

# Réforme des subventions énergétiques en Afrique subsaharienne

expériences et enseignements

Avril 2013



A staff team led by Trevor Alleyne

Département Afrique

**Réforme des subventions  
énergétiques en Afrique  
subsaharienne**  
expériences et enseignements

Avril 2013

F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L

© 2013 International Monetary Fund

**Cataloging-in-Publication Data**  
**Joint Bank-Fund Library**

Energy subsidy reform in Sub-Saharan Africa: experiences and lessons — Washington, D.C.: International Monetary Fund, [2013] 73, 46 p. : col. ill., col. maps ; cm.

At head of title: African Department.

Includes bibliographical references.

ISBN: 978-1-48436-354-7 (English)

ISBN: 978-1-47555-918-7 (French)

1. Energy policy—Africa, Sub-Saharan. 2. Electric utilities—Government policy—Africa, Sub-Saharan. 3. Fuel—Prices—Africa, Sub-Saharan. 4. Poor—Energy assistance—Africa, Sub-Saharan. I. International Monetary Fund. African Department.

HD9502.A357 E53 2013

Disclaimer: The views expressed in this book are those of the authors and should not be reported as or attributed to the International Monetary Fund, its Executive Board, or the governments of any of its member countries.

Please send orders to:

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Tel.: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

E-mail: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

Internet: [www.elibrary.imf.org](http://www.elibrary.imf.org)

[www.imfbookstore.org](http://www.imfbookstore.org)

# Table des matières

<b>Résumé analytique</b>	<a href="#"><u>vii</u></a>
<b>Introduction</b>	<a href="#"><u>xiii</u></a>
<b>1. Subventions énergétiques en Afrique subsaharienne: Faits Saillants</b>	<a href="#"><u>1</u></a>
Évolution récente des prix des carburants et répercussions budgétaires	<a href="#"><u>1</u></a>
Subventions à l'électricité et tarifs permettant de recouvrer les coûts	<a href="#"><u>7</u></a>
Qui profite des subventions énergétiques?	<a href="#"><u>16</u></a>
Subventions énergétiques et efficacité économique	<a href="#"><u>20</u></a>
<b>2. Réforme du secteur de l'électricité: enseignements et options</b>	<a href="#"><u>29</u></a>
Introduction	<a href="#"><u>29</u></a>
Planification des besoins énergétiques et structure institutionnelle du secteur de l'électricité	<a href="#"><u>35</u></a>
Amélioration de l'efficacité, réduction des coûts et accroissement des recettes	<a href="#"><u>36</u></a>
Structure, modifications et ciblage des tarifs	<a href="#"><u>40</u></a>
Accès	<a href="#"><u>42</u></a>
Commerce régional de l'électricité	<a href="#"><u>42</u></a>
<b>3. Enseignements tirés des tentatives de réforme des subventions énergétiques</b>	<a href="#"><u>45</u></a>
Pourquoi les subventions énergétiques sont-elles si attrayantes et si difficiles à éliminer?	<a href="#"><u>46</u></a>
Une stratégie de réforme des subventions aux produits pétroliers	<a href="#"><u>49</u></a>
<b>Annexe 1. Enquête sur les subventions aux carburants et à l'électricité en Afrique subsaharienne</b>	<a href="#"><u>61</u></a>
Aperçu général	<a href="#"><u>61</u></a>
Quantification des subventions aux carburants et à l'électricité	<a href="#"><u>66</u></a>
Quantification des engagements éventuels	<a href="#"><u>67</u></a>
Conclusions	<a href="#"><u>68</u></a>
<b>Annexe 2. Pratiques optimales en matière de fixation des prix de détail des carburants</b>	<a href="#"><u>69</u></a>

**Encadrés**

Encadré 1. Méthodologies et principaux concepts	<a href="#">2</a>
Encadré 2. Avantages procurés par les réformes de l'énergie au Kenya et en Ouganda	<a href="#">33</a>
Encadré 3. Mali: le programme d'électrification rurale permet d'élargir l'accès aux services d'électricité	<a href="#">43</a>
Encadré 4. Utilisation du surcroît d'espace budgétaire résultant de la réforme énergétique	<a href="#">54</a>
Encadré 5. Mesures d'atténuation—expériences d'autres pays	<a href="#">57</a>

**Graphiques**

Graphique 1. Prix mondiaux des produits pétroliers, (en dollars E.U. le litre)	<a href="#">5</a>
Graphique 2. Répercussion des prix des carburants, taxes sur les carburants et coûts budgétaires	<a href="#">6</a>
Graphique 3a. Afrique subsaharienne: subventions aux carburants avant impôts, 2012	<a href="#">8</a>
Graphique 3b. Afrique subsaharienne: subvention après impôts, 2012	<a href="#">9</a>
Graphique 4. Afrique subsaharienne: mécanisme de tarification de l'électricité	<a href="#">10</a>
Graphique 5. Afrique subsaharienne: subventions explicites au titre de l'électricité	<a href="#">11</a>
Graphique 6. Pays d'Afrique subsaharienne: coût moyen de la production d'électricité	<a href="#">12</a>
Graphique 7. Recouvrement des coûts: tarifs moyens en pourcentage des coûts historiques moyens	<a href="#">12</a>
Graphique 8. Pays d'Afrique subsaharienne: pertes en ligne des sociétés d'électricité	<a href="#">13</a>
Graphique 9. Pays d'Afrique subsaharienne: déficits quasi-budgétaires des sociétés	<a href="#">14</a>
Graphique 10. Afrique subsaharienne: tarifs effectifs appliqués aux consommateurs résidentiels par niveau de consommation	<a href="#">17</a>
Graphique 11. Afrique subsaharienne: répartition des avantages procurés par les subventions aux carburants	<a href="#">18</a>
Graphique 12. Répartition de l'impact direct de la hausse des prix de l'essence et du kérosène	<a href="#">20</a>
Graphique 13. Pertes d'efficacité associée à la subvention aux carburants	<a href="#">21</a>

Graphique 14. Taxes sur les carburants par rapport à la consommation d'énergie par habitant dans le secteur routier, 2003–08	<a href="#">22</a>
Graphique 15. Recouvrement des coûts par les sociétés d'électricité et facilité d'accès à l'électricité	<a href="#">23</a>
Graphique 16. Subventions énergétiques et dépenses publiques au titre de l'éducation et de la santé	<a href="#">25</a>
Graphique 17. Taxes sur les carburants et émissions de CO <sub>2</sub>	<a href="#">27</a>
Graphique 18. Afrique subsaharienne: production d'électricité par rapport aux autres régions, 1975–2009	<a href="#">30</a>
Graphique 19. Afrique subsaharienne: tarifs appliqués à la clientèle résidentielle par rapport aux autres régions	<a href="#">31</a>
Graphique 20. Afrique subsaharienne: coûts moyens et tarifs appliqués aux consommateurs résidentiels, par rapport aux autres régions	<a href="#">31</a>
Graphique 21. Afrique subsaharienne: économies pouvant résulter du commerce transfrontier de l'électricité	<a href="#">44</a>
Graphique A1. Prévalence des politiques de tarification, juin 2012	<a href="#">64</a>
Graphique A2. Prévalence de subventions explicites, juin 2012	<a href="#">64</a>
Graphique A3. Tentatives récentes de réforme des subventions énergétiques	<a href="#">65</a>
Graphique A4. Subventions aux carburants et à l'électricité en pourcentage du PIB	<a href="#">66</a>
Graphique A5. Estimation des engagements éventuels en pourcentage du PIB	<a href="#">67</a>
Graphique A6. Mali: simulations de l'impact d'autres mécanismes de prix, 2006	<a href="#">71</a>

### Tableaux

Tableaux 1. Pays d'Afrique subsaharienne: évolution des déficits quasi-budgétaires des sociétés d'électricité	<a href="#">15</a>
Tableaux 2. Afrique subsaharienne: dépenses par habitant des ménages, par groupe de revenu	<a href="#">16</a>
Tableaux 3. Afrique subsaharienne: impact total sur le bien-être d'une augmentation des prix de l'énergie, par quintile de consommation	<a href="#">19</a>

### Annexe: Tableau

Tableaux 1. Afrique subsaharienne: subvention après impôts des produits pétroliers et déficits quasi-budgétaires du secteur de l'énergie	<a href="#">62</a>
--	--------------------

## Supplément

### Études de cas sur la réforme des subventions à l'énergie en Afrique subsaharienne: expérience et enseignements

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 1. Études de cas sur la réforme des subventions aux carburants  | <a href="#"><u>81</u></a>  |
| A. Ghana  | <a href="#"><u>81</u></a>  |
| B. Namibie  | <a href="#"><u>88</u></a>  |
| C. Niger  | <a href="#"><u>94</u></a>  |
| D. Nigéria  | <a href="#"><u>101</u></a> |
| 2. Études de cas sur la réforme des subventions à l'électricité | <a href="#"><u>109</u></a> |
| A. Kenya  | <a href="#"><u>109</u></a> |
| B. Ouganda  | <a href="#"><u>116</u></a> |

## Résumé analytique

*Il est essentiel de procéder à la réforme des subventions aux carburants et à l'électricité en Afrique subsaharienne afin d'assurer l'approvisionnement énergétique dont la région aura besoin pour réaliser son potentiel de croissance. Bien que les subventions continuent d'absorber une large part des ressources publiques, la production d'électricité et l'accès aux services d'alimentation restent bien inférieurs dans les pays d'Afrique subsaharienne aux niveaux observés dans d'autres pays à faible revenu. Il existe un lien entre les subventions et ces résultats parce que les subventions à l'énergie entraînent au moins deux séries de problèmes. Premièrement, elles sont mal ciblées. Les subventions procurent des avantages à toutes les couches de la société, mais les principaux bénéficiaires sont les mieux nantis. Deuxièmement, les subventions découragent souvent la poursuite d'opérations de maintenance et d'investissement dans le secteur de l'énergie, ce qui a pour effet de perpétuer les pénuries et le manque d'accès. Il est donc essentiel de procéder à des réformes pour mieux utiliser les ressources budgétaires en les consacrant à des dépenses favorables aux populations pauvres et au développement et pour faciliter l'accroissement de la production d'électricité. Il est toutefois difficile de procéder à des réformes parce que la population doit être convaincue qu'elle tirera davantage profit de la réallocation des dépenses publiques à d'autres fins qu'elle ne souffrira de l'élimination des subventions. Les efforts de réforme doivent donc mettre l'accent sur la formulation de mesures crédibles permettant d'obtenir l'adhésion aux réformes*

Malgré les efforts en matière de réformes, les subventions énergétiques continuent d'absorber une large part des rares ressources publiques en Afrique subsaharienne (AfSS). Selon les estimations des services du FMI, le coût budgétaire des subventions aux carburants, compte tenu des subventions directes et des impôts non perçus, représentait 1,4 % du PIB de la région en 2012 (Annexe 1). Les déficits quasi-budgétaires des sociétés d'électricité publiques en Afrique subsaharienne, qui correspondent à l'écart entre les recettes effectives et les recettes nécessaires pour recouvrer l'intégralité des coûts d'exploitation des activités de production et l'amortissement du capital, s'élevaient à plus de 1,4 % du PIB en 2009–10 (Annexe 1).

Les subventions énergétiques profitent essentiellement aux plus riches, mais leur élimination pénaliserait également les populations pauvres. Les subventions énergétiques profitent aux segments de la population appartenant aux groupes de revenus les plus élevés parce que ce sont ceux qui consomment le plus (graphique 11). Les subventions à l'électricité sont particulièrement régressives puisque ce sont essentiellement les segments de population les plus riches qui sont raccordés au réseau. Néanmoins, l'élimination des subventions (en l'absence de mesures compensatoires) aurait



un impact notable sur le bien-être des populations pauvres parce que la part de l'énergie dans la consommation totale des ménages est la même pour les pauvres et pour les riches même s'il existe d'importantes différences entre les produits consommés par les différentes classes sociales (Tableau 3).

Les subventions à l'énergie ont un impact défavorable sur l'efficacité économique, en particulier sur l'allocation des ressources, la concurrence et la croissance. Les subventions à l'énergie peuvent entraîner une mauvaise allocation des ressources en encourageant une consommation excessive. Elles peuvent évincer des dépenses publiques plus productives, comme en témoigne la relation négative entre les subventions aux carburants et les dépenses publiques au titre de la santé et de l'éducation (graphique 16). Mais surtout, la sous-tarifcation des produits et les subventions peuvent engendrer un cercle vicieux de sous-investissement, de piètre maintenance et d'approvisionnement insuffisant, notamment dans le secteur de l'électricité et dans celui du raffinage du pétrole. Dans le secteur de l'électricité, la persistance des pénuries et le manque d'accès accroissent encore les coûts, et élargissent l'écart entre les tarifs appliqués et les niveaux qui permettraient de recouvrer les coûts. L'infrastructure électrique est donc moins développée en Afrique que dans d'autres régions en développement et ne semble qu'évoluer très lentement en direction de celle des régions mieux équipées (graphique 18). Selon les estimations de la Banque mondiale, améliorer les services d'électricité pour les porter un niveau correspondant à celui du pays de la région affichant les meilleurs résultats permettrait d'accroître le taux de croissance annuel potentiel de la production de deux points de pourcentage en Afrique subsaharienne.

Malgré leurs inconvénients, les subventions universelles à l'énergie prédominent pour diverses raisons. Une subvention énergétique est un mécanisme facile à mettre en place, qui n'exige que peu de capacités administratives et qui permet à l'État de fournir des avantages très visibles à d'importants segments de la population. Il se peut aussi qu'il n'existe pas d'autres mécanismes. Les autorités peuvent de surcroît adopter des subventions énergétiques pour protéger l'économie intérieure de brusques montées des prix ou pour élargir l'accès de la population à des sources d'énergie, ou encore tout simplement parce qu'il leur est difficile de contrôler les résultats financiers des sociétés énergétiques, en particulier celles qui appartiennent à l'État. Les subventions énergétiques sont plus courantes dans les pays exportateurs de pétrole parce que ces derniers ont les ressources nécessaires à cette fin, parce que les services assurés par leurs institutions sont de moindre qualité et/ou parce qu'ils souhaitent encourager l'établissement d'industries à forte intensité d'énergie. Par ailleurs, la population de certains pays peut estimer qu'elle est en droit d'acquérir des produits pétroliers à un prix inférieur aux cours mondiaux pour profiter de la manne pétrolière du pays, même si les produits raffinés sont importés.

Plus les subventions s'enracinent avec le temps et plus l'opposition à leur retrait est forte. Cela vaut en particulier lorsque les avantages procurés par ces dernières ont été capitalisés, par exemple par suite de l'adoption par les entreprises de technologies et de matériels à forte intensité d'énergie. La possibilité de pertes à l'échelle de l'économie et l'impact du renchérissement de l'énergie sur l'inflation sont aussi des arguments généralement invoqués par ceux qui s'opposent à une réforme des subventions. Il s'est avéré encore plus difficile d'éliminer les subventions dans les pays exportateurs de pétrole parce qu'il est difficile de faire comprendre au public pourquoi il est important de vendre les produits à leur coût d'opportunité et non à leur coût de production.

Plusieurs enseignements ressortent des études de cas de pays d'Afrique subsaharienne qui se sont efforcés de réduire les subventions énergétiques (ces études sont compilées dans un rapport complétant cette étude):

- Premièrement, il est bon, pour lancer les réformes, d'agir de manière transparente et d'expliquer à la population quelle est l'ampleur des subventions énergétiques et qui en sont les bénéficiaires.* Au Nigéria, les autorités ont fait valoir que le montant des subventions aux carburants (9,3 milliards de dollars, soit 4,1 % du PIB en 2011) était supérieur à celui des dépenses d'équipement pour justifier la réforme. Au Niger, c'est après avoir réalisé que les recettes fiscales pétrolières s'étaient contractées pour tomber de 1 % du PIB en 2005 à 0,3 % du PIB en 2010, que le Niger a commencé à mettre en oeuvre de nouvelles réformes. Le Ghana a entrepris de réaliser une analyse indépendante des impacts Sociaux et sur la pauvreté de telles réformes in 2003–4 et elle a publié ses résultats pour faire bien comprendre les coûts et l'incidence des subventions ainsi que les répercussions de leur élimination sur les différents groupes de population.
- Deuxièmement, le succès des réformes dépend fondamentalement du soin accordé à leur préparation, notamment par le biais de l'éducation du public et de consultations avec les principales parties prenantes.* Dans le cadre de la planification d'une réforme, il est important de définir clairement les objectifs et les buts, de recenser les principales parties prenantes et les principaux groupes d'intérêts et de formuler des stratégies pour répondre à leurs préoccupations. Au Kenya, les consultations tenues avec les syndicats ont permis de poursuivre la réforme de l'électricité sans licencier le personnel de l'entreprise. Les autorités sont en outre parvenues, à un stade initial du processus de réforme, à obtenir l'adhésion des gros consommateurs au relèvement des tarifs en s'engageant à utiliser les recettes supplémentaires dégagées pour élargir l'accès à l'électricité. En Namibie, le Groupe de travail national chargé de la déréglementation en 1996 a abordé le problème de la déréglementation des prix des carburants dans le cadre

d'un vaste processus consultatif qui a débouché sur la publication d'un document officiel sur la politique énergétique en 1998.

- *Troisièmement, il semble qu'une démarche progressive et séquentielle des mesures soit le meilleur moyen de procéder à la réforme des subventions.* Cela est notamment le cas lorsque les subventions sont importantes et existent depuis longtemps. Une démarche progressive donne aux consommateurs le temps de s'adapter et permet d'éviter une brusque montée des prix qui pourrait compromettre leur adhésion. Il est également préférable de suivre une démarche progressive lorsque les instruments disponibles pour fournir des mesures d'atténuation aux populations les plus nécessiteuses sont limités, et lorsque l'État a besoin d'un certain temps pour améliorer la qualité de ses dépenses et mettre en place des dispositifs de protection sociale. La *Namibie* n'a commencé à réduire l'ampleur des subventions aux carburants qu'en 2001, c'est-à-dire trois ans après l'adoption d'un document officiel établi par consensus sur la déréglementation des prix de l'énergie. Dans le domaine de l'électricité, il est nécessaire de procéder de manière progressive en raison de la complexité du processus de réforme. Le *Kenya* a procédé à l'élimination des subventions sur une période de sept à huit ans et est parvenu à son objectif en procédant à la fois au relèvement des tarifs, à l'amélioration des taux de recouvrement des factures et à la réduction des pertes techniques.
- *Quatrièmement, il est nécessaire d'avoir des institutions solides pour maintenir l'élan des réformes des subventions énergétiques.* En Tanzanie, la mise en place d'une entité réglementaire spéciale, chargée non seulement de délivrer les permis et de formuler les réglementations techniques (par exemple sur les normes de qualité des carburants), mais aussi de tenir le public constamment informé sur les prix (en vigueur et antérieurs) et la structure des prix, et de veiller au bon fonctionnement du marché (par exemple en menant des enquêtes sur les accusations de collusion concernant le niveau des prix) semble avoir contribué dans une large mesure au maintien des réformes des subventions aux carburants..
- *Cinquièmement, pour réduire durablement les subventions à l'électricité, il n'est pas possible de se contenter de relever les tarifs.* Pour rompre le cercle vicieux du sous-investissement, d'une maintenance déficiente et de coûts élevés, il est nécessaire de créer un cadre propice à l'exploitation des possibilités considérables de réaliser des gains d'efficacité. De nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont une dette publique peu élevée, de sorte qu'il leur est possible de réaliser d'importants investissements dans des sources de production énergétiques moins coûteuses. Les systèmes de production et de groupements de distribution régionaux peuvent également générer d'importantes économies d'échelle. Les sociétés de distribution d'énergie

publiques et privées disposent d'une latitude considérable pour réduire les pertes de distribution et améliorer les taux de recouvrement des recettes. Enfin, la mise en place d'un organe de réglementation indépendant, solide et compétent peut contribuer de manière cruciale à déterminer dans quelle mesure l'élimination de la subvention doit s'effectuer par le biais d'un ajustement des tarifs et par le biais de la maîtrise des coûts.

- *Enfin, il est essentiel que l'engagement pris par les pouvoirs publics de dédommager les groupes vulnérables et d'utiliser les économies permises par la réforme des subventions pour mener des interventions de développement bien ciblées soit crédible pour que la réforme des subventions énergétiques puisse aboutir.* Dans le cas des subventions à l'électricité, il semble qu'associer la réforme des subventions à des améliorations des services d'approvisionnement, notamment la mise en place de nouvelles capacités et l'amélioration de la fiabilité du service, accroisse la probabilité de succès (*Kenya*). Le Kenya assure également un tarif de «consommation de première nécessité» (inférieur au coût) pour les ménages qui consomment moins de 50 kWh par mois (ce tarif est subventionné par les taux plus élevés imposés aux plus gros consommateurs), et il utilise des subventions financées par les bailleurs de fonds pour assurer le raccordement des ménages pauvres au réseau. Les transferts monétaires conditionnels sont le meilleur instrument qui puisse être utilisé pour atténuer l'impact du niveau élevé des prix de l'électricité sur les populations pauvres. Il peut toutefois ne pas être possible d'utiliser un tel instrument à brève échéance par suite de contraintes administratives. Diverses méthodes ont été adoptées à cette fin. Par exemple, au *Niger* et au *Ghana*, les autorités ont mis en place une subvention pour les transports publics afin de maintenir leur coût à un niveau abordable pour les populations pauvres malgré la hausse des prix du pétrole.

*This page intentionally left blank*

# Introduction

La réforme des subventions énergétiques est une question importante et complexe pour les pays d'Afrique subsaharienne. Un nombre relativement important d'études théoriques et empiriques y ont été consacrées. Si ce rapport s'inspire de ces études, il examine toutefois plus précisément la situation des pays d'Afrique subsaharienne de manière à répondre aux questions suivantes: pourquoi est-il important de réduire les subventions énergétiques? Quelles sont les difficultés que pose la réforme des subventions énergétiques? Quel est le meilleur moyen de mettre en oeuvre une telle réforme? Ce rapport se fonde sur diverses sources d'information sur les pays d'Afrique subsaharienne et notamment des évaluations quantitatives, des enquêtes et des études de cas particuliers (mais standardisées).

Le rapport est structuré comme suit. Le chapitre I présente un résumé analytique. Le chapitre II examine certains concepts se rapportant aux subventions énergétiques en Afrique subsaharienne, leurs coûts (quasi-budgétaires), les effets de leur répartition et leur impact sur l'efficacité économique. Le chapitre III met l'accent sur les questions stratégiques associées à la réforme du secteur de l'électricité et aux subventions afférentes, tandis que le chapitre IV présente une stratégie de réforme des subventions énergétiques. Un document complémentaire reprend les enseignements tirés d'un certain nombre d'études de cas de réforme des subventions énergétiques—Ghana, Namibie, Niger, Nigéria (carburants); Kenya, Ouganda (électricité).

Ce rapport a été rédigé par une équipe des services du FMI composée de Trevor Alleyne, Christian Jozs, Sukhwinder Singh, Mauricio Villafuerte, Javier Arze del Granado, Antonio David, Philippe Egoume-Bossogo, Farayi Gwenhamo, Mumtaz Hussain, Clara Mira, Anton Op de Beke, Edgardo Ruggiero, Slavi Slavov et Geneviève Verdier. Les travaux d'assistance de recherche ont été réalisés par Promise Kamanga, Brian Moon et Douglas Shapiro. Un appui administratif a été assuré par Edison Narvaez. Certains résultats préliminaires ont été présentés lors du séminaire ministériel sur les subventions énergétiques en Afrique subsaharienne à l'occasion des Assemblées annuelles de 2012 du FMI et de la Banque mondiale à Tokyo. Ce rapport a également été utilisé dans le cadre de la préparation d'une étude conjointe du Département des finances publiques, du Département Afrique et du Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI intitulée « Réforme des subventions à l'énergie: enseignements et conséquences » qui a été publiée en mars 2013.

*This page intentionally left blank*

# **1 Subventions énergétiques en Afrique subsaharienne: Faits saillants**

## **Évolution récente des prix des carburants et répercussions budgétaires<sup>1</sup>**

Les prix mondiaux du pétrole et des produits pétroliers ont enregistré une très forte hausse qui s'est effectuée en deux phases durant la période 2003–12 (graphique 1). Les prix ont commencé à augmenter à partir de 2003 et ont plus que doublé entre le début de 2007 et le milieu de 2008, date à laquelle ils ont atteint un niveau record. Ils ont alors chuté et sont restés peu élevés jusqu'à la fin de 2008 avant d'augmenter de nouveau fortement. Cette évolution a été problématique pour beaucoup de pays importateurs dont la facture énergétique est montée en flèche, et de nombreux pays ont été confrontés à des pressions sociales ayant pour objet d'éviter une répercussion intégrale du renchérissement des produits pétroliers sur les prix de détail des carburants.

Depuis la fin de 2008, la proportion de l'augmentation des prix des carburants répercutée sur les prix de détail est plus faible en Afrique subsaharienne que dans les économies avancées et les pays européens émergents, mais correspond à celle enregistrée dans la plupart des pays du reste du monde (encadré 1).<sup>2</sup> Seulement les deux tiers environ de la hausse des prix mondiaux ont été répercutés sur les prix intérieurs (graphique 2.1). Entre la fin de 2008 et la fin de 2011, lorsque les prix ont recommencé à augmenter, le pourcentage médian de l'augmentation répercutée s'est établi à 66 %. Ce niveau est similaire à celui enregistré pour l'Amérique latine et pour l'Asie et le Pacifique, mais bien supérieur à celui affiché pour le Moyen-Orient et l'Asie centrale. La hausse des prix des combustibles a été répercutée à plus de 100 % dans les économies avancées et les pays européens émergents.

---

<sup>1</sup> Cette section a été préparée par Javier Arze del Granado, Philippe Egoume-Bossogo, Christian Jozs et Anton Op de Beke, avec l'assistance de Promise Kamanga et de Douglas Shapiro pour les travaux de recherche.

<sup>2</sup> L'analyse de la dynamique de la répercussion de l'évolution des prix des combustibles, des taxes sur les carburants et des coûts budgétaires en Afrique subsaharienne entre la fin de 2008 et 2011 est basée sur des données recueillies par le Département des finances publiques du FMI. Lorsque la hausse des prix n'est pas intégralement répercutée, il s'ensuit une diminution de la taxe par litre (ou une augmentation de la subvention par litre). La modification du coût budgétaire est égale au produit de cette modification de la taxe/subvention par litre et de la variation de la consommation en base annuelle entre les deux périodes.



### Encadré 1. Méthodologies et principaux concepts

#### *Méthodologies*

##### **Subventions aux carburants**

Deux méthodes (et leurs variantes) sont généralement employées pour estimer les subventions aux carburants: i) l'analyse de la répercussion des hausses de prix ; et ii) l'analyse des prix de référence.

L'analyse de la répercussion des hausses de prix est une analyse *dynamique*, car elle donne lieu à la détermination par induction de l'évolution des subventions aux carburants ou des recettes fiscales durant une période déterminée. Cette méthode présente l'important avantage de nécessiter de données simples à obtenir. Il suffit en fait d'avoir les prix de détail intérieurs et les prix mondiaux des carburants à deux dates particulières (par exemple la fin de 2008 et la fin de 2011). Il est possible, à partir de ces informations, de calculer la variation du niveau de la taxe/des subventions (représentée par la diminution des recettes fiscales ou des dépenses budgétaires) en comparant la variation des prix de détail intérieurs aux variations des prix mondiaux sur la période considérée. Cette méthode est employée pour montrer, dans le graphique 2, qu'en 2011 le pays médian d'Afrique subsaharienne a perdu un montant de recettes fiscales représentant 1,6 % de son PIB à la suite de l'accroissement des subventions aux carburants par rapport à son niveau de la fin 2008. Cette méthode a toutefois certains inconvénients. Premièrement, elle suppose que la structure des coûts intérieurs des carburants (par exemple les coûts de transport et de distribution) ne se modifie pas dans le temps, ce qui peut ne pas être un problème importante si la comparaison porte sur deux périodes relativement proches. Deuxièmement, elle produit des résultats qui dépendent dans une large mesure du point de départ retenu pour l'analyse.

L'analyse des prix de référence s'appuie sur des structures des coûts détaillées pour déterminer les prix de référence des carburants qui permettent de recouvrer les coûts. La subvention (taxe) par litre de combustibles est égale à la différence entre le prix de détail intérieur et la référence pertinente. Pour calculer les prix de référence, il suffit de faire la somme des prix CAF à l'importation des carburants, des marges nationales et coûts intérieurs (par exemple de transport, de distribution) et des taxes indirectes. Cette méthode a plusieurs variantes. D'une part, il est possible de calculer les subventions avant et après impôt, selon que l'on exclut ou que l'on inclut les taxes indirectes du calcul du prix de référence. L'existence de subventions avant impôt (c'est-à-dire de taxes négatives) indique clairement une perte d'exploitation le long de la chaîne d'approvisionnement et/ou lors de la vente des carburants. Il est toutefois possible que cette mesure ne fasse pas pleinement ressortir le coût budgétaire réel des subventions: même si la subvention avant impôt est négative, et dénote donc l'existence de recettes positives, ces recettes peuvent être inférieures au niveau auquel elles se seraient établies si les taux stipulés dans la formule de tarification officielle des carburants étaient appliqués.

### Encadré 1. (suite)

Il existe diverses manières de calculer les subventions aux carburants « après impôt » dans le but de mesurer le coût budgétaire (et parfois d'autres coûts). *Dans le cadre de la présente étude, le niveau d'imposition de référence des carburants retenu est la moyenne de la taxe brute (c'est-à-dire TVA et droits d'accise) par litre en Afrique subsaharienne.* Cette référence cible les recettes que permettrait de dégager l'imposition des carburants aux taux inclus dans les formules de tarification des carburants des différents pays, le cas échéant. Toutefois, le récent rapport préparé pour le Conseil d'administration du FMI sur la réforme des subventions énergétiques (FMI, 2013) utilise le taux national de la TVA pour calculer le niveau d'imposition de référence des carburants ainsi qu'une taxe de correction (pigouvienne) pour prendre en compte les externalités associées aux émissions de CO<sub>2</sub>, à la pollution locale et à d'autres facteurs externes tels que les encombrements et les accidents de la circulation. L'estimation des subventions après impôt est manifestement très sensible au choix du niveau d'imposition de référence des carburants.

#### Subventions au titre de l'électricité

En Afrique subsaharienne, les sociétés d'électricité sont généralement des entités quasi—budgétaires. Elles font bénéficier les consommateurs de toute une gamme de transferts par le biais de la sous-tarification, du non-recouvrement des factures d'électricité et d'un certain nombre d'autres inefficacités (comme les lourdes pertes enregistrées sur le réseau de distribution). Le coût total de ces transferts n'est toutefois pas pris en compte dans le budget parce que ces derniers sont pour l'essentiel implicites ou involontaires (vol d'électricité).

La présente étude calcule un indicateur unifié des subventions explicites et implicites au titre de l'électricité qualifié de déficit quasi—budgétaire (quasi-fiscal déficit—DQB) qui est: « *la différence entre les recettes effectivement facturées et perçues au prix réglementé de l'électricité et les recettes nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts d'exploitation de la production et l'amortissement du capital* » (Saavalainen and Joy ten Berge, 2006). Le DQB est calculé comme suit:

DQB = coût de la sous-tarification de l'électricité + coût du non-règlement des factures + coût des pertes de distribution

Formule dans laquelle:

*le coût de la sous-tarification de l'électricité =  $Q*(AC-P_e)$ ; Q est la quantité d'électricité facturée à toutes les catégories de consommateurs; AC est le coût moyen de la production d'un kilowatt-heure d'électricité, amortissement du capital compris; et  $P_e$  est le tarif moyen effectif pondéré du kilowatt-heure appliqué par la société d'électricité. Le tarif effectif est le prix du kilowatt—heure d'électricité consommée pour un niveau de consommation donné lorsque toutes les charges—variables et fixes—sont prises en compte.*

**Encadré 1. (suite)**

*Le coût du non-paiement des factures d'électricité* =  $Q * P_e * (1-c)$ ;  $c$  est le taux de recouvrement des montants facturés, et est compris entre 0 et 100 %.

*Le coût des pertes de distribution* =  $Q * P_e * (L-L_s)$ ; dans cette formule  $L$  représente la perte effective le long du réseau de distribution en pourcentage de la consommation totale d'électricité et  $L_s$  est le niveau des pertes de distribution type—qui, selon les spécialistes, est de 10 % en Afrique subsaharienne.

Le déficit quasi-budgétaire d'une société d'électricité se mesure donc comme suit:

$$DQBe = Q*(AC - P_e) + Q* P_e *(1-c) + Q* P_e *(L-L_s) = Q* (AC - P_e *[1-(1-c)-(L-L_s)])$$

***Principaux concepts***

**Répercussions des variations de prix:** la répercussion des variations de prix est égale, par définition, au rapport entre la variation absolue des prix de détail intérieurs et la variation absolue des prix mondiaux en monnaie nationale. Une répercussion supérieure (inférieure) à 100 % signifie que les taxes nettes sur les carburants (c'est-à-dire les taxes moins les subventions) augmentent (diminuent). La répercussion des variations est calculée à partir des prix de détail intérieurs, des prix mondiaux et des taux de change de la monnaie nationale en fin de période. À titre d'exemple, la répercussion des variations des prix entre la fin de 2008 et la fin de 2011 est égale à la variation du prix de détail intérieur durant cette période (exprimé en monnaie nationale) divisée par la variation du prix international durant cette période (également exprimé en monnaie nationale).

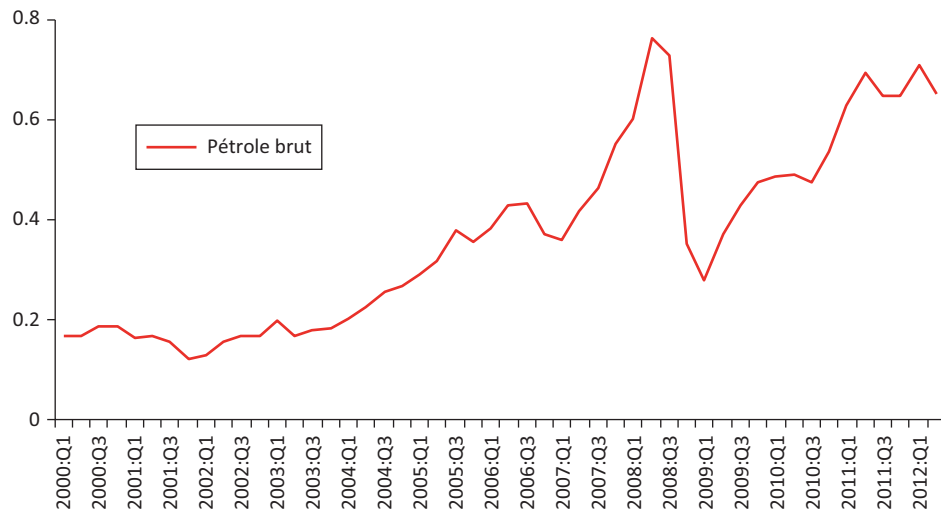
**Subventions aux carburants avant impôt:** les subventions avant impôt accordées pour l'essence, le kérosène et le diesel sont égales à la différence entre le niveau estimé des prix permettant de recouvrer les coûts (considéré être le prix CAF à l'importation plus les marges et les coûts) et les prix de détail intérieurs. La subvention aux carburants avant impôt est égale au produit de cette estimation par la consommation de carburant. Toutes les données proviennent de sources nationales officielles. Le calcul du montant total des subventions au titre des carburants prend en compte les valeurs positives et négatives de sorte que les produits frappés de taxes positives compensent en partie les produits pour lesquels les taxes sont négatives (c'est-à-dire les produits bénéficiant de subventions).

**Subventions aux carburants après impôt:** les subventions après impôt accordées au titre de l'essence, du kérosène et du diesel sont égales à la différence entre le niveau estimé des prix permettant de recouvrer les coûts (considéré être le prix CAF à l'importation plus les marges et les coûts) plus la taxe brute moyenne par litre en Afrique subsaharienne et les prix de détail intérieurs. La subvention aux carburants après impôt est égale au produit de cette estimation par la consommation de carburant.

**Encadré 1. (suite)**

Toutes les données proviennent de sources nationales officielles. Le calcul du montant total des subventions au titre des carburants prend en compte les valeurs positives et négatives de sorte que les produits frappés de taxes positives compensent en partie les produits pour lesquels les taxes sont négatives (c'est-à-dire les produits bénéficiant de subventions).

**Graphique 1. Prix mondiaux des produits pétroliers, dollars E.U. le litre**



Source: L'Energy Information Administration du Ministère de l'Énergie américain.

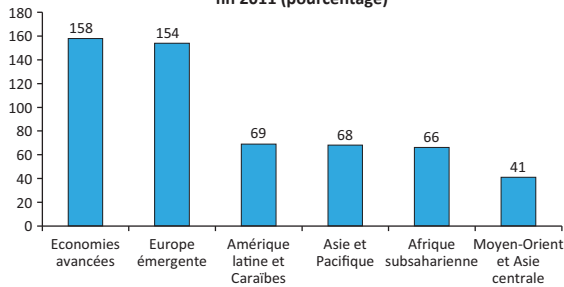
Entre la fin de 2008 et la fin de 2011, les coûts budgétaires ont augmenté en Afrique subsaharienne résultant de la répercussion relativement limitée de l'augmentation des prix mondiaux du pétrole durant cette période. Toute augmentation des prix mondiaux des carburants qui n'est pas entièrement répercutée implique une perte de recettes fiscales et/ou une augmentation des subventions. L'augmentation médiane du coût budgétaire s'est établie à 1,6 % du PIB de l'Afrique subsaharienne, soit un taux qui n'a été dépassé que dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie centrale (graphique 2.2). Ces deux régions ont subi des pertes représentant plus du double de celles affichées par les régions Asie-Pacifique et Amérique latine.

Il existe une différence manifeste entre la manière dont les variations de prix sont répercutées dans les pays exportateurs de pétrole et dans les pays importateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne (graphique 2.3). Durant la période qui a suivi le choc qui s'est exercé au niveau des prix (c'est-à-dire la période allant de la fin de 2008 à la fin de 2011), le niveau médian de la

## Graphique 2. Répercussion des prix des carburants, taxes sur les carburants et coûts budgétaires

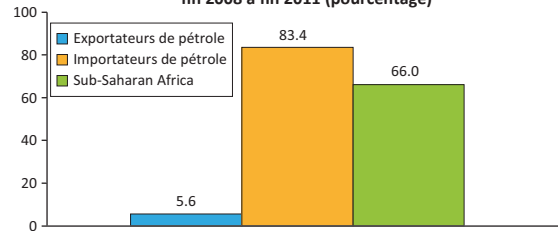
Le pourcentage médian de répercussion est plus faible en Afrique subsaharienne que dans les économies européennes avancées et émergentes, mais correspond à celui de la plupart des autres pays

**Graphique 2.1. Taux médian de répercussion, fin 2008 à fin 2011 (pourcentage)**



Le pourcentage médian de répercussion en Afrique subsaharienne est plus faible dans les pays exportateurs de pétrole que dans les pays importateurs de pétrole.

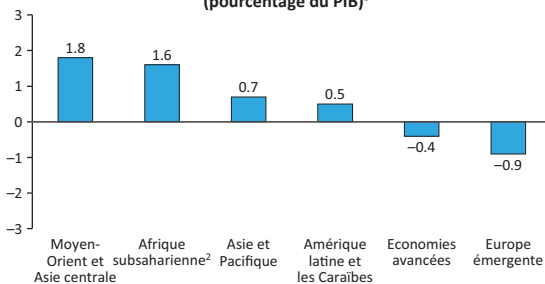
**Graphique 2.3. Afrique sub.<sup>1</sup> Taux médian de répercussion, fin 2008 à fin 2011 (pourcentage)**



<sup>1</sup>Non compris le Swaziland fin 2003-milieu de 2008. Non compris la Guinée équatoriale, le Cap Vert, le Libéria et Maurice fin 2003-fin 2008. Non compris les Seychelles milieu de 2008-fin 2011. Non compris les Comores, l'Erythrée, le Zimbabwe à toutes les périodes.

L'Afrique subsaharienne a le deuxième coût budgétaire en importance par suite de la chute du taux de répercussion entre 2008 et 2011.

**Graphique 2.2. Coût budgétaire médian, 2008-11 (pourcentage du PIB)<sup>3</sup>**

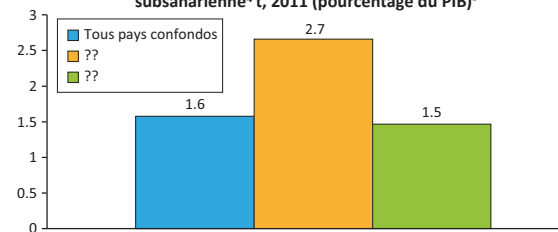


<sup>3</sup>Le coût budgétaire est l'écart entre les recettes fiscales en base annuelle calculées aux taux d'imposition en vigueur à la fin de 2011 et les recettes fiscales en base annuelle calculées aux taux d'imposition en vigueur à la fin de 2008.

<sup>4</sup>Les Comores, l'Erythrée, les Seychelles, et le Zimbabwe ne sont pas pris en compte

Le coût budgétaire médian en Afrique subsaharienne est plus élevé dans les pays exportateurs de pétrole.

**Graphique 2.4. Coût budgétaire médian en Afrique subsaharienne<sup>4</sup> t, 2011 (pourcentage du PIB)<sup>3</sup>**



Sources: Perspectives de l'économie mondiale du FMI et estimations des services du FMI.

répercussion de l'augmentation des prix dans les pays exportateurs de pétrole a été nettement inférieure à celui enregistré pour les importateurs de pétrole. Il a été plus difficile aux exportateurs de répercuter l'augmentation des prix mondiaux du pétrole sur leurs consommateurs, pour qui la faiblesse des prix des produits pétroliers peut être le meilleur moyen de bénéficier de la richesse pétrolière de leur pays. Il s'ensuit que l'augmentation des coûts budgétaires a été presque deux fois plus élevée dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne (graphique 2.4). Cette situation s'explique à la fois par la répercussion d'une proportion plus faible de l'augmentation des prix et le niveau plus élevé de la consommation de carburant dans les pays exportateurs de pétrole.

L'analyse du comportement dynamique des prix des carburants entre la fin de 2008 et la fin de 2011 effectuée pour calculer la *variation* du montant des impôts/des subventions au titre des carburants a été complétée par des

estimations de la valeur absolue des subventions aux carburants. Dans le cadre d'une enquête approfondie consacrée aux pays d'Afrique subsaharienne, pour estimer les subventions au titre de l'essence, du kérosène et du diesel, les écarts entre les niveaux estimés des prix permettant de recouvrir les coûts et le niveau des prix de détail intérieurs ont été calculés et les montants ainsi obtenus ont été multipliés par la consommation de carburant. Deux indicateurs ont été calculés. La subvention « avant impôt » résulte de la comparaison du prix permettant de recouvrir les coûts (le prix CAF à l'importation majoré des marges nationales et des coûts intérieurs) d'une part, et le prix de détail d'autre part. La subvention « après impôt » résulte de la comparaison d'un prix ajusté permettant de recouvrir les coûts (le prix CAF à l'importation majoré des marges nationales et des coûts intérieurs plus un indice des taxes brutes par litre) d'une part, et le prix de détail d'autre part. Le niveau moyen de la taxe brute par litre pour l'Afrique subsaharienne a été utilisé dans le cadre de cette étude, mais il est évident que d'autres formules auraient pu être retenues comme dans l'étude du FMI (2013); les subventions après impôt ont été calculées sur la base d'un prix de recouvrement des coûts ajusté qui prend en compte le coût des externalités, telles que les émissions de CO<sub>2</sub> et les embouteillages). La subvention « avant impôt » correspond à la définition courante d'une subvention, tandis que la subvention « après impôt » vise à mesurer le coût budgétaire ou l'espace budgétaire non utilisé.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne n'ont pas de subvention « avant impôt » au titre des carburants (graphique 3a). En d'autres termes, le prix de détail des produits pétroliers est généralement supérieur au prix qui aurait permis de recouvrir les coûts. Toutefois, bien que seulement 10 % des pays importateurs de pétrole accordent des subventions avant impôt, la quasi-totalité des exportateurs de pétrole le fait, et le coût médian des subventions pour ce groupe de pays représente 0,8 % du PIB.

Les subventions aux carburants « après impôt » sont sensiblement plus élevées et plus courantes dans la région (graphique 3b). Ces subventions sont presque cinq fois plus élevées dans les pays exportateurs de pétrole (où elles représentent 1,9 % du PIB) que dans les pays importateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne (0,4 % du PIB).

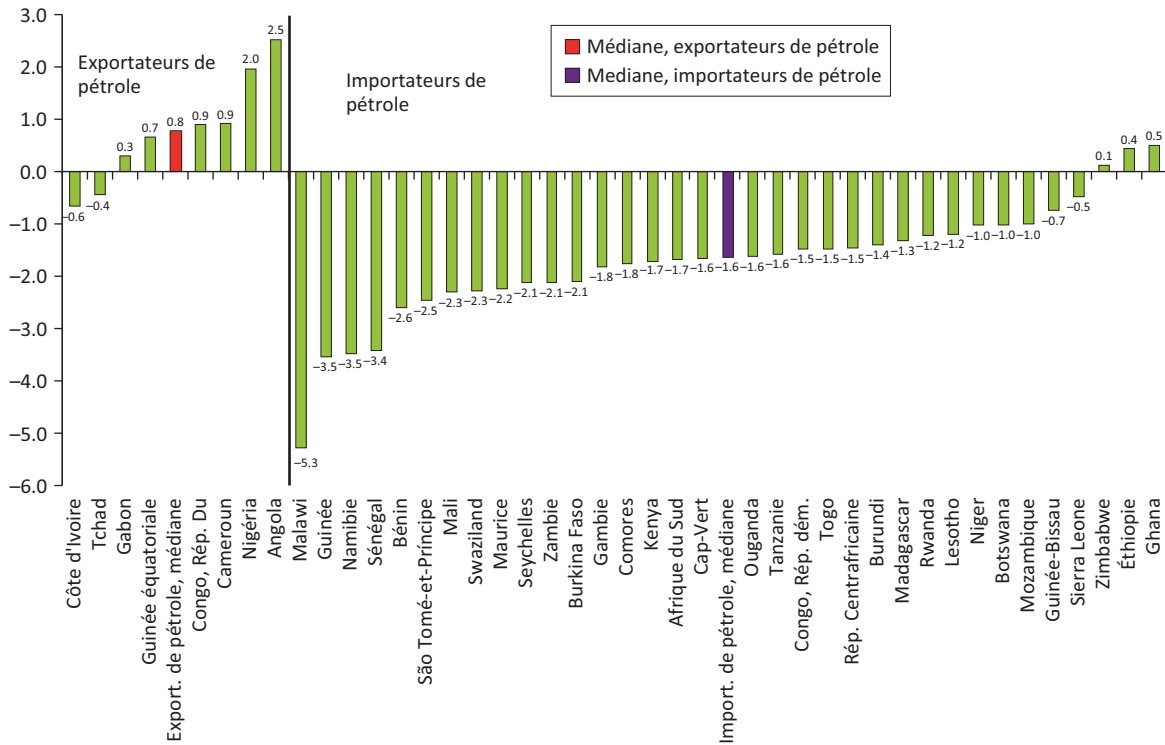
### **Subventions à l'électricité et tarifs permettant de recouvrir les coûts<sup>3</sup>**

Cette sous-section présente des estimations des coûts budgétaires et quasi-budgétaires dans le secteur de l'électricité des pays d'Afrique subsaharienne et analyse les facteurs déterminant les coûts. Une société d'électricité a des coûts cachés lorsque les recettes qu'elle réalise sont inférieures aux recettes qu'elle

---

<sup>3</sup> Cette section a été préparée par Mumtaz Hussain.

Graphique 3a. Afrique subsaharienne<sup>3</sup>; subventions aux carburants « avant impôt », 2012 (pourcentage du PIB)



<sup>3</sup>L'Erythrée et le Zimbabwe ne sont pas pris en compte.

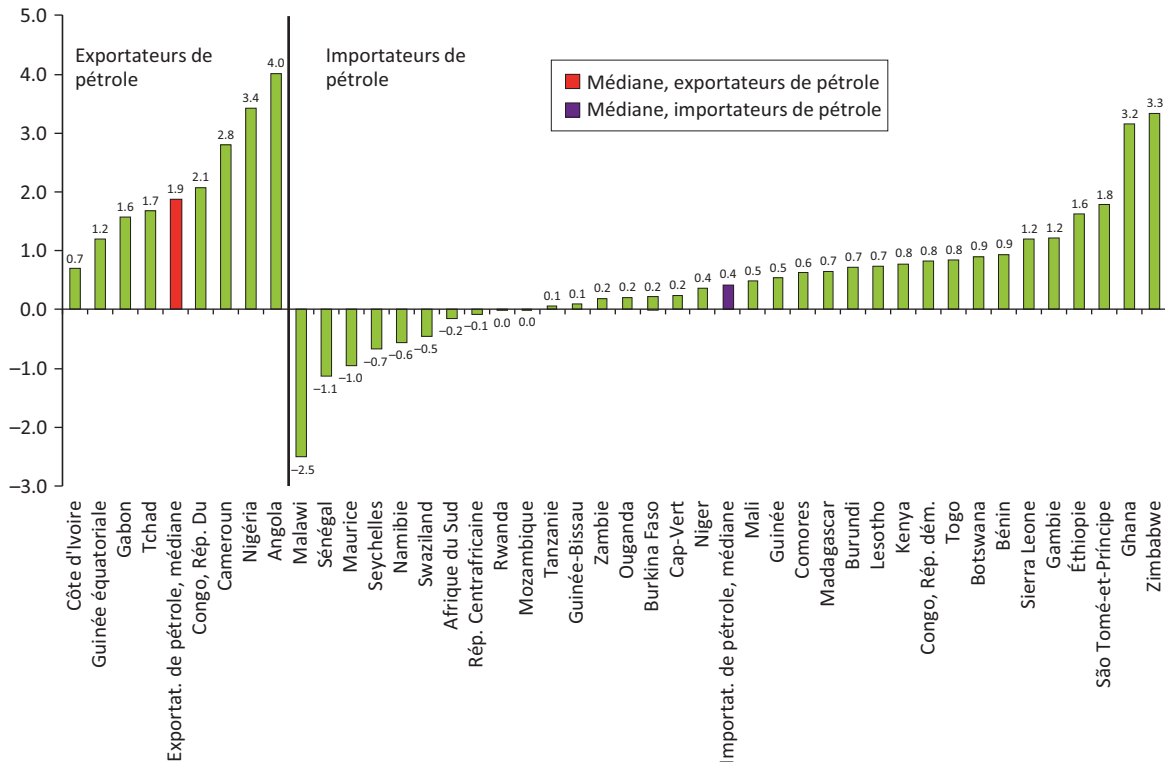
Sources: données des autorités et estimations des services du FMI.

Note. Les valeurs négatives représentent un impôt. Les données avant impôt pour l'essence, le kérosène et le diesel sont égales, dans chaque pays, à la différence entre une estimation du prix permettant de recouvrer les coûts (défini par le prix CAF à l'importation plus les « marges et coûts » intérieurs) et les prix de détail intérieurs.

obtiendrait si elle appliquait des tarifs permettant de recouvrer les coûts générés par une exploitation efficace (c'est-à-dire une exploitation donnant lieu à des pertes de distribution normales et au recouvrement intégral des factures). Au cours des dernières décennies, les sociétés d'électricité d'Afrique subsaharienne ont, dans l'ensemble, enregistré d'importants coûts cachés, qui ont limité leurs possibilités d'investir dans de nouvelles capacités de production, d'élargir l'accès à leurs services et d'améliorer la qualité de ces derniers. Il s'ensuit que la puissance installée par habitant en Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud) représente environ le tiers de ce qu'elle est en Asie du Sud et un dixième de celle de l'Amérique latine (Eberhard et Shkaratan, 2012). La consommation d'électricité par habitant en Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud) n'est, par ailleurs, que de 10 kWh par mois contre environ 100 kWh dans les pays en développement et 1 000 kWh dans les pays à revenu élevé.

Les marchés de l'électricité sont fortement réglementés dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Selon une enquête menée dans les pays

Graphique 3b. Afrique subsaharienne<sup>3</sup>: subventions « après impôt », 2012 (pourcentage du PIB)



<sup>3</sup>L'Erythrée et le Zimbabwe ne sont pas pris en compte

Sources: données des autorités et estimations des services du FMI.

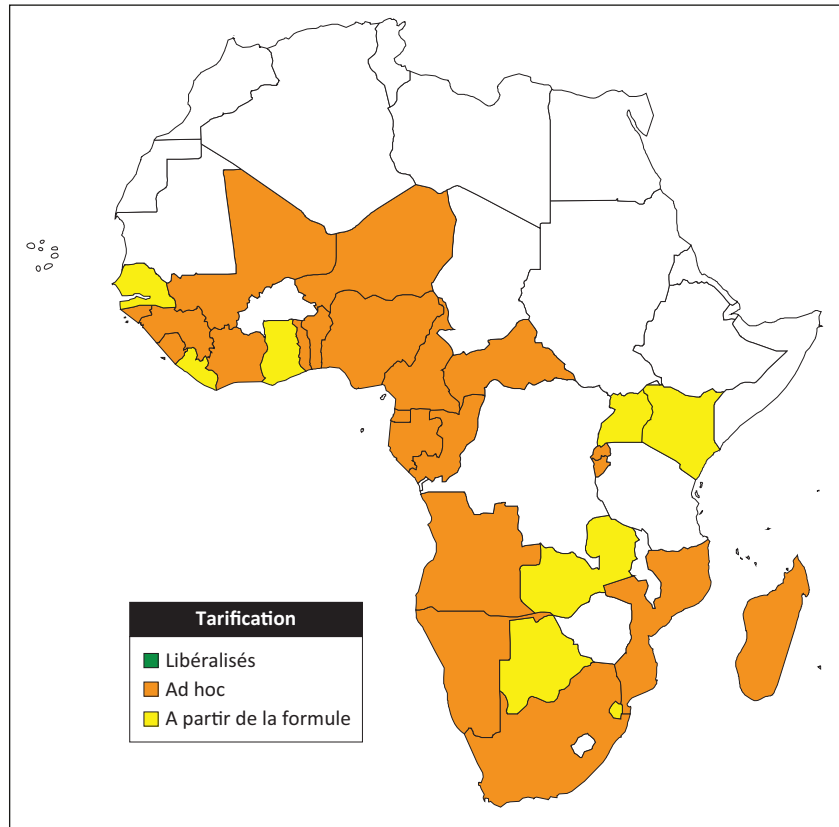
Note. Les valeurs négatives représentent un impôt. Les données après impôt pour l'essence, le kérosène et le diesel sont égales, dans chaque pays, à la différence entre une estimation du prix permettant de recouvrer les coûts (défini par le prix CAF à l'importation plus les « marges et coûts » intérieurs plus la valeur moyenne des taxes brutes par litre en Afrique subsaharienne) et les prix de détail intérieurs.

d'Afrique subsaharienne (annexe 1), la plupart des pays ont recours à un système de réglementation des tarifs de l'électricité, qui revêt le plus souvent la forme d'un mécanisme de fixation ponctuelle non automatique des prix (graphique 4). Même les pays qui appliquent de jure des politiques de tarification basées sur une formule automatique suspendent fréquemment l'application de ces mécanismes ou interviennent dans leur fonctionnement. La plupart des sociétés d'électricité appartiennent à l'État et il semble que les responsables de l'action publique ne tiennent guère à appliquer des politiques de tarification régies par le marché, en partie parce qu'ils veulent maintenir l'accès à des services d'électricité d'un prix abordable et qu'ils n'ont pas les capacités institutionnelles requises.

Les services d'électricité bénéficient souvent de subventions en Afrique subsaharienne. La majorité des pays accordent des subventions explicites



**Graphique 4. Afrique subsaharienne: mécanisme de tarification de l'électricité**



Source: enquête des équipes du FMI opérant dans les pays d'Afrique subsaharienne (avril 2012).

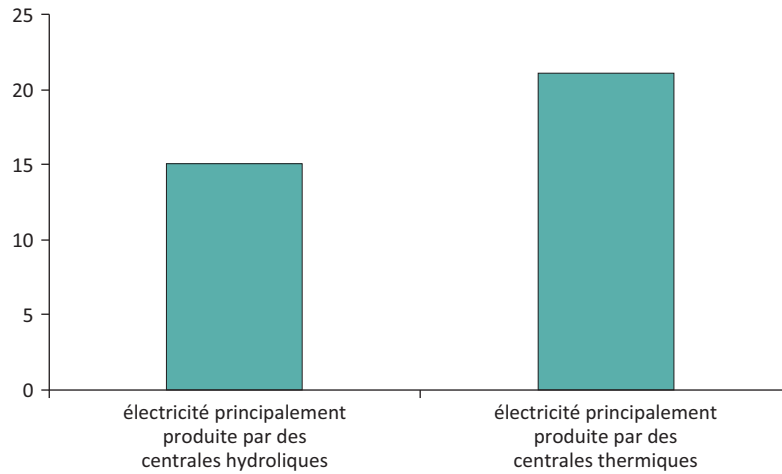
à l'électricité (graphique 5). Malgré l'insuffisance des données disponibles, ces subventions sont manifestement importantes. Selon nos estimations, les subventions directes à l'électricité représentent en moyenne 0,4 % du PIB pour l'Afrique subsaharienne, mais peuvent atteindre 0,8 % (Mali). Par ailleurs, les sociétés d'électricité appartenant à l'État ont accumulé des arriérés (qui représentent en moyenne 0,6 % du PIB) et des dettes (équivalant en moyenne à 1,5 % du PIB).

### **Facteurs contribuant au non-recouvrement de l'intégralité des coûts de l'électricité**

Si l'on fait abstraction de l'Afrique du Sud, le coût moyen de la fourniture d'un kilowatt-heure dans les pays d'AfSS serait le plus élevé parmi le monde en développement (Eberhard et Shkaratan, 2012). Selon les dernières données annuelles pour la période 2008–10, le coût moyen de l'électricité est de l'ordre

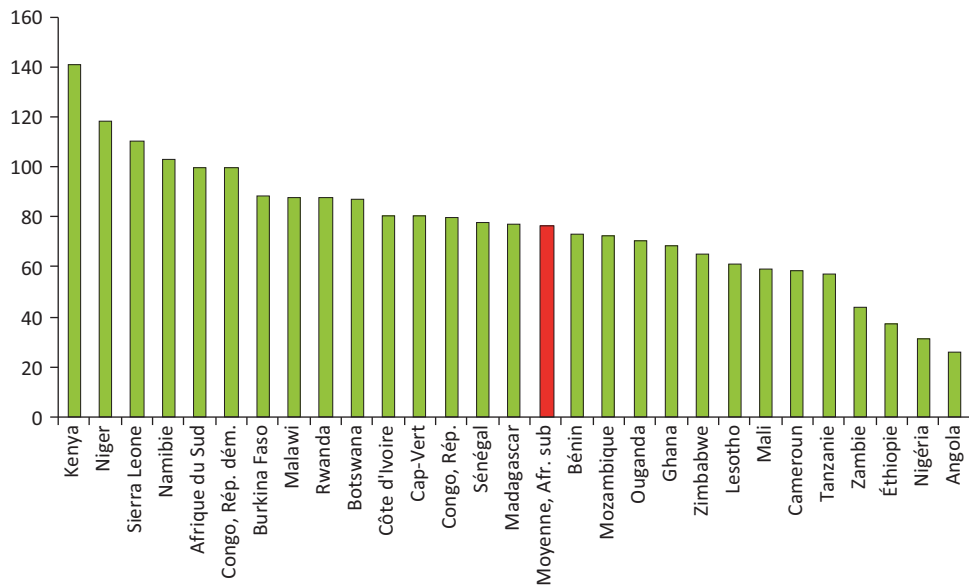


**Graphique 6. Pays d'Afrique subsaharienne: coût moyen de la production d'électricité (centimes de dollars le kWh)**



Source: Base de données de l'AICD de la Banque mondiale et rapports sur différents pays. Les données se rapportent à la période 2008-10 (dernière année disponible). L'Afrique du Sud n'est pas prise en compte.

**Graphique 7. Recouvrement des coûts: tarifs moyens en pourcentage des coûts historiques moyens**



Source: Briceno-Garmendia, C. et M. Shkaratan (2011) et différents rapports-pays de la Banque mondiale.

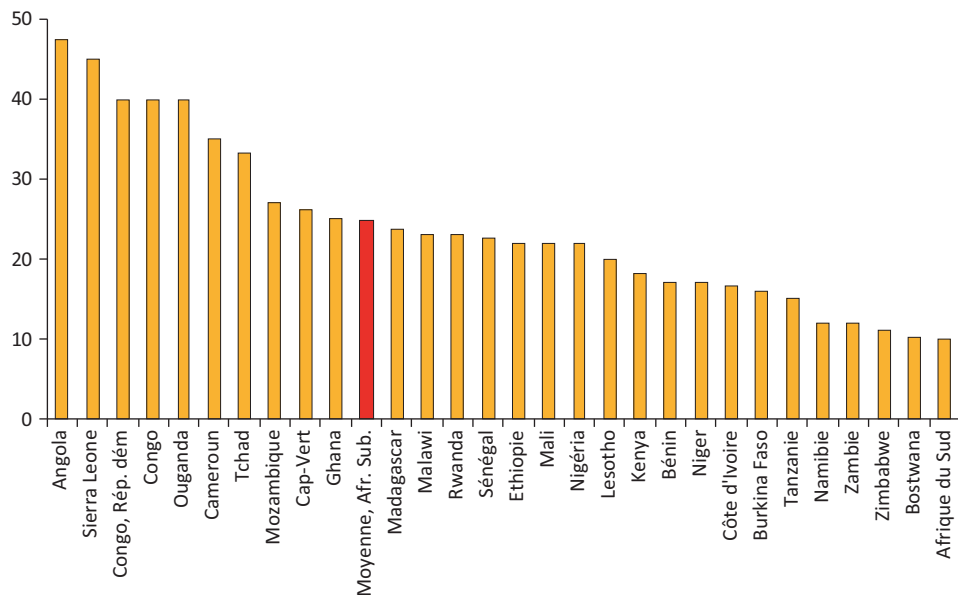
recouvrer, en moyenne, qu'environ 70 % du coût de l'électricité (estimation basée sur des données relatives à la dernière année de la période 2005–09 pour laquelle elles sont disponibles).

Les sociétés d'électricité d'Afrique subsaharienne subissent en outre d'importantes pertes de distribution. Les sociétés d'électricité enregistrent généralement de fortes pertes de distribution—dans certains cas la moitié de l'électricité entrant dans le réseau de distribution est perdue—et ne recouvrent pas l'intégralité des montants facturés aux consommateurs. En moyenne, les pertes de distribution (les quantités d'électricité entrant dans le réseau de distribution qui ne peuvent pas être facturées) sont de l'ordre de 25 %—soit un niveau bien supérieur à la norme internationale qui est de 10 % (graphique 8). Le taux de recouvrement des factures est, quant à lui, de l'ordre de 85 %. Le coût relativement élevé de l'alimentation électrique par rapport au revenu par habitant en Afrique subsaharienne encourage le vol d'électricité et le non-règlement des factures. Selon les enquêtes auprès des ménages, jusqu'à 60 % des ménages les plus pauvres ne payent pas leur facture (Briceño-Garmendia et Shkaratan, 2011).

### Déficits quasi-budgétaires du secteur de l'électricité dans les pays d'Afrique subsaharienne

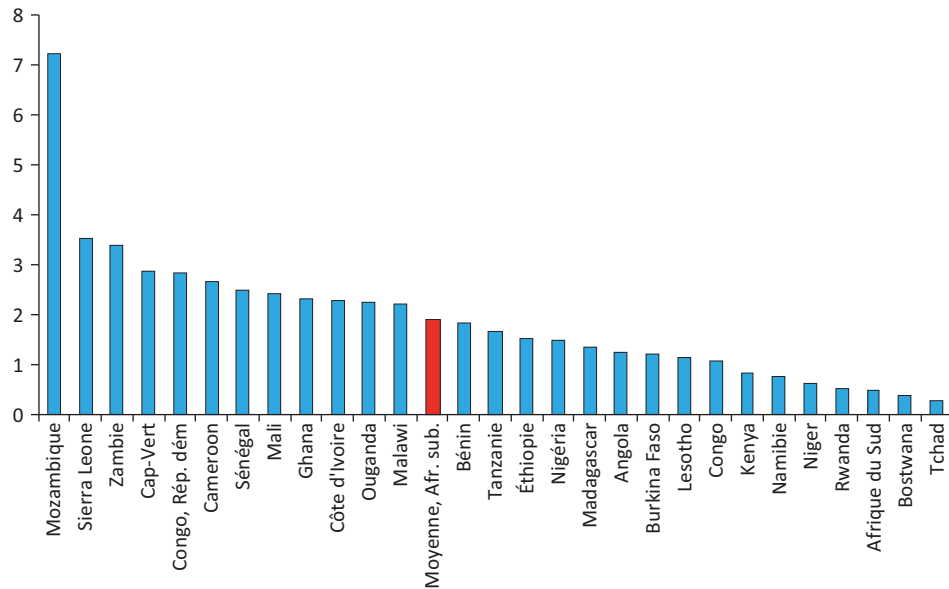
Les déficits quasi-budgétaires (DQB) des sociétés d'électricité exprimés en proportion du PIB sont élevés dans les pays d'Afrique subsaharienne (graphique 9). Selon les dernières données disponibles pour la période 2008–10,

**Graphique 8. Pays d'Afrique subsaharienne: pertes en ligne des sociétés d'électricité (Pertes en ligne en pourcentage de l'électricité fournie)**



Source: Eberhard *et al.* (2008) et différents rapports-pays de la Banque mondiale.

**Graphique 9. Pays d'Afrique subsaharienne: déficits quasi-budgétaires des sociétés d'électricité (QFD en pourcentage du PIB de 2009)<sup>1</sup>**



Source: Calculs des services du FMI à partir des données de la Banque mondiale, de l'AIE et du FMI.

<sup>1</sup> Le Zimbabwe, dont le QFD représentait 11 % du PIB en 2009, n'est pas inclus dans le calcul de la moyenne.

le déficit quasi-budgétaires médian a représenté, en moyenne, environ 1,7 % du PIB de 2009. Il existe toutefois de très fortes différences entre les DQB des différents pays puisqu'ils vont de près de 11 % du PIB au Zimbabwe à moins de 0,5 % du PIB au Botswana et au Tchad. Par ailleurs, plusieurs pays ont réussi à réduire leur déficit (comme le Kenya) tandis que d'autres ont vu leur déficit s'accroître (en partie parce qu'ils ont davantage recours à des systèmes de secours coûteux pour produire de l'électricité). Le Kenya poursuit depuis 10 ans un certain nombre de réformes dans le secteur de l'électricité, qui lui ont permis de réduire son déficit quasi-budgétaire d'environ 0,7 % du PIB. Dans tous les cas, ces estimations des subventions totales sont environ trois fois plus élevées que les niveaux des transferts budgétaires directs indiqués dans l'enquête AFR (Annexe 1).

Les pays d'Afrique subsaharienne ont réalisé peu de progrès dans la réduction de leurs déficits quasi-budgétaires (tableau 1). La médiane du déficit quasi-budgétaire lié au secteur de l'électricité est restée inchangé entre 2005 et 2010. Une légère réduction du l'écart tarifaire a été compensée, en grande partie, par une augmentation des pertes d'énergie liée à la distribution.

**Tableau 1. Pays d'Afrique subsaharienne: déficits quasi-budgétaires des sociétés d'électricité**

	2005–06 % du PIB	2009–10 % du PIB
Causes du déficit quasi-budgétaire:		
Sous-tarification	1.1	0.8
Pertes en ligne, distri. (jusqu'au seuil de 10 %)	0.3	0.3
Pertes en ligne, distri. (au dessus de 10 %)	0.4	0.4
Non-recouvrement de la totalité des factures	0.2	0.2
Déficit quasi-budgétaire	1.9	1.8
Déficit quasi-budgétaire	1.7	1.7

Source: calculs des services du FMI à partir des données de la Banque mondiale, de l'Agence internationale de l'énergie, des Perspectives de l'économie mondiale et des autorités nationales.

### **Tarifs abordables et recouvrement des coûts: est-il possible de relever les tarifs de l'électricité pour les porter à des niveaux permettant de recouvrer les coûts?**

Les réformes menées dans le secteur de l'électricité pour accroître l'efficacité et réduire les pertes devraient contribuer à sensiblement réduire le déficit quasi-budgétaire des sociétés d'électricité. Le niveau moyen des tarifs demandés aux consommateurs résidentiels en Afrique subsaharienne est déjà supérieur à ceux enregistrés dans d'autres régions du monde (et le double de ces tarifs dans certains cas), alors que le niveau moyen du revenu par habitant est nettement plus faible en Afrique. Il serait donc possible de faire valoir que la politique tarifaire ne constitue pas un outil efficace pour réduire le déficit quasi-budgétaire puisque des hausses de tarifs ne font que réduire les taux de recouvrement des factures et accroître les pertes de distribution (notamment en encourageant le vol). Cet argument a une certaine validité et fait ressortir la nécessité de s'attaquer aux inefficacités opérationnelles au moyen d'une stratégie crédible de réforme des subventions (cette question est examinée plus en détail au chapitre III). En fait, les estimations des coûts marginaux à long terme établies par la Banque mondiale sont inférieures d'environ 12 % aux coûts historiques, et environ 50 % moins élevées dans certains cas (comme au Malawi, au Cameroun, au Botswana et en Tanzanie) (Briceño-Garmendia et Shkaratan, 2011).

Il est néanmoins possible d'appliquer des tarifs permettant de recouvrer les coûts lorsque ces derniers sont conjugués à une meilleure offre de services par les sociétés d'électricité. Il est important de noter que les coupures de courant et les pénuries d'électricité obligent les ménages à faire des dépenses considérables (par exemple à acheter et utiliser des générateurs à essence). Le coût de l'autoproduction d'électricité (par les entreprises) se situe, selon des

estimations, entre 0,3 et 0,7 dollars E.U. le kWh—soit trois ou quatre fois plus élevés que les tarifs de l'électricité fixés par l'opérateur public (Foster et Steinbuks, 2008). Ce coût est encore plus élevé pour les ménages.

### Qui profite des subventions énergétiques?<sup>5</sup>

La consommation de carburant et d'électricité dans les pays d'Afrique subsaharienne est fortement régressive en faveur des ménages à revenu élevé. Les données disponibles montrent que la structure de la consommation de carburant et d'énergie électrique des ménages varie fortement selon les quintiles de revenus (tableau 2). Selon les résultats d'enquêtes auprès des ménages menées dans neuf pays africains (Arze del Granado, Coady, et Gillingham, 2010), les ménages les plus pauvres consomment directement une part beaucoup plus faible des carburants et de l'électricité. En fait, les ménages de quintile de revenus le plus riche dépensent, par habitant, près de 20 fois plus au titre des carburants et de l'électricité que les ménages appartenant au quintile le plus pauvre (sauf dans le cas du kérosène, dont la consommation est uniformément répartie entre tous les ménages). Les ménages les plus aisés consomment plus non seulement parce qu'ils ont des revenus plus élevés, mais aussi parce qu'ils ont davantage accès aux ressources énergétiques (en particulier l'électricité dans les zones urbaines).

**Tableau 2. Afrique subsaharienne: dépenses par habitant des ménages, par groupe de revenu (valeurs PPP en dollars de 2005, moyennes de l'échantillon)**

		Q1 (le plus pauvre)	Q2	Q3	Q4	Q5 (le plus riche)
Dépenses, diesel	Montant dollars E.U.	0.3	0.5	0.9	1.3	6.9
	ratio Q5 / Q1					20.0
Dépenses, essence	Montant dollars E.U.	0.1	0.4	0.9	1.7	3.0
	ratio Q5 / Q1					27.4
Dépenses, kérosène	Montant dollars E.U.	1.5	1.9	2.0	2.1	2.7
	ratio Q5 / Q1					1.8
Dépenses, électricité	Montant dollars E.U.	0.5	1.3	2.2	3.9	8.9
	ratio Q5 / Q1					17.0

Les pays de l'échantillon sont (avec l'année de l'enquête entre parenthèses: le Cameroun (2007), la Côte d'Ivoire (2008), l'Éthiopie (2004), le Ghana (2005), le Mozambique (2009), l'Ouganda (2010), le Rwanda (2005), le Sénégal (2005), et la Zambie (2010).

Source: Banque mondiale (2012), base de données d'Africa Pulse.

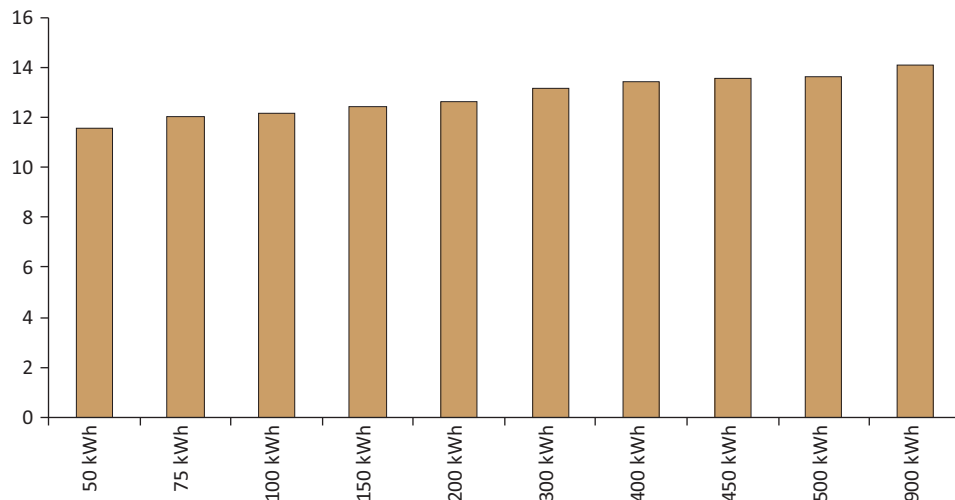
<sup>5</sup> Préparée par Mumtaz Hussain et Clara Mira. Cette section s'appuie sur Arze del Granado, Coady et Gillingham (2010) et des données de la Banque mondiale (2012).

Les écarts entre les tarifs effectifs appliqués aux différents niveaux de consommation d'électricité sont en outre faibles. Environ les deux tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont recours à un système de tarification par paliers (Briceño-Garmendia et Shkaratan, 2011). La progressivité des tarifs est toutefois limitée dans la plupart des pays en partie à cause du niveau élevé du montant de la charge mensuelle fixe. Il s'ensuit que les différences entre les tarifs effectifs appliqués aux différents niveaux de consommation d'électricité des ménages sont plutôt très modestes (graphique 10).

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant de constater que les subventions aux carburants et à l'électricité profitent essentiellement aux ménages mieux nantis. Parce qu'ils consomment plus de carburants et d'électricité que les ménages à faible revenu, les ménages plus riches bénéficient de la majorité des fonds alloués sous forme de subventions universelles—c'est-à-dire des subventions par unité de carburant ou la consommation d'électricité dont le montant est indépendant du niveau de revenu des consommateurs. En AfSS, de manière générale, les ménages appartenant au quintile de consommation le plus élevé profitent d'environ 45 % des subventions aux carburants, tandis que les segments les plus pauvres de la population (les 40 % des ménages les plus pauvres) ne bénéficient que d'environ 20 % des subventions (graphique 11).

Si la protection des groupes pauvres et vulnérables est l'un des objectifs fondamentaux de l'action publique, le recours aux régimes de subventions universelles n'est pas une bonne solution. Les analyses empiriques ont

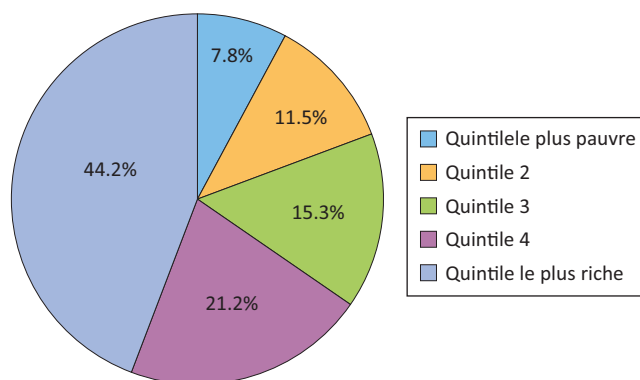
**Graphique 10. Afrique subsaharienne: tarifs effectifs appliqués aux consommateurs résidentiels par niveau de consommation (centimes de dollar/kWh)**



Source: Briceño-Garmendia, C. et M. Shkaratan (2011)



**Graphique 11. Afrique subsaharienne: répartition des avantages procurés par les subventions aux carburants**



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

montrées que pour chaque dollar transféré aux 40 % de la population les plus pauvres dans le cadre d'une politique de subventions universelles l'État est appelé à dépenser cinq dollars, dont environ la moitié captée par des consommateurs appartenant au quintile de revenus supérieur.

Une réforme des subventions donnant lieu à une augmentation des prix de l'énergie aurait néanmoins un impact notable sur les segments les plus pauvres de la population. Par exemple, une augmentation de 0,25 dollar le litre des prix des carburants en Afrique subsaharienne entraînerait, en moyenne, une réduction de 5,7 % du revenu réel des 40 % des ménages qui sont les plus pauvres (tableau 3). Plus de la moitié de cette perte de pouvoir d'achat s'effectuerait de manière indirecte—par le biais de la répercussion du renchérissement des prix des carburants sur le coût des aliments et des transports—ce qui témoigne de l'importance de l'énergie en tant que facteur de production intermédiaire.<sup>6</sup> Cet impact est encore plus important si l'on ajuste la distribution des dépenses d'électricité en fonction des disparités au niveau de l'accès à cette dernière. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les ménages riches ont davantage accès à l'électricité que les autres—le taux d'accès est inférieur à 10 % pour les 40 % des ménages les plus pauvres, tandis qu'il est proche de 80 % pour les ménages appartenant au quintile le plus riche (Eberhard et Shkaratan, 2012). Une fois ces disparités entre les taux d'accès pris en compte, le coût de l'électricité pour les ménages à faible revenu (qui sont raccordés au réseau) augmente

<sup>6</sup> Les effets indirects peuvent être calculés au moyen de modèles de déplacement des prix, en posant l'hypothèse que les hausses des prix de l'énergie sont intégralement répercutées sur les prix intérieurs (Arze del Granado, Coady et Gillingham, 2010).

**Tableau 3. Afrique subsaharienne: impact total sur le bien-être d'une augmentation des prix de l'énergie, par quintile de consommation (Pourcentage de la consommation totale des ménages)**

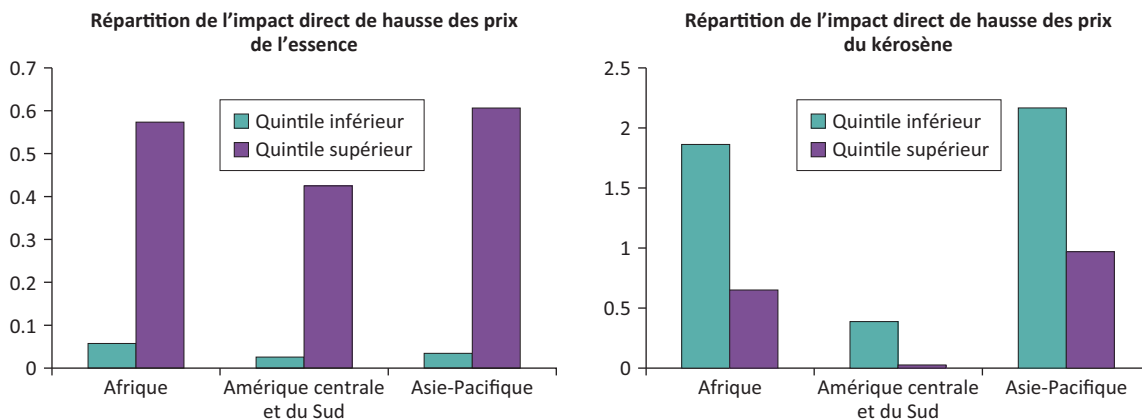
	Groupes de ménages (quintiles de consommation par habitant)					
	Inférieur	2	3	4	Supérieur	Ensemble
<b>Total</b>	<b>5.6</b>	<b>5.3</b>	<b>5.3</b>	<b>5.3</b>	<b>5.3</b>	<b>5.3</b>
<b>Impact direct</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>
Essence	0.1	0.2	0.3	0.4	0.7	0.3
Kérosène	1.7	1.3	1.2	1.0	0.6	1.2
GPL	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
Électricité	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Impact indirect</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>

Source: Arze del Granado, Coady, et Gillingham (2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence from Developing World". World Development, vol. 40 (11)

fortement. Par exemple, selon l'analyse de la situation au Burkina Faso par Arze del Granado, Coady et Gillingham (2010), les 40 % de la population les plus pauvres qui ont accès à l'électricité consacrent, en moyenne, 4,4 % de leur budget aux dépenses à ce titre (et non 0,4 % comme indiqué par une analyse couvrant la totalité des ménages, qu'ils bénéficient ou non de services d'électricité).<sup>7</sup>

Si l'impact global d'une augmentation du prix des carburants semble similaire pour tous les groupes de revenus considérés, l'impact direct varie fortement d'un groupe à un autre selon le carburant considéré. En fait, l'impact par tranches de revenus d'une augmentation du prix du kérosène est très différent de celui d'une augmentation du prix de l'essence. L'impact direct d'une hausse des prix de l'essence est plus prononcé sur les ménages les plus riches alors qu'une augmentation similaire du prix du kérosène a un impact plus marqué sur la consommation réelle des ménages appartenant aux quintiles inférieurs (graphique 12). En d'autres termes, la perte de bien-être associée à une augmentation du prix de l'essence a un caractère progressif (les ménages plus riches enregistrent une baisse plus importante en pourcentage de leur pouvoir d'achat) tandis que la perte de bien-être associée à une augmentation du prix du kérosène est régressive (la hausse de prix a pour effet de réduire le bien-être des ménages les plus pauvres dans une plus large mesure). Ce schéma se retrouve pour l'essentiel presque partout dans le monde.

<sup>7</sup> Les enquêtes auprès des ménages montrent également que jusqu'à 60 % des ménages les moins riches qui sont raccordés au réseau ne règlent pas leur facture d'électricité, contre environ 20 % des ménages appartenant au quintile de consommation le plus élevé (Briceño-Garmendia et Shkaratan, 2011).

**Graphique 12. Répartition de l'impact direct de la hausse des prix de l'essence et du kérosène**

Source: Arze del Granado, Coady et Gillingham. 2010

## Subventions énergétiques et efficacité économique<sup>8</sup>

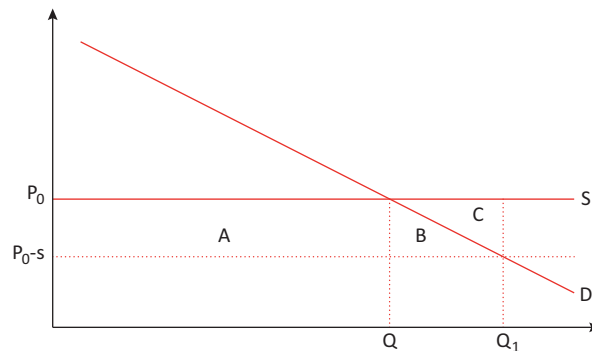
Les subventions énergétiques se caractérisent dans une plus grande mesure par leur impact sur l'efficacité économique, la compétitivité et la croissance, l'environnement et la gestion macroéconomique. Bien que certains pays cherchent à justifier leur recours aux subventions énergétiques au fait qu'elles renforcent la compétitivité et permettent de développer certaines activités économiques, la présente section fait valoir que les subventions énergétiques sous leurs diverses formes peuvent avoir un effet nuisible sur la croissance et l'efficacité économique en entraînant une mauvaise allocation des ressources, en réduisant les investissements, en créant d'importantes externalités négatives et des distorsions non intentionnelles, et en compliquant la gestion macroéconomique dans son ensemble.

Les subventions énergétiques entraînent des pertes de bien-être collectives. Le graphique 13 illustre la perte de bien-être collective d'une subvention des carburants égale à  $s$ , dans l'hypothèse que l'offre de carburant soit infiniment élastique, ce qui est probablement le cas dans une petite économie. La subvention a pour effet d'abaisser le prix du marché des carburants et d'accroître les quantités consommées. Il importe de noter ici que l'augmentation du surplus de consommateurs (représenté par les aires A + B) est inférieure au coût budgétaire de la subvention (A+B+C). La différence (aire C) représente la perte d'efficacité associée à la subvention.

Comme le montre le graphique 13, l'exemple le plus marquant d'une mauvaise allocation des ressources entraînées par les subventions énergétiques est

<sup>8</sup> Cette section a été préparée par Farayi Gwenhamo, Slavi Slavov et Mauricio Villafuerte.

**Graphique 13. Pertes d'efficacité associée à la subvention aux carburants**



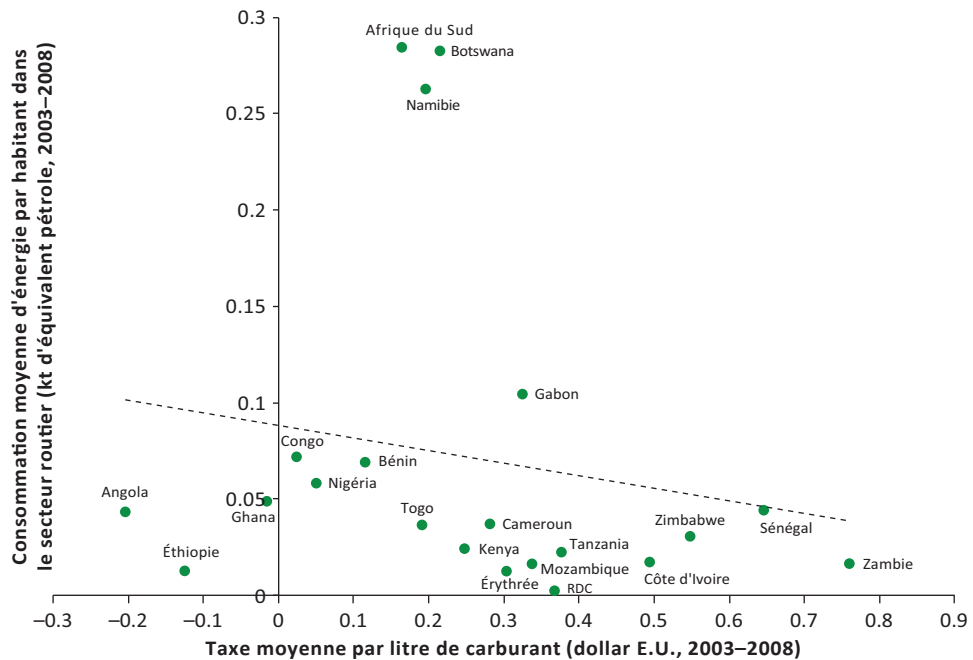
Source: Gupta et al. (2002).

la surconsommation d'énergie engendrée par la distorsion des signaux des prix. Le degré de surconsommation dépend de l'élasticité de la demande ; or, les estimations empiriques effectuées à l'échelle internationale varient très fortement selon les études considérées.<sup>9</sup> Le graphique 14 indique que la consommation de carburant peut être excessive dans les pays d'Afrique subsaharienne où les prix des carburants supportés par les consommateurs sont inférieurs aux niveaux de référence pertinents. Le graphique montre que, en Afrique subsaharienne, plus les taxes sur les carburants sont faibles (et les subventions aux carburants élevées), plus la consommation d'énergie par habitant dans le secteur de transport routier est élevée. L'évolution de la structure de la demande d'énergie a également des répercussions: Burke et Nishitatenno (2011), et Beresteanu et Li (2011) ont déterminé qu'une diminution des prix de l'essence incite les consommateurs à utiliser des véhicules moins économes en carburant. Il importe aussi de prendre en compte les effets dynamiques de la surconsommation: celle-ci entraîne un épuisement plus rapide des ressources non renouvelables, de sorte que les prix futurs seront plus élevés qu'ils n'auraient pu l'être.

La sous-tarification et les subventions ont des effets défavorables sur l'offre d'énergie, via une grande diversité de canaux. Lorsque le coût de la subvention est assumé par les sociétés énergétiques, qui sont obligées de vendre systématiquement à un prix inférieur à leurs coûts (y compris le rendement normal de l'investissement), cette pratique a un impact sur

<sup>9</sup> Par exemple, Burke et Nishitatenno (2011) ont estimé l'élasticité-prix à long terme de la demande d'essence à partir d'un échantillon de 132 pays du monde entier et ont déterminé sur cette base qu'elle était comprise entre  $-0,2$  et  $-0,4$ . En revanche, selon les estimations de Golombek, Hagem et Hoel (1995), les élasticités-prix de la demande seraient de l'ordre de  $-0,9$  pour les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de  $-0,75$  pour les pays non membres de l'OCDE.

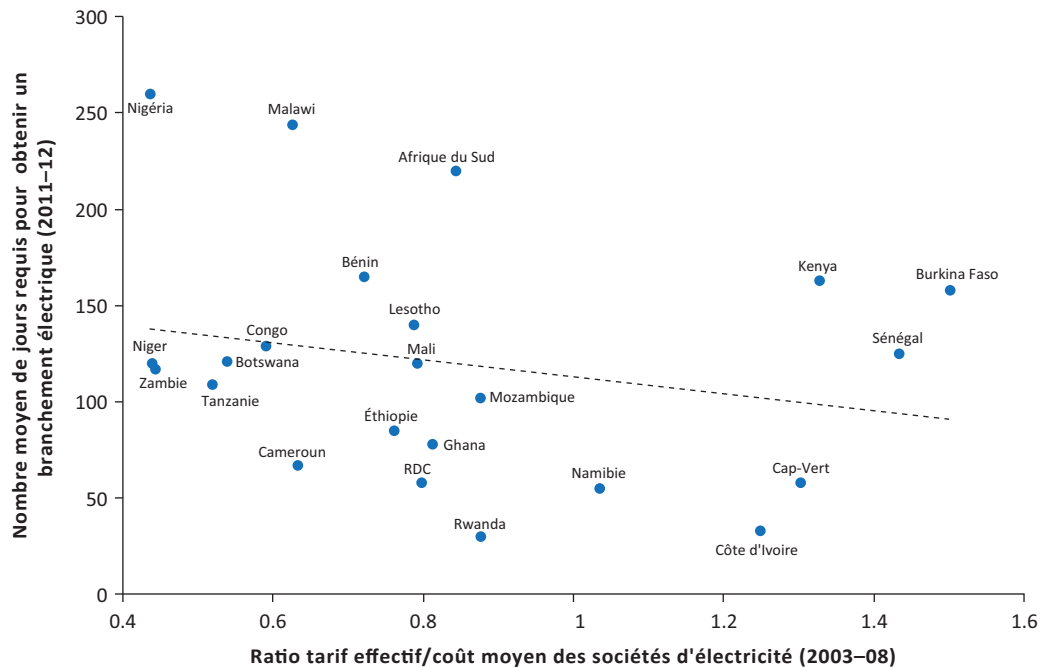
**Graphique 14. Taxes sur les carburants par rapport à la consommation d'énergie par habitant dans le secteur routier, 2003–08**



Sources: Bases de données du Département des Finances publiques du FMI et des Indicateurs du développement dans le monde la banque mondiale.

l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement à court comme à long terme. Le manque de rentabilité se traduit par l'insuffisance des investissements et de la maintenance, ce qui provoque à son tour des pénuries persistantes, une baisse de qualité et la détérioration des infrastructures tout au long de la chaîne d'approvisionnement énergétique. Le très mauvais état des infrastructures de raffinage du pétrole au Nigéria et au Ghana en sont des exemples flagrants, de même que la très forte pénurie d'électricité dans toute l'Afrique subsaharienne. Si les partisans de l'octroi de subventions à l'énergie font valoir qu'il est nécessaire d'abaisser les coûts pour stimuler la compétitivité, l'insuffisance ou le manque de fiabilité de l'offre électrique force les clients dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne à investir lourdement dans des systèmes d'autoproduction, ce qui porte le coût effectif de l'énergie à un niveau supérieur au prix subventionné. Dans bien des cas, c'est plus la pénurie d'électricité que le prix qui nuit le plus à la compétitivité. En effet, les enquêtes montrent que, dans les pays qui ont entrepris des réformes, les clients sont prêts à payer des tarifs plus élevés pour autant qu'on leur garantisse un meilleur service. Selon l'enquête du département Afrique du FMI, les pénuries d'électricité (notamment à cause de délestages ou de pannes de courant) sont fréquentes ou importantes dans 28 pays ; elles ne sont que peu fréquentes ou

Graphique 15. Recouvrement des coûts par les sociétés d'électricité et facilité d'accès à l'électricité



Source: Bases de données de la Banque mondiale

peu importantes dans seulement quatre pays.<sup>10</sup> Le graphique 15 montre qu'il faut plus de temps pour obtenir un raccordement au réseau (ce qui constitue une forme de rationnement) dans les pays d'Afrique subsaharienne dont les sociétés d'électricité ne peuvent recouvrer leur coût.

Le problème d'insuffisance et d'inefficacité de l'offre électrique n'est pas nécessairement réglé même lorsque l'État assume directement le coût des subventions. Premièrement, les transferts directs de l'État aux raffineries et aux sociétés d'électricité (par exemple pour les dédommager de la sous-tarifification) peuvent créer de faibles contraintes budgétaires et aussi réduire les incitations à procéder à des restructurations et à améliorer l'efficacité, notamment à accroître les taux de recouvrement. Les raffineries, en particulier, sont généralement subventionnées pour diverses raisons, telles que la protection de l'emploi et la sécurité de l'approvisionnement. Le raffinage du pétrole est toutefois une activité à forte intensité de capital (en ce sens que le nombre d'emplois considéré est faible) et des raffineries mal entretenues peuvent actuellement nuire à la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

<sup>10</sup> Sept pays font état de pénuries de carburants fréquentes ou importantes, tandis que 17 pays n'ont pas de problème majeur en ce domaine (voir l'annexe 1).

Deuxièmement, l'octroi de subventions aux raffineries est parfois justifié au motif qu'elles permettent de réduire les prix des carburants, en particulier dans les pays exportateurs de pétrole. Il est cependant difficile de réaliser des économies d'échelle à cause de la petite taille du marché dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.<sup>11</sup> Troisièmement, il est possible que les pays exportateurs de pétrole aient une idée erronée du coût réel de la production de produits raffinés: le pétrole brut (qui leur principal produit) est évalué, à tort, à son coût de production réel et non à son coût d'opportunité (c'est-à-dire sa valeur à l'exportation). L'utilisation du coût réel incite à exploiter des raffineries inefficaces par suite de l'écart entre le coût d'opportunité et le coût de production. Enfin, l'octroi de subventions aux carburants dans le but d'abaisser le coût des centrales thermiques peut dissuader les autorités d'examiner d'autres options économiques de génération d'électricité, et notamment le recours à des réseaux d'interconnexion régionaux

Les déficits de l'infrastructure et les pénuries dans le secteur de l'électricité freinent la croissance économique et réduisent la concurrence. Escribano, Guasch et Pena (2008) ont établi que, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, entre 30 et 60 % des effets sur la productivité des entreprises sont imputables à l'infrastructure, soit bien plus que pour d'autres facteurs tels que la bureaucratie et la corruption. Par ailleurs, dans la moitié des pays analysés dans cette étude, l'effet d'infrastructure se produit pour 40 à 80 % dans le secteur de l'électricité. Selon les estimations de Kojima, Matthews et Sexsmith (2010), les gains d'efficacité qui pourraient être réalisés aux stades de la production et de la distribution d'électricité pourraient permettre d'économiser plus d'un point de pourcentage du PIB dans au moins 18 pays d'Afrique subsaharienne. Calderón (2008) a procédé à des simulations basées sur des données de panel pour montrer que, si la quantité et la qualité de l'infrastructure électrique étaient portées, dans tous les pays d'Afrique subsaharienne à des niveaux comparables à ceux observés dans les pays affichant les meilleurs résultats (comme Maurice), les taux de croissance à long terme par habitant seraient plus élevés de deux points de pourcentage. La pénurie d'électricité en Afrique subsaharienne nuit également à la prestation de services sociaux et aux conditions de vie: sans électricité, les centres de santé ne peuvent pas procéder, la nuit, à des accouchements dans de bonnes conditions de sécurité et réfrigérer les vaccins essentiels. De même, le manque d'éclairage empêche les enfants d'étudier la nuit et favorise la criminalité.

L'argument selon lequel les subventions énergétiques permettent de promouvoir la compétitivité et encouragent l'investissement privé dans certains secteurs (par exemple les industries manufacturières) ne prend

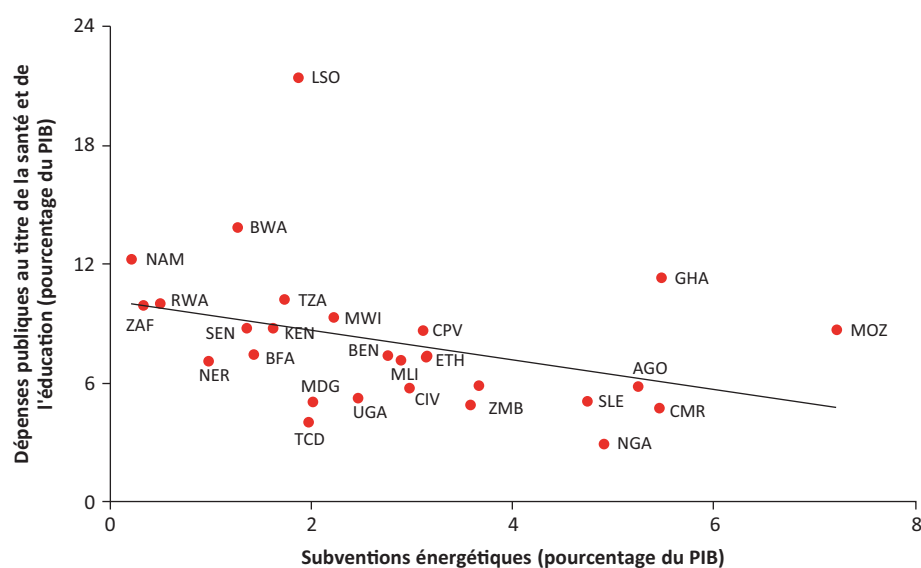
---

<sup>11</sup> Madagascar et la Tanzanie sont deux pays d'Afrique subsaharienne qui ont fermé des installations de raffinage inefficaces. Voir Gillingham, Lacoche et Manning (2008) ainsi que Kojima, Matthews et Sexsmith (2010).

souvent pas pleinement en compte toutes les répercussions de ces mesures. Les subventions doivent être financées de la même façon d'un produit à l'autre, que ce soit par un alourdissement de la fiscalité ou par une contraction des dépenses (notamment au titre de l'infrastructure ou du capital humain). Une fiscalité lourde, une infrastructure médiocre et un capital humain insuffisant ont pour effet de réduire l'attrait que présente un pays pour les investisseurs privés. Les subventions énergétiques peuvent évincer des dépenses publiques plus productives. Le graphique 16 montre qu'il existe une relation négative entre les subventions énergétiques et les dépenses publiques au titre de la santé et de l'éducation. Au Nigéria, le montant des subventions aux carburants a dépassé de 20 % le montant des dépenses fédérales d'équipement en 2011. Les interventions ponctuelles de l'État dans le domaine de la tarification de l'énergie peuvent accroître les incertitudes, ce qui a pour effet de compliquer la planification des activités des entreprises et de décourager les investisseurs.

Les avantages produits dans le domaine de la compétitivité par l'octroi de subventions énergétiques sont probablement temporaires et éphémères. Parce qu'il existe, en général, une étroite corrélation entre ces subventions et les prix mondiaux, certains secteurs ou branches d'activité tirent profit de l'octroi de subventions lorsque les prix mondiaux sont élevés. Toutefois, cet avantage se dissipe dès que les prix internationaux chutent. C'est ce qui s'est passé pour certaines (grandes) industries qui exploitent des ressources naturelles

**Graphique 16. Subventions énergétiques et dépenses publiques au titre de l'éducation et de la santé, 2008-11**



Source: Bases de données du Département des finances publiques et des Indicateurs du développement dans le monde

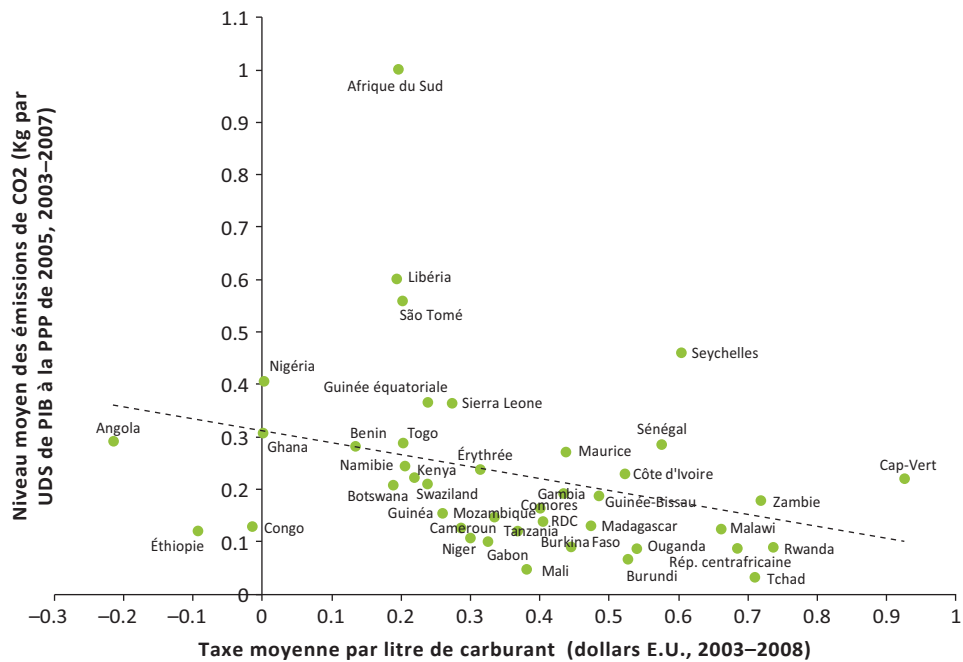


(pour produire de l'aluminium ou de l'acier,) dans les pays exportateurs de pétrole durant et après les envolées des prix pétroliers des années 70 (Gelb, 1988). Par ailleurs, même si les prix du pétrole restaient élevés, ces secteurs ou branches d'activité s'exposeraient à une réduction du niveau des subventions (par exemple, à cause de contraintes budgétaires).

Les subventions peuvent encourager une recherche de rentes, et leur élimination peut devenir politiquement difficile. C'est ce qui s'est produit, par exemple, dans le cas des industries d'exploitation des mines de cuivre en Zambie et de fonderies d'aluminium en Afrique du Sud, au Cameroun et au Ghana, où il avait été décidé d'accorder à titre temporaire des subventions pour maintenir le prix de l'énergie à un faible niveau et ainsi attirer des projets énergétiques de grande envergure. Par suite de l'accroissement de la demande d'énergie dans ces pays, les subventions, qui sont extrêmement coûteuses, ne sont plus nécessaires, mais il s'avère difficile de les éliminer pour des raisons politiques. Étant donné les avantages considérables qui peuvent être tirés de la recherche de rentes, ces mesures risquent également d'encourager la corruption qui a pour effet d'accroître encore plus le coût budgétaire des subventions, comme en témoignent les révélations récentes d'abus généralisés du régime de subventions des carburants au Nigéria.

Les subventions énergétiques entraînent souvent une mauvaise allocation des ressources, qui profitent alors à des bénéficiaires autres que ceux à qui ils étaient destinés ou qui ont des conséquences imprévues. Au Burkina Faso, les subventions aux carburants semblent n'avoir pour fonction que de soutenir le secteur des transports routiers, qui est constitué en cartel et qui est moins efficace que le secteur ferroviaire. Les grands hôtels appartenant à des capitaux étrangers aux Seychelles et les sociétés aériennes internationales en Guinée équatoriale semblent être les principaux bénéficiaires des subventions aux carburants dans ces pays. Étant donné que le kérosène (qui est généralement subventionné pour des raisons d'équité) constitue un substitut parfait aux carburateurs, d'importants volumes de kérosène sont utilisés à des fins autres que celles visées. Le kérosène peut également être mélangé avec du diesel, pour lequel il est un substitut imparfait parce qu'il endommage les moteurs diesels. Les subventions aux carburants peuvent avoir des répercussions imprévues dans d'autres pays. L'ampleur de subventions accordées par le Nigéria au titre de l'essence encourage un commerce de contrebande généralisé avec d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Par exemple, selon les estimations, les ventes officielles d'essence ne représentaient que 10 à 15 % du total des ventes au Bénin en 2011. Si le commerce informel de carburant entre le Nigéria et le constitue un transfert en faveur des consommateurs de ce dernier pays, l'État béninois a, quant à lui, enregistré une perte de recettes représentant environ 2 % du PIB. Les subventions énergétiques, qui profitent en général principalement aux populations urbaines, peuvent engendrer des déplacements de main-d'œuvre sources

Graphique 17. Taxes sur les carburants et émissions de CO<sub>2</sub>



Source: Bases de données du Département des finances publiques du FMI et des indicateurs du développement dans le monde

d'effets pervers. La diminution de la population travaillant dans l'agriculture peut entraîner une augmentation des prix alimentaires—cela s'est produit dans plusieurs pays exportateurs de pétrole durant les envolées des prix pétroliers des années 70 (Gelb, 1988). Il serait beaucoup plus productif de consacrer les ressources disponibles au financement d'infrastructures agricoles que de financer des subventions énergétiques dans ces pays.

Les subventions énergétiques ont des externalités négatives, et un important impact sur l'environnement. Certaines de ces externalités peuvent être localisées: les embouteillages et les accidents de circulation, les dégâts des routes, la pollution atmosphérique, l'expansion tentaculaire urbaine. Leurs effets défavorables sur la santé et la productivité de la population limitent la croissance économique à long terme. Ces externalités peuvent également avoir une portée mondiale—les émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz à effet de serre contribuent au changement climatique à l'échelle de la planète. Le graphique 17 montre que l'abaissement des taxes sur les carburants (et l'augmentation correspondante des subventions) va de pair avec une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> dans les pays d'Afrique subsaharienne.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Il importe toutefois de noter que les émissions de CO<sub>2</sub> des pays d'Afrique subsaharienne sont faibles par rapport à celles du reste du monde.

Les subventions énergétiques compliquent la gestion macroéconomique (abstraction faite de leur impact sur les recettes budgétaires). Les subventions aux carburants suivent les mouvements de la conjoncture dans les pays exportateurs de pétrole (il existe généralement une corrélation positive entre ces subventions et les prix du pétrole). Cette évolution procyclique est parfois masquée parce que les subventions aux carburants sont fréquemment implicites: elles ne sont pas inscrites au budget, mais viennent en déduction des recettes des exportations de pétrole (comme au Nigéria). La politique monétaire s'en trouve également compliquée. La mise en place de subventions énergétique a pour effet d'abaisser le taux d'inflation et de masquer l'orientation réelle de la politique monétaire. Si les subventions ne sont pas viables, leur élimination soudaine peut engendrer de brusques hausses des prix et avoir des effets négatifs sur les anticipations inflationnistes. Les subventions énergétiques ont également un effet sur la balance des paiements et sur le taux de change. La consommation excessive de produits pétroliers induite par les subventions peut exercer des pressions sur la balance des paiements des pays importateurs de pétrole et limiter les quantités de pétrole exportables par les pays exportateurs.

## Introduction

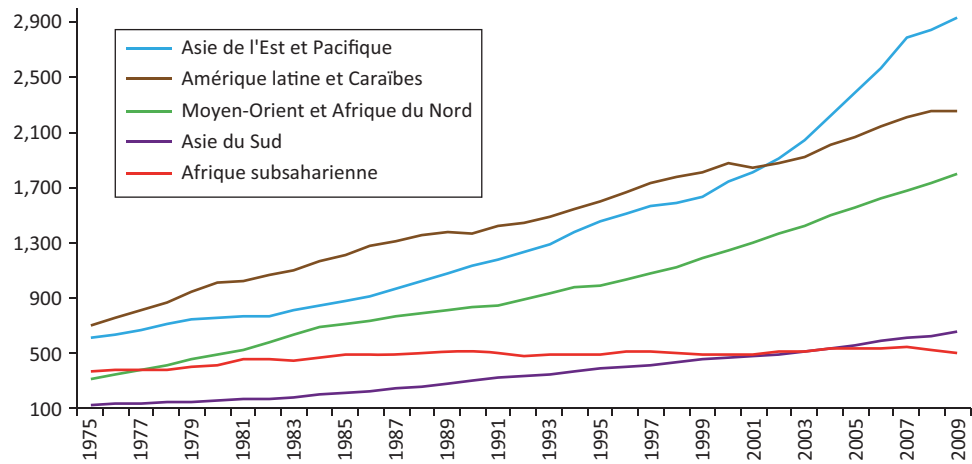
L'Afrique subsaharienne se heurte à des problèmes chroniques dans le secteur de l'électricité, qui revêtent notamment la forme d'une capacité de production insuffisante, d'un accès limité aux services, du manque de fiabilité de l'approvisionnement et du niveau élevé des coûts et des tarifs. La capacité de production d'électricité globale des 48 pays d'Afrique subsaharienne est de l'ordre de 80 gigawatts, soit une puissance inférieure à celle de l'Espagne. Moins de trois Africains sur 10 ont l'électricité. La consommation par habitant est extrêmement faible, puisqu'elle est d'en moyenne 40 kWh par mois—et de seulement 10 kWh si l'on fait abstraction de l'Afrique du Sud. L'alimentation électrique n'est pas fiable: 15 % de la capacité de production n'est pas opérationnelle parce que les équipements vieillissants ne sont pas entretenus, et les pannes de courant sont fréquentes. Il s'ensuit que les systèmes d'autoproduction, qui sont un moyen coûteux de produire de l'électricité, constituent une fraction importante du total de la puissance installée. En République démocratique du Congo et en Guinée équatoriale, les générateurs de secours représentent la moitié de la puissance installée. À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, ce pourcentage est de 17 %. Bien que l'alimentation soit limitée et peu fiable, l'électricité est chère: le tarif moyen pour l'Afrique subsaharienne est de 0,17 dollar le kWh, soit un niveau deux fois plus élevé que dans les autres pays en développement (Eberhard et Shkaratan, 2012).

Ces pénuries résultent directement de l'insuffisance des investissements dans le secteur de l'électricité. Durant la période 1974–2008, la production d'électricité par habitant n'a que faiblement augmenté en Afrique subsaharienne et les pays de la région ont pris du retard par rapport aux autres pays en développement (graphique 18). Il s'ensuit que, si vers le milieu des années 70, l'Afrique subsaharienne était mieux alimentée en énergie électrique

---

<sup>13</sup> Cette section a été préparée par Edgardo Ruggiero, Mumtaz Hussain et Sukhwinder Singh.

**Graphique 18. Afrique subsaharienne: production d'électricité par rapport aux autres régions, 1975–2009 (kWh par habitant)**



Source: Indicateurs du développement dans le monde; et estimations des services du FMI

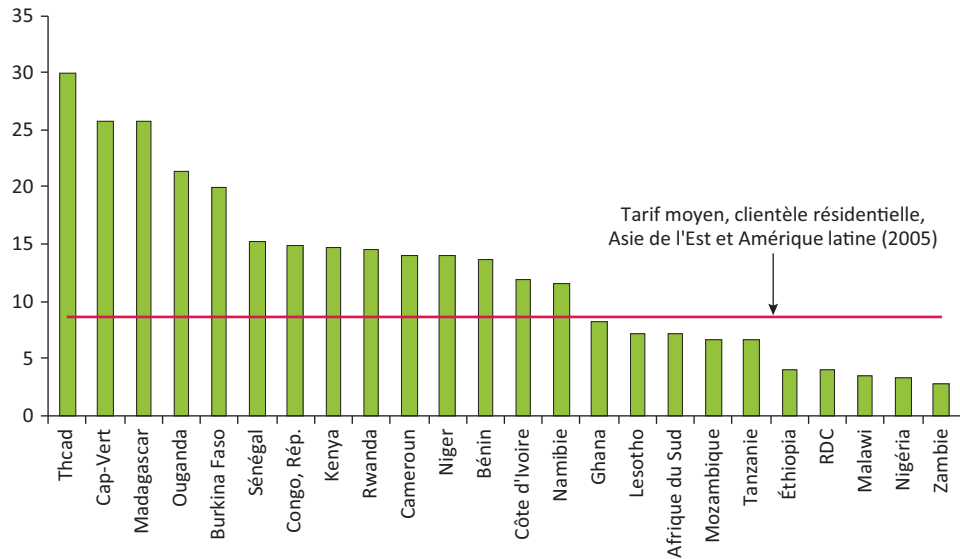
que la plupart des pays en développement, en 2009, elle l'était bien moins que toutes les autres régions.

L'approvisionnement en énergie électrique est non seulement plus limité en Afrique subsaharienne que dans les autres régions en développement, mais les tarifs y sont également plus élevés (graphique 19). Cela tient essentiellement à l'ampleur des coûts de production de l'électricité en Afrique subsaharienne (graphique 20). La plupart des pays sont dotés de petites centrales (qui ne permettent pas de réaliser des économies d'échelle) et exploitent des centrales thermiques coûteuses, qui fonctionnent souvent au fioul lourd ou au diesel, plutôt qu'au gaz naturel qui est moins cher.

Le sous-investissement dans le secteur de l'électricité est en partie lié aux subventions accordées au titre de la consommation d'électricité, qui sont en grande partie prises en charge par les sociétés d'électricité et empêchent ces dernières de recouvrer leurs coûts. Comme indiqué au chapitre II, les subventions ont un effet dissuasif pour les nouveaux investissements du secteur privé. Les sociétés d'électricité d'État, qui ne peuvent pas recouvrer intégralement leurs coûts, sont moins en mesure d'assurer un entretien adéquat de leurs installations et de leurs matériels et équipements et n'ont pratiquement aucun moyen d'accroître la portée de leurs opérations et de répondre de manière appropriée à une demande croissante

Ce chapitre a pour objet de tirer des enseignements des réformes menées dans le secteur de l'électricité en Afrique aux fins de la formulation de stratégies. Les réformes ont généralement de multiples objectifs: réduire les coûts budgétaires des subventions énergétiques; accroître l'approvisionnement en énergie pour répondre à la demande excédentaire; élargir l'accès aux services

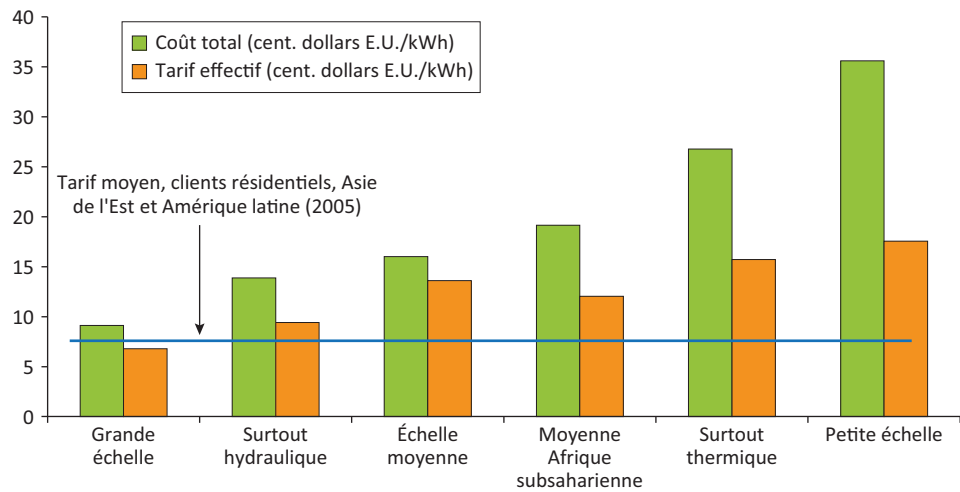
**Graphique 19. Afrique subsaharienne: tarifs pour la clientèle résidentielle par rapport aux autres régions<sup>1</sup>**



Source: AICD (2010); Briceno-Garmendia et Shkaratan (2011); et estimations des services du FMI.

<sup>1</sup> Dernière année pour laquelle des données sont disponibles, 2001-2008.

**Graphique 20. Afrique subsaharienne: coûts moyens et tarifs appliqués aux consommateurs résidentiels, par rapport aux autres régions<sup>1</sup>**



Source: AICD (2010); Briceno-Garmendia et Shkaratan (2011); et estimations des services du FMI.

<sup>1</sup> Dernière année pour laquelle des données sont disponibles, 2001-2008.

d'électricité de manière à promouvoir une croissance économique inclusive; et ramener les prix de l'énergie à des niveaux plus abordables.

Bien que l'attention porte généralement surtout sur la modification des tarifs, l'apport d'une solution au problème du sous-investissement reste largement

tributaire de la poursuite d'autres réformes dans le secteur. Étant donné le niveau déjà élevé des tarifs en Afrique subsaharienne, l'amélioration du recouvrement des coûts des fournisseurs d'électricité devra passer dans une plus large mesure par la réduction de ces coûts et l'accroissement de leur efficacité. Compte tenu de l'ampleur de la crise de l'électricité en Afrique subsaharienne, il sera nécessaire de s'attaquer à plusieurs problèmes stratégiques institutionnels pour améliorer la performance et le financement du secteur. Les défis à relever consistent à: i) renforcer la planification sectorielle ; ii) relancer la réforme des sociétés d'électricité du secteur public pour améliorer leur efficacité technique et opérationnelle ; iii) élargir l'accès aux services ; et iv) développer les échanges régionaux d'électricité. Une démarche globale de la réforme du secteur de l'électricité, comme celles suivies dans des pays comme le Kenya et l'Ouganda, pourrait avoir d'importants avantages, tels que l'augmentation de l'alimentation en énergie électrique, l'élargissement de l'accès aux services, et le renforcement de la viabilité financière des sociétés d'électricité (encadré 2).

Ces défis sont interdépendants et doivent être relevés simultanément. Certains pays ont suivi des approches fragmentaires ou sont tombés dans le piège de faux arbitrages, par exemple entre le recouvrement des coûts (c'est-à-dire la nécessité de relever les tarifs) et l'offre d'un service d'un coût abordable (c'est-à-dire la nécessité d'offrir un service à l'ensemble de la population). Les sociétés d'électricité et les pouvoirs publics peuvent prendre plusieurs mesures pour réduire le montant des subventions et améliorer le recouvrement des coûts tout en favorisant l'élargissement de l'accès aux services et en améliorant l'efficacité du secteur. Ces mesures sont examinées dans les sections qui suivent.

Il est important de noter que chaque pays est différent et que les réformes qu'il leur faut mener dépendent des caractéristiques nationales. Dans le cas des pays où les coûts sont beaucoup plus élevés, par exemple, pour des raisons géographiques, l'existence de petits systèmes thermiques ou une population de taille limitée, les réformes pourraient devoir s'orienter vers des solutions régionales. Par exemple, au Burkina Faso, les autorités prévoient de cibler leurs investissements sur les équipements de transport de manière à accroître la capacité du réseau en important de l'électricité. Si le problème tient principalement aux pertes techniques ou commerciales (comme au Ghana ou en Sierra Leone), les mesures doivent viser les aspects d'ingénierie et commerciaux de la fourniture des services. Lorsque les chocs climatiques sont le principal problème (parce que le pays dépend largement de l'électricité hydraulique comme l'Ouganda), la « relance » des réseaux d'interconnexion doit certainement être l'un des éléments prédominants de toute stratégie conçue pour réduire les coûts de production—ou limiter les coupures d'électricité. Par ailleurs, tout pays dépendant de l'hydroélectricité doit investir dans des équipements de transport permettant d'acheminer efficacement dans le système un régime saisonnier élevé.

## Encadré 2: Avantages procurés par les réformes de l'énergie au Kenya et en Ouganda

Au début des années 2000, le Kenya et Ouganda ont mis en œuvre un grand nombre de réformes visant à améliorer les résultats dans le secteur de l'électricité.

- Au Kenya, les réformes ont débouché sur l'adoption d'une nouvelle politique de l'énergie en 2004, un relèvement notable des tarifs de l'électricité sur la base des coûts marginaux à long terme en 2005, la mise en place d'un mécanisme automatique de répercussion permettant d'ajuster les tarifs en fonction de la variation du coût des sources d'énergie, et le rétablissement de la commission réglementaire, Electricity Regulatory Commission.
- En Ouganda, la réforme du secteur de l'électricité a donné lieu au passage d'une nouvelle loi sur l'électricité, *l'Electricity Act* (1999); à la mise en place d'un organisme réglementaire (2000); à la séparation des fonctions de la société d'électricité (2001) et à l'attribution de concessions pour les fonctions en question (2003–05). En 2006, les tarifs de l'électricité ont été pratiquement doublés, et le tarif effectif moyen a été porté à 0,18 dollar le kWh de manière à refléter le coût marginal à long terme de l'électricité.

Les réformes ont permis d'améliorer la situation dans le secteur de l'électricité des deux pays. Depuis le milieu des années 2000, la production d'électricité augmente régulièrement, les pertes de distribution diminuent et le nombre de consommateurs alimentés par le réseau a fortement augmenté.

- **Augmentation de l'alimentation en énergie électrique.** La participation du secteur privé à la production d'électricité conjuguée au relèvement des tarifs s'est traduite par un fort accroissement de la fourniture d'énergie électrique (voir le tableau). Durant la période qui a suivi le relèvement des tarifs, les quantités d'électricité fournies ont augmenté, en moyenne, de plus de 5 % par an au Kenya et de plus de 9 % en Ouganda.
- **L'efficacité des services de distribution s'est améliorée.** Les pertes au niveau de la distribution d'électricité diminuent régulièrement et le taux de recouvrement des factures s'améliore. Au Kenya, les pertes en ligne ont été ramenées de 18 % en 2005 à 16 % en 2011, tandis que le taux de collecte des factures est passé de 85 % du total des factures d'électricité en 2005 à 99 % en 2011. Les gains d'efficacité sont encore plus marqués en Ouganda: les pertes de distribution ont été ramenées de 38 % en 2005 à environ 27 % en 2011 tandis que les taux de collecte des factures sont passés de 80 % du montant total des factures d'électricité en 2005 à 95 % en 2011.
- **L'accès au réseau d'électricité s'est élargi.** Bien que les progrès aient été lents au début de la période, le nombre de consommateurs ayant accès au réseau d'alimentation électrique en Ouganda a augmenté de 41 % entre 2006 et 2011. Au Kenya, leur nombre a augmenté de près de 140 % entre 2005 et 2011.
- **Les résultats obtenus en ce qui concerne la réduction des coûts quasi-budgétaires sont mitigés.** Au Kenya, le relèvement des tarifs de 2005 conjugué à l'application du mécanisme



**Encadré 2. (suite)**

automatique d'ajustement des prix et à l'amélioration de l'efficacité ont contribué à éliminer les coûts quasi-budgétaires dès 2009. En Ouganda, malgré les gains d'efficacité réalisés, le déficit quasi-budgétaire du secteur de l'électricité a progressivement augmenté jusqu'en 2011 en raison de l'accroissement du coût des sources d'énergie et de l'absence de mécanismes d'ajustement des tarifs de l'électricité. En janvier 2012, toutefois, les tarifs ont été relevés pour atteindre des niveaux permettant de recouvrer les coûts et un mécanisme d'ajustement des tarifs en fonction des variations des coûts de génération est en cours d'élaboration.

**Tableau 1 de l'encadré. Ouganda et Kenya: résultats du secteur de l'électricité après la réforme**

	2005	2006	2011	2012e	Améliorations depuis la réforme <sup>1</sup>	
					Variation cumulée (pourcentage)	Variation annuelle moyenne (pourcentage)
<b>Ouganda</b>						
Électricité fournie (GWh)	1,741	1,503	2,387	2,477	59	9.3
Électricité facture (GWh)	1,075	990	1,732	1,886	75	11.2
Pertes de distribution (% total de l'électricité)	38.3	34.1	27.5	n.a.	-20	-4.4
taux de recouvrement (% total des factures)	80.0	84.0	95.3	n.a.	13	2.5
Nombre de clients (milliers)	292	298	420	459	41	6.8
dont: clients industriels (milliers)	n.a.	1.0	1.8	2.1	82	12.0
Coûts quasi-budgétaires (% du PIB)	1.6	1.9	2.6	0.7	...	...
<b>Kenya</b>						
Électricité fournie (GWh)	5347	5697	7303	n.a.	37	5.2
Électricité facturée(GWh)	4379	4580	6123	n.a.	40	5.6
Pertes de distribution (% total électricité)	18.1	19.6	16.2	n.a.	-11	-3.9
Nombre de clients (milliers)	735	802	1753	n.a.	139	14.5
Coûts quasi-budgétaires (% du PIB)	0.6	0.6	0 <sup>2</sup>	n.a.	...	...

Sources: Pour l'Ouganda, Electricity Sector Performance Report (2012) de l'Electricity Regulatory Agency et Mineral Sector Performance Report (2011) du Ministry of Energy.

Pour le Kenya, National Energy Policy (2012)

<sup>1</sup>Pour le Kenya, les variations sont calculées entre 2005 (année principale de la réforme) et 2011; pour l'Ouganda, les variations sont calculées entre 2006 (année principale de la réforme) et 2011.

<sup>2</sup>Les données se rapportent à 2009.

## Planification des besoins énergétiques et structure institutionnelle du secteur de l'électricité

### Planification des besoins énergétiques

Il est essentiel de planifier les besoins énergétiques pour pouvoir mener à bien les réformes dans le secteur, et notamment abaisser les coûts et améliorer l'accès aux services et la qualité de ces derniers. Les réformes menées dans le secteur de l'électricité en Afrique subsaharienne ont été, pour l'essentiel, fragmentaires, sans qu'aucun plan directeur n'ait été établi. La planification des besoins énergétiques s'entend du processus consistant à établir des projections du bilan énergétique annuel d'un pays à moyen et long termes, de manière à optimiser le développement du secteur. Succinctement, la planification des besoins énergétiques examine les options à moindre coût qui permettent de répondre à la demande indiquée par les projections. Le processus de planification permet aux responsables de l'action publique de chercher à abaisser le coût marginal à long terme en sélectionnant l'option la moins coûteuse, qu'elle soit intérieure ou extérieure (par le biais à la participation à des réseaux d'interconnexion). Pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la question fondamentale est de trouver le moyen de réaliser des économies d'échelle.

Pour assurer une planification efficace, il est nécessaire de prendre des décisions stratégiques dans un certain nombre de domaines. Les décisions importantes qu'il faudrait prendre concernent: i) la structure de la production intérieure (centrales au pétrole, au charbon, hydrauliques, etc.) ; ii) la participation du secteur privé aux activités de production, qui dépend de la politique de tarification et des capacités réglementaires; iii) la planification de la charge—l'utilisation de l'électricité générée pendant la saison des pluies et le recours à des sources d'alimentation électrique complémentaires pendant la saison sèche; iv) la planification financière—la quantification des déficits de financement et la détermination de différentes sources de fonds, notamment les donateurs; v) les options hors réseau pouvant être retenues pour servir un plus grand nombre de consommateurs dans les régions où le coût de l'expansion du réseau serait prohibitif; et vi) les options régionales, y compris la participation aux réseaux d'interconnexion ou le renforcement de l'intégration dans les marchés régionaux.

### Modalités institutionnelles

L'organisation institutionnelle qui doit être retenue est celle qui crée des incitations à accroître l'efficacité dans le contexte particulier du pays. Les premières réformes du secteur de l'électricité menées en Afrique

subsaaharienne ont privilégié le dégroupage et la privatisation des services, mais ces mesures n'ont pas été une panacée.<sup>14</sup> Le dégroupage présente l'avantage de dissocier les monopoles naturels constitués par les opérations de transport et de distribution par rapport à l'étape naturellement concurrentielle de la production d'électricité. Il n'est toutefois judicieux sur le plan économique de dégroupier les éléments constitutifs de sociétés jusque-là verticalement intégrées que dans les pays qui sont suffisamment grands pour que plusieurs producteurs puissent sur une échelle suffisamment grande pour être efficaces, ce qui n'est pas le cas de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne (Besant-Jones, 2007).<sup>15</sup>

Il est donc possible d'avancer des arguments solides en faveur de l'adoption d'un modèle hybride. Les pays dans lesquels la demande d'énergie est supérieure à l'offre—ce qui est la norme en Afrique subsaharienne—devraient envisager d'accroître leur puissance installée en abolissant le monopole de la production d'électricité et en offrant des incitations au secteur privé pour encourager sa participation. En fait, les marchés hybrides—dans le cadre desquels la société d'électricité d'État en place est le seul acheteur auquel les producteurs d'électricité indépendants peuvent vendre leur production—sont maintenant les systèmes les plus couramment appliqués en Afrique subsaharienne.<sup>16</sup> Cette structure est particulièrement attrayante pour les pays à faible revenu et les États fragiles qui n'ont pas les capacités nécessaires pour assumer la lourde charge des transformations institutionnelles et organisationnelles requises par le dégroupage. L'une des questions soulevées par les marchés hybrides consiste à déterminer comment promouvoir la concurrence et gérer l'expansion du système. Le modèle de l'acheteur unique en vigueur pourrait être modifié de manière à accroître la latitude dont disposent les producteurs d'électricité indépendants pour vendre leur production directement, non seulement à la société nationale, mais aussi à de gros consommateurs.

### **Amélioration de l'efficacité, réduction des coûts et accroissement des recettes**

Il importe de donner la priorité à l'amélioration de l'efficacité des sociétés d'électricité, de préférence avant de relever les tarifs. Comme indiqué au chapitre II, les sociétés d'électricité d'Afrique subsaharienne sont

---

<sup>14</sup> L'Ouganda a dégroupé les opérations de production, de transport et de distribution. Le Kenya a séparé les opérations de production (KenGen) des opérations de transport et de distribution (KPLC). Le Ghana a dégroupé les activités de transport et a une société de distribution distincte. Le Nigéria a dégroupé la société holding faitière sur le plan technique mais n'a pas encore séparé les entités de cette dernière.

<sup>15</sup> Trente trois des quarante-huit pays ont une puissance installée totale inférieure à 500MW, et 11 autres pays ont une puissance installée inférieure à 100 MW.

<sup>16</sup> Près de la moitié des transactions à moyen et long terme réalisées dans le secteur de l'électricité en Afrique subsaharienne ont été effectuées par des producteurs d'électricité indépendants.

généralement extrêmement inefficaces, aussi bien sur le plan technique que sur le plan commercial (voir ci-après). Une société médiane n'est payée que pour la moitié de toute l'électricité produite (Eberhard *et al.*, 2008). Il importe donc, fondamentalement, que les sociétés d'électricité formulent des plans d'action leur permettant d'assurer durablement une alimentation électrique de qualité, de réduire leurs pertes et d'accroître les taux de recouvrement des factures.

### Amélioration de l'efficacité des opérations

Les sociétés d'électricité doivent en priorité mettre en place des systèmes de gestion de l'information (SGI) pour faciliter la gestion des opérations commerciales et assurer le suivi des résultats des sociétés d'électricité. Des SGI ont été mis en place par plusieurs sociétés d'électricité d'État en Afrique subsaharienne, qui ont suivi l'exemple de Kenya Power and Lighting Company (KPLC).<sup>17</sup> Il n'existe aucun obstacle technique ou commercial majeur à la mise en place d'un SGI. La principale difficulté est la forte réticence manifestée par la direction et le personnel des sociétés monopolistiques. La corruption et le manque d'efficacité des opérations (dû, par exemple, à des effectifs pléthoriques) tiennent essentiellement au manque de transparence des activités de gestion et des opérations.

Il est possible de concevoir la réglementation des tarifs de manière à offrir des incitations à améliorer l'efficacité des sociétés de distribution d'électricité publiques et privées. Étant donné le niveau déjà élevé des tarifs en Afrique subsaharienne, il est important de veiller à ce que le relèvement de ces derniers ne soit pas un moyen de masquer et de perpétuer des pratiques commerciales inefficaces. Il est possible d'établir des tarifs pluriannuels sur la base du niveau des recettes majoré d'une provision pour perte. Si la société gère ses activités de manière à enregistrer une perte d'exploitation inférieure à celle indiquée par la formule, elle conserve la différence à titre de bénéfice supplémentaire jusqu'à la révision des tarifs suivante.<sup>18</sup> Si elle ne parvient pas à réduire ses pertes, elle doit combler l'écart entre les pertes prévues et les pertes effectives. Ce système a été largement utilisé par les pays qui ont procédé à des réformes en Amérique latine et dans les Caraïbes et s'est avéré extrêmement efficace en Argentine, au Chili et en El Salvador (Antmann, 2009). Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, comme le Cameroun, l'Ouganda et le Kenya, ont également adopté un régime réglementaire de ce type.

---

<sup>17</sup> Les sociétés d'électricité d'État utilisant des SGI sont: KPLC au Kenya (CMS, IRMS, ERP); ZESCO en Zambie (CMS, IRMS, ERP); ZETDC au Zimbabwe (CMS, IRMS); UMEME en Ouganda (CMS, IRMS), EEPSCO en Éthiopie (CMS), et EAS Sonel au Cameroun (CMS). EMD au Mozambique pourrait installer des SGI en 2013.

<sup>18</sup> Dans une entreprise d'État, une partie des bénéfices supplémentaires pourrait être attribuée au personnel de direction.

## Réduction des coûts et gestion de la demande

Les pertes techniques et commerciales, qui sont d'importantes composantes des coûts, relèvent généralement des gestionnaires des sociétés d'électricité. Les pertes techniques sont un problème d'ingénierie, et sont essentiellement dues à la déperdition de courant le long des lignes de transport et de distribution, au niveau des transformateurs et des systèmes de mesure. Les pertes commerciales sont le résultat de vols, de non-paiement et d'erreurs de comptabilité et de tenue des dossiers. Elles se traduisent donc essentiellement par des pertes de recettes (voir ci-après).

Il est difficile de remédier aux pertes techniques en l'absence d'une cartographie adéquate des flux d'énergie dans le système, pouvant donner lieu à un suivi au niveau central. Bien qu'un SGI fasse partie intégrante d'un système de cartographie, lorsque la maintenance et les investissements sont insuffisants ou lorsque de nouveaux équipements sont prévus, il peut être nécessaire de réaliser des investissements supplémentaires en ce domaine. Ces investissements ont souvent des taux de rentabilité interne élevés et améliorent la qualité du service, notamment en réduisant les délestages. L'accroissement de la qualité des services permet à son tour aux entreprises et aux ménages de réaliser des économies et à la société de se doter d'une clientèle de base qui a intérêt à ce que l'efficacité de la société d'électricité s'améliore.

La gestion de la demande pour maximiser l'efficacité de la fourniture d'électricité est un élément constitutif de toute stratégie visant à réduire les coûts d'exploitation. Promouvoir des options permettant aux consommateurs de réaliser des économies d'énergie peut avoir un important effet positif. Par exemple, les sociétés d'électricité d'Afrique subsaharienne distribuent gratuitement des ampoules fluorescentes compactes; ces distributions d'ampoules ont contribué à réduire la demande et les coûts au Cap-Vert, en Éthiopie, au Malawi, en Ouganda et au Rwanda.<sup>19</sup> Les options hors réseau peuvent fréquemment offrir des possibilités d'élargir l'accès à l'électricité qui sont meilleur marché et plus rapides que l'extension du réseau (voir ci-après). La géographie humaine de l'Afrique subsaharienne se caractérise par la prévalence de la population dans les zones rurales—souvent groupée en petits établissements humains—de sorte que la fourniture d'un accès universel par le biais d'une extension du réseau serait d'un coût absolument prohibitif.

---

<sup>19</sup> L'Éthiopie a distribué 5,3 millions d'ampoules fluorescentes compactes pour répondre à la forte augmentation de la demande due à une rapide croissance économique et à la poursuite du programme d'électrification. Une ampoule coûte 0,83 dollars mais elle permet au secteur d'économiser 3,5 dollars par mois. Lorsque la moitié des ampoules ont été distribuées, la charge a diminué d'environ 80 MW (soit l'équivalent de la capacité totale de la Sierra Leone et un multiple de la capacité du Libéria). La société d'électricité togolaise CEET a entrepris de distribuer 400 000 ampoules fluorescentes compactes à 100 000 ménages en 2012 dans le cadre d'une opération pilote.

Toutefois, pour que les options hors réseau donnent de bons résultats, il importe de les intégrer dans la planification des besoins en électricité et de mettre en place un cadre réglementaire porteur pour les opérateurs des petites installations hors réseau.

### Accroissement des recettes

L'établissement d'un plan de recouvrement et de maintien des recettes devrait être un instrument essentiel de l'amélioration des résultats financiers de la société d'électricité. Ce plan devrait cibler en premier lieu les gros clients « de grande valeur » pour s'assurer que la totalité de l'énergie consommée par ce segment de la clientèle est mesurée, facturée et réglée suivant un processus viable.<sup>20</sup> Le plan exige la réalisation d'investissements dans des systèmes de mesure et de communication et dans des logiciels permettant de traiter et d'analyser les données et, ce qui est important, la constitution, au sein de la société, d'une unité spécialisée dotée d'un personnel compétent et très intègre pour gérer le projet.<sup>21</sup> Les systèmes et les procédures mis au point pour les clients « de grande valeur » devront ensuite être adaptés et progressivement appliqués à la clientèle de valeur intermédiaire et de faible valeur (Antmann, 2009). À cet égard, le système du paiement préalable de l'électricité s'est révélé être un moyen utile de promouvoir la discipline en matière de paiement et d'améliorer les taux de recouvrement parmi la clientèle à faible revenu (cela a été notamment le cas au Nigéria, au Kenya, en Ouganda et au Sénégal).

Lorsque les capacités sont faibles, en particulier dans les États fragiles, il est possible de sous-traiter la fonction de recouvrement des factures dans le cadre d'un système de concession.<sup>22</sup> La collecte des factures est une fonction distincte de la mesure de la consommation et de la facturation, et les sociétés d'électricité peuvent ne pas être particulièrement bien placées pour l'assumer. Par exemple, la National Power Authority of Sierra Leone a accordé une concession à une banque commerciale locale, ce qui a permis d'accroître le taux de recouvrement en 2011 et a évité à la société d'avoir à recruter des agents pour assurer cette tâche.

---

<sup>20</sup> Ce groupe comprendrait tous les consommateurs alimentés par des lignes à haute et moyenne tension ainsi que les plus gros consommateurs raccordés au réseau à basse tension. Il s'agit généralement des grosses entreprises industrielles et commerciales, en particulier celles qui opèrent dans le secteur minier, des entreprises d'État et des institutions publiques.

<sup>21</sup> Cette démarche correspond à une méthode ciblant les gros contribuables par le biais de la création d'un service des gros contribuables qui a pour objet d'accroître le recouvrement de l'impôt et de promouvoir la réforme de l'administration fiscale.

<sup>22</sup> Les fonctions de mesure et de facturation doivent continuer d'être assurées par la société d'électricité. Lorsque la facturation est une opération trop coûteuse, par exemple dans les régions pauvres où il n'y a pas de compteur, il est possible de réduire les coûts de transaction en posant en hypothèse que la consommation des ménages est égale au minimum vital (c'est-à-dire un volume fixe facturé à un tarif social de première nécessité).

## Structure, modifications et ciblage des tarifs

La structure des tarifs doit souvent répondre à des objectifs contradictoires. Il est essentiel d'adopter des tarifs de l'électricité suffisamment élevés pour pouvoir répondre aux énormes besoins d'investissements du secteur. Dans le même temps, les responsables de l'action publique doivent veiller à assurer l'équité et offrir des services à un prix abordable. Il est difficile de concilier ces différents objectifs, et peu de pays ont réussi à les atteindre simultanément. Le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda et le Tchad affichent de bons résultats sur le plan du recouvrement des coûts, mais ne sont pas parvenus à offrir des tarifs abordables et à promouvoir l'équité, tandis que l'Afrique du Sud, la RDC, la Tanzanie et la Zambie ont obtenu de bons résultats sur le plan social, mais n'ont pas réussi à assurer le recouvrement des coûts (Briceno-Garmendia et Shkaratan, 2011). Néanmoins, d'autres pays, comme le Kenya, ont montré qu'il était possible de progresser sensiblement en direction à la fois les objectifs de recouvrement des coûts et de fixation de tarifs abordables.

Il existe une marge de manœuvre considérable pour réaliser des économies au niveau des subventions sans remettre en cause le ciblage. Le régime de tarification de l'électricité le plus courant est basé sur la consommation (tarifs progressifs par paliers), les consommateurs devant acquitter des prix unitaires plus élevés au fur et à mesure qu'ils passent dans une tranche de consommation supérieure.<sup>23</sup> Toutefois, les régimes mis en place présentent divers inconvénients. Dans de nombreux cas, ils sont fortement régressifs parce que la consommation dans le premier palier est subventionnée même pour les consommateurs dont la consommation totale et les niveaux de revenus sont plus élevés. Par ailleurs, si le niveau du premier palier—c'est-à-dire la consommation de première nécessité—semble raisonnable dans certains pays au vu de la consommation de subsistance (15 kWh en Ouganda), dans d'autres il semble très élevé (300 kWh au Ghana et en Zambie) (Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011). Dans certains pays, les prix augmentent trop lentement d'un palier au suivant. Il s'ensuit que le recouvrement des coûts est compromis même aux paliers les plus élevés et que les ménages les mieux nantis profitent des subventions. Certains pays appliquent également des tarifs sociaux en plus du palier de consommation de première nécessité. Le système des tarifs différenciés par volume est plus efficace et progressif: lorsque la consommation dépasse un certain seuil, la totalité de la consommation est facturée à un tarif plus élevé. Cette méthode permet de cibler efficacement les paliers de consommation de première nécessité et, par conséquent, de

---

<sup>23</sup> Les tarifs appliqués aux consommateurs non résidentiels sont généralement établis sur la base d'un système linéaire, et le régime est plus compliqué que pour les consommateurs résidentiels car il fait intervenir des charges fixes, des charges qui sont fonction de la demande et des charges qui sont fonction des volumes.

réduire les coûts associés aux mécanismes de subvention destinés aux plus pauvres (comme au Cap Vert). Il importe, à cette fin, d'améliorer la mesure de la consommation, ce qui reste un défi important pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Quel que soit le mécanisme de tarification retenu, il importe d'être bien informé de la structure de la consommation telle qu'elle ressort des enquêtes sur les dépenses des ménages pour calibrer correctement les paliers et les niveaux de prix correspondants. De manière générale, il existe d'autres options que le ciblage en fonction du niveau de consommation, qui produisent des résultats bien supérieurs, comme le ciblage géographique (par exemple au Libéria) ou l'établissement des tarifs en fonction des niveaux de revenus.

Depuis quelque temps, l'attention se porte non plus sur l'octroi de subventions au niveau des tarifs, mais sur l'octroi de subventions pour les branchements. Les enquêtes montrent que le coût prohibitif d'un branchement (qui est de l'ordre de 1 000 dollars au Libéria) est le principal obstacle au raccordement des ménages au réseau. L'analyse du «consentement à payer» confirme que les ménages sont souvent disposés à payer l'électricité parce que cela leur évite d'avoir à utiliser d'autres sources d'énergie moins pratiques (Éthiopie). Les subventions accordées peuvent revêtir diverses formes, notamment celles de prêts ne portant pas intérêt (Kenya) ou de facilités de paiement par tranche (Libéria), et correspondre approximativement aux économies réalisées par l'abandon de sources d'énergie plus onéreuses au profit du réseau.<sup>24</sup> En fait, il peut être intéressant sur le plan financier pour les sociétés d'électricité d'accroître leur nombre de leurs clients dans les zones proches des lignes principales, car cette opération, qui nécessite peu d'investissements dans l'infrastructure, peut améliorer la proportion des clients réglant leurs factures (Libéria, Kenya).

Il importe de prêter attention à d'autres aspects de la structure des tarifs. Il est important d'établir des tarifs spéciaux pour les consommateurs commerciaux et industriels parce qu'ils génèrent au moins la moitié des recettes. Des tarifs particuliers sont parfois établis pour les gros consommateurs d'électricité comme les grandes entreprises industrielles et minières ; ces tarifs n'apparaissent pas dans la structure générale des tarifs, ou même dans les estimations des subventions (c'est le cas notamment des tarifs appliqués à Copperbelt Energy Corporation en Zambie). Ces tarifs particuliers, qui avaient au départ pour objet de garantir une demande minimale pour appuyer le développement d'importants projets d'électricité, constituent maintenant un lourd coût budgétaire étant donné les demandes concurrentes qui émanent, dans certains cas, d'entreprises plus compétitives.

---

<sup>24</sup> L'octroi de prêts ne portant pas intérêt a contribué au doublement du nombre de clients au Kenya, qui est passé de 800 000 en 2006 à 1 600 000 cinq ans plus tard.



## Accès

Seulement 30 % de la population d'Afrique subsaharienne est raccordé au réseau (IFC, 2012). L'Afrique compte donc le nombre de consommateurs non raccordés au réseau le plus élevé au monde: environ 590 millions de personnes et plus de 10 millions de microentreprises ne sont pas branchés sur le réseau électrique national (Agence internationale de l'énergie, 2011). Les centrales sont donc confrontées à une situation inévitable: l'accès universel au réseau ne pourra être assuré avant plusieurs décennies dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Le coût d'une expansion du réseau serait prohibitif en raison de l'ampleur de la population rurale et de sa dispersion. La couverture des zones urbaines est toutefois également limitée, en particulier dans les quartiers pauvres, souvent parce que les ménages n'ont pas les moyens de payer le service.

Au cours des dix dernières années, plusieurs pays ont mis en place des entités ou des fonds à vocation spéciale pour l'électrification rurale. Dans l'ensemble, les progrès accomplis dans le domaine de l'accès à l'électricité dans les zones rurales sont plus importants dans les pays qui se sont dotés d'entités chargées de l'électrification rurale, surtout lorsque ces dernières sont appuyées par des fonds spéciaux.<sup>25</sup> L'électrification rurale est également généralement plus développée dans les pays comptant une plus forte proportion de leur population en zone urbaine parce qu'elle est subventionnée par les populations urbaines.

Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont mis en œuvre des programmes d'électrification rurale pour accroître l'accès en dehors des villes principales (c'est le cas par exemple du Mali, encadré 3; du Kenya, de l'Éthiopie, du Libéria, de l'Ouganda et du Rwanda). Étant donné la structure démographique de la population de l'Afrique subsaharienne, le coût de l'extension du réseau dans les zones rurales serait prohibitif. Toutefois, l'accès à l'électricité est essentiel au développement humain et économique des zones rurales. Plusieurs pays ont donc mis en place des programmes et des institutions pour offrir d'autres moyens d'assurer une alimentation électrique.

## Commerce régional de l'électricité

Le commerce transfrontier de l'électricité offre la possibilité de considérablement réduire le coût de la fourniture d'énergie (graphique 21). Selon le pays et ses voisins, le coût du kWh pourrait baisser de 0,01 à 0,07

---

<sup>25</sup> La moitié des quarante pays inclus dans l'échantillon de l'étude de la Banque mondiale Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD) ont constitué des entités chargées de l'électrification rurale, et plus de deux tiers ont mis en place des fonds d'électrification rurale (Eberhard *et al.*).

**Encadré 3. Mali: le programme d'électrification rurale permet d'élargir l'accès aux services d'électricité**

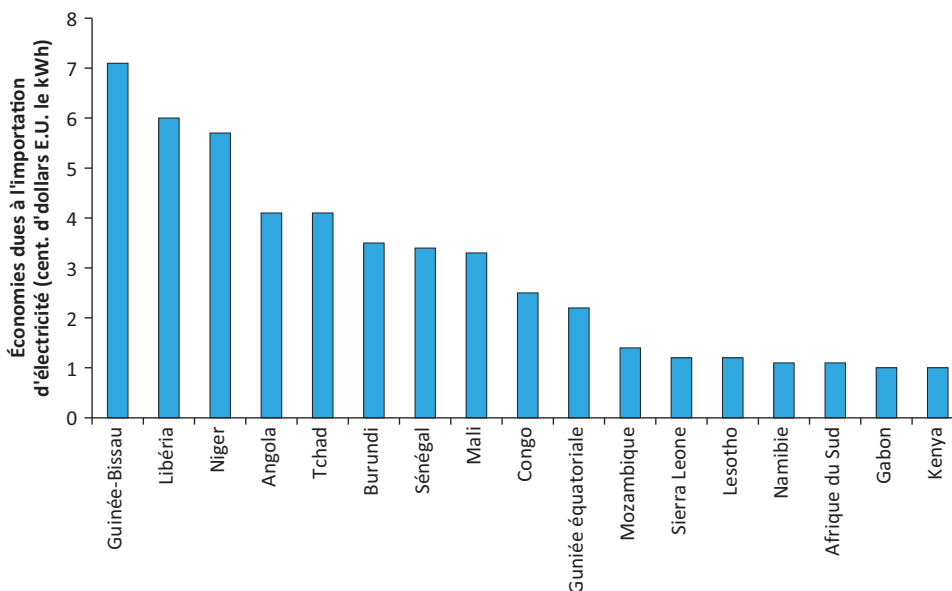
Le Mali est parvenu à accroître le nombre de personnes ayant accès à l'électricité dans les zones rurales en adoptant des solutions hors réseau et en assurant la participation du secteur privé. En 2009, seulement 13 % des populations rurales du Mali avaient accès à l'électricité. La plupart des ménages ruraux s'éclairaient et répondaient à leurs besoins limités en utilisant du kérosène, des piles sèches et des batteries pour automobiles. Plus de 80 % des Maliens cuisinent et se chauffent au bois ou au charbon de bois. Ses sources d'énergie coûtent environ 1,5 dollar le kWh, soit dix fois plus que le prix de l'électricité en réseau. Pour remédier à ce problème, l'État a constitué une entité et un Fond d'électrification rurale ayant pour mission de contribuer au capital d'amorçage d'opérateurs privés de mini réseau. Le projet a encouragé la participation du secteur privé local. Le 15 mai 2010, 43 311 branchements avaient été effectués dans le but d'assurer un éclairage public et de donner accès à l'électricité à environ 650 000 personnes. Par ailleurs, 803 institutions publiques dont 172 écoles et 139 centres de santé ont obtenu accès à une source d'électricité en réseau. De nombreuses opportunités ont été créées, dans le domaine économique, par suite de l'installation de plateformes multifonctionnelles par des opérateurs locaux dans soixante-quatre communautés, qui se sont traduites par 7 200 branchements au milieu de 2011. Les plateformes sont des moteurs diesel qui associent la production d'électricité à d'autres services tels que la mouture, le décorticage, l'alimentation de pompes à eau, le chargement des batteries, l'éclairage, et l'alimentation des outillages électriques.<sup>26</sup> Le programme d'électrification a également favorisé le recours à des énergies renouvelables: en six ans, plus de 7 926 ménages et 500 institutions ont été raccordés à des systèmes d'énergie solaire (Eberhard *et al.*, 2011; Banque mondiale, diverses années).

dollar E.U. grâce à l'importation d'électricité à un prix inférieur au coût de production intérieur. Les échanges pourraient toutefois procurer des gains beaucoup plus importants en permettant aux pays exportateurs d'exploiter des économies d'échelle et aux pays importateurs d'abandonner des installations coûteuses d'envergure limitée.

Les perspectives commerciales sont importantes parce que les ressources nécessaires à la production d'énergie sont inégalement réparties. Le golfe de la Guinée, le Soudan, l'Éthiopie, le Tchad, le Mozambique, la Namibie et la Tanzanie ont des réserves de pétrole et de gaz; la République démocratique du Congo et l'Éthiopie sont les principales sources d'hydroélectricité; l'Afrique australe possède des gisements de charbon; le Kenya, l'Éthiopie et Djibouti

<sup>26</sup> Les plateformes multifonctions sont mentionnées dans la dernière version du DSRP du Togo.

Graphique 21. Afrique subsaharienne: économies pouvant résulter du commerce transfrontier de l'électricité



Source: Foster, Vivien et Cecilia Briceño-Garmendia (directeurs de publication), 2010, "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation", Banque mondiale.

sont des sources d'énergie géothermique ; enfin l'Afrique australe pourrait produire de l'énergie éolienne.

Néanmoins, les échanges des quarante-trois pays participant aux quatre réseaux d'interconnexion africains sont moins importants qu'on ne l'espérait initialement.<sup>27</sup> Si l'une des raisons à la faiblesse des échanges s'explique par le fait que peu de pays africains disposent d'une offre excédentaire, il n'en demeure pas moins que les groupements énergétiques pourraient afficher de meilleurs résultats s'ils consacraient de plus amples investissements aux infrastructures d'interconnexion des réseaux, s'ils mettaient en place un cadre juridique pour le commerce de l'électricité transfrontière et s'ils établissaient des mécanismes de règlement des différends.

<sup>27</sup> Les réseaux d'interconnexion regroupent les membres indiqués ci-après (la date de leur constitution graphique entre parenthèses): Southern Africa Power Pool (1995): Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Malawi, Namibie, République démocratique du Congo, Zambie et Zimbabwe. Région Est du bassin du Nile, Pool d'énergie africain (2005): Burundi, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Ouganda, Soudan, Rwanda, Kenya et Tanzanie. Pool d'énergie Ouest africain (2000): Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo. Pool d'énergie d'Afrique centrale (2003): Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, République du Congo et Tchad.

## Enseignements tirés des tentatives de réforme des subventions énergétiques<sup>28</sup>

Bien que les facteurs économiques militent fortement en faveur de la réforme des subventions, l'expérience montre que les contraintes politiques l'entravent ou les font dérailler souvent. Il est donc crucial de comprendre l'économie politique du blocage des réformes pour maximiser la probabilité de réussite d'une stratégie de réforme. Les pouvoirs publics eux-mêmes peuvent résister au changement, les subventions étant éminemment visibles et généralisées. Leur engagement éventuel se heurte aux intérêts établis des bénéficiaires du statu quo. Qui plus est, la faisabilité politique des réformes est déterminée par un environnement où la prestation des services d'électricité laisse à désirer, où les programmes sociaux visant à compenser l'élimination des subventions sont déficients, et où les pouvoirs publics manquent peut-être de crédibilité quant à l'utilisation efficace de l'épargne réalisée sur les subventions. Malgré ces difficultés, certains pays ont beaucoup progressé dans la gestion des contraintes politiques de la réforme.

Cette section présente les enseignements tirés des études de cas sur la réforme des subventions à l'électricité et aux carburants, études exposées en complément de cette étude en soulignant les facteurs de réussite d'une telle réforme. Elle est inspirée des réformes des subventions aux carburants menées au Sénégal (Laan, Beaton et Presta, 2010), en Inde (Shenoy Bhamy, 2010), en Indonésie (Beaton et Lontoh, 2010) et au Brésil (de Oliveira et Laan, 2010). La section commence donc par un bref aperçu des raisons de la prévalence des subventions énergétiques et de la difficulté de les éliminer. Viennent ensuite les principaux enseignements tirés des études de cas.

---

<sup>28</sup> Section préparée par Trevor Alleyne et Christian Jozs.

## Pourquoi les subventions énergétiques sont-elles si attrayantes et si difficiles à éliminer?

La prévalence des subventions aux carburants et à l'électricité peut s'expliquer par divers facteurs, dont certains sont communs aux pays importateurs et exportateurs de pétrole:

- *Le désir d'éviter que les flambées de prix se répercutent sur l'économie intérieure.* Cela peut être une réaction compréhensible à une envolée des cours internationaux jugée temporaire. Mais les données montrent que les chocs relatifs aux prix du pétrole et des produits pétroliers peuvent être assez persistants. En conséquence, les subventions aux carburants peuvent se pérenniser.
- *Les subventions énergétiques sont des outils ou des instruments facilement accessibles qui nécessitent peu de capacités administratives.* Elles donnent aux pouvoirs publics la capacité de fournir assez aisément des prestations très visibles à tous les citoyens. Cela est particulièrement vrai dans les pays à faible revenu, où d'autres mécanismes de prestation (ciblée) de sécurité sociale à la population peuvent être limités ; et, les horizons temporels étant limités, les gouvernements peuvent ne pas avoir la motivation nécessaire pour développer la capacité de concevoir et d'administrer des mécanismes plus efficaces (et équitables) de prestation des avantages sociaux.
- Le désir d'accroître l'accessibilité aux produits énergétiques pour la population. C'est surtout le cas de l'électricité qui, comme on l'a vu dans les sections précédentes, peut être assez coûteuse à produire en AfSS. Cet argument a aussi permis de sceller des contrats relatifs à de grands projets énergétiques (par exemple, en Zambie et au Cameroun).
- *Les subventions énergétiques offrent un moyen d'éviter de résoudre de sérieux problèmes structurels dans les sociétés productrices d'énergie, surtout s'il s'agit d'entreprises publiques.* Force est de constater qu'il faut du temps pour résoudre les problèmes structurels et de gouvernance aussi bien dans les sociétés d'électricité que dans les raffineries de pétrole, de sorte que les transferts de l'État constituent une solution facile qui tend à s'éterniser dans bien des cas.

Les subventions aux carburants sont particulièrement courantes dans les pays exportateurs de pétrole. Bien que leur raison-d'être soit semblable à celle qu'invoquent les pays importateurs de pétrole, les pays exportateurs ont plus de ressources pour les financer. En effet, et contrairement aux pays importateurs, qui peuvent connaître de graves difficultés financières quand les cours internationaux sont élevés, les autorités des pays exportateurs

disposent généralement de recettes pétrolières considérables pour financer les subventions. La disponibilité du financement, combinée à la qualité déficiente des institutions observée empiriquement dans les pays exportateurs de pétrole (FMI, 2012 a), explique la dépendance accrue envers les subventions énergétiques financées par l'État. En outre, les subventions énergétiques des pays exportateurs résultent parfois d'un désir de créer des industries à base de ressources naturelles (avec une plus forte valeur ajoutée). Elles leur permettent de relancer ces industries ou de les rendre compétitives dans un environnement où les prix de l'énergie (et surtout des carburants) sont élevés.

Une fois établies, les subventions sont difficiles à éliminer. Comme l'indique le chapitre II, même si les avantages sont biaisés en faveur des riches, les pauvres en sont aussi largement bénéficiaires; par conséquent, en l'absence d'un système d'assistance de substitution, l'élimination des subventions peut être politiquement impossible. Par ailleurs, plus la subvention a duré, plus l'opposition à sa réduction est enracinée, surtout si ses avantages ont été capitalisés, notamment par l'adoption de technologies et d'équipements à forte intensité d'énergie ou par l'achat de voitures, taxis, réfrigérateurs et téléviseurs. Ainsi, dans bien des cas, c'est la classe moyenne urbaine, représentée par de puissants syndicats, qui exprime la plus vive opposition à l'élimination des subventions. Dans les pays à faible revenu, ces groupes ont probablement des revenus nettement inférieurs à ceux de leurs homologues des pays avancés et, partant, sont moins à même de continuer à utiliser des articles énergivores dès lors que les subventions sont éliminées.

Les décideurs ont également exprimé des préoccupations concernant une éventuelle perte de concurrence à court terme en cas de réduction des subventions. Ce type de préoccupation est généralement justifié pour l'utilisation de l'électricité. Les prix de l'électricité sont déjà assez élevés en Afrique subsaharienne, ce qui accroît le coût de la production intérieure par rapport aux produits importés. Une hausse supplémentaire des prix de l'électricité exacerberait donc cet inconvénient. Une aide temporaire aux secteurs marchands à forte consommation d'énergie peut être nécessaire pour une transition vers un dosage d'intrants à faible consommation d'énergie, comme en Iran (Guillaume, Zytek et Farzin, 2011). Mais, plus fondamentalement, la réforme des subventions doit viser aussi bien le relèvement des tarifs que l'amélioration de l'offre et de la qualité du service ; ainsi, la crainte d'une hausse tarifaire est sans doute exagérée, car les enquêtes menées auprès des consommateurs dans plusieurs pays indiquent une volonté de payer des tarifs plus élevés pour un meilleur service, surtout quand ces tarifs sont encore inférieurs aux coûts de l'autoproduction d'électricité par de nombreux consommateurs. Le lien entre les subventions aux carburants et la concurrence est plus mince. Comme on l'a déjà indiqué, ces subventions peuvent créer artificiellement des avantages concurrentiels susceptibles de disparaître en cas de baisse des cours. Comme l'indique le chapitre II,

la réforme des subventions peut contribuer à stimuler à moyen terme la concurrence en libérant des ressources pour des investissements productifs et en éliminant la distorsion des signaux de prix.

Les décideurs sont également soucieux de l'incidence de la réforme des subventions sur l'inflation. La mesure dans laquelle la hausse des coûts de l'énergie entraîne un niveau de prix constamment élevé dépend de la force des effets secondaires sur les salaires et les prix des autres intrants. Ces effets peuvent être maîtrisés avec des politiques monétaires et budgétaires appropriées contribuant à ancrer les anticipations inflationnistes. La réforme des subventions permet d'appuyer une réaction judicieuse de la politique budgétaire en réduisant les déficits et en aidant à contenir les pressions de la demande sur les prix.

Dans les pays exportateurs de pétrole, l'élimination des subventions aux carburants s'avère particulièrement difficile. La population s'attend souvent à consommer des produits pétroliers à des prix inférieurs aux prix du marché international (même quand les produits raffinés sont importés), ce qui est une forme de distribution de la manne pétrolière. En outre, la qualité institutionnelle des pays exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne étant inférieure à celle des autres pays de la région et du monde, leurs citoyens peuvent ne pas compter sur les autorités pour utiliser à bon escient l'épargne provenant de la réforme des subventions. Quand le Niger est devenu producteur de produits pétroliers raffinés en 2012, il a établi les prix des carburants à un niveau inférieur aux prix internationaux. Fixés pour les six premiers mois de fonctionnement de la nouvelle raffinerie, les prix ex-raffinerie pour la consommation intérieure étaient censés être liés aux cours internationaux après cette période, mais ils n'ont pas changé.

Plusieurs facteurs contribuent à rendre la question des subventions si épineuse. Premièrement, il est difficile d'expliquer au public pourquoi les produits doivent être vendus à leur coût d'opportunité et non à leur coût de production. Cependant, comme l'indique le document FMI (2012b), les actifs pétroliers extraits doivent être transformés en un autre actif (réel, humain ou financier). Dans ce processus, pour veiller à ce que le maximum de ressources soient disponibles pour l'investissement, il faudrait maximiser les recettes pétrolières, ce qui revient notamment à vendre le pétrole aux prix du marché. La décision de subventionner le pétrole ou les produits pétroliers doit être prise séparément, en indiquant explicitement leurs coûts dans le budget et en les évaluant comme toutes les autres dépenses, et elle devrait être dissociée de la question de savoir si le pays est producteur ou non. Deuxièmement, la subvention est souvent implicite, absorbée dans les recettes de la société pétrolière publique, de sorte que ses coûts ne sont pas bien compris par la population. Troisièmement, côté gouvernement, les coûts de la subvention sont souvent abordables, quoique potentiellement élevés.

## Une stratégie de réforme des subventions des produits pétroliers

Malgré les difficultés rencontrées, les expériences de divers pays d'AfSS mettent en évidence des actions clés qui semblent nécessaires au succès de la réforme. Pour élaborer une stratégie de réforme des subventions aux produits pétroliers, des études approfondies et des consultations avec les parties prenantes sont cruciales. Au stade de la mise en œuvre, un calendrier approprié, une bonne stratégie de communication et des mesures de compensation bien ciblées facilitent l'appropriation des réformes par les différents groupes d'intérêt. Enfin, même si de nombreux pays ont du mal à garder le cap sur les réformes du régime de subventions aux produits pétroliers, plusieurs mesures permettent d'en garantir la pérennité.

### Mener des études approfondies

En général, l'incidence des subventions énergétiques est mal connue, surtout du grand public. Comme l'affirme Victor (2009), les subventions survivent en partie parce que les groupes qui en assument la charge ne se rendent pas compte de ce qu'elles leur en coûtent. En plus, en raison du manque d'information, il est difficile de mener un débat éclairé. Pour élaborer un plan de réforme, il faut pouvoir expliquer pourquoi on veut supprimer une prestation dont bénéficie une partie importante et politiquement puissante de la population. Pour attester du bien-fondé d'une réforme, il importe de mener des études indiquant: les coûts de la subvention, y compris les coûts non budgétaires; les modalités de répartition des prestations; et les impacts probables de l'élimination de la subvention. Les enquêtes sur les revenus et dépenses des ménages et les statistiques des comptes nationaux devraient être des sources d'information cruciales, de même que les analyses sur la volonté de payer (surtout en ce qui concerne la consommation d'électricité). Un rapport de la Banque mondiale montre qu'en Ouganda, les coûts d'adaptation aux coupures intermittentes d'électricité (y compris les coûts d'autoproduction) et la volonté des consommateurs résidentiels de payer pour l'amélioration du service sont assez élevés, fournissant ainsi aux promoteurs des réformes de précieuses informations sur la tolérance éventuelle du public pour les hausses de tarifs. Les résultats des études doivent être communiqués au grand public pour mieux faire comprendre le bien-fondé des réformes.

La disponibilité de l'information sur l'ampleur, l'incidence distributive et économique des subventions énergétiques influe sur les perspectives de réforme. Au Ghana, le gouvernement a commandité en 2005 une analyse des impacts sur la pauvreté et le social (AIPS) afin de déterminer les gagnants et les perdants en ce qui concerne les subventions et leur élimination. Cette analyse a été un fondement important des efforts de communication déployés pour convaincre de la nécessité de réformer et d'élaborer des mesures visant à



réduire l'impact du renchérissement des carburants sur les pauvres. Par contre, au Nigéria, l'Assemblée nationale n'a pas appuyé l'élimination de la subvention à l'essence en décembre 2011, arguant du manque de données tangibles sur l'ampleur et l'incidence des subventions. Par ailleurs, faute d'informations sur l'état de l'industrie du raffinage et sur la gestion du mécanisme de subventionnement des carburants, il a été difficile pour les autorités de réfuter de façon convaincante l'argument selon lequel les investissements publics dans les raffineries et/ou l'élimination des abus en matière de subventions étaient préférables à l'élimination des subventions. Malgré plusieurs tentatives de réforme des subventions aux carburants, l'Indonésie n'a pas clairement énoncé ses objectifs en la matière dans un document unique. Au Niger, nous n'étions pas très édifiés de l'ampleur et de l'impact distributif des subventions aux carburants jusqu'à ce que les autorités aient publié des estimations de leur coût budgétaire dans la Loi de finances 2010 et que le Département des finances publiques du FMI ait conduit une AIPS.

La transparence sur l'ampleur des subventions énergétiques est particulièrement utile pour lancer une éventuelle réforme. Au Nigéria, les autorités ont invoqué le fait que les subventions aux carburants (9,3 milliards de dollars, ou 4,1 % du PIB en 2011) dépassaient les dépenses en investissement dans les secteurs prioritaires du gouvernement fédéral pour préconiser des réformes. Au Niger, le constat selon lequel les recettes fiscales d'origine pétrolière ont chuté de 1 % du PIB en 2005 à 0,3 % du PIB en 2010 a contribué à déclencher des réformes. Au Ghana, la forte dette de la raffinerie publique (7 % du PIB à la fin de 2002) a incité le gouvernement à relever les prix des carburants en 2003 et, en raison de l'ampleur des subventions aux carburants en 2004 (2,2 % du PIB, niveau supérieur au budget du Ministère de la Santé), les autorités ont encore accru les prix des carburants en 2005. En Inde, suite à la publication d'une étude révélant que près de 40 % du pétrole lampant subventionné (au coût budgétaire de 3,5 milliards de dollars) a été détourné vers le marché noir et n'est pas parvenu aux véritables bénéficiaires, les autorités ont été obligés d'agir.

### **Consulter un maximum de parties prenantes**

En préparant une réforme, il importe d'identifier les principaux intervenants et groupes d'intérêts et d'élaborer des stratégies pour répondre à leurs préoccupations. L'on pourrait contribuer à créer un consensus en faveur de la réforme des subventions en menant des consultations étroites avec les principales parties prenantes et en les invitant à participer à la formulation de la stratégie de réforme. En Namibie, le Conseil national de l'énergie (National Energy Council), présidé par le Ministre des mines et de l'énergie, a créé en 1996 un groupe de travail national pour examiner la déréglementation du prix des carburants, dans le cadre d'un vaste processus

de consultation couronné par la publication d'un document officiel sur la politique énergétique en 1998. Au Niger, les autorités se sont également inscrites dans une démarche consensuelle en invitant toutes les parties prenantes. Elles ont mis sur pied le *Comité du différé* pour étudier la meilleure façon d'aborder les réformes et leur exécution subséquente. Au Kenya, des consultations avec les syndicats ont permis de faire avancer la réforme du secteur de l'électricité sans compression d'effectifs. En outre, au début de la réforme, les hausses de tarifs ont nécessité d'intenses négociations avec les gros clients, dont la coopération n'a été obtenue qu'avec l'engagement de l'État à utiliser des ressources supplémentaires pour accroître la fourniture d'électricité.

### **Calendrier: établir un échéancier et fixer la date du lancement de la réforme**

Plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour décider du rythme et du calendrier d'une réforme des subventions. Si les subventions sont importantes ou si elles sont en place depuis longtemps, l'exécution graduelle des réformes sera probablement plus acceptable et suscitera moins de réactions négatives. Dans ces circonstances, une démarche graduelle peut être nécessaire pour: i) donner aux entreprises qui ont investi dans des technologies relativement énergivores le temps de s'adapter ; ii) éviter une flambée des prix pour mieux gérer les anticipations inflationnistes. L'approche graduelle serait aussi d'autant plus préférable que les instruments disponibles pour offrir des mesures d'atténuation aux plus nécessiteux seraient moins développés, ou que la réputation du gouvernement en ce qui concerne la qualité de la dépense serait moins bonne (d'où la nécessité de prendre du temps pour asseoir sa crédibilité). S'agissant de l'électricité, la réforme doit être graduelle en raison de la complexité du processus. Au Kenya, les subventions ont été éliminées sur quelque 7–8 ans grâce à une combinaison de hausses des tarifs, d'améliorations du recouvrement et de réductions des pertes techniques. De même, en Ouganda, la réforme est en cours depuis 2001. La Namibie a commencé à réduire progressivement les subventions aux carburants depuis plusieurs années à compter de 2011, trois années entières après l'adoption d'un document officiel consensuel sur la déréglementation des prix des carburants. En outre, la réforme a été lancée lorsque les prix du pétrole étaient stables et faibles, ce qui a donné aux consommateurs et aux pouvoirs publics l'espace nécessaire pour s'adapter dans un environnement relativement dénué de chocs. Au Brésil, le gouvernement a procédé graduellement à l'élimination des subventions dans les années 1990 pour minimiser l'opposition des groupes d'intérêts qui en avaient bénéficié. La suppression graduelle des subventions faisait partie d'un programme politique, les premiers produits visés (asphalte, lubrifiants, essence d'aviation) étant généralement utilisés par des consommateurs politiquement faibles, et les subventions plus sensibles

politiquement (carburants liquides utilisés dans les transports et l'industrie) étant éliminées en dernier lieu.

La crédibilité du gouvernement, de ses politiques et de ses engagements est cruciale pour le calendrier de la réforme. Une réforme rapide est préférable quand le pays jouit d'une crédibilité suffisante (cas du Ghana lors de l'ajustement des prix des carburants en 2005). Quand le gouvernement est fort, ou au lendemain des élections, une approche « big-bang » assortie d'un ajustement initial de grande envergure peut être indiqué. En cas de sérieux manque de crédibilité, il est souhaitable de lancer des programmes pour améliorer la gouvernance, la qualité des dépenses et la gestion des finances publiques avant de procéder à la réforme des subventions. De même, dans un environnement marqué par de fréquentes perturbations de l'approvisionnement électrique, le gouvernement doit trouver des moyens d'améliorer sa performance avant la hausse des tarifs. Initialement, l'amélioration des services aux consommateurs actuels devrait primer sur l'expansion du réseau à travers une entreprise de services publics inefficace, qui pourrait perturber davantage l'approvisionnement. Au Nigéria, où le gouvernement fédéral souffre traditionnellement d'un gros déficit de crédibilité, la tentative de déréglementation des prix des carburants en une étape, qui avait initialement gonflé les prix de 115 %, a été interrompue après des protestations généralisées.

Les contraintes financières et l'évolution de la situation extérieure peuvent aussi influencer sur le calendrier des réformes. Une approche graduelle n'est sans doute pas possible ni souhaitable si les coûts sont trop importants. De même, les crises énergétiques ou la flambée des coûts quasi-budgétaires peuvent engendrer une dynamique de réforme (cas du Kenya). En 2007–08, plusieurs pays confrontés aux coûts intenable des subventions ont dû relever les prix malgré les protestations. Mais d'autres pays ont profité d'une conjoncture favorable comme la faiblesse des cours internationaux pour mener à bien une réforme rapide. Fin 2008, lors de l'effondrement des cours internationaux, le Vietnam a adopté un système de tarification basée sur l'ajustement des prix en fonction de l'évolution des prix du marché international, tandis que l'Éthiopie a éliminé les subventions aux carburants.

### **Lancement d'une vaste et intense campagne de sensibilisation du public**

Bien avant l'élimination effective des subventions énergétiques, une vaste campagne d'information du public est nécessaire pour expliquer clairement au public le bien-fondé et les objectifs de la réforme. Il est important de pouvoir répondre aux préoccupations des principaux groupes d'intérêts, d'expliquer en détail l'utilisation escomptée de l'épargne réalisée et d'énoncer

les mesures d'atténuation. Au-delà des effets strictement budgétaires de la réforme des subventions, il faut mettre en évidence de façon plus générale les répercussions positives sur la croissance, la productivité et l'accroissement des ressources publiques destinées à l'accumulation du capital physique et humain.

- Au Nigéria, la campagne de communication lancée en 2011/12 prévoyait des déclarations publiques du Président, des exposés soulignant le coût des subventions aux carburants et la nécessité d'atténuer l'impact de la hausse des prix des carburants, notamment à travers les dépenses prioritaires (réhabilitation des raffineries existantes et construction de nouvelles raffineries), ainsi que le Programme de réinvestissement des subventions et d'autonomisation (Programme SURE) (voir l'encadré 4). Une brochure sur le Programme SURE a été largement distribuée. Elle présentait brièvement les motivations du gouvernement pour l'élimination des subventions, les ressources qu'en tireraient l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales, ainsi que les dispositifs de sécurité sociale et les projets d'infrastructures cruciales auxquels seraient consacrées les ressources publiques fédérales. Toutefois, les informations sur ce programme n'ont été diffusées que six semaines environ avant la réforme. En outre, alors que le Programme SURE avait établi une liste détaillée des programmes fédéraux relatifs aux infrastructures et aux interventions sociales qui seraient financées avec l'épargne réalisée sur les subventions, les États fédérés et les administrations locales, censés recevoir la moitié environ de cette épargne, sont restés silencieux sur l'usage qu'ils comptaient en faire.
- Au Ghana, la campagne de communication de 2005 comprenait le discours au parlement sur l'état de la nation, des émissions radiophoniques du Ministre des finances sur le même thème, des encarts publicitaires dans les journaux nationaux comparant les prix en vigueur au Ghana à ceux des pays voisins d'Afrique de l'Ouest, des interviews avec des responsables publics et syndicaux, et l'affichage sur Internet de l'AIPS confirmant de manière indépendante que la politique de réforme des subventions aux carburants était conforme aux intérêts des citoyens ghanéens.
- Au Niger, le gouvernement a mené des campagnes d'information du public à la radio et à la télévision en 2010, mettant en évidence le caractère régressif des subventions aux carburants et les dépenses sociales prioritaires auxquelles devait être consacrée l'épargne réalisée après la réforme de ces subventions.

En ce qui concerne la réforme visant la réduction des subventions à l'électricité, les autorités devraient souligner que l'objectif visé est de faciliter

#### Encadré 4. Utilisation du surcroît d'espace budgétaire résultant de la réforme énergétique

L'espace budgétaire résultant de la baisse des subventions énergétiques permet d'améliorer la position budgétaire globale, mais peut aussi servir à financer des dépenses publiques plus productives, efficaces et équitables. À cet égard, deux pays exportateurs de pétrole, le *Nigeria* et l'*Iran*, appliquent des méthodes différentes. Le premier utilise plus efficacement l'espace budgétaire pour des dépenses publiques visant à développer le capital physique et humain, tandis que le second s'emploie à remplacer les subventions par des transferts universels (plus efficaces et équitables).

**Nigeria.** L'élément principal de la réforme des subventions aux carburants de 2012 était le Programme de réinvestissement des subventions et d'autonomisation (Programme SURE). Celui-ci envisage d'utiliser la part de l'État fédéral dans l'épargne réalisée sur la réduction des subventions pour stimuler l'économie et faire reculer la pauvreté à travers des projets d'infrastructures cruciales et de protection sociale. Les projets d'infrastructures financés par le Programme SURE sont choisis conformément à la Vision 2020 du gouvernement, stratégie de développement de l'énergie, des routes, des transports, de l'hydraulique et de l'aval pétrolier. Les programmes de protection sociale visant à atténuer l'impact de l'élimination des subventions sur les pauvres concernent le transport urbain de masse, les services de santé maternelle et infantile, les travaux publics et la formation professionnelle. En 2012, le Programme SURE a permis d'achever un important projet ferroviaire national Nord-Sud et d'améliorer les services de santé maternelle et infantile dans 500 centres de santé primaire.

**Iran.** L'objectif primordial de la réforme des subventions aux carburants de 2010 était de remplacer les subventions des prix par des transferts en espèces généralisés au profit des ménages afin de distribuer une partie de la manne pétrolière nationale aux citoyens tout en réduisant l'incitation à une consommation énergétique excessive et à la contrebande. Avant la réforme, des comptes bancaires ont été ouverts pour la plupart des citoyens en vue d'y déposer le produit de ces transferts avant la hausse des prix. Près de 80 % des recettes tirées de l'élimination de la subvention ont été ainsi redistribuées. Il a été décidé de ne pas cibler ces transferts pour éviter de mécontenter les plus gros consommateurs d'énergie. Le solde résiduel de l'épargne réalisée sur les subventions devait être mis de côté pour appuyer la restructuration des entreprises en vue de réduire leur consommation d'énergie. Quelque 7000 entreprises tributaires de l'énergie ont été choisies pour recevoir une forme quelconque d'aide ciblée pour restructurer leurs opérations.

la hausse de l'approvisionnement et de l'accessibilité. Ainsi, la stratégie de communication devrait inscrire l'ajustement des tarifs et la récupération des coûts dans un contexte élargi touchant à la manière dont le gouvernement entend résoudre divers problèmes du secteur énergétique: production

coûteuse, inefficacité des services d'utilité publique, corruption, etc. En même temps, il faudrait convaincre les consommateurs que ces réformes, destinées à améliorer la viabilité financière des services publics, contribueront à rehausser la qualité et l'accessibilité des services. Enfin, les campagnes médiatiques et d'information du public sur la facturation, le recouvrement et l'économie d'énergie pourraient contribuer à atténuer l'impact des hausses de tarifs.

- En Ouganda, la campagne de communication du gouvernement sur l'ajustement des tarifs de l'électricité a été très efficace, en soulignant que l'État n'avait plus les moyens de consacrer plus de 1 % du PIB aux subventions à l'électricité, source d'énergie qui n'est accessible qu'à 12 % de la population. Certains journaux ont reconnu que la hausse des tarifs était favorable aux pauvres, surtout en raison du maintien du tarif minimal qui leur est appliqué. En outre, si le président de l'Association de l'industrie manufacturière ougandaise a indiqué que le nouveau tarif ferait augmenter automatiquement les coûts de production, il a aussi admis que l'impact de nouveaux tarifs seraient acceptables si l'approvisionnement énergétique était fiable (il a ainsi validé les études antérieures sur la volonté de payer).

### **Améliorer la performance des entreprises**

Pour mener à bien la réforme des subventions, surtout dans le secteur de l'électricité, il faudra absolument d'améliorer la performance des entreprises publiques. Il s'agira notamment de renforcer la gouvernance, d'améliorer la gestion de la demande et le recouvrement des recettes, et de mieux exploiter les économies d'échelle. Il faudra établir des objectifs de performance et des incitations (exemples: amélioration du recouvrement des recettes et réduction des délestages) pour responsabiliser davantage les gestionnaires de ces entreprises. Au Kenya et en Ouganda, la réduction des pertes sur le réseau de distribution et l'augmentation des taux de recouvrement ont permis d'éliminer les déficits budgétaires et de réduire la nécessité des hausses de tarifs. Au Cap-Vert, la société d'électricité est autorisée à conserver les excédents de recettes obtenus en cas de dépassement des objectifs, recettes peuvent servir ensuite à réaliser des investissements. L'on peut en outre améliorer la performance du secteur en introduisant la concurrence, qui permet à des producteurs privés indépendants de participer à la production d'électricité.

### **Développer les mesures d'atténuation**

Les mesures destinées à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les pauvres sont cruciales pour susciter l'adhésion de la population à la

réforme des subventions. Un transfert conditionnel en espèces destiné aux groupes les plus nécessiteux semble être l'instrument le plus approprié. Mais cela n'est sans doute pas réalisable à court terme en raison du manque de capacités administratives. En matière énergétique, la protection des pauvres doit reposer principalement sur un meilleur ciblage du tarif minimum, sur un régime de tarification suivant le volume consommé, et sur des mécanismes visant à aider les consommateurs à faible revenu à financer les coûts de raccordement.

- En Namibie, même si les prix des carburants sont alignés sur les prix internationaux, les subventions croisées des coûts de transport et de distribution équilibrent les prix des carburants entre les villes et les campagnes où vivent la plupart des démunis.
- Au Niger, suite à des négociations avec les organisations de la société civile et le secteur des transports, le gouvernement a accordé une subvention directe à ce secteur en 2010 pour atténuer l'impact de la hausse des prix des carburants sur les pauvres, à une fraction (0,1 % du PIB) du coût des subventions aux carburants (0,7 % du PIB).
- Au Ghana, les hausses de prix des carburants en 2005 ont suscité beaucoup moins de tensions sociales que les hausses antérieures grâce à des mesures d'atténuation comme les subventions croisées au pétrole lampant et au gaz naturel liquéfié (GNL), carburants les plus consommés par les groupes à plus faible revenu, l'augmentation du salaire minimum journalier, le plafonnement des tarifs du transport public, l'élimination des frais de scolarité dans l'enseignement primaire et secondaire, etc.
- Au Nigéria, le gouvernement a laissé inchangé le prix du pétrole lampant en relevant les prix des carburants en janvier 2012, le programme SURE prévoyant l'expansion de plusieurs mesures de protection sociale: services de santé maternelle et infantile, financement des travaux publics, initiatives d'emploi de femmes et de jeunes, formation professionnelle et régies de transports publics urbains.
- Le Kenya et l'Ouganda ont des tarifs minimum (inférieurs au prix de revient) pour la consommation d'électricité. Au Kenya, le tarif minimum qui s'applique aux ménages consommant moins de 50 kWh par mois fait l'objet d'une subvention croisée financée à partir des tarifs imposés aux gros consommateurs. En Ouganda, le tarif minimum s'applique aux consommateurs intérieurs démunis qui consomment au plus 15 kWh par mois. Le Kenya a également pris des mesures pour accroître l'accès à l'énergie, y compris un programme d'électrification rurale, et un fonds renouvelable (financé par des bailleurs de fonds) a été créé pour assurer le paiement différé des frais de raccordement.

L'encadré 5 donne quelques exemples de mesures d'atténuation qui ont été appliquées dans d'autres pays quand le gouvernement a relevé les prix des carburants dans le cadre de la réforme des subventions énergétiques.

#### Encadré 5. Mesures d'atténuation—Expériences d'autres pays

Le **Gabon** a accru de 26 % les prix de l'essence et du diesel en mars 2007.

- Les paiements en espèces de la Caisse nationale de garantie sociale (CNGS) aux pauvres ont repris, parallèlement à l'administration d'une enquête nouvelle et améliorée auprès des ménages à faible revenu.
- L'assistance aux mères célibataires par le biais du programme existant au Ministère de la Famille a été accrue, de même que le financement d'un programme de microfinance pour les femmes défavorisées des zones rurales.
- Les ménages dont les factures d'électricité et d'eau sont inférieures au seuil de dépenses pour les abonnés ayant déjà bénéficié des taux sociaux étaient admissibles à bénéficier de la gratuité de l'électricité et de l'eau à concurrence d'une quantité limitée.
- Les frais de scolarité ont été supprimés pour les enfants scolarisés dans les écoles publiques et les manuels sont devenus gratuits pour tous les élèves du primaire.
- Les investissements DSRP liés à l'expansion des services de santé ruraux, à l'électrification et à l'adduction d'eau potable ont été accélérés.
- Le réseau de transports en commun de Libreville a été élargi (27 autobus).

Le **Mozambique** a relevé les prix des carburants de 38 % en 2008.

- Les crédits budgétaires alloués à une série de programmes de protection sociale ont été augmentés substantiellement (soutien social direct, prestations sociales par l'emploi, formation de revenu et développement communautaire).
- Le niveau des prestations en espèces reçues par les bénéficiaires du programme des subventions à l'alimentation a été accru, la prestation minimum passant de 70 MT à 100 MT et la prestation maximum de 140 MT à 300 MT.
- Le nombre d'agences de l'Institut national de protection sociale a été porté de 19 à 30 pour faciliter l'expansion du programme.

Source: FMI, Département des finances publiques, rapports d'assistance technique sur la réforme des subventions aux carburants.



Le subventionnement croisé des produits énergétiques ou d'autres mécanismes donnant lieu à des subventions (ou à des taxes) nettement différentes doivent être traités avec prudence. Comme on l'a déjà indiqué, cette politique présente des avantages pour le cas de l'électricité. Le cas des produits combustibles est plus complexe. Bien des pays qui ont lancé la réforme des subventions ont conservé celle applicable aux combustibles, surtout ceux consommés par les pauvres, comme le pétrole lampant et le GNL. Cependant, la disparité des niveaux de subvention/d'imposition des divers carburants a créé des incitations à l'altération frauduleuse de ces produits ou à d'autres conséquences imprévues. Au Ghana, le mélange du pétrole lampant et du GNL subventionnés avec des carburants utilisés dans le transport est devenu pratique courante quand le prix du pétrole lampant subventionné a chuté nettement en deçà de celui du diesel, entraînant des pénuries de pétrole lampant. Au Brésil, dans les années 1970 et 1980, la subvention au GNL a stimulé l'utilisation de ce produit dans l'industrie et le transport et pour le chauffage des piscines et des saunas, utilisations pourtant interdites. En baissant artificiellement les prix du GNL et du diesel, le Brésil est devenu à un moment donné un exportateur net d'essence et un gros importateur de diesel et de GNL.

### **Mettre au point des mécanismes pour pérenniser la réforme.**

L'expérience des pays qui procèdent à la réforme des subventions énergétiques montre que le processus est fragile, même quand toutes les actions cruciales susmentionnées ont été réalisées. Au Ghana, la réforme de 2005 a permis d'éliminer les subventions à l'essence, mais suite à la flambée des cours du pétrole survenue en 2007 et 2008, le gouvernement a abandonné sa politique d'ajustement des prix intérieurs en fonction des cours internationaux et gelé ses plafonds de prix entre mai et novembre 2008. Les prix de l'énergie sont devenus un thème de campagne durant l'élection de 2008 et, l'opposition d'alors ayant été victorieuse, elle a tenu sa promesse en réduisant les taxes sur les carburants, ramenant les prix nettement en deçà des niveaux observés dans les pays voisins. Quand le Niger est devenu producteur de pétrole en 2011, il a réduit les prix des carburants à un niveau inférieur aux prix internationaux.

La pérennité des réformes serait assurée par la mise en place d'un cadre de protection sociale plus efficace et par la démonstration des progrès tangibles réalisés vers les objectifs annoncés de la réforme des subventions. Malheureusement, il n'est sans doute pas possible d'atteindre ces objectifs à court terme. Toutefois, certaines mesures peuvent contribuer à améliorer les perspectives de pérennisation des réformes durant cette période de transition.

*Assurer le suivi et diffuser l'information sur l'utilisation de l'épargne réalisée sur les subventions.* Au Nigéria, une commission comprenant des représentants de

la société civile a été créée pour suivre et vérifier le montant de l'épargne résultant de la baisse de la subvention à l'essence ainsi que son utilisation pour promouvoir les projets visés par le Programme SURE.

*Faire preuve de transparence dans la comptabilisation des coûts des subventions.* Quand les subventions ne sont pas entièrement éliminées, il faut maintenir la transparence de leurs coûts. Au Niger et au Mali, les autorités ont établi dans le budget une comptabilisation explicite des subventions aux carburants. En outre, il importe de plafonner la taille éventuelle des subventions afin d'en réduire les risques budgétaires.

*Établir un mécanisme d'ajustement automatique des prix.* Si la déréglementation intégrale des prix n'est pas possible à court terme, les prix de l'énergie doivent être déterminés par des formules transparentes et par un mécanisme d'ajustement aux fluctuations des prix internationaux des carburants. Le Ghana a publié une formule de détermination des prix des carburants, y compris les pondérations des différentes composantes (exemples: coût du brut, marge du raffineur, droits d'accises, etc.). L'annexe 2 examine de façon plus détaillée les diverses questions d'ordre technique à envisager dans la formulation d'un mécanisme d'ajustement des prix des carburants. Il serait peut-être utile d'y intégrer un mécanisme de lissage pour atténuer l'impact éventuel de très fortes hausses des cours internationaux pouvant déclencher des appels au rétablissement des subventions.

*Dépolitiser le processus de fixation des prix en créant un office indépendant pour gérer la tarification de l'énergie.* En Tanzanie, la création d'un organe de régulation spécialisé, non seulement pour émettre des permis et des règlements techniques (notamment sur les exigences de qualité des produits combustibles), mais aussi pour informer constamment le public sur les prix et vérifier le bon fonctionnement du marché (enquêter par exemple sur les préoccupations concernant d'éventuelles pratiques de collusion sur les prix), semble avoir joué un rôle majeur dans la poursuite de la réforme des subventions aux carburants. En Afrique du Sud, les prix sont ajustés tous les mois d'après une formule transparente d'ajustement automatique selon les prix internationaux, les coûts du fret, de l'assurance, etc., et les variations du taux de change. L'information sur les prix est publiée régulièrement sur le site Internet du ministère de l'énergie et aucune ingérence politique n'est apparente dans la fréquence et les paramètres de l'ajustement (Kojima, Matthews et Sexsmith, 2010). Au Kenya, la Commission indépendante de régulation du secteur énergétique (Energy Regulatory Commission—ERC) administre les tarifs de l'électricité, publie les calculs relatifs à l'ajustement des tarifs sur son site Internet, émet des permis et fixe les objectifs de performance du KPLC (par exemple sur le recouvrement des recettes, le délai moyen d'attente des nouveaux raccordements, les pertes systémiques). Selon la Banque mondiale (2010b), les négociations sur la

tarification et les accords d'achat d'énergie sont transparentes; de plus, le cadre réglementaire du secteur est solide et résiste aux ingérences politiques. Le Ghana a créé un office semi-indépendant, la National Petroleum Authority, pour administrer le cadre de tarification. Toutefois, bien que ce système ait bien fonctionné durant plusieurs années, il n'a pas résisté aux pressions populistes pour le rétablissement des subventions, qui ont réapparu lors de la flambée des prix des carburants, en 2007–08. Cette expérience montre que, malgré la mise en œuvre de mécanismes d'appui appropriés, la condition primordiale de la réussite d'une réforme des subventions est une volonté politique inébranlable; autrement dit, la solidité du régime de tarification et de l'organe de réglementation indépendant est proportionnelle à la volonté politique qui les sous-tend.

## Annexe 1: Enquête sur les subventions aux carburants et à l'électricité en Afrique subsaharienne<sup>29</sup>

Cette annexe résume les résultats d'une enquête sur les subventions aux carburants et à l'électricité dans les pays d'Afrique subsaharienne (AfSS), obtenus à partir des réponses à un questionnaire distribué aux économistes du Fonds monétaire international (FMI) chargés de ces pays, en juin 2012. Le formulaire comportait des informations sur les subventions, les politiques de tarification, la structure des marchés, les engagements éventuels et les tendances récentes des produits pétroliers et du secteur de l'électricité. L'annexe porte essentiellement sur les aspects quantitatifs du questionnaire, qui couvre 35 pays (soit 80 % environ des pays relevant du Département Afrique du FMI). Dans l'ensemble, les données de l'enquête indiquent que les subventions aux carburants et à l'électricité sont généralisées dans la région et ont d'importantes répercussions économiques et sociales.

### Aperçu général

*Politiques de tarification.* Le graphique A1 montre la prévalence de trois catégories distinctes de politiques de tarification dans les pays d'Afrique subsaharienne pour les produits pétroliers (panneau de gauche) et l'électricité (panneau de droite). La plupart des pays appliquent un mécanisme quelconque de prix administrés pour l'électricité et les carburants, le plus souvent des régimes ad hoc de tarification non automatique (pays en rouge foncé). Il importe de noter que, même si la politique de jure repose sur une formule automatique (pays en jaune), en pratique, ces mécanismes automatiques sont souvent suspendus en période difficile. En outre, les décideurs semblent plus réticents à adopter des mesures de tarification axées sur les marchés pour l'électricité. Même des pays au marché des produits pétroliers libéralisé comme l'Afrique du Sud et l'Ouganda (en vert, panneau de gauche), ont encore opté pour une tarification administrative de l'électricité.

*Subventions explicites aux produits pétroliers et à l'énergie en Afrique subsaharienne.* Le graphique A2 montre la prévalence des subventions explicites aux produits pétroliers (à gauche) et à l'électricité (à droite). Les subventions aux produits pétroliers sont généralisées, 21 pays (60 % de l'échantillon) ayant adopté une forme quelconque de subvention explicite. Plusieurs pays subventionnent des produits spécifiques comme le pétrole lampant et le gaz naturel liquéfié (GNL), perçus comme étant utilisés de façon disproportionnée par les couches pauvres de la population. De même, plus de 60 % des pays pour

---

<sup>29</sup> Préparé par Antonio C. David et Brian Moon.

**Annexe Tableau 1. Afrique subsaharienne: subventions après impôt des produits pétroliers et déficits quasi-budgétaires du secteur de l'énergie (Pourcentage du PIB)**

Pays	Estimation des subventions des produits pétroliers				Electricité
	2012 estimations basées sur le prix de référence <sup>1</sup>	2011 estimations basées sur les répercussions des variations de prix <sup>2</sup>	2011 estimations basées sur le prix de référence <sup>3</sup>	Dont: 2011 estimations provenant de coûts extérieurs <sup>4</sup>	Déficits quasi-budgétaires du secteur de l'énergie <sup>5</sup>
Angola	4.0	1.5	2.5	0.8	1.2
Bénin	0.9	4.3	0.2	0.0	1.8
Botswana	0.9	1.5	0.9	0.5	0.4
Burkina Faso	0.2	5.6	0.3	0.1	1.2
Burundi	0.7	0.3	0.0	0.0	n.a.
Caméroun	2.8	4.2	2.5	0.3	2.7
Cape Vert	0.2	3.0	0.0	0.0	2.9
République Centre Africaine	-0.1	3.6	0.0	0.0	n.a.
Thad	1.7	6.3	0.0	0.0	0.3
Comores	0.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
République Démocratique du Congo	0.8	0.9	0.0	0.0	2.8
République du Congo	2.1	1.5	2.1	0.6	1.1
Côte d'Ivoire	0.7	0.9	0.0	0.0	2.3
Guinée Equatoriale	1.2	3.2	1.9	1.2	n.a.
Erithrée	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ethiopie	1.6	1.1	0.6	0.1	1.5
Gabon	1.6	2.1	0.7	0.3	n.a.
Gambie	1.2	3.9	0.0	0.0	n.a.
Ghana	3.2	0.9	1.9	0.9	2.3
Guinée	0.5	-0.2	0.0	0.0	n.a.
Guinée Bissau	0.1	1.5	0.0	0.0	n.a.
Kenya	0.8	3.3	0.5	0.1	0.8
Lesotho	0.7	-0.6	0.0	0.0	1.1
Liberia	n.a.	-0.2	0.0	0.0	n.a.
Madagascar	0.7	6.2	0.4	0.1	1.4
Malawi	-2.5	0.6	0.1	0.0	2.2
Mali	0.5	3.8	0.2	0.0	2.4
Iles Maurice	-1.0	1.1	0.0	0.0	n.a.
Mozambique	0.0	2.2	0.2	0.1	7.2
Namibie	-0.6	-0.7	0.0	0.0	0.8
Niger	0.4	0.6	0.2	0.0	0.6

**Annexe Tableau 1. (Suite)**

Pays	Estimation des subventions des produits pétroliers				Electricité
	2012 estimations basées sur le prix de référence <sup>1</sup>	2011 estimations basées sur les répercussions des variations de prix <sup>2</sup>	2011 estimations basées sur le prix de référence <sup>3</sup>	Dont: 2011 estimations provenant de coûts extérieurs <sup>4</sup>	Déficits quasi- budgétaires du secteur de l'énergie <sup>5</sup>
Nigeria	3.4	4.2	2.0	0.5	1.5
Rwanda	0.0	1.1	0.0	0.0	0.5
Sao Tome and Principe	1.8	4.3	0.6	0.1	n.a.
Sénégal	-1.1	4.9	0.0	0.0	2.5
Seychelles	-0.7	n.a.	0.0	0.0	n.a.
Sierra Leone	1.2	2.8	0.5	0.1	3.5
Afrique du Sud	-0.2	-1.0	1.1	0.5	0.5
Swaziland	-0.5	-0.9	0.0	0.0	n.a.
Tanzanie	0.1	1.6	0.0	0.0	1.7
Togo	0.8	3.9	0.7	0.0	n.a.
Uganda	0.2	3.3	0.0	0.0	2.3
Zambie	0.2	1.1	0.0	0.0	3.4
Zimbabwe	3.3	n.a.	n.a.	n.a.	11.0
Sub-Saharan Africa	1.4	1.5	1.2	0.4	1.4
Mediane	0.7	1.6	0.1	0.0	1.7
Unweighted mean	0.8	2.2	0.5	0.2	2.2
Oil exporters	3.2	3.2	2.0	0.5	1.5
Median	1.9	2.7	2.0	0.4	1.4
Unweighted mean	2.2	3.0	1.5	0.5	1.5
Oil importers	0.3	0.4	0.8	0.3	
Median	0.4	1.5	0.0	0.0	1.8
Unweighted mean	0.4	2.0	0.3	0.1	2.4

Sources: Calcul des cadres du FMI.

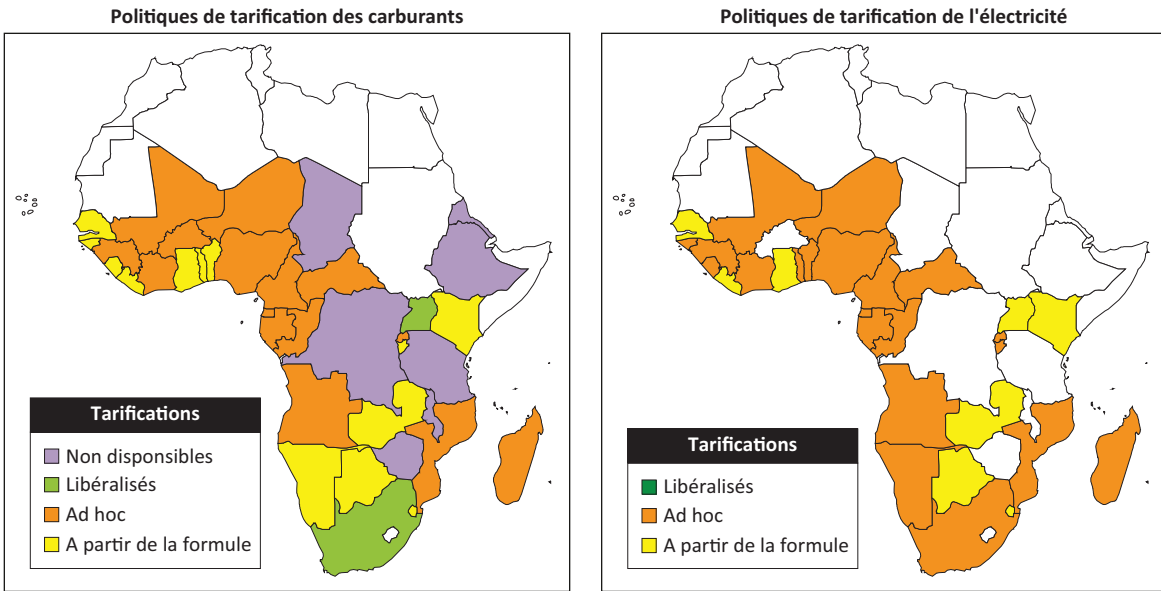
<sup>1</sup> Pour calculer les prix de référence, il suffit de faire la somme des prix CAF à l'importation des carburants, des marges nationales et coûts intérieurs (par exemple de transport, de distribution) et des taxes indirectes. (Pour plus de détails, voir Encadré 1).

<sup>2</sup> Pour l'application de cette méthode, il suffit d'avoir les prix de détail intérieurs et les prix mondiaux des carburants à deux dates particulières ; il est alors possible, à partir de ces informations, de calculer la variation du niveau de la taxe/des subventions (représentée par la diminution des recettes fiscales ou des dépenses budgétaires) en comparant la variation des prix de détail intérieurs aux variations des prix mondiaux sur la période considérée. (voir Encadré 1).

<sup>3,4</sup> Fonds monétaire international (2013) discute ces estimations.

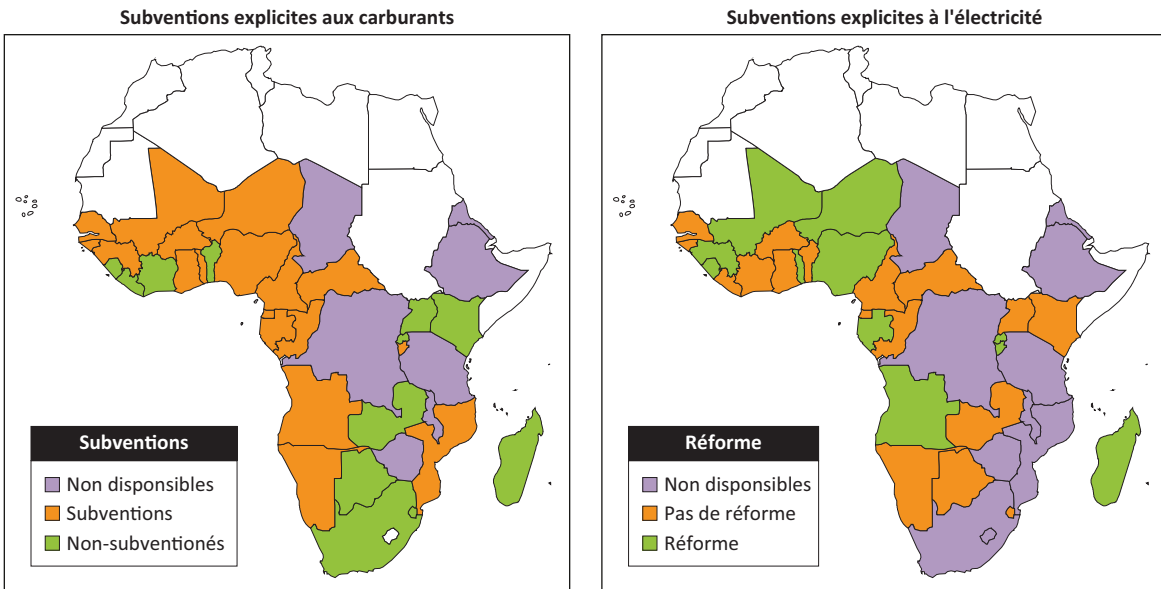
<sup>5</sup> Le déficit quasi-budgétaires est la différence entre les recettes effectivement facturées et perçues au prix réglementé de l'électricité et les recettes nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts d'exploitation de la production et l'amortissement du capital. (Voir Encadré 1)

Graphique A1. Prévalence des politiques de tarification, juin 2012



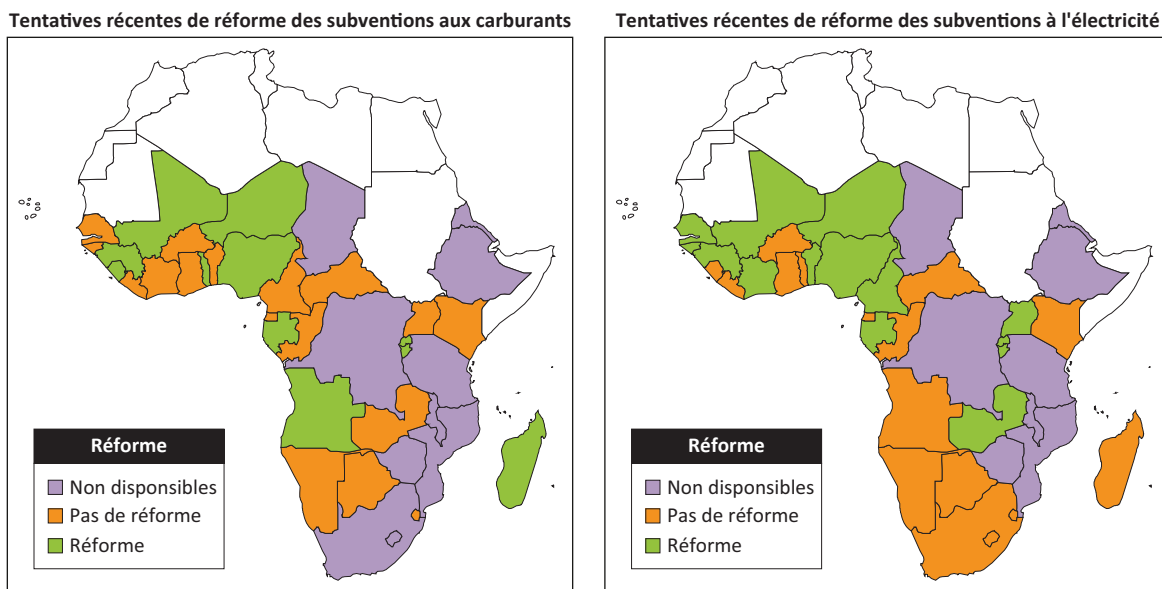
Source: calculs des auteurs à partir de l'enquête menée auprès des économistes-pays du Département Afrique.

Graphique A2. Prévalence de subventions explicites, juin 2012



Source: calculs des auteurs à partir de l'enquête menée auprès des économistes-pays du Département Afrique.

## Graphique A3. Tentatives récentes de réforme des subventions énergétiques



Source: calculs des auteurs à partir de l'enquête menée auprès des économistes-pays du Département Afrique.

lesquels des réponses ont été disponibles ont adopté des politiques de subvention explicite des prix de l'électricité.

Cette classification est largement basée sur les réponses des économistes-pays du FMI au questionnaire et reflète leur évaluation des politiques de fixation des prix. En cas d'indication explicite que le régime de tarification de facto est ponctuel (malgré la présence d'une formule automatique de jure), l'information est prise en compte dans le graphique.

*Initiatives récentes en matière de réforme.* L'enquête suggère que les autorités ont été activement engagées dans une réforme du secteur énergétique au cours des dernières années (graphique A3). Environ 14 pays (sur 31 répondants) ont tenté récemment de réformer les subventions aux carburants. Ces efforts ont surtout consisté à modifier les formules de prix afin de répercuter davantage les prix internationaux et de réduire les subventions. Les efforts de réforme déployés par le Nigéria ont été largement couverts par les médias internationaux, mais de nouvelles formules ont été également adoptées en 2011 au Niger et au Rwanda, entre autres.<sup>30</sup> Douze pays (sur 26 répondants) ont entrepris récemment des réformes visant à réduire les subventions à l'électricité. L'Ouganda est particulièrement connue pour l'adoption, début

<sup>30</sup> Au Niger, de nouvelles distorsions apparaissent à mesure que le pays produit du pétrole, alors qu'on considère que les subventions aux carburants sont effectivement éliminées avec l'adoption de la nouvelle formule au Rwanda.



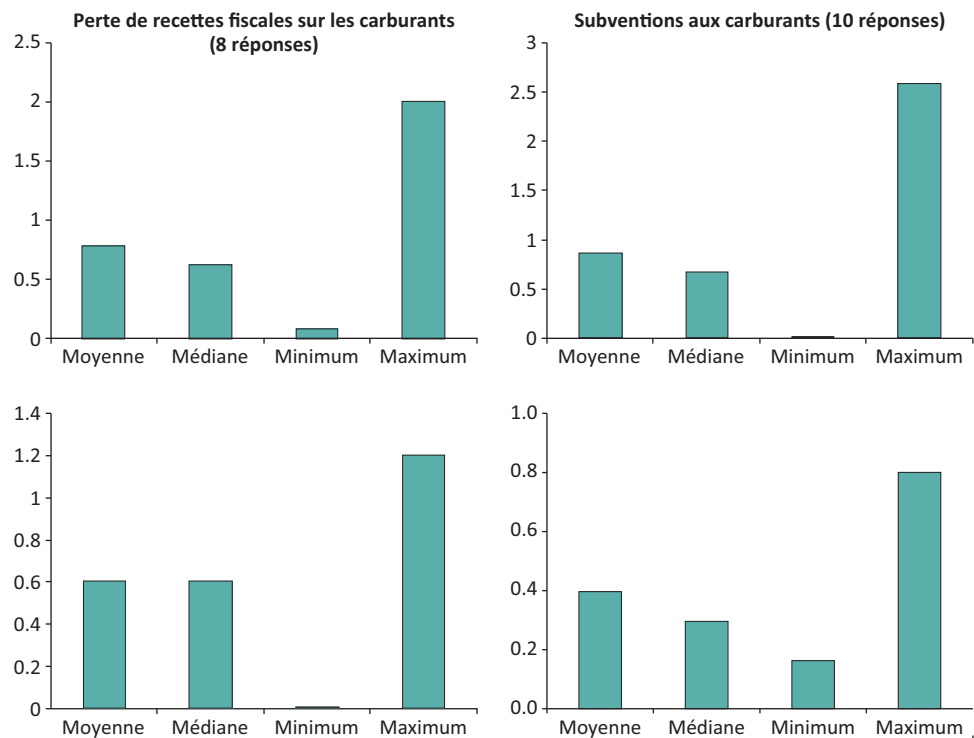
2012, d'un mécanisme d'ajustement automatique des tarifs de l'électricité qui a effectivement permis d'éliminer des subventions.

## Quantification des subventions aux carburants et à l'électricité

Les décideurs étant réticents à ouvrir les marchés de l'énergie aux forces du marché, il est essentiel de quantifier l'incidence économique des mesures réglementaires. L'enquête visait à recueillir des informations détaillées pour quantifier les diverses catégories de subventions, mais le manque de données a limité considérablement l'ampleur de l'analyse.

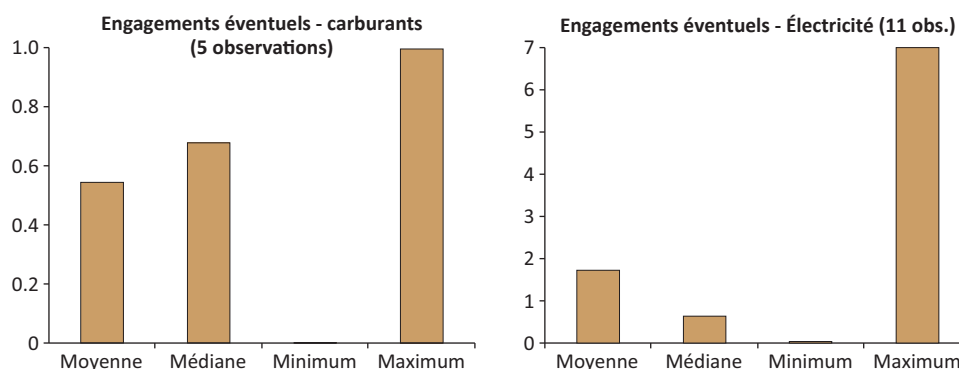
En ce qui concerne les produits pétroliers, l'on n'a pu obtenir un nombre significatif de réponses que pour les pertes de recettes fiscales (quand les subventions impliquent la non perception de taxes sur les produits) et pour les subventions directes globales (c'est-à-dire un agrégat des transferts budgétaires et non budgétaires). Ces estimations graphiquent dans les panneaux supérieurs du graphique A4. En moyenne, les deux types de

**Graphique A4. Subventions aux carburants et à l'électricité en pourcentage du PIB**



Source: calculs des auteurs à partir de l'enquête menée auprès des économistes-pays du Département Afrique. Utilisation des plus récentes informations disponibles, pouvant couvrir plusieurs périodes entre 2009 et 2012

**Graphique A5. Estimation des engagements éventuels en pourcentage du PIB**



Source: calculs des auteurs à partir de l'enquête menée auprès des économistes-pays du Département Afrique. Utilisation des plus récentes informations disponibles, pouvant couvrir plusieurs périodes entre 2009 et 2012.

subventions représentent environ 1 % du PIB. Mais il existe des disparités considérables entre les pays, car les pertes de recettes avoisinent 2 % du PIB en Sierra Leone et les subventions directes peuvent dépasser 2,5 % du PIB (Cameroun).

Les problèmes de disponibilité des données sont encore plus prononcés pour le secteur de l'électricité. L'on n'a obtenu que deux estimations des pertes de recettes fiscales (plus de 1 % du PIB en Côte d'Ivoire). L'estimation moyenne des subventions directes à l'électricité (pour lesquelles un échantillon relativement plus important était disponible) était de 0,4 % du PIB, mais a atteint 0,8 % (Mali).

## Quantification des engagements éventuels

En plus des coûts directs susmentionnés, les interventions des pouvoirs publics sur les marchés de l'énergie pourraient aussi entraîner pour l'administration centrale des engagements éventuels liés à la dette, aux arriérés aux pertes d'exploitation des entreprises publiques engagées dans le raffinage, la production, l'importation et la distribution de carburant et d'électricité. Les réponses de l'enquête à cet égard étaient très limitées (au plus trois observations par catégorie de carburant et entre cinq et sept pour l'électricité). Pour cette raison, une mesure agrégée des engagements éventuels a été conçue afin de présenter le montant cumulé de la dette, des arriérés et des pertes d'exploitation des entreprises publiques pertinentes.

S'agissant des produits pétroliers, des réponses ont été reçues pour cinq pays. En moyenne, les engagements éventuels s'élevaient à 0,5 % du PIB, atteignant

1 % du PIB pour certains pays (Ghana, République du Congo et Burkina Faso). Pour le secteur de l'électricité, ils étaient relativement plus élevés, atteignant 1,7 % du PIB en moyenne et dépassant 7 % au Sénégal.<sup>31</sup>

## Conclusions

Malgré de vastes réformes menées au cours des dernières années, les subventions aux carburants et à l'électricité sont encore généralisées en Afrique subsaharienne. Une enquête réalisée auprès de 35 pays suggère que les coûts directs et indirects de ces mesures sont considérables. Même si le manque de données empêche une estimation précise, les résultats de l'enquête suggèrent que les subventions aux carburants s'élèvent globalement à 1 % du PIB dans les pays qui fixent les prix des carburants, tandis que les subventions directes à l'électricité tendent à être inférieures à 0,5 % du PIB. Les engagements éventuels dépassent généralement 0,6 % du PIB (valeurs médianes) tant pour les carburants que pour l'électricité, même si, dans certains cas, l'accumulation d'engagements est beaucoup plus important.

---

<sup>31</sup> Y compris le stock des engagements de la SENELEC, qui s'élevait à 341 milliards de francs CFA fin 2011, en plus des arriérés de paiement de la SENELEC, d'un montant de 157 milliards de francs CFA en fin mars 2012.

## Annexe 2: Pratiques optimales en matière de fixation des prix de détail des carburants<sup>32</sup>

Les mécanismes les plus durables de fixation des prix intérieurs des produits pétroliers sont soit la libéralisation intégrale, soit l'ajustement automatique, simple et transparent des prix administrés. Coady et al (2010) donnent un excellent aperçu des politiques internationales dans ce domaine. Un régime de libéralisation totale requiert une régulation adéquate pour garantir la prévalence de pratiques compétitives, ce qui pourrait être difficile pour les pays à faible revenu, où les capacités de réglementation sont faibles et les marchés étroits. En général, une condition préalable à la libéralisation effective des prix intérieurs est de renforcer le cadre réglementaire pour empêcher des comportements anti-concurrence potentiellement préjudiciables aux consommateurs. Par conséquent, bien que la libéralisation totale soit la première option optimale, l'histoire et le contexte institutionnel d'un pays peuvent faire en sorte qu'il soit raisonnable d'établir un simple mécanisme d'ajustement automatique pour administrer les prix à court et à moyen terme. L'analyse ci-dessous concerne essentiellement cette option.

Un mécanisme de tarification simple, transparent et automatique allégerait la charge administrative de la régulation des prix. Les formules d'ajustement des prix devraient être fondées sur les coûts effectifs de l'approvisionnement, y compris le transport, le stockage et tous les autres coûts relatifs à la conduite d'opérations efficaces (pour en savoir plus, voir par exemple Coady et Karpowicz, 2009). Les estimations de coûts devraient être actualisées à des intervalles réguliers selon l'évolution des prix des intrants sur le marché. L'utilisation de mécanismes de lissage peut rendre la mise en œuvre d'un mécanisme de tarification automatique plus acceptable tant pour les consommateurs que pour les décideurs, en évitant des ajustements brusques des prix.

Les mécanismes d'ajustement des prix devraient également prévoir un niveau souhaitable d'imposition des produits pétroliers. Plusieurs facteurs peuvent déterminer ce niveau, y compris le montant global des recettes dont l'État a besoin et les impératifs d'efficacité et d'équité (Coady et al, 2010; Gillingham, Lacoche, et Manning, 2008). L'imposition des carburants est considérée comme une source de revenus relativement efficace, l'élasticité-prix de la demande de carburants étant faible. En outre, la consommation de carburants entraîne des externalités négatives telles que la congestion du trafic routier et la pollution environnementale, raisons de plus pour imposer ces produits. La détermination du niveau d'imposition souhaitable peut aussi poser la question de l'équité: il faudrait veiller à ce que les taxes soient

---

<sup>32</sup> Préparé par Antonio C. David.

moins élevées sur les produits qui représentent une proportion relativement élevée de la consommation totale des ménages les plus pauvres (d'ordinaire, le pétrole lampant est considéré comme étant relativement plus important pour ces ménages).

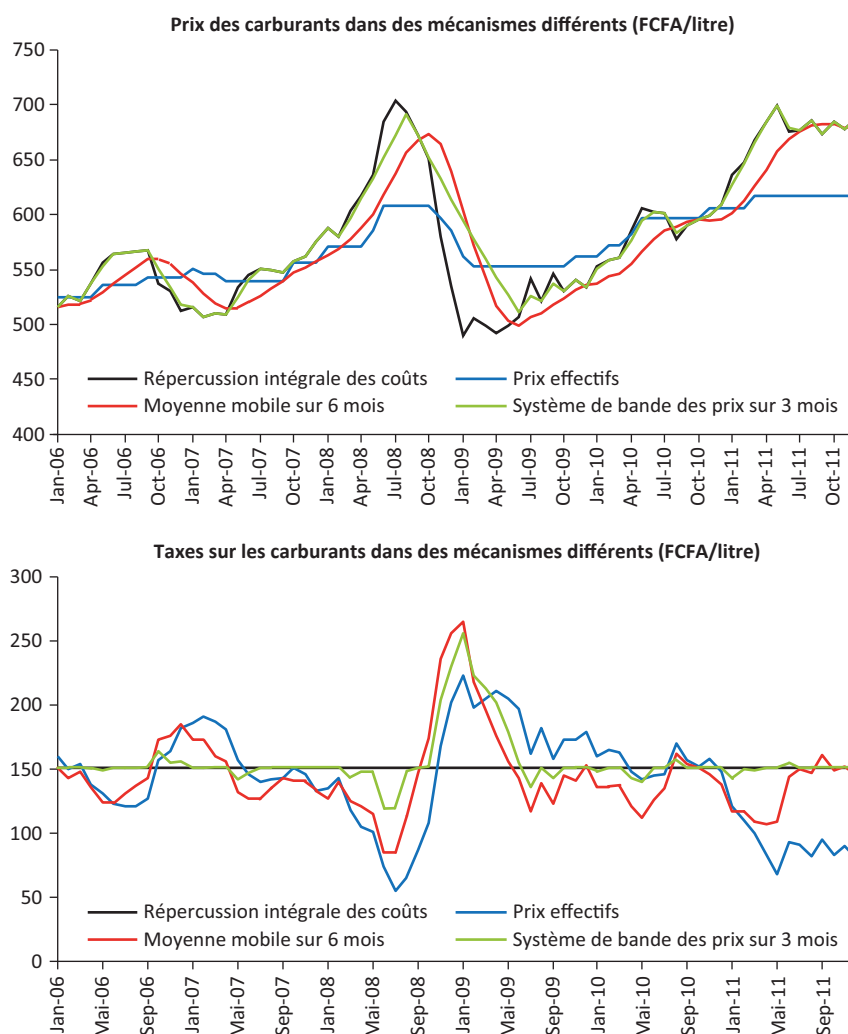
L'ajustement des prix selon l'évolution des cours internationaux devrait être automatique et fréquent afin de limiter les distorsions et les coûts budgétaires. En effet, il importe de répercuter les fluctuations des prix internationaux pour éviter la distorsion des prix relatifs, fournir des incitations adéquates à la consommation de carburants et éviter les répercussions transfrontalières (David, El-Harak, Mills, et Ocampos, 2012). L'intégration d'une règle de lissage dans le mécanisme de tarification automatique permet d'éviter de fortes variations de prix jugées indésirables par les décideurs. Les mécanismes de lissage couramment utilisés sont notamment les suivants:

- la tarification basée sur une *moyenne mobile* des prix internationaux/à l'importation antérieurs;
- les *fourchettes de prix* imposant un plafond sur les ajustements de prix autorisés à n'importe quel moment (par exemple,  $\pm 5$  pour cent du prix en vigueur dans un mois donné) ; et
- les *déclencheurs de l'ajustement du prix* (par exemple, le prix de détail est ajusté chaque fois que le prix donné par le mécanisme d'ajustement dépasse le prix en vigueur de 5 %).

Il faudrait envisager d'importants arbitrages en choisissant un bon mécanisme de lissage des prix. Qui plus est, un lissage excessif entraînant une faible répercussion (notamment à travers des ajustements basés sur de longues moyennes mobiles) accroît la volatilité des recettes budgétaires nettes tirées des produits pétroliers et pourrait entraîner l'accumulation d'engagements envers les importateurs et les distributeurs de pétrole. Des simulations effectuées par le Département des finances publiques du FMI sur la période 2006–2011 montrent que des fourchettes de prix plus étroites ( $\pm 3$  pour cent) donnent les meilleurs résultats (par rapport à d'autres mécanismes de lissage) en ce qui concerne la réduction de la volatilité des prix de détail tout en stabilisant les recettes budgétaires et en modérant les coûts budgétaires (voir Tuladhar et Eyraud, 2010, pour une application au Togo et le graphique A6 pour le Mali). Néanmoins, dans un contexte de hausse prolongée des prix internationaux des carburants, tous les mécanismes de lissage ont des effets néfastes sur le revenu net.

En pratique, la mise en œuvre des mécanismes d'ajustement automatique des prix encourt des risques considérables. Plusieurs pays africains ont adopté à un moment donné de tels mécanismes pour les produits pétroliers, mais ils sont souvent suspendus ou appliqués partiellement sur de longues périodes, surtout

**Graphique A6. Mali: simulations de l'impact d'autres mécanismes de prix, 2006–2011**



Source: Belhocine (2012)

en cas d'augmentation des cours internationaux. Par exemple, le Mozambique, le Togo et la Zambie ont suspendu récemment leurs mécanismes.

La structure de gouvernance des institutions chargées d'appliquer la formule de prix est aussi un volet important de la politique de tarification. La formule de prix doit être protégée de l'ingérence politique, en confiant par exemple sa mise en œuvre à un organisme indépendant composé de représentants des différentes parties prenantes (importateurs, distributeurs, transporteurs etc.) et en informant correctement le public. L'Afrique du Sud a adopté un dispositif institutionnel comportant certaines de ces caractéristiques (Kojima, Matthews, et Sexsmith, 2010).

*This page intentionally left blank*

## Bibliographie

- Ajodhia, Viren, Wiebe Mulder, et Thijs Slot, 2012, *Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa*. KEMA, Arnhem.
- Antmann, Pedro, 2009, *Reducing Technical and Non-Technical Losses in the Power Sector*, Document de référence pour la stratégie du secteur de l'énergie de la Banque mondiale.
- Arze del Granado, Javier, David Coady, et Robert Gillingham, 2010, *The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries*, Document de travail du FMI 10/202. Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Bacon, R, Eduardo Ley, et M. Kojima, 2010, "Subsidies in the Energy Sector: An Overview", Document de référence pour la stratégie du secteur de l'énergie de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Banerjee, Sudeshna, Quentin Wodon, Amadou Diallo, Taras Pushak, Helal Uddin, Clarence Tsimpo, et Vivien Foster, 2008, *Access, Affordability, and Alternatives: Modern Infrastructure Services in Africa*. Africa Infrastructure Country Diagnostic, Document de référence 2, World Bank.
- Barnes, Douglass, 1988, *Electric Power for Rural Growth: How Electricity Affects Rural Life in Developing Countries*, Westview Press.
- Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, et Christine Richmond, 2012, "Fiscal Frameworks for resource rich developing countries", Note reflétant les avis des services du FMI, SDN/12/04, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Beaton, Christopher; et Lucky Lontoh, 2010, *Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies*, Institut international pour le développement durable, Genève, Suisse.
- Belhocine, Nazim, 2012, "Mali: Reforming the Mechanism of Domestic Petroleum Price Setting", Document de référence au titre de l'article IV et la première revue du programme appuyé par la FEC, mars.
- Beresteanu, Arie, et Shanjun Li, 2011, "Gasoline Prices, Government Support, and the Demand for Hybrid Vehicles in the United States." *International Economic Review* 52:1, 161–82.
- Besant-Jones, John, 2006, *Reforming Power Markets in Developing Countries: What have We Learned?* Energy and Mining Sector Board Discussion Paper 19, Banque mondiale, Washington, DC.



- Briceño-Garmendia, Cecilia, Karlis Smits, Vivien Foster, 2008, *Financing Public Infrastructure in Sub-Saharan Africa: Patterns and Emerging Issues*, Africa Infrastructure Country Diagnostic, Document de référence 15.
- Briceño-Garmendia, Cecilia et Maria Shkaratan, 2011, *Power Tariffs: Caught between Cost Recovery and Affordability*, Document de travail en recherche politique, Banque mondiale, Washington, DC5904.
- Burke, Paul et Shuhei Nishitaten, 2011, *Gasoline prices, gasoline consumption, and new-vehicle fuel economy: Evidence for a large sample of countries*. Document de travail, Arndt-Corden Department of Economics, Australian National University.
- Calderón, Cesar, 2008, *Infrastructure and Growth in Africa*. Africa Infrastructure Country Diagnostic, Document de travail, Banque mondiale, Washington, DC.
- Clark, Alix, Mark Davis, Anton Eberhard, Katharine Gratwich, and Njeri Wamukonya, 2005, *Power Sector Reform in Africa: Assessing the Impact on Poor People*.
- Coady, David et Izabela Karpowicz, avril 2009, “Burundi: Fuel Pricing and Social Protection” Fonds monétaire international, Département des finances publiques, Washington, DC.
- Coady, David, Valentina Flamini, et Matias Antonio, 2012, “Recent Developments in fuel pricing and fiscal implications: Inputs for the G-20 Energy and commodity Markets Working Group”, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Coady, David, Robert Gillingham, Rolando Ossowski, J. Piotrowski, Shamsuddin Tareq et Justin Tyson, 2010, “Petroleum Product Subsidies: Costly, inequitable, and Rising,” Note reflétant les avis des services du FMI, SPN/10/05, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- David, Antonio, M. El-Harak, M. Mills, et Lorraine Ocampos, 2012, “Oil Spill(over)s: Linkages in Petroleum Product Pricing Policies in West African Countries” *Journal of Developing Areas*, à paraître.
- de Oliveira, Adilson et Tara Laan, 2010, *Lessons Learned from Brazil’s Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform*, Institut international pour le développement durable, Genève, Suisse.
- Eberhard, Anton, Orvika Rosnes, Maria Shkaratan, et Haakon Vennemo, 2011, *Africa’s Power Infrastructure—Investment, Integration, Efficiency*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Eberhard, Anton, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, Fatimata Ouedraogo, Daniel Camos, et Maria Shkaratan, 2008, *Underpowered:*

- the State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa*. Africa Infrastructure Country Diagnostic. Document de référence 6. Banque mondiale, Washington, DC.
- Eberhard, Anton et Maria Shkaratan, 2012, Powering Africa: Meeting the Financing and Reform Challenge, Energy Policy, vol. 42.
- Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, et Jorge Peña, 2008, A Robust Assessment of the Impact of Infrastructure on African Firm's Productivity. Africa Infrastructure Country Diagnostic Document de travail, Banque mondiale, Washington, DC.
- Foster, Vivien and Cecilia Briceño-Garmendia, 2010, "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation", Banque mondiale, Washington, DC.
- Foster, Vivien et Jevgenijs Steinbuks, 2008, Paying the Price for Unreliable Power Supplies: In-house Generation of Electricity by Firms in Africa, AICD Document de référence No. 6, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gelb, Alan, 1988, Oil Windfalls: Blessing or Curse? Oxford University Press.
- Gillingham, Robert, Sarah Lacoche, et Dale Manning, 2008, Republic of Congo: Reforming Fuel Subsidies While Protecting The Poor, FAD Technical Assistance, Rapport du Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Golombek, Rolf, Cathrine Hagem, et Michael Hoel, 1995, "Efficient Incomplete International Climate Agreements", Resource and Energy Economics 17:1, 25–46.
- Gomez-Ibanez, Jose, 2007, *Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s*. Document de travail en recherche politique 4391, Banque mondiale, Washington, DC.
- Guillaume, Dominique, Roman Zyteck, et Mohammad Farzin, 2011, "Iran: The Chronicles of Subsidy Reform," Document de travail du FMIWP 11/167, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Kevin Fletcher, et Gabriela Inchauste, 2002, Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries, Document de travail du FMI WP/02/140. Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Agence internationale de l'énergie, 2011, *World Energy Outlook*, www.ieg.org.
- Société financière internationale, 2012, *From Gap to Opportunity: Business Models for Scaling Up Energy Access.*, Washington, DC.
- Société financière internationale, 2011, *The Off-Grid Lighting Market in Sub-Saharan Africa: Market Research Synthesis Report*. Washington, DC.

- Fonds monétaire international, *Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne*, éditions, d'avril 2012, Washington, DC.
- , 2012b, *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries*, Washington D.C.
- , 2013, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. Washington, DC.
- Jimenez, Antonio et Ken Olson, 1998, *Renewable Energy for Rural Health Clinics*, National Renewable Energy Laboratory.
- Kojima, M., W. Matthews, et F. Sexsmith, 2010, "Petroleum Markets in Sub-Saharan Africa" Extractive Industries for Development Series #15, Mars, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Kalpern, et Quentin Wodon, 2005, *Water, Electricity, and the Poor—Who Benefits from Utility Subsidies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Laan, Tara, Christopher Beaton et Bertille Presta, 2010, Strategies for Reforming Fossil-Fuel Subsidies: Practical Lessons from Ghana, France and Senegal, International Institut international pour le développement durable, Genève, Suisse.
- PA Consulting, 2005, *Improving Power Distribution Company Operations to Accelerate Power Sector Reform*.
- Petri, Martin, Gunther Tuabe, et Aleh Tsyvinski, 2002, "Energy Sector Quasi Fiscal Activities in the Countries of Former Soviet Union," Document de travail du FMI, WP/02/60. Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Rosnes, Orvika et Haakon Vennemo, 2009, *Powering up: Costing Power Infrastructure Investment Needs in Southern and Eastern Africa*. Africa Infrastructure Country Diagnostic, Document de référence 5, Banque mondiale, Washington, DC.
- Saavalainen, Tapio, et Joy ten Berge, 2006, "Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries," Document de travail du Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Shenoy Bhamy V., Lessons Learned from Attempts to Reform India's Kerosene Subsidies, 2010, Institut international pour le développement durable, Genève, Suisse.
- Su, Qing, et Joseph DeSalvo, 2008, "The Effect of Transportation Subsidies on Urban Sprawl", *Journal of Regional Science* 48:3, 567–94.
- Banque mondiale, 2010a, Republic of Congo Public Expenditure Review: Using Oil Wealth Effectively to Accelerate and Diversify Growth. Washington, DC.

- Banque mondiale, 2010b, “Project Appraisal Document for the Electricity Expansion Project” Report No: 54147-KE, Washington, DC.
- Banque mondiale, *Mali: Household Energy and Universal Access Project*, sur le lien suivant <http://www.worldbank.org/projects/P073036/household-energy-universal-access-project?lang=en>, étude sur plusieurs années. Washington, DC.
- Banque mondiale, 2012, *Africa’s Pulse*, Volume 5.
- Tuladhar, Anita et Luc Eyraud, 2010, “Togo: Mécanisme Automatique de Fixation des Prix Pétroliers: Conception et Mise en Œuvre,” Fonds monétaire international, Département des finances publiques, Washington, DC.
- Victor, David, 2009, *The Politics of Fossil-Fuel Subsidies*, Institut international pour le développement durable, Genève, Suisse.

*This page intentionally left blank*

**Supplément**

**Études de cas sur la réforme des subventions à  
l'énergie en Afrique subsaharienne: expérience et  
enseignements**

*This page intentionally left blank*

# 1

## Études de cas sur la réforme des subventions aux carburants

### Ghana<sup>33</sup>

#### Contexte

Le Ghana est un pays de plus de 24 millions d'habitants, riche en ressources naturelles, notamment en terres arables et en minéraux (tableau 1). Des réserves de pétrole ont récemment été découvertes au large de ses côtes, et 2011 a été la première année de pleine production. Bien que les réserves pétrolières du Ghana soient relativement faibles à l'échelle mondiale—la production du gisement actuel de Jubilee devrait être au maximum de 120.000 barils par jour, les nouvelles découvertes représentent un potentiel de hausse considérable de la production. En outre, le Ghana s'attache actuellement à renforcer l'infrastructure de commercialisation de ses réserves de gaz, ce qui pourrait offrir des avantages importants en termes de réduction des coûts énergétiques et de développement des industries en aval.

Depuis 2004, la déréglementation a permis aux entreprises de commercialisation du pétrole d'entrer sur le marché de l'importation et de la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers. Auparavant, la Tema Oil Refinery (TOR) détenait le monopole de la production et de l'importation de produits raffinés. Depuis lors, la déréglementation a permis aux entreprises de commercialisation du pétrole d'entrer sur le marché de l'importation et de la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers. Le système actuel comporte une formule de tarification qui s'applique à tous les produits pétroliers. Le mécanisme d'ajustement des prix utilisé aujourd'hui est le résultat des réformes de 2005, mais il n'a pas toujours fonctionné comme prévu au départ. La National Petroleum Agency (NPA), créée également en 2005, passe en revue les prix des carburants deux fois

---

<sup>33</sup> Cette section a été préparée par Mme Geneviève Verdier (Département Afrique).



Tableau 1. Ghana : principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	400	563	1,266	1,358	1,580
Croissance du PIB réel (pourcentage)	4.2	5.1	8.4	8.0	14.4
Inflation (pourcentage)	25.2	26.7	16.5	10.7	8.7
Solde budgétaire global, base caisse (en pourcentage du PIB)	-6.7	-3.3	-8.5	-7.2	-4.1
Dette publique (en pourcentage du PIB)	123.3	82.8	33.6	46.3	43.4
Solde des transactions courantes (en pourcentage du PIB)	-6.6	0.1	-11.9	-8.4	9.2
Importations de pétrole (en pourcentage du PIB)	-7.1	5.0	-8.3	-6.9	-8.3
Exportations de pétrole (en pourcentage du PIB)	0.0	0.0	0.0	0.0	7.2
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.d.	91.1	91.4	98.7	110.7
Incidence de la pauvreté à 1,25 dollar E.U. par jour (PPA) (% de la population)	39	n.d.	30	n.d.	n.d.

Sources: Agence Internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

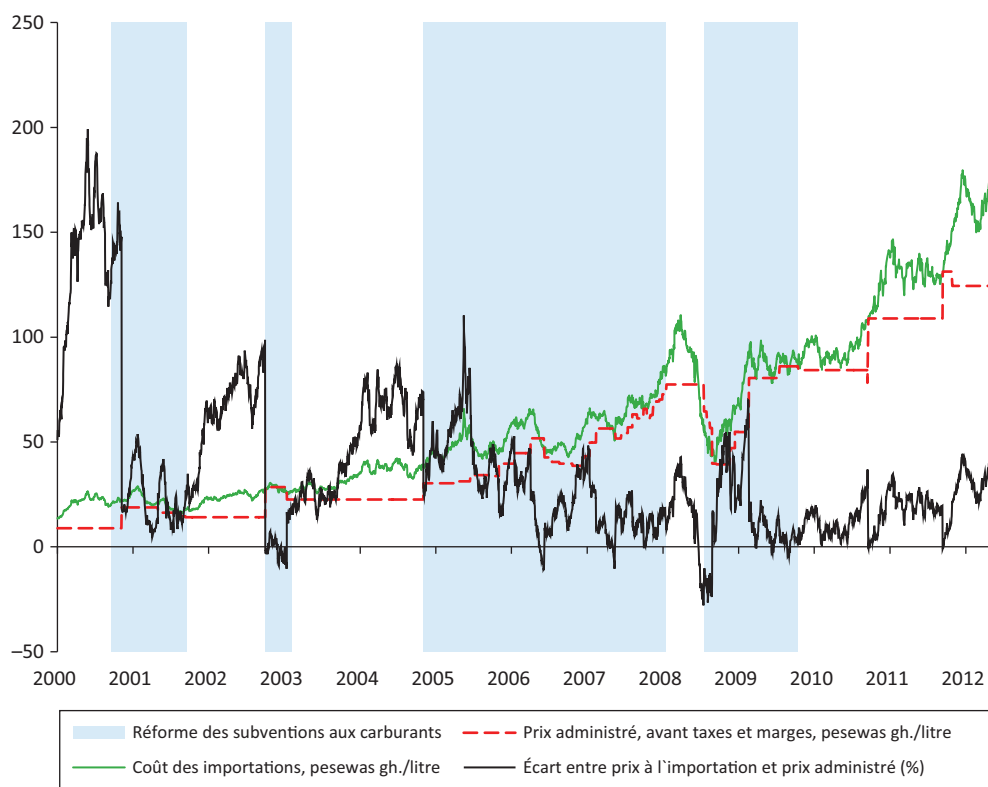
par mois. Elle fournit des recommandations au Ministre de l'énergie sur les ajustements à effectuer pour assurer le recouvrement des coûts, sur la base d'une formule rétrospective tenant compte des fluctuations des prix mondiaux des carburants au cours des deux semaines précédentes.

La décision d'ajuster les prix à la pompe est laissée à la discrétion du pouvoir exécutif. Si les hausses de prix sont justifiées mais non appliquées, le coût des subventions est en principe pris en charge par le budget. Cependant, par le passé, c'est la TOR qui assumait le coût de la subvention, et la sous-tarifcation des produits pétroliers lui faisait subir des pertes considérables dont les effets sur le secteur financier prenaient la forme de prêts improductifs. Le gouvernement a finalement été obligé d'apurer les arriérées de la TOR envers le secteur bancaire à un coût élevé pour le budget. Depuis octobre 2010, un dispositif de couverture reposant sur des options d'achat a par ailleurs fourni une certaine protection temporaire contre les fluctuations à la hausse des prix du pétrole. Le gouvernement acquiert des options d'achat mensuelles qui procurent des recettes dans le cas où des chocs font monter les prix mondiaux du pétrole; ces recettes sont utilisées pour couvrir des retards temporaires dans l'ajustement des prix intérieurs des produits pétroliers aux niveaux du recouvrement des coûts (FMI, 2011).

### Expérience en matière d'ajustements des prix des carburants

La décennie écoulée a été marquée par plusieurs tentatives de déréglementation des prix des carburants au Ghana (graphique 1).

Graphique 1. Ghana: évolution des prix des carburants, 2000–2012



- En 2001, un ajustement de 91 % des prix pétroliers à la pompe reposait en partie sur la volonté de rétablir la santé financière de la TOR. Les retards dans l'ajustement des prix du pétrole en 2000 ont causé l'accumulation de grosses pertes pour l'entreprise publique d'énergie, lesquelles ont atteint 7 % du PIB (FMI, 2001). Cependant, la réforme a vite été abandonnée face à la hausse des prix mondiaux et à la dépréciation de la monnaie. Les pertes de la TOR ont en grande partie été absorbées par la Banque commerciale d'État du Ghana, dont la solvabilité s'est trouvée menacée.
- Au début de 2003, conscient de la situation financière intenable dans laquelle se trouvaient la TOR et la Banque commerciale du Ghana, le gouvernement a réitéré son engagement en faveur d'un système de fixation des prix permettant le recouvrement des coûts, en augmentant les prix à la pompe de 90 %. Face à une vaste opposition à cette mesure, le gouvernement a en partie annulé cette hausse à l'approche des élections de 2004 et a abandonné les ajustements destinés à assurer le recouvrement des coûts jusqu'en 2005. En 2004, Les subventions en

faveur de la TOR ont atteint 2,2 % du PIB, et la raffinerie a continué à emprunter à la Banque commerciale du Ghana pour financer ses activités (FMI, 2005).

La déréglementation des prix des produits pétroliers en 2005 s'est accompagnée de mesures stratégiques visant à assurer un vaste soutien de l'opinion publique à la réforme. La stratégie a été étayée par des études, des campagnes de communication et des programmes destinés à en atténuer l'impact sur les groupes les plus vulnérables:

- *Études.* Une analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (PSIA) évaluant l'impact de l'élimination des subventions aux carburants a révélé que le programme était mal ciblé, les riches se taillant la part du lion dans les avantages de la réforme (Coady et Newhouse, 2006).
- *Campagne de sensibilisation.* Le gouvernement a lancé une vaste campagne de communication comportant notamment des déclarations publiques de la part du Président et du Ministre des finances dans lesquelles ils expliquent les avantages de la réforme. Les résultats de l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale ont été rendus publics et ont fait l'objet d'un dialogue avec les diverses parties prenantes, dont les syndicats. Le gouvernement a en outre expliqué comment les ressources libérées par l'élimination des subventions énergétiques seraient en partie réaffectées vers des priorités sociales (Initiative mondiale sur les subventions, 2006).
- *Aide aux pauvres.* Le gouvernement a mis en place un certain nombre de programmes visant à atténuer l'effet de l'abolition des subventions sur les groupes les plus vulnérables, notamment l'élimination des frais de scolarité dans les écoles primaires et secondaires publiques, un accroissement du réseau des autobus public, un plafonnement des tarifs des transports en commun, une hausse du financement des soins de santé dans les zones pauvres, une augmentation du salaire minimum et des investissements dans l'électrification des zones rurales.

La gestion de la formule d'ajustement des prix communiquée au public a été confiée à la National Petroleum Agency (NPA), nouvellement créée. La délégation des pouvoirs réglementaires à la NPA avait pour but de protéger la décision d'ajustement des prix de toute interférence politique. Les prix ont été ajustés en moyenne de 50 %, et le gouvernement est resté déterminé à les ajuster régulièrement pendant plusieurs années. Au lendemain de la crise pétrolière et alimentaire mondiale de 2007–08 et à l'approche des élections de 2008, toutefois, les ajustements automatiques ont été temporairement suspendus.

La NPA demeure le principal organisme de réglementation et publie toutes les deux semaines les ajustements de prix requis pour assurer le recouvrement des coûts. Lorsqu'il a fallu ajuster les prix à la hausse ces dernières années, l'écart a souvent été couvert par le budget, ou plus récemment, par les bénéfices de couverture. Aussi les ajustements ont-ils été peu fréquents et considérables lorsque les bénéfices de couverture ont été épuisés et que la charge pesant sur le budget est devenue trop lourde. Les prix ont été ajustés à deux reprises en 2011, de 30 % en janvier et de 15 % en décembre. Ils n'ont pas été ajustés en 2011 (à l'exception d'un léger ajustement à la baisse en début d'année) et l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux, aggravé par la dépréciation de la monnaie, s'est sensiblement creusé (FMI, 2012a b).

### Mesures d'atténuation

À la suite de la réforme des prix des carburants de 2005, le gouvernement a mis en place un certain nombre de programmes pour atténuer ses effets sur les groupes les plus vulnérables. (Voir le point intitulé "Aide aux pauvres", ci-dessus).

### Enseignements

Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience du Ghana au cours de la décennie écoulée:

La pérennité de la réforme dépend fondamentalement de la volonté politique et de l'indépendance des organismes de réglementation à l'égard du pouvoir politique. Sans ces conditions, il est difficile de maintenir une autorité réglementaire indépendante. La NPA n'est pas libre d'ajuster les prix sans le consentement de l'exécutif: elle n'a ajusté les prix qu'à trois reprises (une fois à la baisse) depuis janvier 2011. Bien que les gouvernements démocratiquement élus soient investis de mandats plus forts pour mettre en œuvre des réformes difficiles, l'engagement d'ajustement automatique vacille à l'approche d'élections.

Un dialogue constant avec les parties prenantes et l'ensemble de la société civile sur le coût des subventions est nécessaire pour maintenir l'engagement en faveur de la réforme. Les récentes tentatives d'ajustement des prix ne se sont pas accompagnées d'une vaste campagne d'information auprès de l'opinion publique, comme cela avait été le cas en 2005. Les hausses de prix ont été irrégulières et généralement annoncées peu de temps avant d'être appliquées. Cela peut entraîner une forte opposition de la part des diverses parties prenantes, notamment de puissants syndicats, et nuire aux efforts du gouvernement. La campagne de 2005 a été un succès également parce

qu'elle a fait participer la société civile et a démontré avec force le coût des subventions aux carburants en diffusant les résultats de l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale.

Il est important d'étayer la réforme par des études et des travaux d'analyse pour convaincre l'opinion publique des avantages de la réforme. Durant la réforme de 2005, l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale a contribué, dans une mesure cruciale, à démontrer les coûts des subventions. Elle a en outre révélé que les subventions aux carburants étaient un outil médiocre de lutte contre la pauvreté: au Ghana, moins de 2,3 % des dépenses de l'État en subventions énergétiques ont bénéficié aux pauvres.

La visibilité des mesures d'atténuation en augmente les chances de réussite. Bien qu'elles soient mal ciblées, les subventions aux carburants constituent un transfert direct de l'État à la plupart, voire la totalité, des citoyens, leurs avantages sont immédiats et plus faciles à comprendre que ceux d'autres programmes sociaux, et le coût individuel de leur élimination se fait sentir rapidement et est important—en particulier pour les pauvres qui n'ont pas de réserve de revenu, à moins qu'ils ne reçoivent une autre forme d'indemnisation. L'une des clés de la réussite d'une réforme réside donc dans une réaffectation efficace et visible des ressources libérées par l'élimination des subventions aux carburants à des programmes bénéficiant immédiatement aux groupes les plus vulnérables. Une expansion des transferts monétaires par le biais du Programme de promotion des moyens de subsistance à l'encontre de la pauvreté (LEAP) et un accroissement des dépenses au titre des subventions en faveur de la santé et de l'éducation seraient de bonnes options à retenir.<sup>34</sup>

## Bibliographie

- Coady, David, Moataz El-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas, et David Newhouse, 2006, «The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka», Document de travail du FMI No. 06/247 (Washington: Fonds monétaire international).
- Coady, David, et David Newhouse, 2006, «Evaluating the Distribution of the Real Income Effects of Increases in Petroleum Product Prices in Ghana», dans *Analyzing the Distributional Impacts of Reforms: Operational Experience in Implementing Poverty and Social Impact Analysis*, revu par A. Coudouel, A. Dani, et S. Paternostro (Washington: Banque mondiale).

---

<sup>34</sup> Le programme LEAP fait partie des programmes de protection sociale les mieux ciblés; en revanche les subventions aux carburants sont mal ciblées et ont atteint en août 2012 des niveaux hebdomadaires équivalant à la contribution annuelle du budget au programme LEAP (Banque mondiale (2012)).

Global Subsidies Initiative, 2010, «Strategies for Reforming Fossil-Fuel Subsidies: Practical Lessons from Ghana, France, and Senegal» (Genève).

Fonds monétaire international, 2001, Ghana: Rapport des services du FMI No. 01/141 (Washington).

———, 2003, “Ghana: Rapport des services du FMI No. 03/133” (Washington).

———, 2005, “Ghana: Rapport des services du FMI No. 05/292” (Washington).

———, 2011, “Ghana: Rapport des services du FMI No. 11/128” (Washington).

———, 2012a., “Ghana: Rapport des services du FMI No. 12/36” (Washington).

———, 2012b., “Ghana: Rapport des services du FMI No. 12/201” (Washington).

Banque mondiale, 2012, «Improving the Targeting of Social Programs in Ghana», revu par Q. Wendon (Washington).

## Namibie<sup>35</sup>

### Contexte

La Namibie est l'un des pays les plus riches d'Afrique subsaharienne et bénéficie d'un environnement macroéconomique relativement stable (tableau 2). L'inégalité des revenus et le chômage sont néanmoins très élevés. Grâce aux exportations minières, aux transferts en provenance de l'Union douanière d'Afrique australe et à une politique budgétaire prudente par le passé, le gouvernement namibien a pu soutenir la croissance économique tout en maintenant des excédents budgétaires et extérieurs. L'inflation en Namibie est étroitement liée à celle de l'Afrique du Sud (sa monnaie est rattachée au rand sud-africain) et reste sous la barre des 10 % après avoir atteint un sommet de 11,9 % en août 2008 sous l'effet de la flambée des prix pétroliers mondiaux. L'économie de la Namibie est sensible aux fluctuations des prix mondiaux du pétrole en raison de l'importance relative des industries fortes consommatrices d'énergie comme la pêche et l'exploitation minière.

La Namibie se caractérise par la stabilité politique et un système démocratique qui fonctionne relativement bien. Le parti au pouvoir domine la vie politique et a remporté chaque élection avec une large majorité depuis l'indépendance du pays en 1990.

Le taux de syndicalisation est assez élevé et l'Union nationale des travailleurs namubiens, la plus grande fédération de syndicats, est un puissant allié politique du parti au pouvoir.

La Namibie a une vaste panoplie de programmes officiels de protection sociale financés par l'État. Les dépenses de sécurité et d'aide sociale et les dépenses de logement ont représenté en moyenne 5 % du PIB sur la période 2005–2011. Le soutien de l'État aux revenus prend notamment la forme d'un régime universel de pension sociale en faveur des personnes âgées et handicapées, de diverses allocations pour les enfants, des programmes de travail à forte intensité de main-d'œuvre et des programmes d'hébergement d'urgence et de logement. Malgré certaines faiblesses dues à des erreurs d'inclusion et d'exclusion, les données empiriques semblent indiquer que la Namibie a un régime de protection sociale bien ciblé.

Le marché en aval des carburants liquides est régi en Namibie par des actes législatifs du parlement qui établissent des paramètres précis pour le calcul des prix des carburants. Ces actes législatifs disposent que les prix de l'essence et du gazole sont réglementés alors que les prix de tous les autres produits pétroliers sont déterminés par les forces du marché. Le pays n'a pas de

---

<sup>35</sup> L'auteur de cette section est Farayi Gwenhamo, du Département Afrique.

Tableau 2. Namibie: principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–2011

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	2139.7	2607.9	4276.0	5244.1	5828.2
Croissance du PIB (pourcentage)	4.1	4.3	3.4	6.6	4.9
Inflation (pourcentage)	9.3	7.2	10.4	4.5	5.8
Solde budgétaire global (en pourcentage du PIB) <sup>1</sup>	-0.9	-6.1	2.4	-4.2	-11.3
Dette publique (en pourcentage du PIB) <sup>1</sup>	20.4	26.4	18.2	16.2	27.4
Solde des transactions courantes (en pourcentage du PIB)	7.9	6.1	2.8	0.3	-1.7
Importations de pétrole (en pourcentage du PIB)	3.5	4.5	2.4	5.3	5.9
Exportations de pétrole (en pourcentage du PIB)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.d.	491.5	596.2	731.0	812.9
Incidence de la pauvreté à 1,25 \$ par jour (PPA) (% de la population)	n.d.	31.9	n.d.	n.d.	n.d.

Sources: Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

<sup>1</sup> Les chiffres se rapportent à l'exercice, qui commence le 1<sup>er</sup> avril.

capacité de raffinage et importe ses produits raffinés essentiellement d'Afrique du Sud par le port de Walvis Bay. Le Ministre des mines et de l'énergie (MME) réglemente le secteur tandis que l'entreprise publique Namcor (Namibian Petroleum Corporation) joue le rôle d'agent opérationnel du gouvernement sur le marché. Cinq entreprises privées assurent la commercialisation des produits pétroliers, à savoir BP, Caltex Oil, Engen, Shell et Total. Chacune d'elles fournit son propre réseau de points de distribution mais elles partagent les mêmes installations d'importation et de stockage à Walvis Bay. En 1999, l'entreprise Namcor a été mandatée par le gouvernement pour importer 50 % du pétrole du pays, les autres 50 % étant laissés aux entreprises privées. En raison des difficultés opérationnelles de Namcor, cette part a récemment été réduite.

La fixation des prix à la pompe de l'essence et du gazole repose sur une formule à trois volets. Ces trois volets sont le prix de base du carburant, fondé sur le prix international au comptant, les droits et taxes intérieurs sur les carburants, et le compte *Slate*, essentiellement utilisé pour lisser la volatilité des prix intérieurs à la pompe. Ce compte *Slate*, dont le suivi est assuré par le Ministre des mines et de l'énergie, est un registre fictif conçu pour contrôler les déficits ou excédents de recouvrement des entreprises privées d'importation de carburants. La formule de fixation des prix n'est néanmoins pas totalement automatique car le Ministre des mines et de l'énergie a un certain pouvoir discrétionnaire sur le degré de répercussion à autoriser, les déficits de recouvrement étant absorbés par le compte *Slate*.



### Expérience des ajustements des prix des carburants

Selon le Ministre des mines et de l'énergie, les raisons initiales de la déréglementation des prix des carburants en Namibie étaient d'éliminer les subventions aux carburants (financées sur les ressources du Fonds national de l'énergie (National Energy Fund—NEF) et de réagir plus efficacement aux fluctuations des prix internationaux du pétrole. Plusieurs problèmes liés au régime administré du pétrole et des produits pétroliers ont sans doute été à l'origine des réformes (Amavilah, 1999). Tout d'abord, le régime d'indemnisation du NEF a représenté des coûts budgétaires de l'ordre de 170 millions de dollars namubiens entre 1990 et 1996, soit près de 0,2 % du PIB (graphique 7). Les coûts budgétaires assumés par le NEF semblent faibles en pourcentage du PIB, mais ils n'incluent pas les transferts qui ont pu être faits directement à Namcor ni les coûts quasi budgétaires résultant des pertes essuyées par l'entreprise. Namcor reçoit parfois des transferts directs de l'État car elle ne participe pas au programme *Slate* et ne reçoit donc pas d'indemnisation du compte *Slate* en cas de déficit de recouvrement. Les subventions ont peut-être aussi moins incité les entreprises pétrolières à améliorer leur efficacité pour compenser leurs pertes.

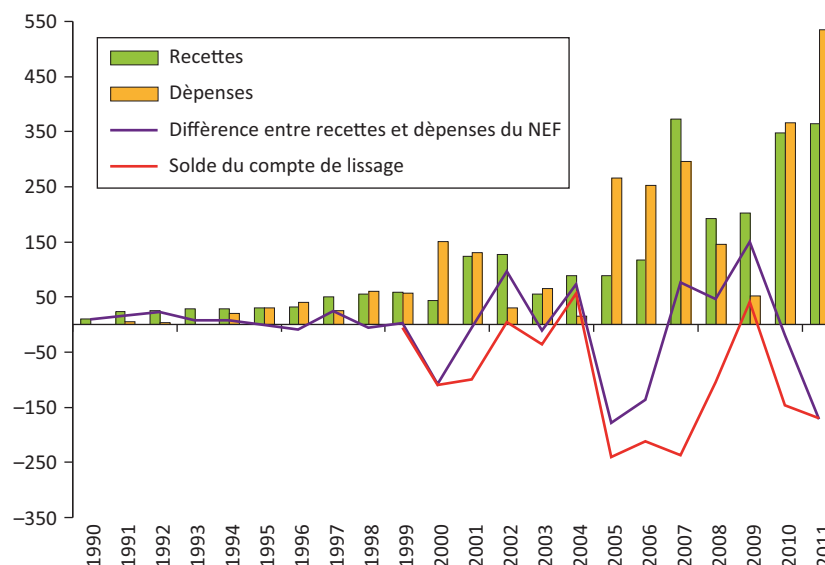
Après l'adoption du nouveau mécanisme de prix, le compte *Slate* est censé être équilibré par des ajustements de prix. En particulier, la formule d'ajustement des prix devrait permettre d'ajuster les prix de manière à ce que la valeur des soldes cumulés du compte *slate* soit maintenue dans les limites d'un niveau prédéfini de 3 millions de dollars namubiens. Dans la pratique néanmoins, pour équilibrer le compte *slate*, il a parfois fallu faire des transferts du budget au NEF et ensuite au compte *slate* (graphique 2). Les prix de gros de toutes les qualités d'essence et du gazole sont publiés au journal officiel du gouvernement à chaque ajustement de prix. Les données sur les recettes fiscales sont publiées dans les documents du budget.

Le Ministre des mines et de l'énergie a adopté une démarche structurée, équilibrée et participative pour déréglementer les prix et éliminer les subventions. Le Conseil national de l'énergie, présidé par le Ministre des mines et de l'énergie, a créé en 1996 le groupe de travail national sur la déréglementation, chargé de se pencher sur la déréglementation des prix pétroliers en suivant une démarche consultative. Cela a abouti en 1998 à la publication d'un document officiel ("Livre Blanc") sur la politique énergétique, qui expose notamment l'importance du maintien de subventions ciblées sur les régions éloignées, d'une déréglementation progressive et d'une plus grande transparence des recettes fiscales pétrolières de l'État. Le mécanisme de fixation des prix des carburants avec analyses trimestrielles des prix a été adopté en 1997.

Les dépenses du NEF au titre du financement des subventions n'ont commencé à baisser qu'après 2001, soit trois années entières après

**Graphique 2. Namibie: Fonds national de l'énergie et compte de lissage («slate»), 1990–2011 (Millions de dollars namibiens)**

*Les ressources affectées au lissage des prix des carburants ont fortement fluctué au fil du temps.*



Source: Banque de Namibie, Bulletin trimestriel, mars 2005.

la publication du «Document officiel («Livre Blanc») sur la politique énergétique», ce qui montre que l'élimination des subventions aux carburants est un processus qui prend du temps. En outre, comme le montre le solde du compte *slate* au graphique 7, il n'y a eu quasi-recouvrement intégral des coûts par les entreprises privées qu'après 2001.

Les prix intérieurs des carburants en Namibie ont augmenté régulièrement à compter de 2003 et ont plus que doublé à partir du début de 2007, atteignant un sommet en juillet 2008. Face aux chocs de 2007–2008 sur les prix des carburants, les autorités ont remplacé les ajustements trimestriels de ces prix par des examens mensuels de façon à assurer une plus forte répercussion. Le Ministre des mines et de l'énergie n'a cependant pas laissé les prix à la pompe augmenter aussi rapidement que les prix mondiaux, en assurant des transferts monétaires du NEF aux entreprises pétrolières privées pour les dédommager d'avoir maintenu les prix en deçà du niveau de recouvrement des coûts. Il a ainsi subventionné les consommateurs, notamment le puissant groupe d'intérêt que représentent les chauffeurs de taxi. Néanmoins, en juillet 2008, le Ministre des mines et de l'énergie a annoncé que le NEF était soumis à de fortes pressions financières en raison des déficits de recouvrement et qu'il n'était plus en mesure d'absorber les hausses des prix des carburants.

Dans l'ensemble, les prix des carburants ont en général suivi l'évolution des cours pétroliers mondiaux, mais le gouvernement a de temps en

temps répondu aux pressions visant à limiter la répercussion intégrale des fluctuations des cours mondiaux. Dans la loi de finances 2006–07, le gouvernement a inclus une provision budgétaire ponctuelle de 206 millions de dollars namibiens (0,4 % du PIB) pour éponger les pertes accumulées par le NEF. L'État doit faire face en outre à des passifs conditionnels du fait des pertes opérationnelles de Namcor. Cette dernière a enregistré en 2009 des pertes opérationnelles de 257 millions de dollars namibiens, ce qui a conduit le gouvernement à lui octroyer un don de 100 millions de dollars namibiens et un plan de sauvetage de l'ordre de 260 millions de dollars namibiens (0,5 % du PIB) ainsi qu'une part des taxes existantes sur les carburants (7,6 cents le litre) pour aider à redresser la situation financière de l'entreprise pétrolière publique. En février 2011, à cause de ses difficultés opérationnelles, Namcor a perdu le mandat qui lui avait été confié de fournir 50 % de la totalité des carburants dont la Namibie a besoin.

### Mesures d'atténuation

Le mécanisme de lissage des prix des carburants a été complété par plusieurs mesures d'atténuation des effets des hausses de ces prix. À la différence de ses homologues de l'Union douanière d'Afrique australe, la Namibie n'a pas connu de violentes manifestations à l'encontre des hausses des prix pétroliers et alimentaires, bien que les chauffeurs de taxi se soient plaints au moment des augmentations. Cela pourrait s'expliquer en partie par le mécanisme de lissage des prix des carburants instauré par le Ministre des mines et de l'énergie et par d'autres mesures d'atténuation mises en place en 2008 pour lutter contre la pauvreté et amortir l'impact temporaire des hausses des prix pétroliers et alimentaires. Parmi les mesures d'atténuation figurent une TVA à taux zéro sur certaines denrées alimentaires, des remises pour les importateurs de produits alimentaires et un programme de distribution alimentaire en faveur des plus démunis. En outre, les prix à la pompe dans les zones rurales sont subventionnés dans le cadre de la politique socioéconomique du gouvernement. En effet, l'État subventionne les coûts de transport vers les zones rurales éloignées pour empêcher que les prix à la pompe dans ces régions ne soient gonflés par les coûts de transport des distributeurs. Une fois les livraisons réellement effectuées par la route, les entreprises pétrolières déposent au MME leurs demandes de remboursement de leurs frais par le NEF.

### Enseignements

Une planification exhaustive et une mise en œuvre progressive ont été essentielles au succès de la réforme. Les autorités namibiennes ont réalisé une planification exhaustive, comportant notamment de vastes consultations avec la société civile, processus qui a abouti à un plan complet de réforme prévoyant le maintien d'une subvention ciblée sur les régions éloignées.

Les réformes ont été mises en œuvre progressivement, ce qui a donné suffisamment de temps au gouvernement et aux diverses parties prenantes pour parvenir à un consensus.

Les ajustements de prix réalisés à l'aide des mécanismes de lissage ont permis d'éviter toute agitation sociale. La réforme a mis en place un mécanisme d'ajustement trimestriel (puis mensuel) des prix en fonction des fluctuations des prix internationaux mais en intégrant un dispositif de lissage pour éviter que les prix ne changent trop brutalement. Ce mécanisme, conjugué à l'instauration d'autres mesures d'atténuation, a permis à la Namibie de gérer les gros chocs de 2008 et de 2011 sur les prix sans agitation sociale.

La dépolitisation du mécanisme d'ajustement des prix a été rendue difficile par les obligations juridiques de l'État envers l'entreprise publique d'énergie. La participation de l'entreprise publique d'énergie aux activités d'importation et de fourniture de produits pétroliers est prévue par la loi, ce qui semble avoir empêché une dépolitisation totale du mécanisme d'ajustement des prix (en autorisant des déficits de recouvrement des coûts sur de longues périodes). Cela a entraîné à son tour, pour l'entreprise, de lourdes pertes qui ont dû être absorbées par des transferts du budget de l'État. Il semble donc nécessaire de bien concevoir les mécanismes de lissage des prix.

## Bibliographie

- Bank of Namibia, 2005, Quarterly Bulletin, Vol. 14, No 1. (mars).
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2009, International Fuel Prices 2009: 6th Edition (Bonn and Berlin).
- Ministère des Mines et de l'Énergie de la Namibie, 1998, Document officiel sur la Politique énergétique.
- Sherbourne R., 2010, *A Guide to the Namibian Economy* (Windhoek: Institute for Public Policy Research).

## Niger<sup>36</sup>

### Contexte

Le Niger est un grand pays enclavé, extrêmement vulnérable aux chocs exogènes, en particulier à l'évolution des conditions climatiques et des prix des produits de base (tableau 3). Au cours de la décennie écoulée, la croissance s'est progressivement accélérée, mais elle a aussi connu des revers importants. Le potentiel de croissance à moyen terme du Niger est lié à l'expansion des secteurs pétrolier et minier (uranium). Le pays est récemment devenu exportateur de carburants et la production d'uranium devrait doubler dans un avenir proche avec l'entrée en activité d'une importante mine actuellement en développement. Le pays est également devenu un exportateur de pétrole brut, ayant récemment signé cinq nouveaux accords de partage de production pétrolière. La construction d'un nouvel oléoduc reliant le Niger à l'oléoduc Tchad-Cameroun est aussi en projet.

Le Niger est au bas du classement de l'Indice de développement humain du PNUD, avec un PIB par habitant en PPA de 720 dollars EU en 2010, l'un des plus faibles au monde. Le système administratif du Niger est très centralisé. Le gouvernement actuel est entré en fonction en avril 2011 après une transition d'un an à un régime démocratique suite au coup d'État de février 2010. Depuis lors, la situation politique est stable, bien qu'il y ait, d'après la Banque mondiale, un risque de fragilité politique *«si le gouvernement ne parvenait pas à produire des résultats concrets, ce qui pourrait conduire rapidement à une perte du soutien de la population et à un blocage politiques»*.

Avec le démarrage des opérations de la nouvelle raffinerie de pétrole (SORAZ), les importations de carburants ont quasiment cessé depuis le début de 2012. Jusqu'à la fin de 2011, le Niger était importateur de pétrole. C'est un petit marché représentant une consommation intérieure annuelle d'environ 7000 barils/jour. La SONIDEP, entreprise publique, a le monopole des importations et de la distribution. La nouvelle raffinerie devrait atteindre une capacité maximale de 20.000 barils par jour (essence, gazole et gaz de pétrole liquéfié (GPL)). Environ un tiers de la production de produits pétroliers de la SORAZ alimente le marché national et le reste est exporté. La SONIDEP en assure la commercialisation.

La présente étude de cas porte sur la période allant jusqu'à fin 2011, dans laquelle le Niger était importateur de pétrole. Elle est fondée sur l'assistance technique que le FMI a apportée au Niger en 2001 pour définir une formule de tarification correspondant à une répercussion intégrale dans le cadre de l'ajustement automatique des prix des produits pétroliers importés. Dans le

---

<sup>36</sup> L'auteur de cette section est Clara Mira, du Département Afrique.

Tableau 3. Niger: principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	155.0	223.8	361.0	363.6	420.7
Croissance du PIB réel (pourcentage)	-2.6	7.1	9.6	10.7	2.2
Inflation (pourcentage)	2.9	-1.8	10.5	0.9	2.9
Solde budgétaire global (en pourcentage du PIB)	-3.8	-2.8	1.5	-2.4	-3.0
Dette publique (en pourcentage du PIB)	118.8	90.1	21.0	23.7	29.2
Solde des transactions courantes (en pourcentage du PIB)	-6.7	-7.5	-13.0	-19.9	-24.7
Importations de pétrole (en pourcentage du PIB)	4.0	2.4	3.8	4.7	4.7
Exportations de pétrole (en pourcentage du PIB)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.d.	n.d.	36.4	33.1	34.3
Incidence de la pauvreté à 1,25\$ par jour (PPA) (% de la population)	n.d.	n.d.	43.6	n.d.	n.d.

Sources: Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

contexte de discussions avec le FMI aux fins de la préparation d'une lettre d'évaluation, le Département des finances publiques du FMI a établi en 2010 une note pour soutenir les autorités dans leur intention d'éliminer les subventions des prix (après taxes) des carburants.

### Expérience des ajustements des prix des carburants

D'après la formule établie avec l'assistance technique du FMI en 2001, la répercussion automatique des prix internationaux serait assurée par un mécanisme flexible, transparent et automatique. Le prix à la pompe serait ajusté tous les mois lorsque la variation des cours serait supérieure à 5 FCFA. Autrement, il resterait inchangé et les impôts et taxes viendraient compenser l'augmentation ou la baisse des prix. La formule de tarification prenait en compte les coûts d'importation des carburants (prix à l'importation CAF au port), les coûts et marges estimés pour l'importation et la distribution de carburants à destination des consommateurs intérieurs (marges de stockage et de distribution) et les impôts et taxes nets sur les carburants (droits de douane et TVA ad valorem et droits d'accise particuliers). Une entité multisectorielle devait avoir la responsabilité juridique d'appliquer la formule mais elle n'a jamais été créée.

Lorsque les prix internationaux ont commencé à augmenter en 2005, un élément de subvention explicite a été ajouté dans la formule. La subvention a été initialement utilisée pour lisser les prix intérieurs. Par la suite, face à l'augmentation rapide et soutenue jusqu'au milieu de 2008 des prix internationaux à l'importation, l'élément de subvention a été accru pour que les prix à la pompe restent longtemps inchangés. La hausse des prix internationaux

et la dépréciation de l'euro ont provoqué une forte augmentation de la subvention en 2010. Comme le prix des carburants était nettement plus bas au Niger que dans certains pays voisins, la contrebande s'est accrue, ce qui a contribué à une forte hausse des importations de carburants.

La variation des prix à l'importation sans répercussion sur les prix à la pompe a provoqué une réduction des recettes fiscales tirées des carburants. La contribution nette au budget des impôts et taxes sur les carburants est tombée de 1 % du PIB en 2005, à 0,6 % en 2009 et à 0,3 % en 2010. Le coût des subventions aux produits pétroliers a représenté plus de 1 % du PIB. Ce profil d'évolution s'applique à tous les produits pétroliers mais a été particulièrement marqué pour l'essence, dont la contribution nette au budget est tombée d'un sommet de 0,8 % du PIB en 2005 à 0,3 % du PIB en 2009. Les recettes fiscales nettes tirées du gazole ont elles aussi reculé, se repliant de 0,3 % du PIB en 2005 à 0,2 % du PIB en 2009. Les recettes fiscales nettes provenant du kérosène sont restées négatives sur toute la période mais le coût budgétaire de cette évolution été limité car la part du kérosène dans la consommation totale est assez faible.

Lorsque les subventions ont atteint un niveau insoutenable, les autorités ont décidé de mettre en œuvre une stratégie visant à les éliminer progressivement. L'ampleur des subventions et leur effet de redistribution très régressif ont été des facteurs cruciaux de cette prise de décision. En effet, les segments de la population qui profitaient le plus des subventions étaient les groupes à haut revenu qui consommaient plus d'essence. Quoique cela soit particulièrement vrai pour l'essence, cela l'est moins pour le kérosène et le pétrole lampant, qui sont plus largement consommés par les groupes à faible revenu. Les prix des carburants ont été relevés de 12 % à la mi-2010 (graphiques 3 et 4).<sup>37</sup>

La réforme convenue comportait deux étapes. Premièrement, les variations des prix internationaux du pétrole seraient répercutées sur les prix intérieurs à compter de juin 2011. Deuxièmement, les subventions existantes seraient progressivement éliminées sur une période de 12 à 18 mois. Les prix des carburants ont été relevés de 8 % environ au milieu de 2011. En conséquence, les subventions ont été sensiblement réduites, sans pour autant être totalement éliminées, et le montant total affecté aux subventions aux carburants en 2011 a été maintenu à un niveau inférieur à celui de 2010 (1,1 % du PIB).

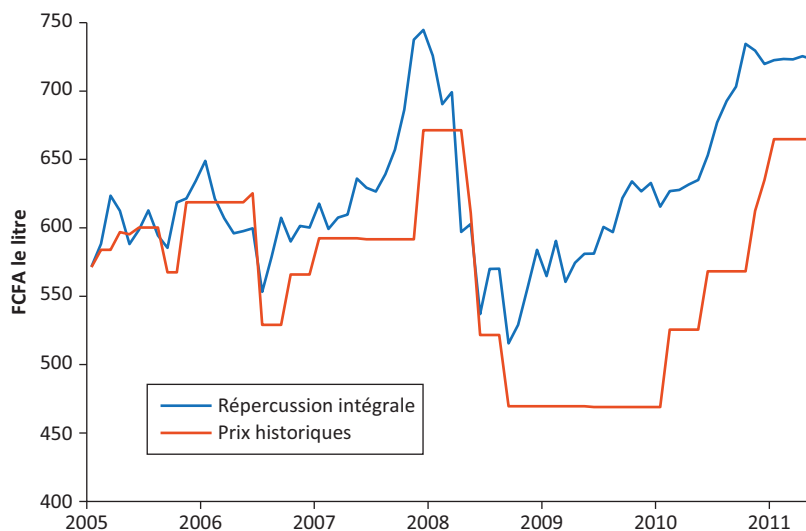
Les circonstances propres au pays et sa situation politique ont joué un rôle déterminant dans la conception et le rythme de la réforme. Premièrement, l'imminence du démarrage de la production nationale de carburants a rendu

---

<sup>37</sup> Il s'agit de la moyenne pondérée des prix de l'essence, du kérosène et du gazole. Pour la répercussion intégrale, les prix à l'importation, les impôts et taxes et les marges sont inclus dans la formule. Dans les deux cas, l'augmentation des prix était considérée comme une condition préalable à l'établissement de la lettre d'évaluation par le FMI et à la revue du programme appuyé par la FEC.

**Graphique 3. Niger: évolution des prix des carburants, 2005–2011  
(Francs CFA le litre)**

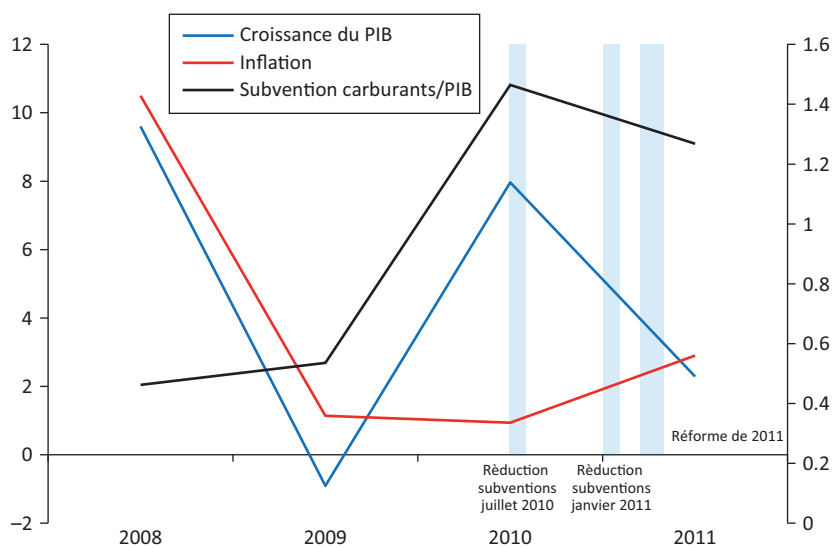
*Les prix intérieurs des carburants ont eu tendance à être inférieurs aux prix internationaux.*



Sources: Département des finances publiques du FMI et autorités nigériennes.

**Graphique 4. Niger: évolution macroéconomique et réforme des subventions à l'énergie, 2008–2011 (En pourcentage du PIB ou en taux)**

*Le Niger s'est efforcé de mettre un frein aux subventions aux carburants sur fond de performances macroéconomiques volatiles.*



Source: estimations des services du FMI.



urgente l'élimination des subventions. Les autorités étaient d'avis qu'il serait politiquement inacceptable d'augmenter les prix au moment même où la production nationale démarrait. En fait, la population s'attendait à l'inverse. Deuxièmement, les premières réformes (fin 2010 et début 2011) ont été mises en œuvre par un gouvernement de transition qui croyait avoir moins de légitimité pour entamer un processus de réformes si délicat.

Pour que l'opinion publique soit davantage sensibilisée à l'ampleur du problème, le coût des subventions a été pour la première fois explicitement porté au budget, ce qui a permis de créer un environnement propice à l'élimination des subventions. De plus, pour venir à bout des intérêts particuliers et obtenir le soutien de la société civile, le gouvernement a lancé des campagnes d'information qui montraient le caractère régressif des subventions et établissaient un lien entre les économies tirées de l'augmentation des prix des produits pétroliers et les dépenses sociales prioritaires.

Les autorités ont adopté une approche consensuelle de la réforme faisant intervenir toutes les parties prenantes compétentes. Elles ont créé un comité (le Comité du différé) chargé de déterminer les meilleures modalités de la réforme et de sa mise en œuvre. À cet égard, le dialogue et le consensus ont été les clés de la réussite du processus.

Sous l'effet de la réforme, les prix à la pompe ont commencé à augmenter en juin 2011 et ont continué d'évoluer à la hausse jusqu'à fin août 2011 avant de se stabiliser de nouveau de septembre à la fin de l'année. En effet, le coût mensuel de la subvention a atteint près de 4 milliards de FCFA en mai 2011 mais s'est réduit de moitié à compter d'août. Les autorités ont décidé de mettre un terme aux hausses de prix en septembre, estimant que les prix étaient alignés sur ceux de la région.

Cependant, les prix ont été fixés à un niveau inférieur à celui des prix internationaux une fois que le Niger a commencé à produire des carburants. Suite à un accord entre les autorités et l'investisseur étranger dans le secteur pétrolier, la SORAZ a commencé à vendre l'essence à 336 FCFA le litre et le gazole à 340 FCFA le litre, soit des prix inférieurs à ceux des marchés internationaux. Les prix ont été fixés pour les six premiers mois de fonctionnement de la raffinerie, après quoi les prix des produits raffinés devaient être définis par une formule intégrant les prix sur les marchés internationaux. Ils sont cependant restés inchangés. De plus, le gouvernement s'est récemment mis d'accord avec les syndicats des transports pour établir des propositions visant à réduire encore les prix à la pompe. En conséquence, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sera abaissée de 15 % à 12 % à partir de 2013.

La concomitance de la réforme des subventions et du démarrage de la production de pétrole et de carburants fait du Niger un cas très spécial. Aussi est-il difficile de dire aujourd'hui combien de temps la réforme des

subventions aux carburants aurait duré si la production intérieure n'avait pas démarré au même moment.

### Mesures d'atténuation

La dernière réforme des prix des carburants s'est accompagnée de mesures d'atténuation visant à protéger les segments les plus pauvres de la population de l'augmentation du coût des transports. À l'issue de négociations avec la société civile et les opérateurs de transports privés, une subvention directe au secteur des transports (tickets modérateurs) a été adoptée, parce que c'est ce secteur qui a été le plus touché par l'augmentation et que ce sont les couches les plus pauvres de la population qui utilisent le plus les transports en commun.

Les coûts de la politique de subvention ont néanmoins été sensiblement réduits car les mesures d'atténuation (moins de 0,1 % du PIB) ont coûté bien moins que la subvention elle-même. L'élimination des subventions aux carburants a permis de relever de 19 % les dépenses sociales inscrites au budget de 2012 par rapport à leur niveau de 2011, en particulier les investissements dans l'éducation. La masse salariale dans la fonction publique a été accrue de manière à permettre l'embauche de 4.000 enseignants au début de 2012.

### Enseignements

Il faut comprendre l'ampleur du problème des subventions des carburants. Connaître l'effet distributif des subventions peut en outre aider à assurer un plus grand attachement aux réformes.

Il est important de faire comprendre ces questions à l'ensemble de la société. Au Niger, il s'est avéré très utile d'assurer la transparence des coûts des subventions en en faisant explicitement un poste budgétaire.

La planification d'une bonne campagne d'information de l'opinion publique a elle aussi joué un rôle crucial dans la mobilisation du soutien de la population à la réforme. Des débats ont été consacrés à la question à la télévision et à la radio nigériennes.

L'adoption d'une approche participative dans le processus décisionnel, en particulier par l'établissement d'un comité ad hoc et inclusif, a elle aussi été très utile.

Il faut prendre le temps d'expliquer, de négocier et de mettre en œuvre la réforme. L'intensification de la réforme, le dégagement d'un consensus entre les parties prenantes et la mobilisation du soutien de la population nécessitent du temps. Au Niger, il a fallu environ six mois pour assurer la participation de toutes les parties prenantes et leur acceptation des principaux éléments de la réforme.

Il peut être utile de faire participer les partenaires financiers. Faire appel aux partenaires peut contribuer à assurer l'existence d'informations suffisantes sur le problème et à faire pression pour lancer le processus de réforme. Il faut parvenir à un équilibre délicat entre encouragement et internalisation du processus de réforme.

Il est essentiel de veiller à ce que les mesures d'atténuation bénéficient aux groupes les plus touchés. Ces mesures peuvent prendre la forme de subventions ciblées sur la base d'une analyse détaillée permettant de déterminer quels seraient les groupes vulnérables les plus touchés.

Il faut reconnaître que la réforme des subventions aux carburants est plus compliquée lorsqu'un pays devient exportateur de pétrole. Il pourrait alors être plus difficile de résister à l'attente par la société civile d'une réduction importante des prix à la pompe et à ses pressions en faveur d'une telle baisse.

## Bibliographie

- Fonds monétaire international, 2001, «Niger», Rapport des services du FMI sur les économies nationales No. 02/35 (Washington).
- , 2004, «Niger», Rapport des services du FMI sur les économies nationales No. 04/275, FMI (Washington).
- , 2010a, «Adopting an Automatic Fuel Pricing Mechanism for Niger», Rapport d'assistance technique du Département des finances publiques, établi par David Coady, Anita Tuladhar, Javier Arze Del Granado, Luc Eyraud et Lilla Nemeth (Washington).
- , 2010b, Lettre d'évaluation adressée à l'Union européenne et la Banque africaine de développement, en date du 20 août (Washington).
- , 2011a, «Niger», Rapport des services du FMI sur les économies nationales No. 11/357, FMI (Washington).
- , 2011b, «Niger», Rapport des services du FMI sur les économies nationales No. 11/358, FMI (Washington).
- , 2011c, Lettre d'évaluation adressée à l'Union européenne et la Banque mondiale, le 2 juin 2011 (Washington).
- , 2012, «Niger», Rapport des services du FMI sur les économies nationales No. 12/109, FMI (Washington).
- Banque mondiale, 2012, Proposed Credit in the Amount of SDR 32.3 million (US\$50 million equivalent) to the Republic of Niger for a first Shared Growth Credit, Rapport des services de la Banque mondiale No. 69131-NE, 31 mai 2012 (Washington).

Nigéria<sup>38</sup>

## Contexte

Le Nigeria est le cinquième pays exportateur de pétrole au monde (tableau 4). Le secteur du pétrole et du gaz représente environ 25 % du PIB, 75 % des recettes budgétaires des administrations publiques et plus de 95 % du total des exportations. Les relations budgétaires fédéralistes sont très complexes et reposent sur un partage important (imposée par la Constitution) des recettes pétrolières entre l'administration fédérale, les 36 états fédérés, producteurs de pétrole ou non, et diverses administrations locales.

Le Nigeria a fixé, par voie administrative, des prix maximums pour le kérosène et l'essence et un prix indicatif pour le gazole. Au cœur de ce système, établi en 2003, se trouve la Petroleum Products Pricing Regulatory Agency (PPPRA), Agence de réglementation des prix des produits pétroliers, qui fixe ces prix tous les mois. L'Agence applique la parité à l'importation mais est aussi chargée de stabiliser les prix, ce qu'elle fait avec l'aide du Petroleum Support Fund (PSF, Fonds de soutien pétrolier). Lorsque la somme des coûts est inférieure au prix maximal, les distributeurs bénéficient d'un «excédent de recouvrement», lorsqu'elle lui est supérieure, il y a «déficit de recouvrement ou sous-recouvrement». Tout excédent de recouvrement est versé au PSF, venant s'ajouter aux ressources qu'il reçoit du budget, alors que les sous-recouvrements sont compensés par le PSF. La PPPRA publie sur son site Internet les modèles de tarification du kérosène et de l'essence. Ils font apparaître les prix maximums, mais aussi les coûts d'importation estimés (dits coûts au débarquement) et les coûts de distribution dans le pays, décomposés en marges commerciales et frais, qui sont tous réglementés.

Le Nigéria a subventionné le kérosène et l'essence à un coût élevé pour l'État (graphique 5). Les prix intérieurs des carburants n'ont jamais été suffisamment sensibles aux variations des prix internationaux. Les importateurs n'ayant généralement pas été en mesure de recouvrer leurs coûts, le PSF n'a jamais rien *encaissé* mais n'a fait que *décaisser*. Comme l'écart entre le prix administré et le prix de parité à l'importation s'est accru, les coûts des subventions sont passés de 1,3 % du PIB en 2006 à 4,1 % du PIB en 2011 (tableau 5). En 2011, le budget n'attribuait au PSF que 0,6 % du PIB et les subventions étaient financées par le Fonds de stabilisation pétrolier du Nigeria (Excess Crude Account ou Compte d'excédent du brut). L'écart de prix a encouragé une vaste contrebande vers les pays voisins ainsi que d'autres délits (par exemple, surfacturation des importations d'essence), qui ont contribué à l'escalade des coûts.

<sup>38</sup> L'auteur de cette section est Anton Op de Beke, du Département Afrique.

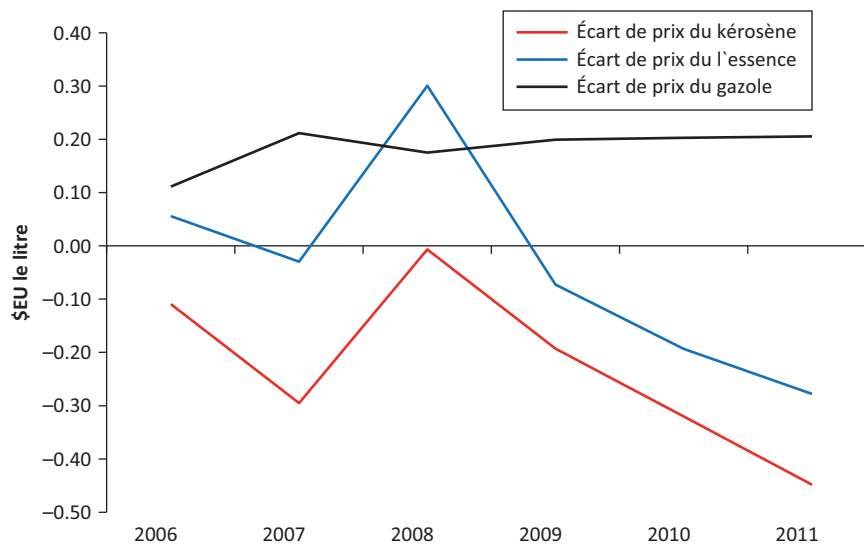
Tableau 4. Nigéria: principaux indicateurs macroéconomiques

	2000	2003	2008	2010	2011
PIB par habitant (\$ EU)	390.0	524.3	1401.2	1465.1	1521.7
Croissance du PIB réel (pourcentage)	5.3	10.3	6.0	8.0	7.4
Inflation (pourcentage)	6.9	14.0	11.6	13.7	10.8
Solde budgétaire global (en pourcentage du PIB)	12.4	-4.3	1.7	-4.2	0.1
Dette publique (en pourcentage du PIB)	84.2	63.9	11.6	15.5	17.2
Solde des transactions courantes (en pourcentage du PIB)	12.5	-5.9	14.1	5.9	3.6
Importations de pétrole (en pourcentage du PIB)	5.1	2.5	5.2	4.9	7.9
Exportations de pétrole (en pourcentage du PIB)	49.8	39.2	40.6	32.7	36.9
Consommation de pétrole par habitant (litres)	n.d.	98.6	88.0	79.2	93.5
Incidence de la pauvreté à 1,25 dollar E.U. par jour (PPA) (% de la population)	n.d.	n.d.	n.d.	33.7	n.d.

Sources: Agence internationale de l'énergie; *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

**Graphique 5. Nigéria: Prix internationaux et intérieurs des carburants, 2006–2011 (Écart entre le prix mondial et le prix intérieur, en N par litre)**

Un écart important a pu être observé entre les prix intérieurs des carburants au Nigéria et les prix internationaux.



Sources: Département des finances publiques et Département Afrique du FMI.

Le régime des subventions a en outre découragé d'investir dans les capacités nationales de raffinage. Pas une des vingt autorisations de raffinage accordées depuis l'an 2000 n'a été utilisée. Bien que produisant environ 2,5 millions de baril par jour, le Nigeria est lourdement tributaire des importations de

**Tableau 5. Nigéria: évolution des prix des carburants et de leurs subventions, 2006–2012**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Est.	2012 Proj.
Subventions aux carburants (milliards de naira) <sup>1</sup>	251	290	637	399	797	1,761	1,570
Subventions aux carburants (en % du PIB) <sup>1</sup>	1.3	1.4	2.6	1.3	2.3	4.7	3.6
Prix des carburants (naira le litre)							
Gazole (déréglementé)	81	90	118	94	112	152	144
Kérosène (subventionné)	50	50	50	50	50	50	50
Essence (subventionnée)	65	70	70	65	65	65	97

Sources: autorités nigérianes, et calculs et projections des services du FMI.

produits pétroliers. Ses quatre raffineries publiques, qui tournent parfois à seulement 20 % environ de leur capacité et rarement au-delà de 40 %, ne couvrent qu'à peu près 20 % de la demande intérieure.

### Expérience des réformes

A la mi-2011, le gouvernement a décidé de réduire considérablement les subventions à l'essence et a mené, le reste de l'année, une campagne publique pour convaincre la population. Le débat sur l'élimination des subventions aux carburants a été initialement soutenu par les gouverneurs de plusieurs États, qui voulaient libérer des ressources pour pouvoir payer le nouveau salaire minimum à leurs fonctionnaires. La presse, les milieux des affaires et la société civile ont entretenu, durant le reste de l'année, des débats houleux concernant cette proposition ; débats qui sont remontés jusqu'à l'Assemblée nationale, notamment lors d'un débat au cours duquel le gouvernement a vivement essayé de faire valoir ses arguments. Le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le prix de l'essence a été porté à un niveau permettant le recouvrement des coûts—une augmentation de 117 %. Le prix du kérosène, utilisé comme combustible de cuisine surtout par les ménages pauvres, est resté inchangé. Cependant, face à une forte agitation sociale, le gouvernement avait ramené la hausse à 49 % à la mi-janvier. À l'évidence, en dépit de six mois de débats, la mesure ne bénéficiait pas d'un soutien suffisant de l'opinion publique.

La principale plateforme de la campagne gouvernementale d'élimination des subventions était le Programme de réinvestissement et d'habilitation des subventions (Programme SURE). Le programme SURE n'a été annoncé qu'en novembre. Il a été précédé par des déclarations publiques du Président et des documents budgétaires (comme le cadre de dépenses à moyen terme pour 2012–2015 et le document de stratégie budgétaire) qui ont révélé à la fois les coûts des subventions et la nécessité d'accroître les dépenses au titre de la protection sociale des pauvres pour atténuer les effets de l'élimination

des subventions sur eux, ainsi que les dépenses affectées à la construction de nouvelles raffineries et à la modernisation des raffineries existantes. Le dépliant sur le programme SURE qui présentait brièvement les raisons pour lesquelles le gouvernement était en faveur de l'élimination des subventions (encadré 1), indiquait les avantages qu'en tireraient l'administration fédérale, les États et les administrations locales et annonçait l'usage que l'administration fédérale ferait des économies réalisées.

D'après le dépliant SURE, les économies provenant de l'élimination des subventions aux carburants seraient affectées à «un ensemble de programmes visant à stimuler l'économie et à réduire la pauvreté par des projets d'infrastructure essentielle et de protection sociale». Les projets d'investissement seraient sélectionnés en fonction de la stratégie de développement du gouvernement, Vision 20:2020, dans les secteurs de l'électricité, des routes, des transports et des activités pétrolières en aval. Les effets potentiels de l'élimination des subventions sur les pauvres seraient atténués «par des programmes de protection sociale bien ciblés». Le dépliant SURE décrit en détail les divers projets et programmes à entreprendre, depuis les portions spécifiques de route à construire jusqu'aux services de santé maternelle et infantile à améliorer.

Le programme SURE prévoyait la création d'un fonds spécifique d'épargne sur subventions pour financer ses initiatives de dépenses. Le fonds lui-

#### **Encadré 1. Nigéria: raisons de l'élimination des subventions**

Dans le dépliant SURE, le gouvernement présente brièvement les raisons pour lesquelles il est en faveur de l'élimination des subventions:

- Les prix fixes ont fait des subventions une énorme charge insoutenable.
- Les subventions aux carburants ne bénéficient pas aux groupes visés mais profitent principalement aux riches.
- Inefficiences, fuites et corruption ont caractérisé l'administration des subventions.
- Les coûts des subventions ont détourné des ressources des investissements dans les infrastructures essentielles.
- Les subventions ont découragé la concurrence et étouffé les investissements privés dans les activités pétrolières en aval.
- L'ampleur des écarts de prix a incité à la contrebande vers les pays voisins.

même et les programmes de dépenses spécifiques seraient gérés par un conseil de 18 membres, dont le président serait nommé par le Président de la République et qui compteraient parmi ses membres, outre les représentants du gouvernement (au nombre de quatre seulement), des personnalités de la société civile représentant sa diversité. Le conseil chercherait à obtenir l'assistance technique de consultants internationalement reconnus, et un organisme indépendant ferait rapport directement au conseil sur la mise en œuvre des initiatives<sup>39</sup>.

Les efforts déployés par le gouvernement pour obtenir un soutien à sa réforme des subventions ont rencontré une vive opposition de la part de groupes puissants de la société. Début décembre 2011, l'Assemblée nationale s'est prononcée contre l'élimination des subventions à l'essence, faisant valoir que la mesure était prématurée et n'était pas soutenue par des données fermes sur l'ampleur et l'effet des subventions. Le Ministère des Finances a alors présenté une Note sur les subventions aux carburants, qui exposait à nouveau les raisons de leur élimination et était étayée par des données sur la croissance explosive des subventions, et qui comparait leurs coûts avec les dépenses en capital de l'État et ses besoins d'emprunt (Okonjo-Iweala, 2011)<sup>40</sup>. En outre, plusieurs hauts fonctionnaires ont accordé des entretiens et prononcé des discours à ce sujet dans la deuxième quinzaine de décembre. Cependant, les syndicats ont eux aussi exprimé leur forte opposition au projet en reprenant une opinion répandue selon laquelle les économies réalisées serviraient fort probablement à financer des dépenses publiques inutiles (notamment à acheter des hommes politiques corrompus) plutôt que des projets bénéficiant au Nigérian moyen (Okigbo and Enekebe, 2011)<sup>41</sup>. Les gouverneurs des États, qui avaient généralement soutenu la réforme auparavant, gardaient maintenant le silence. Pendant toute la période, le gouvernement s'était délibérément abstenu de fixer une date pour l'élimination des subventions.

L'annonce du 1er janvier 2012 était inattendue et a déclenché un vaste mouvement de protestation dans tout le pays. Le 9 janvier, les deux grandes confédérations syndicales ont lancé une grève nationale. L'ordre public ne régnait quasiment plus dans certaines régions du pays et plusieurs personnes sont mortes du fait d'actes de violence ou d'intimidation liés à la grève. Le 15 janvier, le président a annoncé que la hausse des prix du 1er janvier serait en partie annulée et que le nouveau maximum fixé pour le prix à la pompe de l'essence serait de 97 N (0,60 dollar EU) le litre, soit une augmentation de 40 % par rapport à son niveau de fin 2011. Cependant, il a souligné que

---

<sup>39</sup> Le Président Jonathan a officiellement lancé le programme le 13 février 2013 et nommé M. Christopher Kolade Président du Conseil de SURE.

<sup>40</sup> Okonjo-Iweala, 6 décembre 2011.

<sup>41</sup> Okigbo, 15 décembre 2011.



le gouvernement continuerait sur la voie de la déréglementation complète du secteur de l'essence en aval. Le programme SURE irait de l'avant mais serait de moins grande envergure, en conformité avec le niveau plus faible de l'épargne provenant des subventions. Le Président a aussi annoncé que le cadre juridique et réglementaire applicable à l'industrie pétrolière «ferait l'objet d'un réexamen visant à s'attaquer aux questions de responsabilité et aux faiblesses actuelles». Le jour même, les syndicats annulaient leur appel à la grève.

### Mesures d'atténuation

Le programme SURE fait état de divers programmes de protection sociale visant à atténuer les effets de l'élimination des subventions sur les pauvres, parmi lesquels:

- *Transports urbains*—Renforcer l'offre de transport en commun en facilitant l'acquisition de véhicules diesel (par exemple, par des prêts bonifiés, des droits de douane réduits, etc.) par les opérateurs existants. Le gouvernement avait initialement prévu d'importer 1600 bus en quelques mois.
- *Services de santé maternelle et infantile*—Étendre le programme de transfert monétaire conditionnel aux femmes enceintes des zones rurales; et améliorer les équipements dans les dispensaires.
- *Travaux publics*—Offrir aux jeunes et aux femmes des couches les plus pauvres de la population un emploi temporaire dans des projets environnementaux et assurer l'entretien des établissements d'enseignement et de santé.
- *Formation professionnelle*—Créer des centres de formation professionnelle dans tout le pays pour lutter contre le chômage des jeunes.

### Enseignements

Une bonne campagne d'information et de consultation de l'opinion publique est indispensable à la réussite de la réforme. Bien que le gouvernement ait mené une vive campagne en faveur de l'élimination des subventions, la mesure était encore très controversée quand elle est entrée en vigueur. La réaction n'était pas surprenante. La campagne de communication n'a duré que six mois et il n'y a pas eu de vaste consultation du public. Le Ministère des Finances a publié plusieurs brefs communiqués pour défendre sa proposition, mais il ne l'a fait que plusieurs mois après le démarrage de la campagne et il n'y a jamais eu de rapport exhaustif sur le sujet.

Le gouvernement doit apporter la preuve de sa crédibilité pour ce qui est de sa promesse d'utiliser effectivement les économies liées à l'élimination des subventions pour le bien de l'ensemble de la population. En dépit des objectifs louables du programme SURE et des plans de gestion de ce dernier par un groupe d'administrateurs de très bonne renommée, le nouveau gouvernement n'avait pas encore montré qu'il tiendrait ses engagements. Il souffrait, au contraire, de la très mauvaise image qu'avait de l'État le grand public. Telle qu'elle se présentait, la réforme des subventions suscitait de sérieux doutes et la population n'était tout simplement pas persuadée que le gouvernement honorerait ses engagements.

Il est important de procéder à des études détaillées sur les coûts et les bénéficiaires des subventions pour donner plus de poids aux arguments en faveur de la réforme des subventions. L'absence de bonnes informations quantitatives sur l'état de l'industrie du raffinage au Nigéria et sur le mécanisme de subvention aux carburants lui-même a permis l'utilisation d'arguments fallacieux, souvent avancés par des groupes d'intérêts, selon lesquels l'État ferait mieux d'investir dans les raffineries publiques et /ou de lutter contre les comportements abusifs des distributeurs plutôt que d'éliminer les subventions. En outre, les affirmations selon lesquelles les subventions profitaient aux pauvres reposaient sur des cas isolés et non sur des études s'inspirant des résultats d'une enquête auprès des ménages.

## Bibliographie

- Adelabu, Nenpominyi Sarah, 2012, « The Political Economy of Oil Deregulation in Nigeria's Fourth Republic: Prospects and Challenges », *Journal of Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*.
- Arizona-Ogwu, L. Chinedu, 2011, « Downstream Petroleum Deregulation: Options and Constraints », *Science and Technology*, 11 décembre.
- Igbikiowuby, Hector, 2011, « Nigeria's Unending Flirtation with Deregulation », *Sweet Crude Reports*, 3 octobre.
- Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), 2011, « Report 2006–2008, Executive Summary » (juillet).
- Nigeria, République Fédérale, 2011, Subsidy Reinvestment and Empowerment (SURE) Programme, novembre.
- Nigeria, Ministère Fédéral des Finances, 2011, « FAQ on Deregulation of the Downstream Petroleum Sector and Removal of Fuel Subsidy » (octobre).
- Nigeria, Assemblée Nationale, 2012, « Lawan Report », rapport non publié de l'Ad Hoc Committee of the Petroleum Subsidy Probe Panel, présidé par Farouk Lawan, avril.

- Ogbu, Osita, 2012, «The Removal of Oil Price Subsidy in Nigeria: Lessons in Leadership and Policymaking in a Trust-Deficit Environment», *Brookings Opinion*, 26 janvier (Washington: Brookings Institute).
- Okigbo, Patrick O., et Dili Enekebe, 2011, «Nigeria: Fuel Subsidy Removal—Achieving the Optimal Solution», *Nextier Policy Brief*, 15 décembre (Washington: Nextier).
- Okonjo-Iweala, Ngozi, 2011, Brief on Fuel Subsidy (6 décembre).
- Banque mondiale, 2012, «Fuel Subsidies Impose a Large Fiscal Burden, and Disproportionately Benefit the Rich», *Africa's Pulse*, Vol. 5 (avril).

### Ressources en ligne:

- Nigeria, Budget Office of the Federation. <http://www.budgetoffice.gov.ng/>.
- Nigeria, Department of Petroleum Resources, <http://www.dprnigeria.com/>.
- Nigeria, Ministère Fédéral des Finances, <http://www.fmf.gov.ng/>.
- Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), <http://www.neiti.org.ng/>.
- Nigerian National Petroleum Company, <http://www.nnpcgroup.com/Home.aspx>.
- Petroleum Products Pricing Regulatory Agency (PPPRA), <http://www.pppra-nigeria.org/index.asp>.
- Petroleum Support Fund, <http://www.pppra-nigeria.org/psf.htm>.
- Pipelines and Products Marketing Company (PPMC), (subsidiary of NNPC), <http://ppmc.nnpcgroup.com/>.
- Sweet Crude—A Review of the Nigerian Energy Sector*, <http://sweetcrudereports.com/>.

**Kenya<sup>42</sup>****Contexte**

Face à une économie en expansion (tableau 6), la demande d'énergie s'est sensiblement accrue au Kenya, atteignant un niveau estimé à 7 % par an en moyenne au cours des six dernières années (Ajodhia, Mulder, et Slot, 2012). En dépit de l'amélioration du taux d'accès et de l'augmentation de la capacité, la production d'électricité n'a pas pu suivre la progression de la demande et ce secteur continue à mettre un frein à la croissance. Le Kenya est lourdement tributaire des centrales hydroélectriques, qui comptent pour plus de 56 % des capacités installées, pour la production d'électricité, alors que les sources d'énergie thermique et géothermique en représentent 31 % et 13 %, respectivement.

La Kenya Electricity Generating Company (KenGen) domine le marché de gros, comptant pour 75 % des capacités installées en 2009. Elle vend l'électricité au distributeur de détail dans le cadre de plusieurs accords d'achat d'énergie. Par ailleurs, le Kenya a cinq autres producteurs privés indépendants qui détiennent environ 25 % des capacités installées (Banque mondiale, 2010). La Kenya Power and Lighting Company (KPLC) est responsable de la transmission et de la distribution de l'électricité. La KenGen et la KPLC fonctionnent comme des entreprises commerciales et sont cotées à la Bourse de Nairobi. Côté réglementation, c'est un organisme indépendant, la Commission de régulation de l'énergie (Energy Regulatory Commission—ERC), qui réglemente les tarifs, délivre les autorisations et fixe les objectifs de résultats pour la KPLC (perception des recettes, période d'attente moyenne pour un nouveau raccordement et pertes du système).

---

<sup>42</sup> Rapport établi par Antonio David, du Département Afrique, avec le concours des services du Bureau du Représentant du FMI à Nairobi.

Tableau 6. Kenya: principaux indicateurs macroéconomiques

	1995	2000	2005	2009
Croissance du PIB réel	4.0	2.5	6.1	4.1
Inflation (IPC)	8.9	8.0	11.1	6.7
Solde global, hors dons (en pourcentage du PIB)	-0.8	-4.1	-4.7	-7.2
Dette publique totale (en pourcentage du PIB)	n.d.	53.1	45.1	44.8
Incidence de la pauvreté à 1,25 \$ par jour (PPA) (% de la population)	n.d.	n.d.	43.4	n.d.

Sources: *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale; et *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.

### Expérience en matière de réformes

Les efforts de réforme qui ont débuté au milieu des années 90 visaient à rationaliser le secteur en dissociant la production de la transmission et de la distribution de l'électricité et en autorisant la participation privée. Les principaux objectifs de la réforme étaient d'améliorer le fonctionnement du secteur de l'électricité, d'assurer la viabilité financière des entreprises opérant dans le secteur et de promouvoir l'investissement. Les efforts de réforme ont abouti à la Politique énergétique (Energy Policy) de 2004 et à la loi sur l'énergie (Energy Act) de 2006. Les premières modifications substantielles de la structure tarifaire ont eu lieu en 2005, année où celle-ci a été révisée pour tenir compte des coûts marginaux à long terme et de la répercussion automatique des variations des coûts des carburants et des taux de change. La réforme tarifaire s'est révélée durable, mais il importe de noter que les hausses tarifaires sont allées de pair avec une amélioration de la qualité des services. Par ailleurs, le processus de réforme n'a pas donné lieu à des réductions d'effectifs dans les sociétés de services publics. La création d'un tribunal de l'énergie (Energy Tribunal) chargé d'arbitrer les différends entre l'ERC et les parties prenantes a contribué à l'établissement de règles de jeu équitables dans le secteur.

Les tarifs sont déterminés à l'aide d'une formule qui, outre le tarif de base, intègre les coûts marginaux à long terme et un mécanisme de répercussion automatique mensuelle des variations du coût des combustibles servant à la production et des variations des taux de change. De plus, tous les six mois, la formule tient compte également des ajustements en fonction de l'inflation intérieure. Les informations relatives au calcul des ajustements tarifaires sont disponibles sur le site Internet de l'ERC. Côté production, la KenGen a passé avec la KPLC des accords d'achat d'énergie à long terme qui déterminent les prix et reflètent généralement les coûts sous-jacents.

Par ailleurs, au Kenya les tarifs résidentiels de l'électricité reposent sur un barème progressif selon lequel le prix unitaire du kWh augmente en fonction

de trois tranches de consommation. Pour la première (0–50 kWh par mois), le prix du kWh est de 2 K Sh. Il passe à 8,10 K Sh pour la deuxième tranche (51–1.500 kWh par mois) et finalement à 18,57 K Sh le kWh pour les ménages qui consomment plus de 1.500 kWh par mois. Le tarif qui s'applique à la troisième tranche est donc 828 % plus élevé que dans la première. Les consommateurs résidentiels acquittent en outre une redevance fixe de 120 K Sh. Les consommateurs non résidentiels bénéficient de différents tarifs linéaires (non variables en fonction du niveau de consommation) selon la catégorie à laquelle ils appartiennent (entreprise commerciale, industrielle, ou entité publique).

Au début du processus de réforme, les hausses tarifaires ont eu beaucoup de mal à passer et ont nécessité des négociations intenses, en particulier avec les gros consommateurs (Bacon, Ley, et Kojima, 2010). Le facteur décisif qui a permis d'obtenir la coopération du secteur privé a été la promesse des pouvoirs publics que le coût supplémentaire de l'énergie aiderait à financer le développement et l'expansion des sources intérieures d'énergie renouvelable qui en définitive réduiraient le coût de l'énergie et renforceraient la compétitivité. Les parties prenantes ont en outre convenu qu'il était essentiel d'assurer la solidité financière de la KenGen et de la KPLC et de mettre en place une structure tarifaire reflétant les coûts véritables pour attirer des investisseurs étrangers dans le secteur. Par la suite, en raison de l'impact négatif des sécheresses de 2008 et 2009, il a été décidé d'abaisser le taux de la TVA sur l'électricité de 16 à 12 %.

La réforme des tarifs de l'électricité au Kenya a permis de faire évoluer les prix en fonction des coûts, le kWh passant de 0,07\$ en 2000 à 0,15\$ en 2006 et à 0,19\$ en 2009 (tableau 7). L'actuelle structure tarifaire de KPLC est en place depuis juillet 2008. D'après la Banque mondiale, (2010), à présent, les négociations concernant la fixation des prix et les accords d'achat d'énergie sont transparentes; le cadre réglementaire du secteur est robuste et à l'épreuve des interférences politiques. Cependant, le relèvement du tarif de base prévu

**Tableau 7. Kenya: principaux indicateurs du secteur de l'électricité**

	1995	2000	2005	2009
Accès à l'électricité (% de la population)	11.791	13.102	n.d.	16.10
Consommation d'énergie électrique (kWh par habitant)	130.83	109.72	137.13	141.43
Pertes des réseaux de transmission et de distribution (% de la production)	17.90	21.16	18.38	15.53
Production d'électricité (GWh)	3759	4098	5995	6875
Tarif moyen (\$/kWh)	n.d.	0.07	0.153	0.19

Sources: Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, base de données sur l'électricité de l'Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD), Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a), Banque mondiale (2010) et estimations des services du FMI.

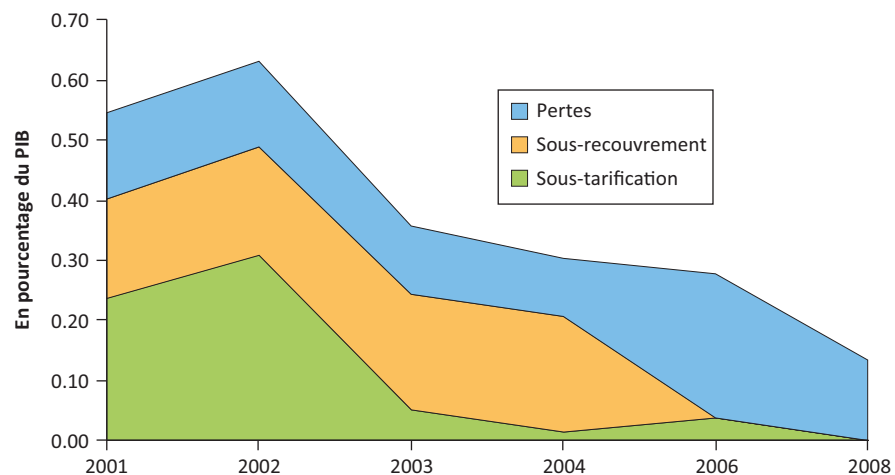
pour juin 2011 n'a pas eu lieu en raison de contraintes d'économie politique, car les autorités estimaient que les prix alimentaires et énergétiques de l'époque étaient déjà excessivement élevés et des retards étaient intervenus dans l'exécution des nouveaux projets de production d'électricité.

Sous l'effet de la réforme tarifaire, les coûts cachés du secteur de l'énergie ont sensiblement diminué dans les années 2000, tombant d'environ 1,5 % du PIB en 2001 à un niveau quasiment nul en 2008 (graphique 6). En fait, la réduction des coûts est attribuable pour l'essentiel à une forte diminution de la sous-tarification, car les tarifs ont été alignés sur le niveau de recouvrement des coûts, et à un recul du sous-recouvrement, dû à l'amélioration de la facturation. En outre, à la mi-2008, les sociétés d'électricité ne recevaient plus de subventions explicites ni de transferts budgétaires.

Les réformes sont considérées comme ayant été dans l'ensemble efficaces: en particulier, elles ont permis d'assurer la viabilité financière des sociétés de production et de transmission/distribution et d'accroître les investissements dans les capacités de production, notamment avec la participation de quelques opérateurs privés. D'après la Banque mondiale (2010), les réformes ont produit des améliorations sensibles sur le plan opérationnel, y compris une augmentation du recouvrement des recettes. Le nombre annuel de nouveaux raccordements au réseau électrique est passé de 43.000 en 2003–2004 à 200.000 en 2008–2009. Les pertes de distribution du système énergétique ont par ailleurs peu à peu diminué, passant de 21 % en 2000 à 15,5 % en 2009 (tableau 22). Le taux de recouvrement des recettes de la KPLC est monté de 81 % en 2004 à 100 % en 2006 (Foster and Briceño-Garmendia, 2010) avant

**Graphique 6. Kenya: coûts cachés du secteur de l'électricité, 2001–08**

*Les coûts cachés du secteur de l'électricité n'ont cessé de diminuer au cours de la décennie écoulée.*



Sources: Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a).

de retomber à environ 98 %, d'après les derniers chiffres fournis par l'ERC. La productivité de la main-d'œuvre de la KPLC (mesurée par le ratio ventes/employé ou clients/employé) s'est elle aussi sensiblement améliorée dans la période 2004–2009 (Banque mondiale, 2010).

Des progrès sensibles ont été réalisés, mais il est encore nécessaire de développer les infrastructures énergétiques pour réduire les obstacles à la croissance. L'enquête auprès des entreprises effectuée en 2007 par la Banque mondiale montre que plus de 67 % des entreprises au Kenya possédaient un générateur et que les coupures d'électricité causaient en général des pertes équivalant à 5 % du chiffre d'affaires annuel des entreprises interrogées.<sup>43</sup> Briceño-Garmendia et Shkaratan (2011a) présentent des estimations donnant à penser que le manque de fiabilité des approvisionnements en électricité réduit la croissance du PIB du Kenya de 1,5 % par an. Les représentants de l'Association des entreprises manufacturières du Kenya indiquent que les coupures de courant continuent de nuire à leurs opérations, en dépit de la disposition selon laquelle les tarifs appliqués par la KPLC à ses clients comportent une condition limitant les pertes du système à 15 %.<sup>44</sup>

### Mesures d'atténuation

Un certain nombre de mesures ont été adoptées pour répondre à des objectifs sociaux et faire en sorte que l'électricité soit abordable (Banque mondiale, 2010; site Internet de l'ERC; Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011b). Parmi ces mesures figurent un plan d'électrification rurale, qui a permis de porter le nombre des raccordements de 650.000 en 2003 à 2 millions à l'heure actuelle; un fonds renouvelable (financé par des bailleurs de fonds), créé pour assurer le paiement différé des frais de raccordement, ainsi que des prêts des banques commerciales pour les frais de raccordement, et un tarif «social» (inférieur au prix coûtant), institué pour les ménages qui consomment moins de 50 kWh par mois, moyennant une subvention croisée par les tarifs demandés aux gros consommateurs.

Le seuil de 50 kWh par mois est couramment utilisé en Afrique comme niveau de subsistance de référence pour la consommation énergétique. D'après les estimations, il est abordable<sup>45</sup> pour 99 % des ménages kenyans (Briceño-Garmendia and Shkaratan, 2011b). En outre, il n'y a pas de subventions

<sup>43</sup> <http://www.enterprisesurveys.org/>

<sup>44</sup> Les membres de l'Association des entreprises manufacturières du Kenya comptent pour environ 60 % du total de la consommation d'énergie industrielle.

<sup>45</sup> Pour ces auteurs, cette notion se définit par le pourcentage de ménages qui peuvent acheter une quantité d'électricité équivalant au niveau de consommation de subsistance de 50 kWh par mois au tarif effectif moyen en vigueur sans dépenser plus de 5 % de leur budget.



croisées entre les consommateurs des zones urbaines et rurales, car les tarifs y sont uniformes.

L'accès au réseau reste problématique, surtout dans les zones rurales, où le taux d'accès est estimé à 4 % en 2009, contre 51 % dans les villes. Selon Briceño-Garmendia and Shkaratan (2011a), le Kenya devra multiplier par deux les capacités installées actuelles au cours des dix prochaines années et renforcer les liens de transmission transfrontalière avec les pays voisins pour accroître l'accès à une énergie hydroélectrique moins chère et améliorer la sécurité globale du système. Bien qu'il y ait moyen de réduire les coûts énergétiques grâce aux interconnexions régionales, le volume des échanges au sein du bassin énergétique de l'Afrique de l'Est reste faible.

### Enseignements

Une réforme réussie du secteur de l'électricité nécessite plus qu'une modification tarifaire et prend du temps. Les efforts de réforme de ce secteur ont débuté au Kenya au milieu des années 90 et il leur a fallu plus de 10 ans pour prendre forme. Outre une politique tarifaire prudente, l'amélioration de l'efficacité technique et administrative des sociétés publiques a été un facteur essentiel pour éliminer les coûts cachés. La mise en place d'un cadre réglementaire relativement solide (y compris un organisme de régulation considéré comme généralement efficace et indépendant) a elle aussi été cruciale pour la durabilité du processus de réforme et a encouragé le secteur privé à accroître sa participation dans le secteur de la production d'électricité.

Les hausses tarifaires ont sans doute été plus acceptables parce qu'elles se sont accompagnées d'améliorations de la qualité des services et de l'accès au réseau. Durant les étapes initiales du processus de réforme, les autorités ont activement négocié les révisions tarifaires avec les parties prenantes en faisant preuve d'une ferme volonté politique de remédier aux problèmes du secteur. Actuellement, du fait de leur transparence (les informations pertinentes étant affichées régulièrement sur le site Internet de l'ERC), les ajustements automatiques en fonction des variations du coût des carburants, des variations du taux de change et de l'inflation semblent être généralement acceptés par les consommateurs. Néanmoins, des contraintes d'économie politique ont obligé les autorités à différer une révision de la structure tarifaire prévue pour le milieu de 2011.

L'expérience du Kenya montre en outre qu'avec des instruments adaptés, il est possible d'avoir à la fois des tarifs assurant le recouvrement des coûts et des services abordables pour les segments les plus pauvres de la population. D'après les estimations, la grande majorité des ménages kenyans peuvent se permettre une consommation électrique de base au tarif en vigueur. Outre les

tarifs «sociaux» (moyennant une subvention croisée par les tarifs demandés aux gros consommateurs), les autorités ont mis en place divers mécanismes pour alléger la charge des frais de raccordement, dont un fonds renouvelable (financé par des bailleurs de fonds) pour assurer le paiement différé des frais de raccordement et l'octroi de prêts par les banques commerciales.

## Bibliographie

- Ajodhia, V.W. Mulder, et T. Slot, 2012, «Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa» (Arnhem, Pays-Bas: KEMA).
- Bacon, R, E. Ley, et M. Kojima, 2010, «Subsidies in the Energy Sector: An Overview», document de référence pour la Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour le secteur de l'énergie, juillet (Washington: Banque mondiale).
- Briceño-Garmendia, C, and M. Shkaratan, 2011a, «Kenya's Infrastructure: A Continental Perspective», Rapport de recherche sur les politiques de la Banque mondiale No. 5596 (Washington: Banque mondiale).
- , 2011b, «Power Tariffs: Caught Between Costs Recovery and Affordability», Rapport de recherche sur les politiques de la Banque mondiale No. 5904, (Washington: Banque mondiale).
- Fonds monétaire international, 2008, «Kenya: 2008 Article IV Consultation Staff Report», Rapport des services du FMI No. 08/339 (Washington).
- , 2012, «Kenya: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request for Modification of Performance Criteria—Rapport des services du FMI», FMI Rapport de mission No. 12/97 (Washington).
- Foster, V. et C. Briceño-Garmendia, 2010, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation* (Washington, Banque mondiale).
- Banque mondiale, 2010, «Project Appraisal Document for the Electricity Expansion Project», Rapport des services de la Banque mondiale No. 54147-KE, mai (Washington).

## Ouganda<sup>46</sup>

### Contexte

En dépit de son énorme potentiel hydroélectrique, l'Ouganda a souffert pendant des décennies de pénuries d'électricité. Les taux de croissance économique élevés que l'Ouganda a connus en continu pendant les années 90 et 2000 ont contribué à une hausse rapide de la demande d'énergie (tableau 8). La société publique d'électricité (Uganda Electricity Board—UEB), n'était pas en mesure de répondre à la demande croissante en partie à cause de la faiblesse de son assise financière. Le taux d'accès à l'électricité était l'un des plus bas d'Afrique subsaharienne, en particulier dans les zones rurales. Presque exclusivement tributaire de l'hydroélectricité avant 2006, l'Ouganda était vulnérable aux chocs atmosphériques. À cause de ses propres contraintes financières, l'État ne pouvait pas apporter à l'UEB le soutien nécessaire pour lui permettre de faire face à la demande et d'exploiter le potentiel hydroélectrique.

### Expérience en matière de réformes

L'Ouganda a lancé un vaste programme de réforme du secteur de l'électricité en 1999. Après l'adoption d'une stratégie de restructuration et de privatisation du secteur, une nouvelle loi sur l'électricité visant à créer un environnement propice au développement du secteur de l'électricité et à la participation privée a été votée. Un organisme de régulation indépendant, l'Electricity Regulatory Authority (ERA), a commencé à exercer ses activités en 2000. En 2001, l'UEB a été scindée en trois entités distinctes: une société pour la production (l'Uganda Electricity Generation Company Ltd.—UEGCL), une pour la transmission (l'Uganda Electricity Transmission Company, Ltd.—UETCL) et une pour la distribution (l'Uganda Electricity Distribution Company, Ltd.—UEDCL). Face au manque d'accès à l'électricité dans les zones rurales, la Rural Electrification Agency a été créée en 2003.

Par la suite, des concessions privées distinctes ont été approuvées pour les sociétés de production et de distribution. En 2003, Eskom Uganda (filiale de la société sud-africaine Eskom) a obtenu une concession de 20 ans pour la gestion des actifs de l'UEGCL. En 2005, UMEME Ltd a obtenu une concession de 20 ans pour la gestion de ceux de l'UEDCL, ce qui était une première en Afrique subsaharienne. La société publique UETCL gère le réseau de transmission à haute tension tout en étant le fournisseur de gros de la société de distribution. Parce que les tarifs de gros de l'UETCL étaient inférieurs au niveau de recouvrement des coûts, l'État lui a accordé des aides financières directes et indirectes.

---

<sup>46</sup> L'auteur de cette section est Mumtaz Hussain, du Département Afrique.

**Tableau 8. Ouganda: principaux indicateurs macroéconomiques et indicateurs du secteur de l'électricité**

	2005	2007	2010
	<i>Indicateurs macroéconomiques</i>		
Croissance du PIB réel (pourcentage)	6.3	8.4	5.2
Taux d'inflation (pourcentage)	10.7	4.4	4.2
Solde budgétaire hors dons (% du PIB)	-7.6	-6	-7.3
	<i>Indicateurs du secteur de l'électricité</i>		
Énergie en amont (millions kWh)	1846	1861	2456
Électricité consommée (millions kWh)	1139	1204	1731
Pertes au niveau de la distribution (%)	38	35	30
Taux de recouvrement (% du total des factures)	81	93	96
Tarif effectif (cents EU/kWh)	9	18	16
Recettes moyennes (cents EU/kWh)	8	17	n.d.
Coût moyen (cents EU/kWh)	13	23	26

Sources: Ministère de l'Énergie et de l'Exploitation des minerais de l'Ouganda (2012), Ranganathan, and Foster (2012), et FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Les sécheresses de 2005–06 ont mis l'Ouganda dans une position de plus grande dépendance à l'égard de l'énergie thermique. Avant les sécheresses, l'énergie produite en Ouganda était essentiellement d'origine hydroélectrique. Pour compenser la pénurie d'électricité causée par la sécheresse et satisfaire la demande croissante, les autorités ont eu recours à la location de centrales thermique, de sorte que la part de l'énergie thermique est passée d'à peu près 7 % en 2005 à environ 39 % en 2011 (tableau 9). En dépit de la consommation accrue d'énergie thermique, les coupures de courant étaient fréquentes. D'après une enquête réalisée par la Banque mondiale en 2006, environ 45 % des entreprises considéraient la situation énergétique comme un obstacle majeur à leurs opérations commerciales. Même en utilisant des générateurs pour produire elles-mêmes jusqu'à 30 % de l'électricité dont elles avaient besoin, elles perdaient 10 % de leur chiffre d'affaires à cause des coupures de courant.

L'aide budgétaire explicite à la société publique d'électricité a augmenté à une allure soutenue depuis 2005. La subvention explicite comprend deux volets: une aide budgétaire directe à l'UETCL (fournisseur de gros) et les paiements de capacité aux centrales thermiques. Le coût de la subvention directe pour l'exercice 2010–11 représentait 1,1 % du PIB (tableau 9). La hausse tarifaire de 2012 a éliminé ce coût lorsque la centrale hydroélectrique de Bujagali est devenue pleinement opérationnelle à la fin de 2012. Avec une plus grande capacité de production hydroélectrique, l'État n'aura plus besoin d'acheter de l'énergie thermique au prix fort, mais il devra continuer à verser les paiements de capacité aux producteurs d'énergie indépendants.

**Tableau 9. Ouganda: Subventions explicites à l'électricité et coûts de production de l'énergie thermique**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subventions explicites à l'électricité						
Millions de dollars EU	60.11	51.28	87.56	112.87	151.05	174.80
En pourcentage du PIB	0.6	0.4	0.7	0.8	1.0	1.1
Énergie thermique (GWh)	370	539	590	896	1022	1029
En pourcentage du total de l'énergie	23.3	29.0	28.9	39.5	41.6	38.9
Prix moyen du baril de pétrole (milliers de U Sh)	131	132	210	132	173	253
Pourcentage de variation (glissement annuel)		1	60	-37	32	46
Coûts de l'énergie thermique (en % du PIB)	0.9	1.1	1.3	1.3	1.5	1.7

Sources : Dhalla (2012) et base de données des Perspectives de l'économie mondiale.

Les données sur les subventions se rapportent à l'exercice, qui commence en juillet. Les données de 2011 sont provisoires.

Le contrat de concession privée de la distribution a produit une amélioration lente mais continue. Tout d'abord, les pertes en ligne de la société de distribution ont peu à peu diminué, passant de 38 % en 2005 à 28 % en 2011. Parallèlement, le taux de recouvrement a augmenté, montant de 80 % du total des factures d'électricité en 2005 à 96 % en 2011. Pour réaliser ces améliorations du système de distribution, l'UMEME avait investi 105 millions de \$E.U. à la fin de 2010—plus que ne le prévoyait le contrat (rapport du MEMD, 2012). Après avoir marqué le pas de 2005 à 2008, le nombre de clients de l'UMEME a augmenté de plus de 30 % en 2009–2010. L'accroissement de l'offre d'électricité devrait encore rehausser le taux d'accès. En dépit de ces progrès, un tiers environ de l'électricité fournie n'est encore pas réglée, du fait des pertes d'énergie au niveau de la distribution et de la transmission et du non-recouvrement des factures.

Si l'on tient compte de ces pertes, le déficit quasi budgétaire du secteur de l'électricité a lui aussi augmenté au fil des ans<sup>47</sup>. Le déficit quasi budgétaire (DQB) du secteur de l'électricité aurait représenté 2,6 % du PIB de l'Ouganda en 2011—dont environ 1,1 % du PIB correspondraient aux coûts budgétaires explicites. Le DQB a continué à se creuser même après quelques progrès dans la réduction des poches d'inefficacité, en grande partie du fait de l'écart croissant entre le tarif effectif moyen et le coût moyen de l'électricité (tableau 10). La hausse de la demande a elle aussi contribué au DQB—la

<sup>47</sup> Le déficit quasi-budgétaire d'une société publique d'électricité est égal à la différence entre les recettes effectivement perçues aux prix réglementés de l'électricité et les recettes nécessaires pour couvrir la totalité des coûts d'exploitation et d'amortissement du capital. Cette mesure du DQB tient compte à la fois des coûts explicites et implicites de l'électricité qui résultent de la sous-tarification, du non-recouvrement des factures d'électricité et de pertes en ligne excessives.

Tableau 10. Ouganda: déficit quasi budgétaire (DQB) du secteur de l'électricité

	2005–08		2009–2011	
	En pourcentage des coûts <sup>1</sup>	En pourcentage du PIB	En pourcentage des coûts <sup>1</sup>	En pourcentage du PIB
DQB dû à la sous-tarification	32.8	1.0	40.1	1.4
DQB dû aux pertes de distribution (jusqu'à 10 %)	6.7	0.2	6.0	0.2
DQB dû aux pertes de distribution (plus de 10 %)	17.0	0.5	12.5	0.4
DQB dû au sous-recouvrement	4.6	0.1	1.9	0.1
Total des coûts quasi budgétaires	61.1	1.9	60.5	2.1

Sources: calculs des services du FMI sur la base des données de la Banque mondiale, des *PEM* et des autorités ougandaises.

<sup>1</sup> En pourcentage du coût total de la production d'électricité.

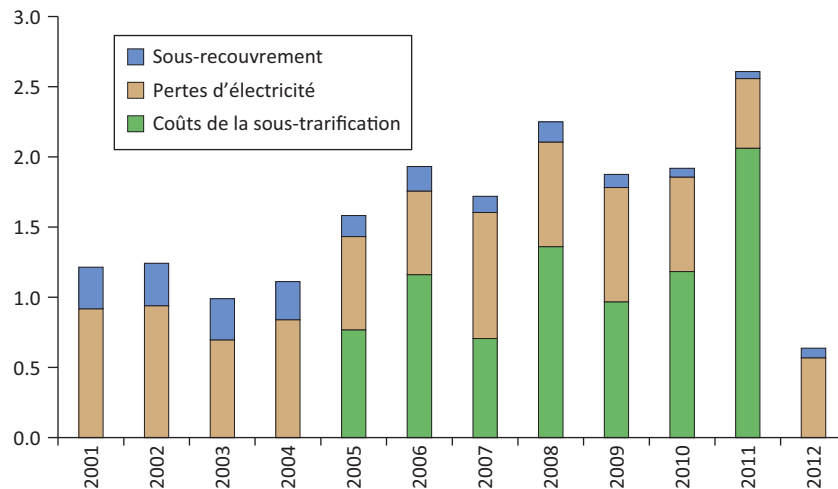
consommation a presque doublé entre 2006 et 2011. Quoi qu'il en soit, la raison principale du DQB en Ouganda est la sous-tarification: en 2011, elle était responsable de 80 % du DQB (graphique 7).

Le coût marginal à long terme peut être bien plus bas en Ouganda que le coût moyen actuel, mais cela demande des investissements considérables. En développant son potentiel hydroélectrique, le pays peut abaisser le coût du kWh de 0,16\$ E.U. à environ 0,12\$ E.U (Ranganathan and Foster, 2012). Le projet de Bujagali était le premier pas et d'autres grands projets de centrales hydroélectriques en cours de finalisation pourraient doubler les capacités de production dans quelques années.

Les précédentes tentatives entreprises pour porter les tarifs aux niveaux de recouvrement des coûts n'ont pas permis de rattraper les coûts, qui vont en croissant. En juin et novembre 2006, les tarifs de l'électricité ont été relevés d'environ 35 % et 41 %, respectivement (Banque mondiale, 2011). Le tarif effectif moyen du kWh est ainsi passé à 0,18 \$ EU. Entre 2007 et 2009, il n'y a pas eu d'ajustement du tarif de détail, mais les coûts de production ont continué à augmenter, en raison surtout de la hausse des prix des combustibles, de retards dans la mise en service de la centrale hydroélectrique de Bujagali et de la dépréciation du shilling<sup>48</sup>. En janvier 2010, les tarifs de détail de l'électricité ont été ajustés pour soulager les consommateurs (ménages). Les tarifs effectifs de détail ne couvraient qu'environ deux tiers des coûts de production d'électricité en 2010 (Banque mondiale, 2011).

<sup>48</sup> En outre, les prix des carburants (surtout du gazole) sont relativement élevés par rapport à leur niveau dans les autres pays d'Afrique de l'Est—les prix étaient en moyenne de 20–25 % supérieurs à ceux observés au Kenya ces dix dernières années.

**Graphique 7. Ouganda: coûts quasi budgétaires du secteur de l'électricité (% du PIB)**



Sources: calculs des services du FMI.

Pour contrebalancer la hausse des coûts de l'électricité et les subventions y afférentes, l'ERA a approuvé une hausse sensible des tarifs de détail en janvier 2012. Le tarif effectif moyen a été relevé d'environ 41 % (0,05 \$/kWh). Les nouveaux tarifs résultant de cet ajustement étaient encore inférieurs au niveau de recouvrement des coûts, mais l'on s'attendait à un rattrapage lorsque la centrale hydroélectrique de Bujagali serait pleinement opérationnelle à la fin de 2012. Par ailleurs, les subventions croisées des ménages aux consommateurs industriels ont été sensiblement réduites. Le nouveau tarif de l'électricité pour les usagers industriels a été fixé à 0,128\$ EU/ kWh—soit une hausse d'environ 73 %. Le tarif social est resté inchangé. Depuis la dernière hausse, les tarifs de l'électricité en Ouganda sont alignés sur ceux des autres membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).

Bien que la récente hausse tarifaire ne soit pas allée sans controverses et protestations, la détermination et la communication efficace du gouvernement ont aidé à la faire accepter. Une vigoureuse campagne de communication officielle a servi à expliquer les facteurs ayant conduit au relèvement des tarifs. Elle a rappelé que le prix du gazole avait pratiquement doublé depuis la dernière hausse tarifaire de 2006 et que la consommation était subventionnée par l'État, puisque les tarifs moyens restaient inférieurs aux coûts de revient unitaire. Le président de l'Association de l'industrie manufacturière ougandaise a souligné que le nouveau tarif ferait automatiquement augmenter les coûts de production tout en admettant que le nouveau niveau des prix serait tolérable si les approvisionnements en électricité étaient fiables.

Les protestations ont été d'une ampleur limitée. Il y a eu quelques manifestations à Kampala et un grand débat au Parlement autour de la hausse tarifaire. Le gouvernement a expliqué que l'État n'avait simplement pas les ressources nécessaires pour continuer à subventionner l'électricité pour l'élite, peu nombreuse et relativement aisée. Le faible taux d'accès à l'électricité a aussi contribué à désamorcer le débat, car les quelque 88 % de la population sans électricité ne s'intéressaient guère aux manifestations. Certains journaux ont fait observer que les subventions bénéficiaient de manière disproportionnée aux riches et souligné que la hausse tarifaire serait en fait une mesure favorable aux pauvres. Fait important, le tarif social a été conservé.

Dans l'ensemble, divers facteurs ont contribué à créer un environnement qui a permis aux autorités de relever les tarifs de l'électricité au début de 2012:

- *L'augmentation et le niveau insoutenable des coûts budgétaires de l'énergie thermique du fait de la hausse des prix des combustibles.* Ces dernières années, l'État a accumulé à plusieurs reprises des arriérés de paiement envers les centrales thermiques. En 2011, le coût des subventions budgétaires explicites a dépassé 1,1 % du PIB.
- *Les subventions à l'électricité mal ciblées.* Avant la récente hausse tarifaire, les gros consommateurs industriels payaient le kWh à moins d'un quart de son coût de production. Ces usagers représentaient 44 % du total de la consommation d'électricité en 2010. Près des deux tiers de subventions bénéficiaient ainsi à un petit groupe d'usagers industriels. Pour ce qui est des ménages, seuls 12 % d'entre eux avaient accès au réseau électrique national, le reste ayant recours au kérosène non subventionné et au bois de chauffage. Les pauvres n'ont généralement pas accès au réseau d'électricité et les frais de premier raccordement (environ 80 \$) sont prohibitifs (Mwenda, 16 janvier 2012).
- *Le constat est que les consommateurs, tant industriels qu'individuels, étaient prêts à payer bien plus que les tarifs en vigueur en 2010.* Il ressort d'un rapport de la Banque mondiale que le coût d'adaptation («coping cost») à un approvisionnement électrique intermittent (coût total de l'électricité et du complément d'énergie) était en moyenne de 0,30\$ EU/kWh (ou 0,40\$ EU, frais fixes compris). Les consommateurs résidentiels seraient prêts à payer 0,498\$ EU/kWh.
- *Les investissements dans les infrastructures hydroélectriques* abaisseraient les coûts de production à moyen et long terme.
- *L'accès limité à l'électricité en Ouganda.* En 2010, seuls 12 % de la population (et moins de 4 % de la population rurale) avaient accès à l'électricité, soit moins de la moitié du taux moyen pour les autres pays africains à faible revenu.



## Mesures d'atténuation

La principale mesure d'atténuation explicite des effets de la réforme des tarifs de l'électricité est le tarif social dont bénéficient les consommateurs à faible revenu. Les consommateurs individuels pauvres dont la consommation n'excède pas 15 kWh par mois bénéficient d'un tarif social, qui est resté inchangé au niveau de 100 U Sh/kWh.

## Enseignements

Le cas de l'Ouganda montre clairement que le principal obstacle à la correction de l'inefficacité d'une société publique d'électricité est le manque d'investissements. Parce qu'elle a réalisé de gros investissements, l'UMEME est parvenue à réduire les pertes au niveau de la distribution et à améliorer le taux de recouvrement, tout en accroissant d'environ 50 % le taux d'accès ces trois dernières années.

Les mauvais résultats des sociétés d'électricité ne tiennent pas uniquement à la volonté gouvernementale de maintenir des tarifs bas. Ils s'expliquent tout autant par le niveau élevé des pertes de leur réseau de distribution et par le non-recouvrement des factures. Il ne suffit donc pas de relever les prix de l'électricité. Les tarifs doivent être fixés à des niveaux économiques tout en permettant un pourcentage raisonnable de pertes en ligne. Il importe par ailleurs d'assurer la viabilité financière des sociétés publiques au moyen de mesures visant à en améliorer l'efficacité. La politique de régulation peut servir à leur donner les encouragements nécessaires à cet effet.

La réforme institutionnelle du secteur de l'électricité prend du temps (de 5 à 10 ans). Les réformes ont débuté en Ouganda en 1999 et il leur a fallu plus de dix ans pour se traduire par des progrès sensibles (sur le plan du taux d'accès, des indicateurs d'efficacité, des coûts budgétaires, etc.). Les réformes ont conduit à la mise en place d'un organisme de régulation largement indépendant et d'un cadre réglementaire relativement solide, à une plus grande participation du secteur privé à la production et à la distribution de l'électricité par un système de concessions et à l'adoption d'une politique tarifaire qui devrait éliminer les coûts cachés d'ici à la fin de 2013.

Les hausses tarifaires demandent une stratégie de communication et de mise en œuvre bien étudiée. Le gouvernement ougandais a bien expliqué à l'opinion le coût des subventions de l'électricité et son incidence sur la population. Une grande partie des médias ont vu dans la hausse des tarifs une mesure favorable aux pauvres.

Il est difficile d'accroître l'accès à l'électricité. Il a fallu réviser les objectifs d'électrification rurale de 2010 à 2012. Il importe de noter que le coût élevé d'un nouveau raccordement est un obstacle majeur à l'accès au réseau.

## Bibliographie

- Maweje, J., et autres, 2012, Uganda's Electricity Reforms and Institutional Restructuring, Economic Policy Research Center, Document de travail, No. 89.
- Mwenda, 16 janvier 2012. *The Independent* (quotidien de l'Ouganda).
- Ranganathan, R., et Vivien Foster, 2012, «Uganda's Infrastructure: A Continental Perspective», Rapport de recherche sur les politiques de la Banque mondiale No. 5963 (Washington: Banque mondiale).
- Ouganda, Ministère de l'Énergie et du Développement minéral, 2012, Energy and Mineral Sector Performance Report, 2008–2011.
- Banque mondiale, 2011, Uganda: Strategic Review of the Electricity Sector, Projet de Note de politique (Washington).

