



Réduire le prix exorbitant de l'énergie bon marché

Installations pétrolières de l'île de Kharg en République islamique d'Iran.

Dominique Guillaume et Roman Zytek

DÉPUIS quelques années, à cause de la hausse du cours du pétrole, les gouvernements des pays producteurs doivent faire un choix bien difficile : faut-il dépenser plus en subventions pour permettre à leurs citoyens d'avoir accès à une essence bon marché, ou faut-il diminuer, voire éliminer, les subventions et laisser le marché s'autoréguler? Certains pays producteurs, comme la République islamique d'Iran, ont déjà adopté des mesures visant à éliminer les subventions dans le pays.

En laissant les prix nationaux de l'énergie monter jusqu'aux prix internationaux, les dirigeants pourraient limiter le gaspillage et augmenter les recettes tirées des exportations lucratives d'hydrocarbures. Ils pourraient alors redistribuer la majorité des recettes correspondant à l'augmentation du prix sous forme d'un dividende pétrolier, ce qui ferait accepter cette augmentation par la population.

Néanmoins, pour réussir, les réformes de ce type doivent s'accompagner de politiques microéconomiques et macroéconomiques, faute de quoi les hausses brutales de prix peuvent facilement conduire à des émeutes (comme cela a déjà été le cas dans de nombreux pays), à une inflation élevée ou à d'autres pertes économiques et coûts sociaux.

Les prix de l'énergie et la consommation

Lorsque les prix mondiaux de l'énergie étaient bas, entre 1940 et 1960 et dans les années 80 et 90, les pays exportateurs trouvaient qu'il était facile de partager la manne pétrolière en offrant l'essence, le diesel ou le gaz à leurs consommateurs nationaux. De plus les ressources énergétiques abondantes et bon marché ont attiré les investissements et permis de créer les emplois si nécessaires. Tant que les prix de vente nationaux couvraient les coûts de production, la question des subventions ne se posait pas.

Les choses ont beaucoup changé depuis dix ans. En ce qui concerne l'offre, les prix bas et l'excédent capacitaire des années 80 et 90 maintenaient les investissements dans l'exploration et l'extraction d'hydrocarbures à des niveaux limités. En ce qui concerne la demande, les prix bas stimulaient la demande mondiale. L'expansion rapide de nombreux pays émergents à forte population, comme la Chine et l'Inde, a continué de pousser la demande à la hausse avec la croissance d'une classe moyenne mondiale gourmande en énergie.

La croissance de la demande étant supérieure à celle de l'offre, le cours du brut est passé de 17 dollars le baril en 1998 à 97 dollars en moyenne en 2008. Le cours élevé du pétrole a fait prendre conscience aux gouvernements des

Il n'est pas simple de supprimer les subventions à l'énergie, mais les pays exportateurs de pétrole qui le feront y gagneront nettement

pays exportateurs que le prix anormalement bas des produits pétroliers sur leur marché intérieur leur faisait perdre plusieurs milliards de dollars de recettes potentielles. Les autorités se sont alors demandé s'il n'y aurait pas mieux à faire que de distribuer gratuitement, ou presque, une ressource qui serait très rentable si elle était vendue sur le marché international.

Au niveau mondial, la hausse du cours du pétrole de 29 dollars le baril en moyenne en 2003 à environ 145 dollars en juillet 2008 a fait passer le coût des subventions aux produits pétroliers de 54 milliards de dollars en 2003 à un record annualisé de 518 milliards à la mi-2008, dont les deux tiers dans les pays exportateurs (graphique 1). Dans le même temps, la demande en produits pétroliers a crû de plus de 10 % dans ces pays, un rythme bien plus élevé qu'en Inde ou en Chine. À l'inverse, aux États-Unis, où les prix reflètent les variations du marché, les prix de l'essence ont presque triplé : le prix moyen du gallon est passé de 1,64 dollars en 2003 à 3,21 dollars en 2008, ce qui a atténué la demande (graphique 2).

Coûteuse énergie bon marché!

L'idée selon laquelle une énergie bon marché n'a que des avantages pour ses utilisateurs est de plus en plus remise en question :

il peut être dangereux de respirer l'air des villes des pays producteurs, et la circulation pare-chocs contre pare-chocs au Caire, à Caracas, Djakarta, Kuala Lumpur, Lagos ou Téhéran coûte cher en temps, en stress et en perte de productivité et de revenus.

Il est tout aussi douteux de dire que l'énergie bon marché soutient le développement économique. Il a été montré que l'intensité énergétique (soit la consommation d'énergie par unité produite) augmente avec les subventions à l'énergie (graphique 3). L'accès à une énergie bon marché n'incite pas à faire d'économies d'énergie et, là où la production est principalement destinée au marché intérieur, retarde la production de biens peu gourmands en énergie, des automobiles par exemple, qui soient commercialisables sur les marchés internationaux. Cette incapacité à participer aux marchés internationaux empêche la spécialisation et ralentit la croissance économique et la création d'emplois. Les tentatives de diversification de l'économie échouent donc, et les pays producteurs de pétrole se retrouvent encore plus soumis aux variations des marchés internationaux de l'énergie.

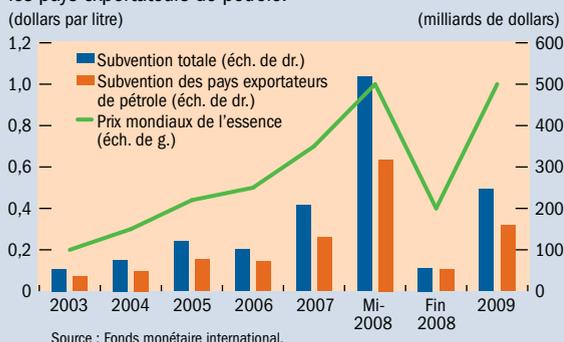
Enfin, l'équité sociale ne justifie pas d'avoir des prix de l'énergie bas. Ils profitent en fait aux plus gros consommateurs d'énergie, qui sont généralement les plus riches et les plus à même de se permettre de grosses voitures et autres équipements gourmands en énergie.

Les dirigeants des pays exportateurs de pétrole commencent à comprendre qu'il leur faut mettre en œuvre des réformes visant à renforcer l'efficacité économique et la compétitivité pour accélérer la croissance dans le secteur non pétrolier et créer des emplois. La communauté internationale soutient aujourd'hui de telles mesures. Au sommet du G-20 de Pittsburgh en 2009, les participants ont annoncé vouloir «rationaliser et abandonner progressivement à moyen terme les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation» et demandé aux institutions financières internationales de «soutenir les pays dans ce processus». Plusieurs pays exportateurs de pétrole étudient actuellement de près la possibilité d'éliminer les subventions à l'énergie.

Graphique 1

Le plein de subventions

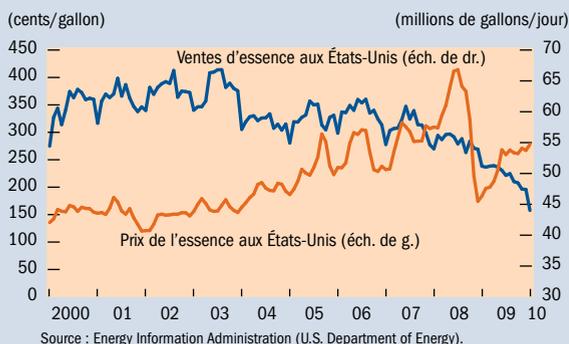
Avec la hausse du prix de l'essence, les subventions énergétiques sont montées en flèche, surtout dans les pays exportateurs de pétrole.



Graphique 2

Hausse des prix, baisse de la consommation

Alors que la consommation d'essence a baissé aux États-Unis, elle continue d'augmenter rapidement dans les pays qui subventionnent l'énergie.

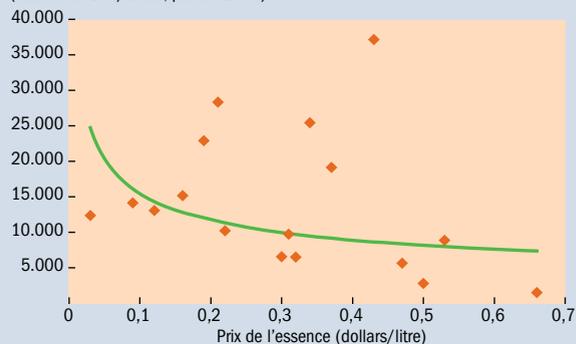


Graphique 3

Consommation d'énergie dans les pays qui la subventionnent

Une énergie bon marché n'incite pas aux économies d'énergie ni à la fabrication de produits peu gourmands en énergie.

(milliers de BTU/dollar, prix de 2000)



Éliminer les subventions nationales à l'énergie est un processus risqué, comme l'ont montré les troubles qui ont eu lieu dans certains pays. Pour la plupart, les gens sont très attachés à ces prix bas de l'énergie même s'ils savent que ce n'est pas le meilleur moyen de profiter de la richesse nationale. Il peut également y avoir une vraie méfiance envers les autorités. L'exemple des pays d'Europe orientale dans les années 90 montre néanmoins qu'une réforme des prix de l'énergie peut réussir si elle est préparée et mise en œuvre en tenant compte de certaines questions microéconomiques et macroéconomiques (Guillaume and Zytek, 2010).

Expliquer la réforme et la mettre en œuvre

Les réformes doivent être soutenues par l'opinion. On peut facilement mettre en œuvre et faire comprendre un programme simple d'attribution d'une allocation à tous les foyers pour compenser l'augmentation de prix. Cela revient en fait à continuer de distribuer la richesse énergétique à tous les citoyens tout en rationalisant la consommation d'énergie. Les gouvernements pourraient également essayer de mettre au point un programme de transferts financiers ciblés. Cependant, privilégier certains groupes de bénéficiaires (les pauvres) à l'exclusion d'autres (la classe moyenne) risque de faire perdre le soutien d'acteurs essentiels de la réforme.

L'ajustement dans le secteur privé est un élément tout aussi important, quoique moins évident, de la réforme des prix de l'énergie. Une forte augmentation des prix de l'énergie dans les pays où les entreprises l'obtiennent à très bas prix depuis des dizaines d'années nécessitera une restructuration en profondeur de l'outil de production. Le passage d'une économie à haute intensité énergétique à une économie à basse intensité énergétique peut prendre du temps et être assez agité. En effet, les entreprises ne peuvent pas abandonner leurs machines et produits du jour au lendemain et les remplacer par des matériels et des technologies modernes et efficaces. Il s'avère néanmoins que c'est dans les pays où la restructuration des entreprises s'est enclenchée vite, de façon crédible et irréversible après la libéralisation des prix de l'énergie, que les plus grands gains d'efficacité énergétique ont été enregistrés. À l'inverse, les pays où il y a eu réticence et retard dans la restructuration ont eu de moins bons résultats économiques, une croissance faible et une inflation forte.

Les entreprises considéreront que l'augmentation des prix de l'énergie est crédible uniquement si les fournisseurs d'énergie peuvent interrompre leurs livraisons aux consommateurs qui accumulent les arriérés. En parallèle, les consommateurs d'énergie doivent pouvoir ajuster leurs offres de produits et leurs prix de façon à couvrir leurs dépenses énergétiques par leurs recettes propres plutôt que par des prêts bancaires ou des subventions publiques. Bien que l'élimination des subventions à l'énergie poussent les coûts et les prix à la hausse, y compris pour de nombreux biens de consommation courante, les autorités doivent éviter de mettre en œuvre un contrôle des prix pour limiter la répercussion de l'augmentation des prix de l'énergie. Une telle politique ne ferait que transférer les pertes des producteurs d'énergie aux consommateurs commerciaux. Des mesures de soutien, sous forme de crédits d'impôt ou d'aides financières bien ciblées pour les entreprises en restructuration, peuvent aider à assurer la rentabilité des entreprises tout en les incitant à faire le choix de technologies efficaces.

Il faut également renforcer le suivi de l'attribution des prêts bancaires pour éviter que les banques ne soient contraintes d'aider les entreprises inefficaces en leur accordant des prêts à des conditions très favorables. Les banques doivent maintenir une certaine distance par rapport aux entreprises et n'entretenir avec elles que des relations de créancier à débiteur pour minimiser le risque de conséquence négative de la réforme sur leurs bilans.

Politiques macroéconomiques

En plus de ces éléments microéconomiques, la réforme des prix de l'énergie doit s'accompagner de politiques macroéconomiques réfléchies et coordonnées. Il faut des politiques budgétaire, monétaire et de change transparentes et coordonnées de façon à limiter tant la volatilité des prix dans la durée que les distorsions de marché qui l'accompagnent.

Plus précisément, les politiques budgétaires doivent donc prévoir de redistribuer aux ménages et aux entreprises une partie des recettes tirées de l'augmentation des prix, mais prévoir également de constituer des réserves pour aider temporairement des institutions importantes du point de vue social, comme les écoles ou le système de santé, ou les groupes les plus vulnérables, comme les personnes licenciées suite à la fermeture de grandes entreprises inefficaces dans des secteurs où les emplois sont rares. En l'absence de telles réserves, les autorités pourraient se laisser aller à réagir à chaud à la pression politique et utiliser un financement quasi budgétaire par les banques ou imposer des mesures administratives, comme des quotas de livraison d'énergie ou des réductions temporaires de prix pour certains utilisateurs, ce qui introduirait des distorsions et compromettrait la réforme.

La politique de change pose des questions d'un autre ordre dans la mesure où de nombreux pays producteurs de pétrole à fortes subventions ont des taux de change fixes ou pilotés au plus juste. Si le taux de change nominal reste inchangé, la compétitivité en souffrira et on verra augmenter la pression politique pour introduire des droits de douane ou autres mesures de protection non tarifaires à effet de distorsion. Cela est particulièrement vrai dans les pays où les prix avant la réforme sont beaucoup plus bas que les prix internationaux. Si on laisse la monnaie se déprécier ou flotter sans adopter aussi des mesures budgétaires ou monétaires, les pressions inflationnistes se feront sentir, la dollarisation se répandra et la confiance dans la monnaie nationale en pâtira.

Une politique monétaire serrée pourra limiter les effets secondaires d'une augmentation des prix sur le niveau global des prix, mais la mise en œuvre d'une telle politique monétaire pendant une réforme de ce type n'est pas aisée, notamment dans les pays où les ajustements de prix nécessaires sont très grands. D'autant que l'objectif d'une telle réforme est bien de modifier la structure même de l'économie. ■

Dominique Guillaume est Chef de division adjoint et Roman Zytek économiste principal au Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI.

Bibliographie :

- Zytek, Roman, 2008, "Subsidies in the Islamic Republic of Iran," IMF Selected Issues Paper, June.
- D. Guillaume and R. Zytek, 2010, "The Economics of Energy Price Reform in the Islamic Republic of Iran," IMF Selected Issues Paper, January.