

RÉFORME DES SUBVENTIONS ÉNERGÉTIQUES

NOTE DE SYNTHÈSE



Les subventions ont pour but de protéger les consommateurs en maintenant les prix bas. Mais elles coûtent cher.

Les subventions coûtent cher à l'État — et donc aux contribuables — et elles peuvent compliquer les efforts que déploient les pouvoirs publics pour réduire les déficits budgétaires et aider directement les pauvres. Elles entrent aussi en concurrence avec d'autres dépenses publiques prioritaires, notamment celles qui sont allouées à la construction de routes, à l'éducation et à la santé.

Tous les consommateurs, riches ou pauvres, bénéficient des subventions dans la mesure où elles font baisser les prix. Les autorités pourraient donc rentabiliser davantage leurs dépenses en supprimant ou en réduisant les subventions et en allouant directement des fonds à des programmes ciblés uniquement sur les pauvres.

Les subventions encouragent la surconsommation d'énergie, qui accélère l'épuisement des ressources naturelles. Elles réduisent aussi les incitations à investir dans d'autres formes d'énergie plus propres.

Mesure des subventions

Les subventions à la production voient souvent le jour parce que les producteurs d'énergie — habituellement des entreprises

Qu'est-ce qu'une subvention énergétique?

Il y en a de deux sortes : les subventions à la *production* et les subventions à la *consommation*.

Les *subventions à la production* entrent en jeu lorsque les prix reçus par les fournisseurs sont supérieurs à un prix de référence ou lorsque les producteurs subissent des pertes en vendant au prix de référence.

Les *subventions à la consommation* ont pour effet que les prix payés par les consommateurs sont inférieurs à un certain prix de référence.

Comment est calculé le prix de référence?

Pour les produits énergétiques négociés sur le marché international, tels que le gaz ou les produits pétroliers, le *prix de référence* utilisé pour calculer les subventions est le cours international corrigé des coûts de transport et de distribution.

Lorsque le produit énergétique ne se négocie pas sur les marchés internationaux (comme l'électricité), le *prix de référence* est le prix auquel le producteur national récupère ses coûts, avec une rentabilité normale.

d'État — sont inefficaces et que leurs coûts de production sont élevés alors qu'ils facturent des prix artificiellement bas. La subvention peut venir du budget de l'État ou bien elle peut être financée par l'entreprise elle-même et se traduire par des pertes d'exploitation ou une baisse des bénéfices. Dans le secteur de l'électricité, les subventions à la production existent aussi en raison du non-paiement des factures et des pertes de distribution, qui réduisent les recettes des entreprises concernées et les empêchent de développer leur capacité de production.

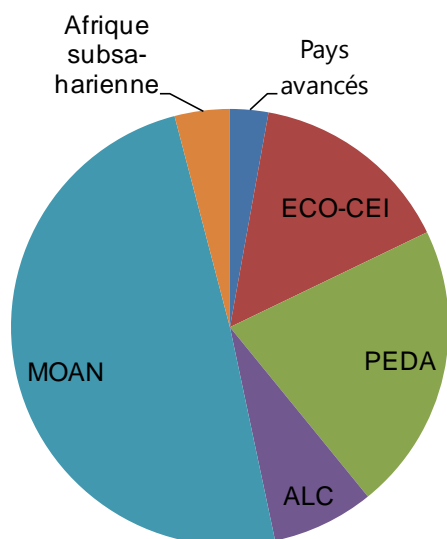
Les subventions à la consommation peuvent comporter deux éléments : une *subvention avant impôts* et une *subvention fiscale*.

Le consommateur d'énergie bénéficie d'une subvention avant impôts lorsque le prix qu'il paie est inférieur à ce qu'il en coûte de lui fournir cette énergie. Prenons l'exemple de l'essence (en nous rappelant que c'est un produit négocié sur les marchés internationaux) : la subvention avant impôts est simplement égale au prix international de l'essence diminué du prix final payé à la pompe par le consommateur.

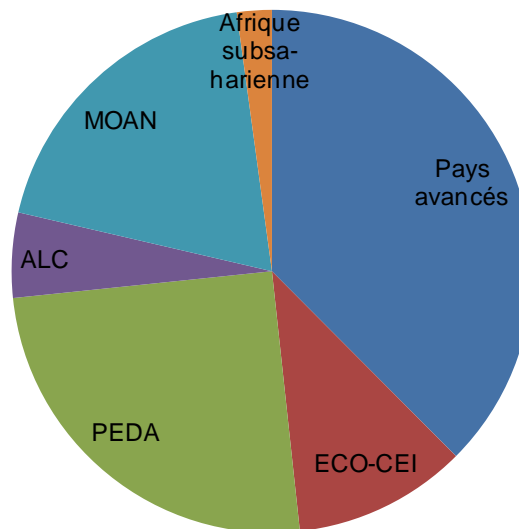
Il y a subvention fiscale si les taxes applicables à l'énergie sont inférieures à leur niveau d'efficacité. Une subvention fiscale prend en compte deux éléments. Premièrement, l'énergie devant être taxée de la même manière que n'importe quel autre produit de consommation, si les taxes énergétiques sont inférieures à cette norme, il y a subvention fiscale. Deuxièmement, certains produits énergétiques contribuent à la pollution et au réchauffement climatique; une taxation efficace suppose que le prix de l'énergie prenne en compte ses effets négatifs sur la société. Dans la plupart des pays, les taxes énergétiques ne remplissent pas ce critère, ce qui veut dire que le coût intégral de la consommation d'énergie n'est pas reflété dans son prix.

Les subventions après impôts sont la somme des subventions avant impôts et des subventions fiscales. Les subventions après impôts sont quatre fois plus élevées que les subventions avant impôts, et les économies avancées en représentent 40 %. Cela dit, en pourcentage du produit intérieur brut, les subventions après impôts sont à peu près huit fois plus élevées dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord que dans les économies avancées.

Total des subventions avant impôts
480 milliards de dollars
(0,7 % du PIB, 2,1 % des recettes)



Total des subventions après impôts
1.900 milliards de dollars
(2,7 % du PIB, 8,1 % des recettes)



- PEDA = pays émergents et en développement d'Asie
- MOAN = Moyen-Orient et Afrique du Nord
- ECO-CEI = Europe centrale et orientale et Communauté des États indépendants
- ALC = Amérique latine et Caraïbes

Efforts de réforme

En 2009, le Groupe des Vingt, composé d'économies avancées et émergentes, a appelé à l'élimination progressive dans tous les pays des subventions inefficaces aux combustibles fossiles et il a réaffirmé cet objectif en 2012.

Malgré les gains qu'ils pourraient en tirer, de nombreux pays ont du mal à réformer les subventions. Lorsque les réformes sont appliquées, les prix augmentent, ce qui donne souvent lieu à de vastes mouvements de protestation de la population.

Si le public est hostile à une réforme des subventions, c'est en partie parce qu'il ne fait pas confiance aux gouvernements pour redéployer les économies budgétaires ainsi réalisées au profit de programmes qui dédommageraient les pauvres et la classe moyenne du renchérissement de l'énergie.

Ce problème est particulièrement aigu dans les pays exportateurs de pétrole, où les subventions sont perçues comme un mécanisme permettant de distribuer à la population les bienfaits des richesses naturelles et où, bien souvent, les capacités d'administrer des programmes sociaux ciblés sont limitées.

Souvent, les gouvernements craignent aussi que la hausse des prix de l'énergie ne mine la compétitivité de leur économie. La réforme des subventions peut aussi être compliquée lorsqu'elle cherche à réduire les inefficiences et les coûts de production, comme c'est souvent le cas dans le secteur de l'électricité.

Plan de réforme

Il n'existe pas de recette unique propre à assurer la réussite d'une réforme des subventions, mais l'expérience de différents pays en la matière permet de conclure que les ingrédients ci-après sont nécessaires :

- un plan de réforme globale du secteur de l'énergie avec des objectifs à long terme clairement définis, accompagné d'une analyse de l'impact des réformes;
- des mesures visant à protéger les pauvres au moyen de transferts monétaires ou quasi monétaires ciblés, ou, si cela n'est pas possible, en cherchant à identifier les programmes ciblés existants qui peuvent être développés rapidement;
- une communication transparente et généralisée ainsi que des consultations avec les parties prenantes, notamment une information sur le volume des subventions et la manière dont elles pèsent sur le budget de l'État;
- une introduction progressive des hausses de prix;
- l'amélioration de l'efficacité des entreprises d'État de manière à réduire les subventions à la production;
- des réformes institutionnelles qui retirent de la sphère politique la fixation des prix de l'énergie, notamment par la mise en place de mécanismes automatiques de fixation des prix.

Le document du FMI, *Réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences*, est disponible à l'adresse www.imf.org/subsidies.