



GUIDE POUR LA RÉFORME DES SUBVENTIONS AUX ÉNERGIES FOSSILES

DESTINÉ AUX DÉCIDEURS POLITIQUES DE L'ASIE DU SUD-EST

RÉSUMÉ



Auteurs :
 Christopher Beaton
 Ivetta Gerasimchuk
 Tara Laan
 Kerry Lang
 Damon Vis-Dunbar
 Peter Wooders

REMERCIEMENTS

L'Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'Institut international du développement durable (IISD) souhaite remercier les chercheurs suivants pour leurs précieuses contributions à ce rapport sous forme de notes de synthèse sur la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam :

- Dr. Khalid Hamid, the Malaysian Institute for Economic Research (MIER)
- Dr. Nimfa Mendoza and Shanti Aubren T. Prado, the Centre for the Advancement of Trade Integration and Facilitation (CATIF)
- Dr. Kannika Thampanishvong and Ms. Prinyarat Laengcharoen, the Thailand Development Research Institute (TDRI)
- Koos Nefjes, Michaela Prokop, Pham Thi Lien Phuong and the rest of the Policy Advisory Team, the United Nations Development Programme (UNDP) Viet Nam

Une première version de cette publication a été revue et corrigée par un large panel d'experts d'Asie du Sud-est ainsi que par des experts des subventions en matière d'énergie. La GSI souhaite remercier en particulier les participants à son forum sur les subventions aux énergies fossiles en Asie du Sud-Est qui a eu lieu en novembre 2012. Ils ont offert des commentaires de qualité sur la structure du document ainsi que son contenu. La GSI tient aussi à remercier les évaluateurs externes qui ont bien voulu relire et annoter les versions antérieures :

- Andrea Bassi, Knowledge Srl and Extraordinary Associate Professor at Stellenbosch University
- Alex Chandra and Lucky Lontoh, Trade Knowledge Network (TKN) Southeast Asia
- David Coady, Expenditure Policy Division at the Fiscal Affairs Department (FAD) of the International Monetary Fund (IMF)
- Jacqueline Cottrell, Green Budget Europe (GBE)
- Moustapha Doukoure, ex-Budget Office of the Federation of Nigeria
- Franz Gerner, World Bank Vietnam Office
- Mark Essex, Facility for Oil Sector Transparency in Nigeria (FOSTER)
- Mark Hashimoto, Ministry of Business, Innovation & Employment, New Zealand
- Faya Hayati, World Bank Indonesia Office
- Dr. Veerapat Kiatfuengfoo, Petroleum and Business Group of the Energy Planning and Policy Office (EPPO), Thailand
- Joy Kim and Anja von Moltke, United Nations Environment Programme (UNEP)
- Masami Kojima, World Bank
- Doug Koplou, Earth Track
- Trevor Morgan, Menecon Consulting
- Koos Nefjes and Michaela Prokop, UNDP Viet Nam
- Xunpeng Shi, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia
- Ronald Steenblik, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
- Armin Wagner, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
- Phyllis Yoshida, U.S. Department of Energy (DoE) and Energy Working Group (EWG) for the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

Ils ont grandement contribué à améliorer la qualité de cette publication. S'il reste des erreurs, elles sont dues aux auteurs.

Finalement, ce travail n'aurait pas pu être entrepris sans les généreux soutiens du Fonds britannique pour la prospérité du bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth, du Secrétariat suisse à l'Économie (SECO), de l'Agence suédoise internationale pour la Coopération et le Développement (SIDA) et de l'Agence norvégienne pour la Coopération et le Développement (NORAD). Les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent pas forcément ceux de ces donateurs et ne doivent par conséquent pas leur être imputés.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE : GUIDE POUR RÉFORMER LES SUBVENTIONS AUX ÉNERGIES FOSSILES

Objectif de ce guide

Il n'existe pas de stratégie toute faite pour réformer les subventions aux énergies fossiles — mais plutôt des étapes de planification génériques, de nombreuses questions communes, ainsi que des défis et solutions potentielles similaires. L'objectif de ce guide est de conseiller les pays quant au processus à suivre pour formuler une stratégie de réforme efficace adaptée à leurs objectifs particuliers ainsi qu'aux circonstances diverses. Il est destiné aux décideurs politiques d'Asie du Sud-Est, mais il peut tout aussi bien s'appliquer à d'autres régions. Ce guide couvre toutes les subventions de nature à réduire le prix des énergies fossiles payé par les consommateurs avec un accent plus marqué sur les produits pétroliers. Il n'inclut pas de conseils concernant les subventions aux autres types d'énergie (comme l'électricité renouvelable, les biocarburants ou l'énergie nucléaire) ni de conseils concernant les subventions aux producteurs des énergies fossiles. Pour des recherches sur ces sujets, veuillez consulter le site internet de la GSI : www.iisd.org/gsi.

Messages clés

Lorsqu'on passe en revue les expériences internationales ayant pour but de réformer les subventions aux énergies fossiles, il en ressort un message principal : Pré-pa-rez la réforme ! Cela peut paraître trivial. Pourtant, trop souvent les pays mettent en place des réformes à la suite d'une crise soudaine ou d'une occasion exceptionnelle et se retrouvent à manquer de la nécessaire coordination interne, de la recherche préliminaire sur le sujet ou du soutien extérieur qui rendrait le changement vraiment décisif. Préparer les réformes est en effet essentiel.

Les subventions aux énergies fossiles sont notoirement un problème structurel venant de loin et qui requiert des solutions, elles aussi, structurelles. De nombreux pays formulent bien ici et là des plans ponctuels pour réduire les subventions énergétiques, mais ils ont tendance à négliger la vue d'ensemble. D'abord, il s'agit de se demander pourquoi de telles subventions aux énergies fossiles existent et comment elles peuvent être retirées de manière permanente. La réforme doit en fait être considérée comme un premier pas vers une transition plus vaste permettant de s'extraire d'un système fondé sur l'assistance sociale indifférenciée, au risque de l'inefficacité économique, pour passer à un système plus stratégique, mieux ciblé et plus sophistiqué. Si la réforme n'est pas conçue dans ce contexte plus large, les subventions reviendront tôt ou tard, sous la pression des mêmes groupes d'intérêts qui avaient obtenu leur instauration.

C'est donc une question politique. En effet, dans la plupart des cas, la politique locale est le plus grand obstacle aux réformes. Organiser le soutien politique en faveur des réformes est par conséquent crucial. Veiller à la crédibilité du processus permet d'instaurer un rapport de confiance avec le gouvernement. Il existe des stratégies de communication pour aider le grand public à comprendre les réformes et à les accepter tout en permettant aux membres du gouvernement de rester non partisans. Cela exige normalement un leadership fort de la part de l'exécutif.

Formuler un objectif positif. La réforme ne doit pas être un but en soi. Le public n'est en général pas inspiré par des idées économiques abstraites comme « réforme des subventions aux énergies fossiles ». La population aspire en général plutôt à des choses qui amélioreront sa qualité de vie de manière tangible et qu'elle perçoit comme des solutions concrètes. La réforme doit donc être le moyen de réaliser ces améliorations tangibles, lesquelles seront ostensiblement mises en avant dans les objectifs de la réforme.

Les gouvernements qui ont osé réformer les subventions aux énergies fossiles offrent de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière de préparation du terrain pour la réforme — mais la diffusion et le partage de ces bons exemples n'est souvent pas optimal. Le présent guide rassemble ces diverses expériences. Il offre une marche à suivre pour amorcer les réformes. Il identifie notamment les bonnes pratiques au travers de trois éléments centraux qui devraient faire partie de tout bon plan de réforme :

- **Fixer le « juste prix »** : ou comment réussir à changer la fixation des prix pour les énergies fossiles ;
- **Gérer les effets induits** : ou comment prévoir les effets des réformes et atténuer ceux qui sont indésirables ;
- **Construire le soutien** : ou comment organiser les équilibres de forces internes, les consultations des milieux intéressés et du grand public ainsi que la communication stratégique, en général.

Rythme des réformes: approche progressive ou « big bang » ?

La stratégie pour augmenter les prix des énergies fossiles subventionnés peut généralement être catégorisée selon l'une des deux approches suivantes : soit progressive, soit de type « big bang ». Elles restent à définir au cas par cas au-delà de leur caractère mutuellement exclusif. Les critères de classification sont en fait :

- L'importance et la soudaineté initiale de la hausse des prix ainsi que la fréquence de sa répétition ultérieurement ;
- Le pourcentage de consommateurs qui ne bénéficieront plus des subventions au terme de la réforme.

La GSI recommande l'approche progressive quand cela est possible. Son avantage principal est de permettre l'adaptation de la stratégie aux conséquences observées des réductions de subventions successives. Cependant, chaque approche a des avantages et des inconvénients. La GSI voit bien que les pays qui connaissent un niveau très élevé de subventions ou les gouvernements qui ont une opposition politique intraitable sont obligés de planifier des réformes massives. Les indications respectives pour des réformes soit « progressives » soit de type « big bang » sont résumées dans le tableau ES1. — Elles devraient être prises en considération pour déterminer quel type d'approche est adapté à quel type de pays. Les études de cas suggèrent qu'une **transition rapide vers des prix de marché a d'autant plus de chances de réussir qu'elle serait inscrite dans une transformation politique et économique de grande ampleur.**

Dans le cas où plusieurs types d'énergies fossiles sont subventionnés, la GSI recommande de procéder aux réformes les unes après les autres en commençant par la plus régressive, autrement dit celle qui favorise le plus ceux qui n'en ont pas besoin. Le gazole par exemple est typiquement utilisé par les consommateurs au-dessus du seuil de pauvreté, et qui peuvent par conséquent plus facilement absorber le choc d'un « big bang ». D'autres types d'énergies sont en revanche plus importants pour les ménages qui ont un faible revenu. Le kérosène, par exemple, ou les combustibles qui permettent de produire une électricité bon marché requièrent souvent un rythme de réforme plus lent. Il n'est cependant pas recommandé de laisser trop de temps s'écouler entre les réformes des différents types d'énergies. Les différences de prix ainsi créées, en particulier si elles sont importantes, peuvent engendrer des reports de consommation dommageables, entre autres distorsions économiques.

Il n'y a jamais de moment parfait pour les réformes ! En revanche, il y a des moments plus opportuns que d'autres, par exemple lorsque les cours internationaux du combustible en question sont à la baisse. Cela vaut particulièrement pour les réformes de type « big bang » avec pour effet induit de diminuer l'ampleur du choc sur les prix. Viser les périodes où la politique est en « état de grâce », comme les périodes postélectorales ou les périodes connaissant une baisse du coût de la vie peut aussi s'avérer une stratégie efficace.

TABLEAU ES1 | COMPARAISON ENTRE L'APPROCHE « BIG BANG » ET L'APPROCHE DITE « PROGRESSIVE » POUR RÉFORMER LE PRIX DE L'ÉNERGIE

Critères de performance	Graduel	« Big bang »
Macroéconomiques		
Réduction des coûts	Graduelle	Instantanée
Effet sur l'inflation & PIB	Limité à chaque augmentation de prix, avec le risque de créer des anticipations inflationnistes.	Important mais sur une courte période.
Microéconomiques et sociaux		
Effets sociaux négatifs sur les ménages et les entreprises	Modérés. Plus faciles à gérer en adaptant le plan de réforme au fur et à mesure. Les ménages et les entreprises ont plus de temps pour s'adapter.	Importants. Risque de déficit de capacité dans le pilotage de la stratégie de réforme. Peu de temps pour que les ménages et les entreprises puissent s'adapter.
Politiques		
Risque accru d'instabilité politique	Modéré, cependant donne le temps à l'opposition de s'organiser contre les réformes.	Elevé.
Utilisation du budget à des fins politiques	Risque élevé. Chaque augmentation de prix requiert un processus politique.	Risque moyen. Une seule augmentation de prix, mais chocs économiques en cascade.
Administratifs		
Risques relatifs à une stratégie de réforme mal conçue	Négligeables à modérés. Il y a du temps pour les éventuels ajustements.	Elevés. Il est difficile de prévoir l'effet à grande échelle des chocs économiques en cascade.
Risques relatifs à une mise en œuvre défectueuse	Plus facilement maîtrisables. Un ajustement constant de la stratégie de réforme est possible.	Elevés. Demande de très bonnes prévisions des impacts ainsi qu'un haut degré de préparation.

Critères de performance	Graduel	« Big bang »
Relatifs au marché de l'énergie		
Réduction de la demande en énergie	Graduelle	Instantanée
Risque de thésaurisation	Elevé. Dépend du fait que le calendrier de l'augmentation des prix soit connu à l'avance ou non.	En général, bas. Avéré si la date du changement de prix est connue à l'avance.

Les éléments clés: tarification, gestion des impacts et mise en place d'un dispositif de soutien

1. Fixer le juste prix ?

En fait, les subventions ne réduisent pas vraiment le coût global de l'énergie, elles répartissent simplement la pression financière sur la population de manière différente. Le consommateur d'énergie subventionnée paie en effet de toute façon la facture en tant que contribuable car le gouvernement doit bien financer les subventions ! — Cette « facture » est payée sinon directement à l'achat de combustible ou d'électricité, du moins par l'intermédiaire de taxes qui diminuent le revenu disponible ou alors par défaut d'investissement public dans les institutions et les infrastructures, notamment celles de l'énergie. Cependant, l'inefficacité avérée des subventions augmente d'autant la facture à charge de la société. Il n'y a par conséquent qu'une seule façon de vraiment minimiser le prix des énergies fossiles (sans intégrer à ce stade leurs externalités négatives) : en se concentrant sur les fondamentaux que sont l'offre et la demande.

Augmenter les prix subventionnés au coup par coup n'est pas suffisant. Une bonne tarification de l'énergie fossile repose sur deux piliers :

1. Des prix basés sur le marché des énergies fossiles
2. La création et l'instauration d'un marché des énergies fossiles compétitif et efficace.

Les mécanismes de tarification des produits pétroliers peuvent varier sous l'influence de quatre facteurs, résumés dans le tableau ES2 ci-dessous. **En vue d'une tarification adéquate, la GSI recommande de ne pas inclure de subventions et de laisser évoluer les tarifs au gré des fluctuations internationales des prix, de façon pleinement transparente et avec un mécanisme d'application universelle.**

TABLEAU ES2 | FACTEURS INFLUENÇANT LA TARIFICATION DES PRODUITS PÉTROLIERS

	Bonne pratique
1. Subventions: dans quelle mesure les subventions réduisent le prix final des énergies fossiles en transférant les coûts sur les gouvernements, les contribuables, les industries de l'énergie ou d'autres acteurs.	Pas de subventions
2. Adaptation: dans quelle mesure les prix domestiques s'accordent aux fluctuations internationales.	Adaptation complète et automatique
3. Transparence: dans quelle mesure les mécanismes de composition et régulation des prix de l'énergie sont divulgués et accessibles.	Transparence complète
4. Adoption: dans quelle mesure le prix avéré des énergies reflète vraiment les tarifs adoptés dans les accords sur les prix des énergies.	Adoption complète

Peu de pays réussissent à passer du jour au lendemain d'un mécanisme de subvention à un prix déterminé à cent pour cent par le marché. La plupart des transitions passent par des politiques de prix intermédiaires qui tendent à amortir les fluctuations. Cela aide les ménages et les entreprises à s'habituer à la volatilité des prix. Cela aide aussi à dissocier dans l'esprit des gens, d'une part, changement de prix et, d'autre part, décision du gouvernement. En général, un mécanisme basé sur une formule de tarification automatique semble être une passerelle idéale vers un système de tarification basé sur les prix courants. Une telle formule est un gage de transparence et de transition contrôlée vers des prix nationaux qui reflètent intégralement les fluctuations internationales. En revanche, les fonds de stabilisation des prix des énergies fossiles finissent invariablement par dépenser trop quand les prix internationaux s'envolent.

Pour essayer de réduire autant que possible les prix, les pays devraient plutôt s'efforcer de tirer parti des fondamentaux de l'offre et de la demande dans l'approvisionnement en énergie, notamment en laissant jouer une concurrence vigoureuse sur un marché doté de règles du jeu équitables. Les autres options pour réduire les coûts domestiques de l'énergie peuvent être notamment : améliorer l'efficacité des canaux de distribution ; promouvoir l'exploration et l'exploitation de nouvelles sources d'énergie non exportables ; réduire le gaspillage de la consommation d'énergie ; installer une capacité de production compétitive sur le territoire national ; mieux lutter contre les pratiques anti-concurrentielles de la part des opérateurs de marché.

2. La gestion des impacts

L'unique raison d'être de la réforme est le gain de prospérité économique, sociale et environnementale. Cependant, à court terme, quelques effets indésirables peuvent aussi se produire. Par exemple, les catégories les plus pauvres et vulnérables de la population auront certainement de la peine à faire face aux augmentations du coût de la vie. L'augmentation des prix des énergies les plus fréquemment utilisées peut aussi rimer avec inflation. Par ailleurs, les réformes peuvent affecter l'accès à l'énergie et le mix énergétique avec toutes les conséquences sociales et environnementales que cela implique.

La première étape vers une gestion efficace des effets collatéraux n'est autre que leur bonne estimation. Cela implique que les répercussions indésirables soient déterminées in extenso et que des mesures d'atténuation idoines soient mises en place avant le jour J. Les effets à la fois directs mais également indirects doivent être pris en compte, d'autant plus que ces derniers sont souvent plus importants. Lorsque les gouvernements ont des ressources, du temps et des données de qualité en suffisance, la GSI leur recommande de procéder à une analyse globale, y compris une analyse statique des impacts directs et une évaluation ex-ante des impacts indirects, à compléter par une analyse macroéconomique dynamique dont l'ambition est d'évaluer l'ensemble des conséquences sur l'économie d'un pays. Si les ressources et les données du pays en question sont plus limitées, la GSI recommande de procéder au minimum à une étude des impacts sociaux, en termes notamment de niveau de vie et de pauvreté, et de passer en revue les expériences documentées par d'autres pays en la matière. Généralement, une approche mixte, tant quantitative que qualitative, est conseillée car la modélisation statique seule ne permet pas de prendre en compte tous les effets.

Dans la mesure du possible, impliquer les parties prenantes, sans oublier les populations les plus vulnérables et les moins bien représentées, dans l'estimation des effets induits et dans le choix des mesures d'atténuation est un atout pour la réussite des réformes. Cela permet de caler le plan de mise en œuvre sur les perceptions des parties prenantes et, ce faisant, de mieux répondre à leurs attentes. Leur degré d'implication dans la réforme s'en trouvera automatiquement augmenté. Naturellement, il peut y avoir des limites d'ordre pratique à inviter l'ensemble des parties prenantes, en particulier dans les pays où les réformes sont controversées et divisent fortement la population.

Les mesures d'atténuation peuvent être classées en trois grandes catégories : a) le séquençage de la réforme, b) les réponses apportées aux impacts indésirables et c) les efforts pour contrer l'augmentation des prix. Les mesures spécifiques ne s'étaleront pas toutes de la même façon dans le temps. Certaines formes transitoires d'assistance sociale et économiques devront être limitées au court terme puis supprimées une fois passée l'onde de choc initiale sur les prix. D'autres mesures en revanche seront maintenues en permanence car elles représentent l'alternative durable aux subventions. L'ensemble des mesures finalement adoptées reflétera inévitablement un mélange de considérations d'ordre technique et de préférences des parties prenantes, sans compter des dispositions reflétant ce qui est politiquement possible. On peut se reporter à la fin de ce sommaire exécutif pour une liste complète d'effets induits et de mesures d'atténuation relatifs aux réformes des subventions aux énergies fossiles.

FIGURE ES1 | TYPES DE MESURES D'ATTÉNUATION USUELLEMENT EMPLOYÉES POUR RÉFORMER LES SUBVENTIONS AUX ÉNERGIES FOSSILES



Se servir de l'élaboration des mesures d'atténuation pour gagner en crédibilité. Les parties prenantes peuvent rester sceptiques, en particulier lorsqu'aussi bien la responsabilité que la transparence sont perçues comme faibles. Une préparation dans la transparence ainsi que l'introduction préalable de mesures d'atténuation — avant que la hausse des prix ne se produise — peuvent contribuer à établir un rapport de confiance.

Mettre en valeur les effets positifs. La gestion des impacts ne doit pas se réduire à une histoire de compensation pour corriger les effets indésirables. Une fois que les mesures d'atténuation des effets induits ont été déterminées, il faut valoriser l'impact positif global de la réforme, montrer de manière convaincante que tout est entrepris dans l'intérêt bien compris de la majorité et insister sur le fait que la situation des plus pauvres et des plus vulnérables ne sera en rien péjorée une fois les mesures d'atténuation mises en place.

3. Mise en place du soutien

Mettre en place le soutien à la réforme peut être compris comme la création de l'espace de négociation nécessaire pour rendre la réforme politiquement possible. La réforme des subventions peut avoir des effets très étendus et requérir une approche très coordonnée de la part du gouvernement. Le large éventail d'acteurs du gouvernement, d'autorités et de juridictions territoriales permet de rassembler des informations importantes pour la réforme. Bien les impliquer tous dès le départ permet d'augmenter la légitimité, la force de conviction et l'efficacité au service de la réforme. Cela montre que le gouvernement parle d'une seule voix en dépit de divergences internes hautement prévisibles. La coordination au sein du gouvernement est donc un ingrédient vital pour le succès de l'opération.

Les bons communicateurs écoutent avant de parler! Pour engager efficacement les réformes, il faut au préalable comprendre comment les parties prenantes perçoivent le processus et les options de changement. Si les ressources et les sensibilités politiques le permettent, la GSI conseille vivement de procéder à des consultations. Ces dernières impliqueront les différents intervenants et leur fourniront des réponses directes. Elles comprendront des consultations publiques des milieux intéressés, des campagnes d'information dans la rue, des discussions de groupe et des ateliers. Les outils tels que les sondages ou les forums en ligne sont aussi efficaces, mais ils laissent moins de place aux interactions. Si les ressources du pays sont insuffisantes ou que la sensibilité politique est trop à vif, la GSI recommande au gouvernement de chercher au minimum à anticiper l'opinion des parties concernées en consultant systématiquement la documentation existante et les médias. Le gouvernement devrait également organiser des concertations avec des experts en énergie ainsi que des représentants des parties concernées.

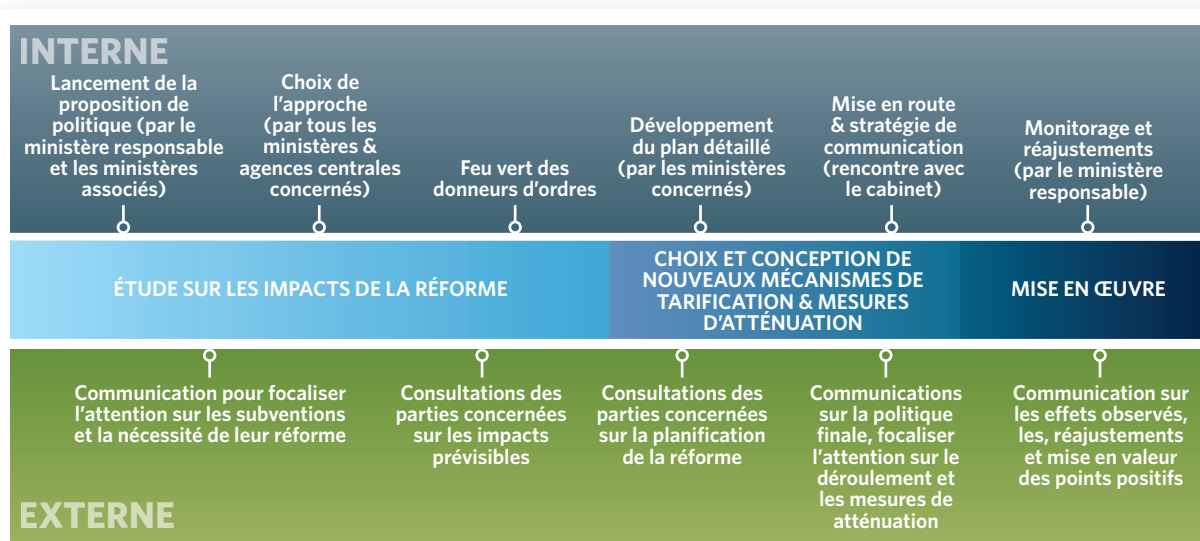
Une bonne communication se concentre sur des messages simples et adaptés à la sensibilité des groupes d'intérêts concernés. Les messages peuvent être tournés de différentes façons, par exemple, « on résout un problème » ou « on saisit une chance ». Souvent la narration du changement instauré par la réforme comblera ces deux aspects. Des exemples de messages inspirés d'analyses de pays sont résumés dans le tableau ES3. De plus, pour bien communiquer, il s'agit d'utiliser les médias qui atteindront le mieux le public visé. Cela peut impliquer des annonces politiques diffusées à la radio, à la télévision, dans les journaux ou au travers de prospectus, de débats ou de sites internet. Certains gouvernements ont utilisé la technique des « jours sans subventions » et ont publié les coûts des subventions chez les détaillants ou sur les factures d'électricité.

TABLEAU ES3 | TYPES DE MESSAGES SUR LA RÉFORME DES SUBVENTIONS AUX ÉNERGIES FOSSILES, UTILISANT TANT LE REGISTRE POSITIF QUE NÉGATIF

Fonction	Sensibiliser sur les problèmes liés aux subventions	Neutraliser l'opposition	Sensibiliser sur les avantages des réformes	Sensibiliser sur le déroulement de la réforme
Exemples de messages	Coûts, inefficacité, comparaison défavorable avec d'autres pays, impacts négatifs sur les pauvres et l'environnement.	Pointer du doigt la contrebande et la corruption, contrer la désinformation.	L'économie pour le budget, l'aide ciblée sur les plus pauvres, le surcroît de moyens à disposition pour le social et les infrastructures, la meilleure qualité de vie.	Expliquer le calendrier des réformes et les mesures d'atténuation destinées aux différentes parties prenantes, souligner les succès obtenus.

Les mesures pour capter le soutien seront plus efficaces si elles sont intégrées dès le départ dans le processus de réforme. Cela implique que la coordination interne, les consultations et la communication, en général, ne soient pas reléguées à la fin du plan de réforme (voir la figure ES2 ci-dessous).

FIGURE ES2 | MODÈLE DU CYCLE POLITIQUE DE LA RÉFORME AVEC LES TEMPS FORTS DANS LA MISE EN PLACE DU SOUTIEN INTERNE ET EXTERNE



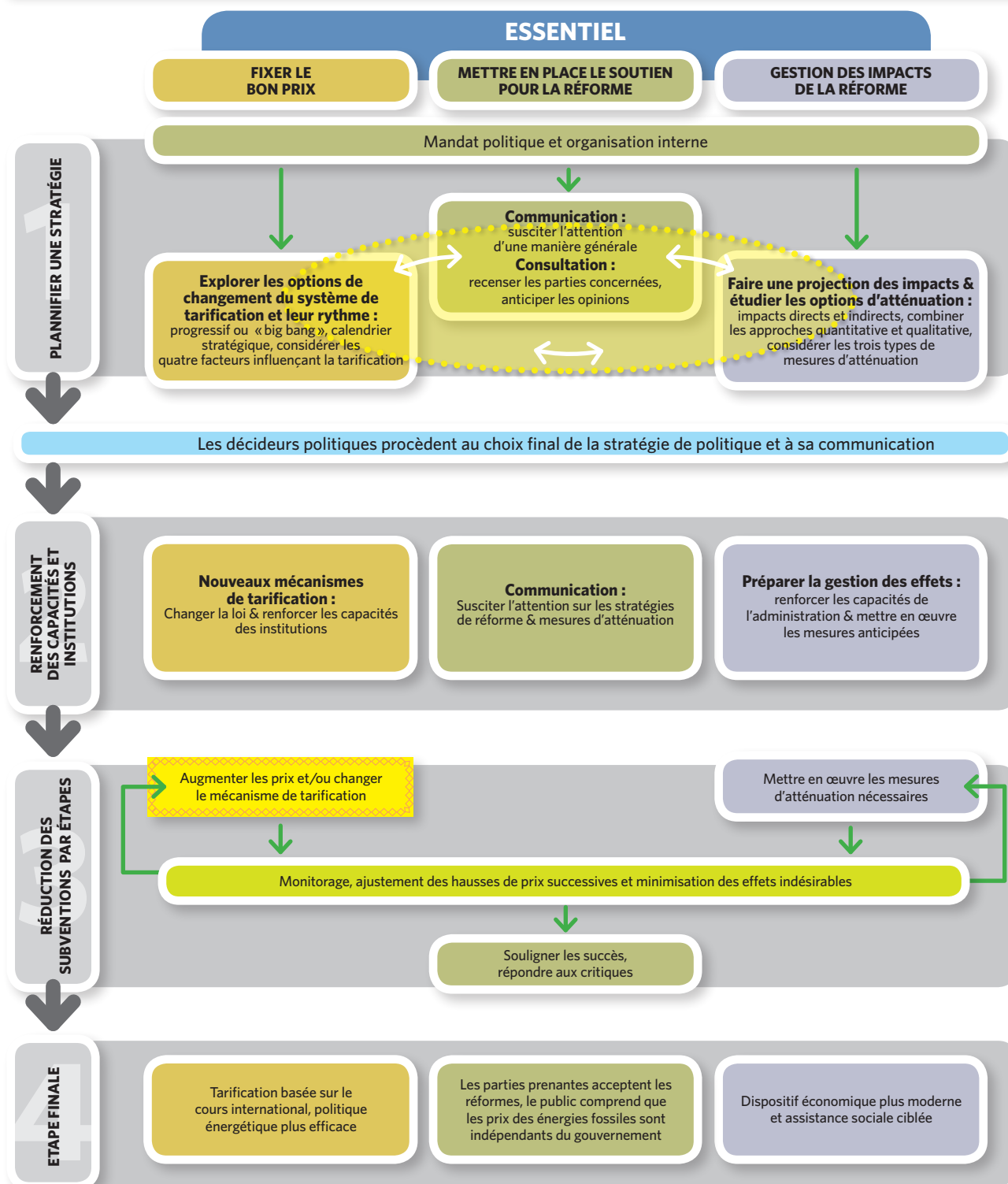
Vue d'ensemble : une approche holistique de la réforme

Les plans pour la réforme des énergies fossiles devraient être conçus selon une approche holistique. Ce guide expose trois éléments principaux qui devraient faire partie d'un tel plan. Ils sont indissociables et doivent être combinés en un processus unique. La configuration d'un processus de réforme idéal est décrit dans le diagramme ci-dessous.

FIGURE ES3 | LES INTERCONNEXIONS DANS UN PROCESSUS DE RÉFORME IDÉAL

Timing

- Planifier une stratégie peut être fait assez rapidement. — Les chapitres 1 & 2 identifient les outils pour des étapes de planification courtes.
- Le calendrier dépend des circonstances et de la situation du pays en question. La GSI recommande de procéder de manière graduelle si possible.



Conséquences pour l'Asie du Sud-Est

Les pays d'Asie du Sud-Est ont une riche expérience en matière de réforme et de réduction des subventions aux énergies fossiles mais ils peinent encore à trouver des solutions pour le long terme. Le dialogue sur les politiques et la publication d'études de cas aident à disséminer les succès et à propager les leçons tirées des expériences des pairs.

Les défis les plus importants dans chaque pays restent l'atténuation des effets indésirables et la mise en place d'un dispositif efficace de soutien à la réforme. De nombreux pays manquent de solutions alternatives aux subventions. Ils sont inquiets pour la gestion de l'inflation résultant de la hausse des prix des carburants. L'opposition politique peut faire dérailler le processus législatif parlementaire ainsi que des consultations publiques soigneusement planifiées. A contrario, une bonne documentation technique, des capacités administratives renforcées ainsi qu'une communication améliorée pourront grandement augmenter les chances de succès.

En fonction des contextes nationaux et des circonstances initiales de la réforme, les besoins vont considérablement différer d'un pays à l'autre. Les Philippines sont par exemple en bonne voie pour atteindre des prix déterminés par le marché international. D'intervention sur les prix il ne reste en effet qu'une taxe réduite sur certains produits pétroliers et quelques mesures compensatoires visant le secteur des transports. À l'inverse, l'Indonésie maintient des prix bas fixés par le gouvernement, tandis que la Thaïlande plafonne les prix des produits pétroliers. La Malaisie a bien établi un plan complet de rationalisation des subventions, mais elle ne l'a pas rendu public en raison du risque politique et a gelé les prix des carburants depuis 2012. Au Vietnam, il est prévu d'abolir les subventions aux énergies fossiles dans le cadre de réformes plus vastes du secteur de l'électricité et des entreprises d'état.

Une bonne préparation qui tire le meilleur parti possible des opportunités présentes est la garantie du changement. Ces opportunités peuvent résulter de circonstances extérieures à l'instar de la chute du cours international du pétrole. A contrario, la pression fiscale peut également s'avérer insupportable lorsque ce cours est très haut. Les opportunités peuvent aussi être internes, comme la nécessité de réformer des infrastructures énergétiques en perdition, « l'état de grâce » suivant des élections ou la baisse abrupte des réserves nationales d'énergie. Avoir préalablement mis en place une feuille de route qui prévoit des mesures d'atténuation immédiates et rende visibles les bénéfices de la réforme au plus grand nombre facilite grandement la transition vers une tarification plus efficace des énergies fossiles.

RÉFLEXION ET COMMENTAIRES

L'Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'Institut international pour le développement durable (IISD) est une initiative entièrement indépendante. Toutes ses activités s'appuient sur la recherche.

La principale question posée est la suivante: comment les subventions interagissent-elles avec le développement durable, soit pour retarder son avènement, soit au contraire pour le promouvoir?

Au moyen d'analyses techniques, de dialogues politiques et de supports de communication adaptés aux besoins des parties prenantes, la GSI cherche à faciliter la mise en œuvre de la réforme des subventions.

Les recommandations politiques de cette publication sont le fruit du savoir accumulé par la GSI tout au long de plus de cinq années de recherches sur les subventions aux énergies fossiles. Elles dérivent aussi des discussions tenues par les décideurs politiques d'Asie du Sud-Est lors du forum IISD-GSI de novembre 2012: <http://www.iisd.org/gsi/news/iisd-gsi-forum-south-east-asia>.

Ce guide est un document évolutif qui sera régulièrement mis à jour au fur et à mesure que le programme de recherche de la GSI continuera à être développé. Réflexions et commentaires sont plus que bienvenus, ils peuvent être adressés directement à: info@globalsubsidies.org.

TABLEAU ES4 | EFFETS INDUITS PAR LA RÉFORME DES SUBVENTIONS SANS LES MESURES D'ATTÉNUATION

Fiscalité		
Négatif		Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des dépenses avec à la clé plus « d'espace fiscal » ▪ Réduction de la dette ▪ Revenu augmenté pour les entreprises d'état dans le secteur de l'énergie
Macroéconomie		
Négatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Chocs à court terme sur le PIB ▪ Augmentation à court ou moyen terme de l'inflation ▪ Vulnérabilité accrue à la volatilité des cours 	...mais → ...mais → ...mais →	Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies fiscales ▪ Plus de régulation par le marché et comptes courants rééquilibrés ▪ Augmentation du PIB à moyen terme ▪ Chutes des prix à plus long terme ▪ Diminution de la demande pour les énergies
Gouvernance		
Négatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque de pratiques anti-compétitives et concurrence insuffisante sur le marché des combustibles 		Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation de la sécurité énergétique, diminution de la demande et davantage d'incitations à l'investissement ▪ Moins d'incitations à la corruption ▪ Moins d'incitations à la contrebande des combustibles
Entreprises et secteurs économiques		
Négatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ A court terme, baisse de la compétitivité internationale des secteurs consommant des combustibles comme : <ul style="list-style-type: none"> - L'agriculture et la pêche - Les industries gourmandes en énergie - Les services de transport 		Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Approvisionnement en énergie plus stable grâce : <ul style="list-style-type: none"> - À des règles du jeu plus équitables - Aux marges restaurées des entreprises du secteur de l'énergie - À l'augmentation des incitations à l'investissement dans la production d'énergie et les infrastructures - À l'augmentation des incitations pour l'efficacité énergétique
Ménages et bien-être collectif		
Négatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Effet régressif dans la mesure où les subventions profitaient tout de même dans une moindre mesure aux ménages plus pauvres ▪ Réduction du revenu des ménages ▪ Perte d'emplois dans les entreprises touchées ▪ Augmentation de la pauvreté ▪ Risque de réduction de l'accès à l'énergie 	...OU...	Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Effet redistributifs dans la mesure où les avantages des subventions étaient surtout accaparés par les ménages les plus aisés
Environnement		
Négatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation des émissions de gaz à effet de serre <ul style="list-style-type: none"> - malgré une amélioration de l'efficacité énergétique - dans l'hypothèse où la consommation se reporterait sur des combustibles fossiles comparativement moins chers mais plus émetteurs de gaz à effet de serre. ▪ Augmentation locale de la pollution de l'air dans l'hypothèse où la consommation se reporterait sur des combustibles fossiles de moindre qualité et sur l'usage traditionnel de la biomasse comme combustible. ▪ Augmentation de la pression sur les ressources forestières si la réaction à la hausse des prix est un recours accru à la biomasse 	...OU... ...OU...	Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diminution des émissions de gaz à effet de serre dans la mesure où l'économie consomme du combustible moins polluant et améliore son efficacité énergétique ▪ Diminution locale de la pollution de l'air dans la mesure où l'économie consomme du combustible moins polluant et améliore son efficacité énergétique ▪ Augmentation de l'utilisation des énergies renouvelables, car elles deviennent plus concurrentielles

TABLEAU ES5 | MESURES POUR ATTÉNUER LES EFFETS INDÉSIRABLES DE LA RÉFORME

Fiscalité	
Mécanismes <ul style="list-style-type: none"> Utiliser une partie des économies de subventions réalisées pour mettre en œuvre les mesures d'atténuation 	Impact souhaité <ul style="list-style-type: none"> Cela dépend du type de dépenses, voir exemples ci-dessous.
Macroéconomie	
Mécanismes <ul style="list-style-type: none"> Approche de sortie progressive des subventions Approche de type « Big bang » Baisse temporaire des frais et taxes sur les énergies Réformer pendant les périodes de faible inflation Mécanismes de stabilisation des prix des énergies 	Impact souhaité <ul style="list-style-type: none"> Amortir les chocs sur le PIB et l'inflation Choc salutaire avec atténuation du risque inflationniste dû aux anticipations des acteurs Modère la hausse des prix Diminue le niveau absolu de l'inflation après la réforme Diminue la volatilité
Gouvernance	
Mécanisme <ul style="list-style-type: none"> Introduire ou renforcer la loi sur la concurrence 	Impact souhaité <ul style="list-style-type: none"> Conduit à des marchés optimaux libres de tout cartel
Entreprises et secteurs économiques	
Mécanismes <ul style="list-style-type: none"> Approche de sortie progressive des subventions Desserrer le contrôle sur les autres prix (notamment la nourriture et les transports) Compensations à court terme pour certains secteurs clés Promouvoir les audits énergétiques Promouvoir l'accès au crédit, prêts bonifiés, microcrédits 	Effets associés <ul style="list-style-type: none"> Les industries peuvent s'adapter, moins de chocs pour les secteurs de l'exportation Les producteurs peuvent répercuter la hausse des prix sur les consommateurs Aide à gérer la hausse des prix, donne du temps pour l'adaptation Aide à valoriser les occasions d'augmenter l'efficacité énergétique Aide les entreprises à étaler les chocs sur une plus longue période ou à investir dans des mesures à même d'augmenter l'efficacité énergétique.
Ménages et bien-être social	
Mécanismes <ul style="list-style-type: none"> Augmentation du budget des agences et fonds d'aide sociale ou de ceux promouvant l'accès à l'énergie Promotion de l'accès à la santé et à l'éducation (notamment en améliorant les infrastructures, les programmes et le service public) Programmes d'infrastructure (notamment électrification, accès à l'énergie, traitement des eaux usées, accès à l'eau courante, réseau routier, transports publics, etc.) Transferts financiers : augmenter le seuil de taxation des revenus, le salaire minimum, les transferts directs (conditionnels & inconditionnels), les transferts en nature (nourriture, eau, etc.) ainsi que le subventionnement de certains biens sociaux importants 	Effets associés <ul style="list-style-type: none"> Contre les effets régressifs en utilisant ou améliorant les capacités existantes Augmentation du revenu disponible, amélioration du bien-être en matière de santé et amélioration des perspectives économiques sur le long terme. Accroissement du bien-être en: i) facilitant l'accès aux biens et services; ii) promouvant la prospérité économique générale liée aux infrastructures; et iii) améliorant l'accès à l'emploi. Contre la diminution du revenu disponible des ménages les plus pauvres induite par la hausse des prix de l'énergie.
Environnement	
Mécanismes <ul style="list-style-type: none"> Renforcer la législation sur l'exploitation des ressources naturelles Élaborer des programmes en vue d'une exploitation durable de la biomasse à usage énergétique Investissements dans le déploiement des énergies propres 	Effets associés <ul style="list-style-type: none"> Exploitation plus durable des ressources naturelles Production durable Réduire ou éviter les effets négatifs d'un transfert de consommation vers des énergies encore plus polluantes.

Sources : tableaux basés sur une revue de la littérature à propos des réformes entreprises dans 21 pays, incluant les documents suivants GSI (2012) et Aramide et coll. (2012); Beaton & Lontoh (2010); Breisinger, Engelke & Ecker (2011); Burniaux, Chanteau, Dellink, Duval & Jamet (2009); Clements, Jung & Gupta (2003); Coody, Gillingham, Ossowski, Piotrowski, Tareq & Tyson (2010); Coody & Newhouse (2006b); El Said & Leigh (2006); Ellis (2010); del Granado, Coody & Gillingham (2012); Hassanzadeh (2012); International Monetary Fund (IMF) (2008); IMF (2012); Kojima (2009); Laan (2011); Mendoza (à paraître); OCDE (2011); de Oliveira (2010); Solanko (2011); Soni, Chatterjee & Bandyopadhyay (2012); Suwala (2010); Yusuf, Komarulzaman, Hermawan, Hartono & Sjahrir (2010).



GSI Global
Subsidies
Initiative



IISD

International Institute for
Sustainable Development