'efficacité énergétique, et peut rendre l'ajustement d'autant plus difficile;





Il y a des pays de l'Afrique Sub-Saharienne qui ont ajusté leur prix

- ❑ Le Sénégal et la Guinée-Bissau: hausses régulières des prix;
- ❑ Le Burkina Faso: hausse du prix de l'essence de 8% en 2012;
- ❑ Le Ghana: hausse du prix de l'essence de 15% en 2011;
- ❑ Le Nigeria: hausse du prix de l'essence de 116% en 2012, ramené à 47% après une grève générale;



3. Subventions à l'énergie au Cameroun: Analyse du système actuel



Système actuel: Vue d'ensemble

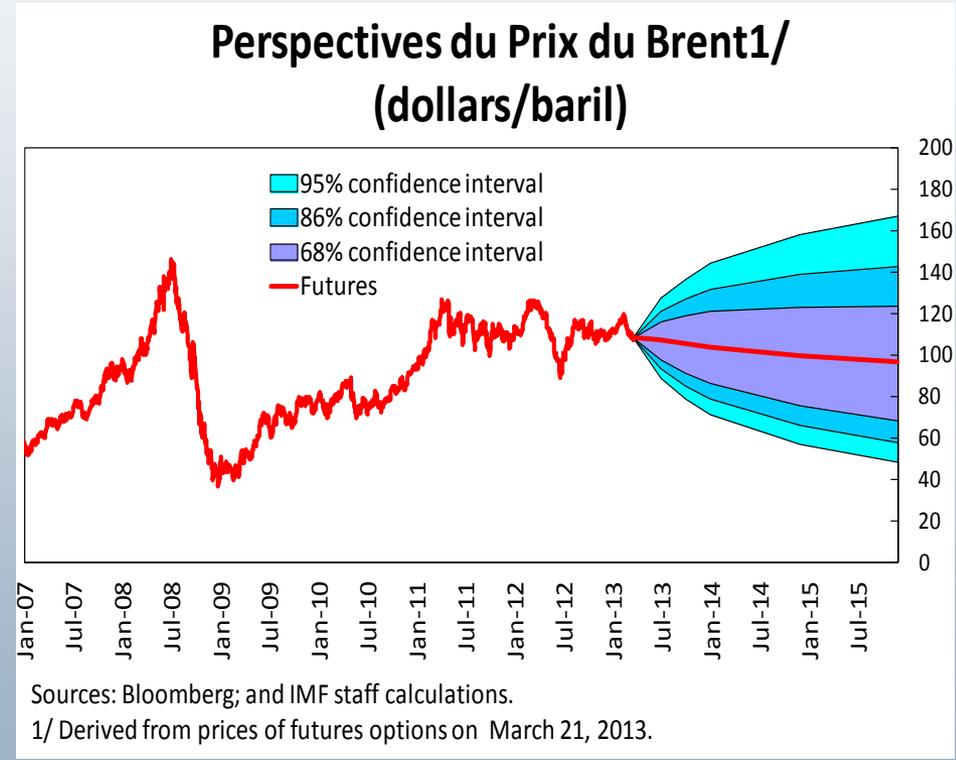
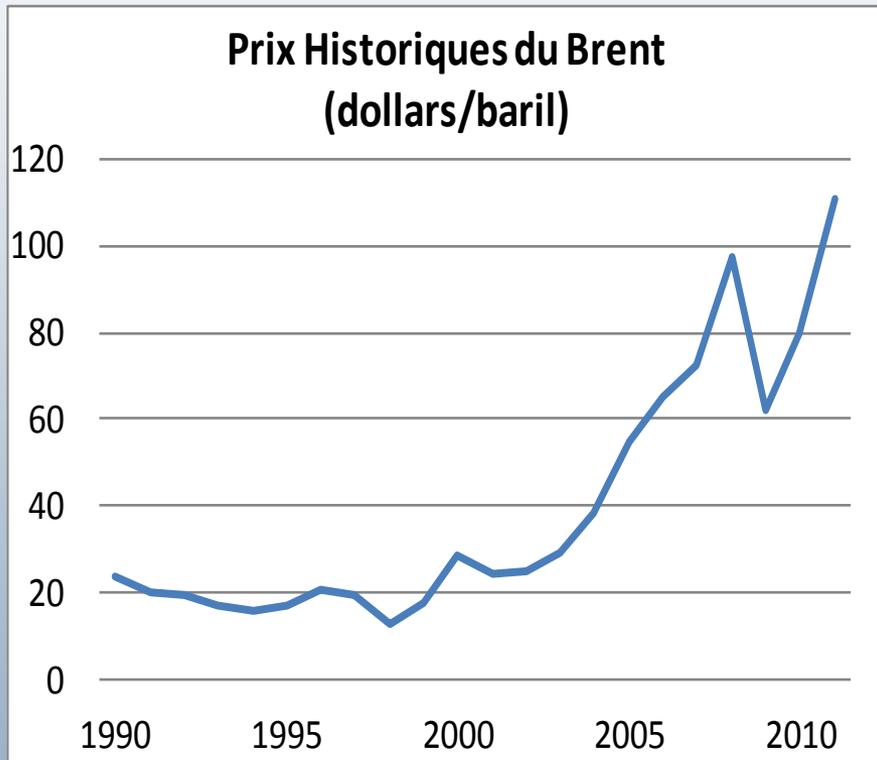
Tableau. Structure des Prix des Produits Pétroliers (FCFA par litre)

	Jan-10			Jan-11			Jan-12			Apr-13		
	Super	Lampant	Gasoil									
A. Prix Importation CIF	248	260	255	317	339	336	358	425	430	410	440	431
B. Taxes	209	90	155	230	115	180	243	142	209	230	115	180
TVA	64	64	64	79	81	81	87	99	101	101	105	105
Taxe Spéciale (TSPP)	120	0	65	120	0	65	120	0	65	120	0	65
Droits de douane	25	26	26	32	34	34	36	43	43	9	10	10
C. Marge SONARA	37	39	38	48	51	50	54	64	64	47	50	49
D. Marges de transport et de distribution	132	96	119	132	96	119	134	97	120	134	97	120
E. Prix à la pompe	569	350	520									
Subvention avant impôt (=A+C+D-E)	-151	44	-108	-72	135	-15	-24	236	94	22	237	80
Subvention après impôt (=A+B+C+D-E) 2/	57	134	47	158	250	165	219	378	304	252	352	260



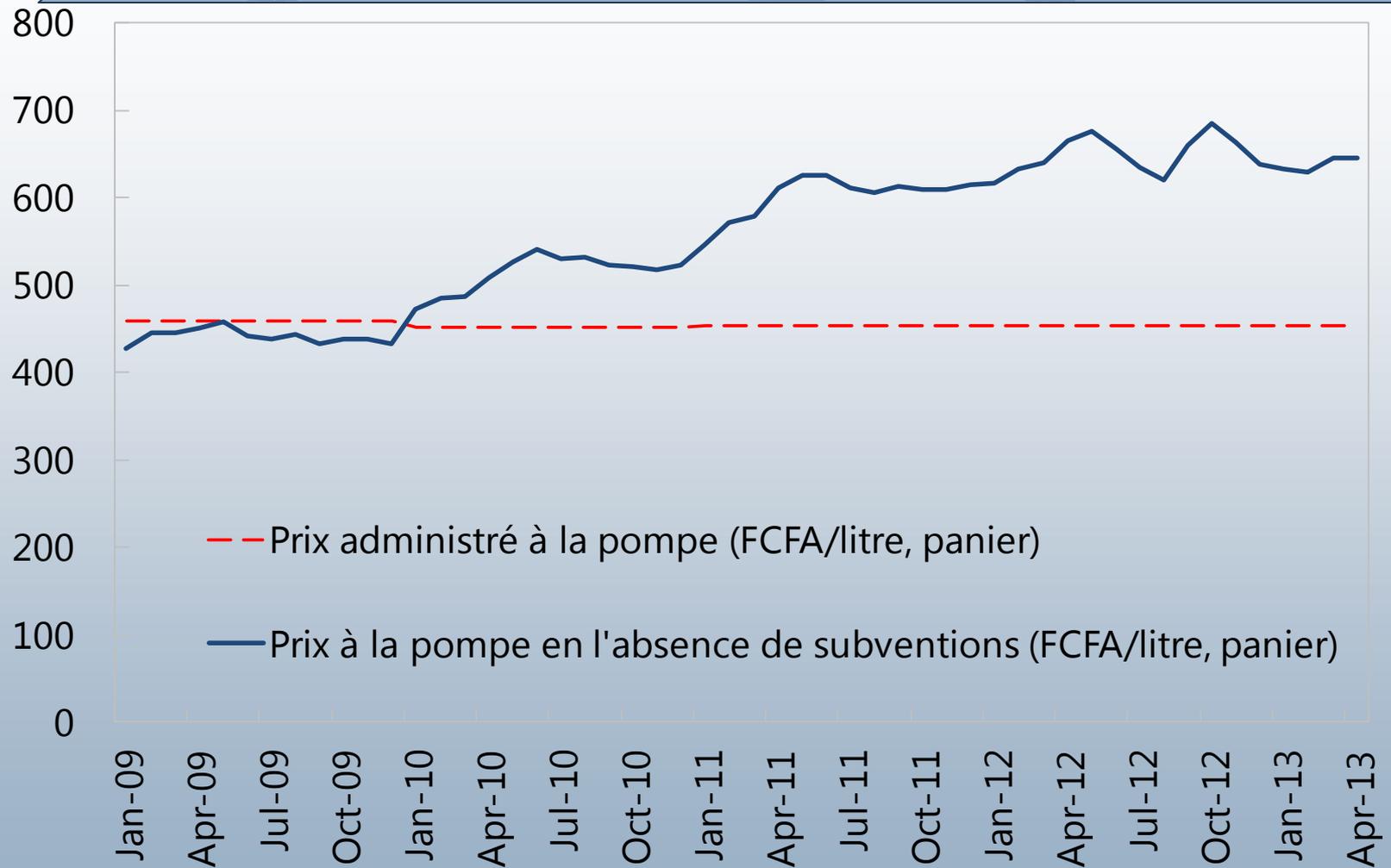
Les prix du pétrole ont connu une croissance dramatique

Les cours de Brent ont augmenté de 16% par an en moyenne au cours des dix dernières années



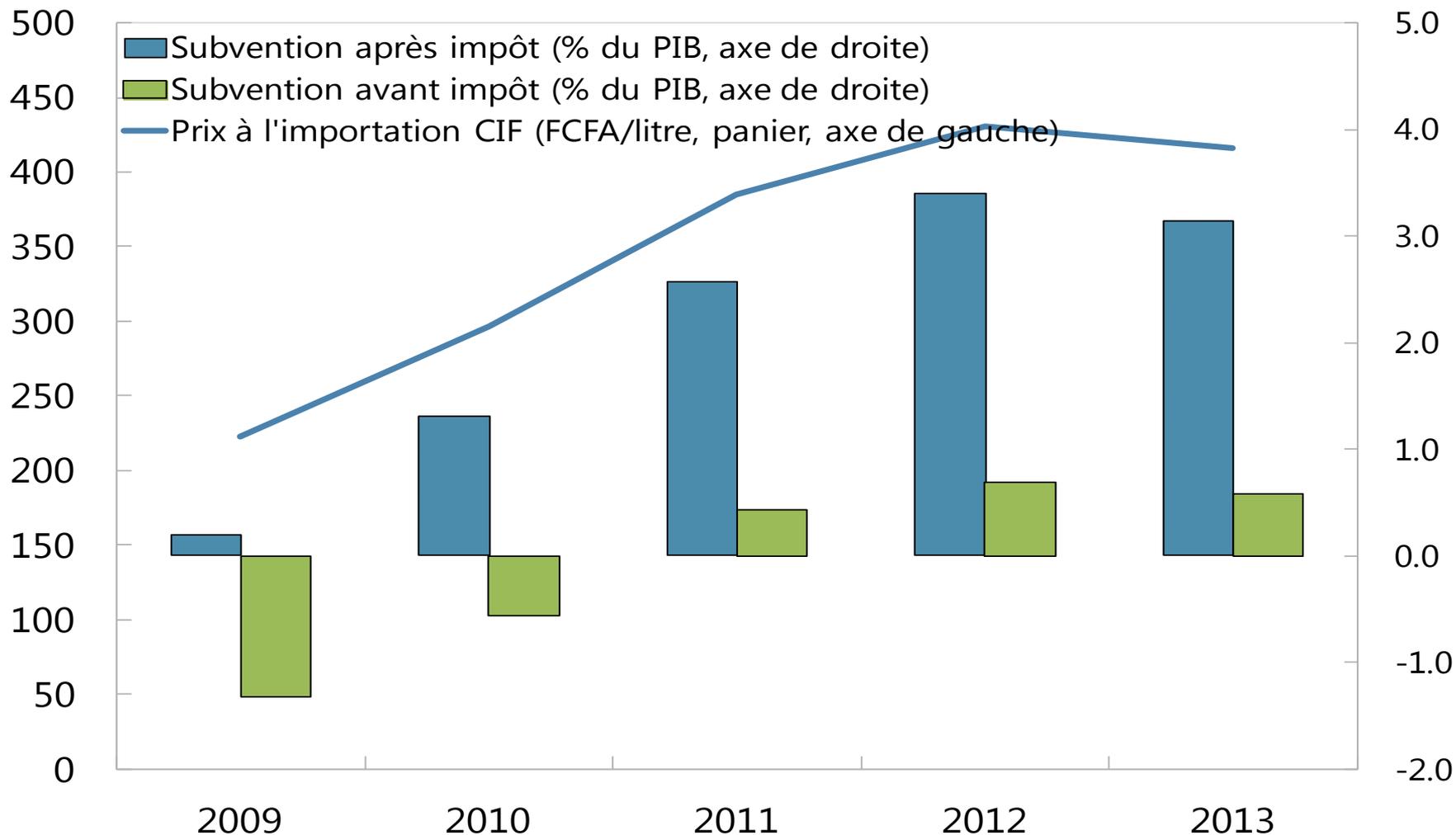


Le Cameroun n'a plus ajusté ses prix depuis 2008...



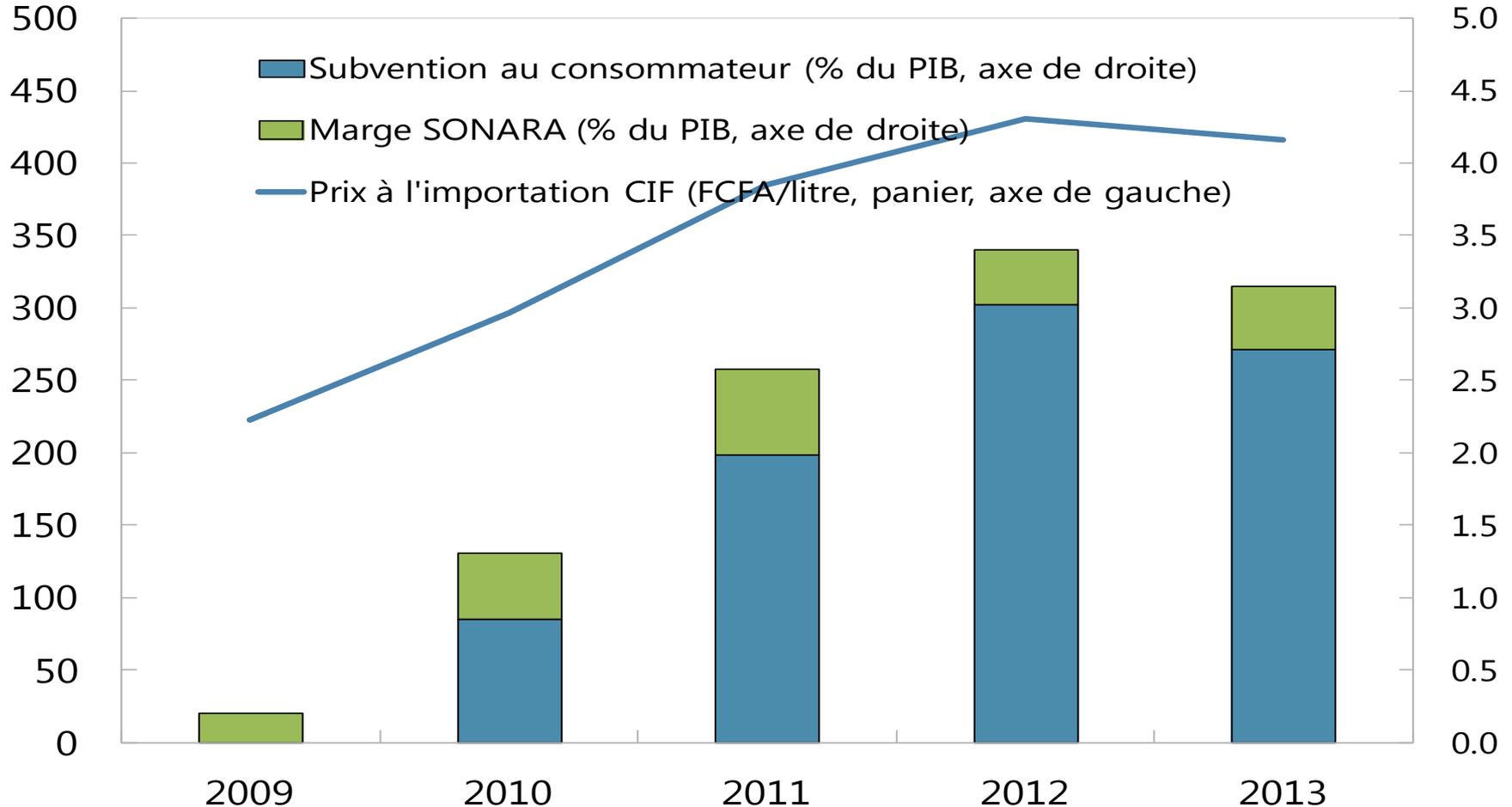


... entraînant des surcoûts importants pour l'Etat.





... La subvention de l'Etat inclut une subvention au consommateur et une subvention à la production





Caractéristiques du système actuel

- ❑ Le coût total de la subvention énergétique sur la période 2009-2012 a été de 944 milliards de FCFA (7.3% du PIB), alors que le coût enregistré dans le budget était de 333 milliards seulement (2.6% du PIB).
- ❑ La marge de la SONARA a presque doublé entre 2009 et 2013 (en raison de son mécanisme basé sur le principe d'«ad valorem»).
- ❑ L'accumulation d'arriérés envers la SONARA compromet la réputation fiduciaire de l'Etat;
- ❑ Les difficultés financières de la SONARA handicapent tout le système bancaire – et la relance de la croissance;



4. Subventions à l'énergie au Cameroun: Implications de l'expérience internationale pour une éventuelle réforme au Cameroun



Options pour le Cameroun: bien penser, bien préparer la réforme

- étudier les coûts et bénéfices que recevront les différents intervenants, leurs intérêts, et leur capacité d'influencer;
- écouter les soucis de tous les intervenants, connaître leur circonstances;
- communiquer clairement, fréquemment; sensibiliser la population au défi, et à son importance;
- identifier les mesures clés de la réforme, et les fixer comme objectifs;
- préparer le cadre réglementaire de la réforme;
- préparer des réformes ciblées, visant à compenser les plus défavorisés; déployer un filet social ciblé et efficace;
- entreprendre des mesures permettant des gains d'efficacité en même temps que les ajustements de prix.



Options pour le Cameroun: les gains d'efficacité

- ❑ Simplifier la formule de fixation des prix pour la rendre plus transparente;
- ❑ Libéraliser l'approvisionnement en produits raffinés en invitant la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers (SCDP) à lancer des appels d'offres compétitifs;
- ❑ Revoir les marges intervenant dans la structure du prix, sur la base de comparaisons internationales et de spécificités camerounaises justifiées.



Options pour le Cameroun: Repenser la relation avec la SONARA

- ❑ Distinguer l'outil de subvention au producteur de celui pour la subvention au consommateur en supprimant la marge SONARA de la formule sans baisser les prix à la pompe, et la remplacer par un transfert budgétaire direct;
- ❑ Définir une subvention à la SONARA basée sur son volume de production et non sa valeur. Cette subvention devrait être conçue de manière à diminuer progressivement au fil du temps.
- ❑ Résoudre la situation des arriérés envers la SONARA avec une approche de reconnaissance de dettes, de provision de liquidité, et éventuellement de renégociation de la valeur des arriérés, afin de réduire le risque que pose la SONARA au système bancaire.



Options pour le Cameroun: l'ajustement des prix

La réticence à l'ajustement du prix s'explique:

- ❑ Par une attente que les hausses et les baisses du prix à l'international vont finir par se neutraliser;
- ❑ Par le souhait d'aider les plus pauvres de manière directe;
- ❑ Par la grande sensibilité politique du sujet;

Mais elle comporte des risques

- ❑ Propres à la taille des montants engagés;
- ❑ Quant à l'incertitude sur les tendances long-terme; ce prix est variable et imprévisible,
- ❑ Quant au signal qu'elle donne à l'économie;
- ❑ Quant à ses conséquences budgétaires;
- ❑ Quant à l'intégrité de la comptabilité publique.



Options pour le Cameroun: l'ajustement des prix

- ❑ Mettre en œuvre un ajustement des prix progressif et régulier, visant à réduire le montant des subventions; coordonner cette initiative avec les pays voisins;
- ❑ Adopter un système de lissage des prix, soit par un mécanisme de moyenne mobile, soit par un mécanisme de bandes (ou une combinaison des deux);
- ❑ Coupler l'introduction d'une hausse des prix des carburants avec celle de réformes dont bénéficieraient les plus défavorisés – donner la priorité à des réformes offrant des bienfaits tangibles immédiats, tels les déjeuners scolaires, ou la connection à l'électricité.



Merci