

FLAMBÉE des risques

Les subventions énergétiques dans les pays à revenu faible ou intermédiaire peuvent peser lourdement sur la santé budgétaire

David Coady, Valentina Flamini et Matias Antonio

LE VIF rebond des cours du pétrole depuis la fin de 2008 met de nouveau en évidence le risque budgétaire encouru par de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire qui subventionnent les carburants. Il y a deux ans, un article de *F&D* prédisait une augmentation en flèche des subventions si les pays continuaient à limiter la répercussion des cours internationaux sur les prix intérieurs (voir «Énergie : les subventions coûtent cher» dans le numéro de *F&D* de juin 2010).

Aujourd'hui, ce risque est devenu réalité.

Après avoir culminé au milieu de 2008, les cours ont chuté pendant six mois, mais le gros de la baisse s'est inversé. Les hausses soutenues des trois dernières années ont porté les cours à la fin de 2011 à près de 80 % de leur crête de la mi-2008. Depuis le deuxième trimestre de 2012, ils évoluent en dents de scie.

Comme ils l'avaient fait face à la flambée des cours jusqu'à la mi-2008, beaucoup de pays à revenu faible ou intermédiaire se sont efforcés de répercuter les hausses récentes sur les prix intérieurs, la plupart d'entre eux dans une proportion moyenne inférieure à 70 % sur les trois dernières années (graphique 1). Cette répercussion a été particulièrement faible dans les pays exportateurs de pétrole — notamment du Moyen-Orient et d'Asie

centrale —, où elle s'est établie à moins de 55 % dans la moitié d'entre eux. En revanche, les pays avancés et émergents d'Europe ont répercuté une plus grande part de l'augmentation des cours.

Des coûts budgétaires onéreux

Pour de nombreux pays, la répercussion incomplète des cours représente un coût budgétaire considérable (graphique 2). Par exemple, à la fin de 2011, il dépassait 2,3 % du PIB dans la moitié des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale, et 1,3 % du PIB dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne.

L'une des grandes différences avec la précédente période de hausse tient à ce que la faible répercussion d'alors était en partie due au taux relativement élevé des taxes à la fin de 2008 dans la plupart des pays. Lorsque les cours ont commencé à baisser au second semestre de 2008, beaucoup de pays, soucieux de rattraper le manque à percevoir, ont à peine répercuté la baisse; le niveau de répercussion est alors tombé à moins de 30 % dans la plupart des pays à revenu faible ou intermédiaire. Quand les cours ont rebondi, les pays dont les taxes dépassaient les normes historiques les ont abaissées pour prévenir une hausse brutale des prix intérieurs.

Dans beaucoup de pays qui ont faiblement répercuté les cours pendant les trois dernières années, le niveau des taxes reste élevé et peut le rester, pour autant que les futures variations des cours soient intégralement répercutées. Cela vaut notamment pour nombre de pays d'Afrique subsaharienne, où les niveaux actuels de taxation sont nettement plus élevés que dans d'autres pays à revenu faible ou intermédiaire. Cependant, beaucoup d'autres pays ayant des niveaux de répercussion réduits ont déjà atteint de faibles niveaux d'imposition; or, pour continuer à amortir la hausse des cours, il leur faudra réduire davantage les taxes. D'autres pays subventionnent déjà la consommation de carburants.

La chute des recettes fiscales et la montée des subventions sont particulièrement inquiétantes dans les pays d'Afrique subsaharienne où les taxes sur les carburants sont une source importante de financement des dépenses de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance (surtout dans l'éducation, la santé et les infrastructures). Près de la moitié des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale ont subventionné la consommation et continuent de le faire, tout comme de nombreux pays d'autres régions.

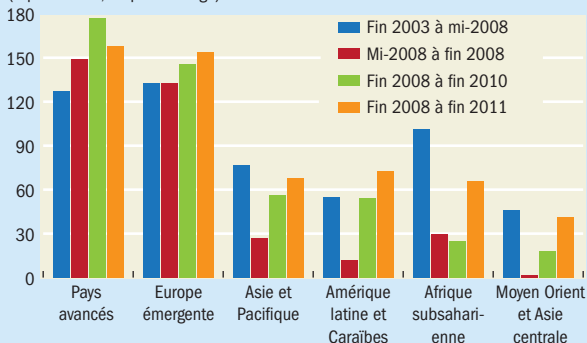
La pratique des subventions dans certains pays du G-20 est contraire à l'engagement énoncé dans le communiqué du Sommet de Pittsburgh de septembre 2009, qui appelle à une élimination

Graphique 1

Des augmentations amorties

Beaucoup de pays à revenu faible ou intermédiaire ne répercutent pas intégralement les variations des cours internationaux des carburants sur les prix intérieurs.

(répercussion, en pourcentage)



Source : calculs des services du FMI.

Note : La répercussion est égale à l'augmentation des prix intérieurs divisée par l'augmentation des cours internationaux (en monnaie nationale dans les deux cas).



Affichage des prix dans une station service de Chongqing, en Chine.

progressive des «subventions inefficaces aux combustibles fossiles». En redoublant d'efforts pour supprimer ces subventions, ces pays pourraient encourager des réformes analogues ailleurs.

Un dossier politiquement sensible

La suppression des subventions peut produire des gains économiques et sociaux substantiels, les subventions encourageant la consommation et le gaspillage. Par exemple, dans bien des pays producteurs de pétrole, les prix à la pompe sont parmi les plus bas du monde, d'où des niveaux de consommation supérieurs à ceux des pays à revenu plus élevé (avec les embouteillages et la pollution qui en résultent). Outre qu'elles ont un effet dissuasif sur le rendement énergétique, les subventions peuvent encourager la contrebande et provoquer des pénuries. Leur coût budgétaire a un effet d'éviction sur les dépenses publiques et les investissements privés prioritaires, et elles profitent surtout aux groupes à revenus plus élevés.

Pourtant, les subventions persistent, en partie à cause de deux facteurs : le manque de crédibilité des réformes et l'effet préjudiciable des hausses de prix sur les plus vulnérables. On doute bien souvent que l'État fera profiter à toute la population l'épargne découlant de la suppression des subventions. Dans

les pays exportateurs, le public considère souvent l'énergie bon marché comme le mécanisme par excellence de partage de la richesse pétrolière. Les groupes plus aisés profitent le plus des carburants bon marché, mais la réforme des subventions peut entraîner une augmentation notable du coût de la vie pour les ménages à faible revenu et une aggravation de la pauvreté.

L'expérience des réformes des subventions donne des enseignements utiles. Une campagne d'information, qui met en lumière le coût des subventions des carburants et établit le lien entre réforme des subventions et augmentation des dépenses publiques prioritaires (dont éducation, santé et infrastructures), peut contribuer à faire adhérer davantage la population aux réformes.

La comptabilisation transparente des subventions est un volet essentiel. Cette stratégie a été utilisée dans plusieurs pays qui ont réussi à réduire les subventions, dont le Ghana, l'Indonésie et la Jordanie. Plus récemment, l'Iran a commencé à augmenter progressivement les prix à la pompe, parmi les plus bas du monde, et a institué un programme de transferts monétaires quasi universels afin d'en atténuer les effets sur la population. Le pays a également instauré un appui aux secteurs à haute intensité énergétique afin de financer l'investissement dans des technologies à haut rendement énergétique.

Là où il existe un dispositif efficace de protection sociale, l'augmentation des crédits pourra contribuer à faire face aux problèmes de pauvreté tout en contenant le coût budgétaire. Les pays dont les programmes de protection sociale sont moins efficaces auront plutôt intérêt à adopter une démarche de réforme plus progressive, si les conditions budgétaires le permettent, pendant que sont renforcés les programmes de protection sociale.

Les risques de rechute

Pour prévenir la résurgence des subventions, il faudrait libéraliser les prix. Dans l'intervalle, les pays peuvent adopter un mécanisme automatique de prix qui assure la répercussion intégrale des cours sur les prix intérieurs. Ce type de mécanisme a bien fonctionné en Afrique du Sud, au Botswana, au Chili, au Libéria, en Turquie et au Zimbabwe.

La tarification automatique n'est pas une panacée. Bien des pays l'ont adoptée, mais pour l'abandonner dès que les cours sont montés en flèche. La fragilité du mécanisme automatique tient en partie à ce que les gouvernements rechignent à répercuter les fortes hausses qu'ils jugent sans doute temporaires et qui pourraient avoir de graves retombées politiques et sociales. Pour dissiper ces craintes, il est possible d'adopter des règles de lissage des prix (par exemple en plafonnant les variations des prix intérieurs), ce qui éviterait de fortes hausses tout en répercutant intégralement les cours internationaux dans le moyen terme. ■

David Coady, Valentina Flamini et Matias Antonio sont respectivement Chef de division adjoint, économiste et assistant de recherche au Département des finances publiques du FMI.

