# Tribune de l'ITCEQ N° 19 Mai 2017

# Quelle stratégie de réforme de la subvention énergétique en Tunisie ?

e système de subvention est un instrument de politique économique qui a été mis en place pour des raisons politiques, économiques ou sociales. En effet, cet instrument a été créé pour remédier aux distorsions dans le fonctionnement des marchés. Ainsi il vise à assurer l'accès des ménages (particulièrement les pauvres) à des biens et services de première nécessité, à maintenir le pouvoir d'achat des ménages en maitrisant l'évolution des prix à des niveaux acceptables et aussi à soutenir la compétitivité de certaines industries.

Toutefois, les subventions universelles se sont souvent révélées inefficaces ou inefficientes pour la réalisation des objectifs annoncés et une fois mises en place, elles recueillent en général le soutien politique d'une large frange de la société et deviennent difficiles à réformer ou à supprimer.

C'est incontestablement ce qui s'est passé en Tunisie. Si les subventions, ont pour une large part, réussi à dissocier les prix intérieurs des fluctuations des cours internationaux, leur impact sur le budget de l'Etat a été considérable.

Dans ce contexte, il serait intéressant de voir dans un premier temps l'impact des subventions et du poids de la caisse générale de compensation sur le budget de l'Etat. Dans un second lieu, une simulation de l'impact d'une levée de la subvention sur le niveau de vie du ménage tunisien sera effectuée, pour tirer les conclusions nécessaires et distinguer les réformes les plus adéquates pour supprimer la subvention pour le cas tunisien.

# I. Les subventions en Tunisie accablent le budget

En Tunisie, le système de subventions directes des produits de base (hydrocarbures et produits alimentaires) est né par la création de la Caisse Générale de Compensation par la loi des finances n°65-1970 en date du 31 décembre 1970.

Mais aujourd'hui, il est essentiel d'engager une réflexion sur le rôle de la Caisse Générale de Compensation en Tunisie. En effet, une récente étude publiée par la Banque Africaine de Développement et l'Institut National de la Statistique (INS)<sup>1</sup> montre que les familles appartenant à la classe pauvre profitent nettement moins de la subvention que celles appartenant à des classes aisées. Les aides sous forme de subventions sont offertes à tous les consommateurs sans distinction aucune et ne sont pas étroitement ciblées sur les pauvres, perdant, ainsi, leur objectif initial qui est de répondre aux préoccupations sociales.

De plus, en supportant la différence entre les prix du marché et le prix réellement pratiqué, les charges de

compensation prennent de plus en plus d'importance dans les dépenses de l'Etat et ce, aux dépens des dépenses d'investissement.

Ainsi, en 2015, les dépenses de la CGC ont atteint 4,17% du PIB contre 5% en 2014 et 7,2 % en 2013 où le budget de consommation a atteint des chiffres très élevés soit 5514 Millions de dinars, ce qui représente 20% du budget de l'État<sup>2</sup>.

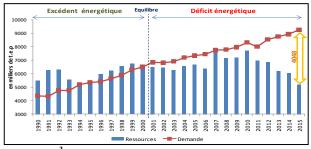
<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Subventions alimentaires et aides sociales directes vers un meilleur ciblage de la pauvreté monétaire et des privations en Tunisie.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> BCT (2015), Rapport d'activité 2014.

### 1. La subvention sur les produits énergétiques

La compensation énergétique a été introduite en 2004. Le but recherché était double : faire face à l'augmentation des prix internationaux du pétrole, d'une part, et soutenir les entreprises exposées à la concurrence internationale, d'autre part.

Figure 1 : La balance énergétique en Tunisie (en mtep)



Source : ONE<sup>3</sup>

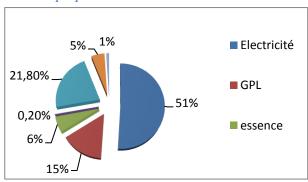
Comme le montre la figure 1, à partir de l'année 2010, le déficit énergétique n'a cessé d'augmenter et le portefeuille énergétique est de plus en plus alourdi par les charges de la subvention.

Cette charge provient de deux sources :

- Une charge directe provenant des produits raffinés, en compensant la STIR du différentiel entre le prix international et le prix de vente local administré.
- Une charge indirecte provenant du pétrole et gaz naturel par l'approvisionnement de la STIR et de la STEG, par l'ETAP, à un prix fixe administré inférieur au prix international.

En Tunisie, c'est l'énergie sous toutes ses formes qui est largement subventionnée : le diesel représente 22% des subventions, l'essence 6%, le GPL 15% et surtout l'électricité avec 51% de la subvention des produits énergétiques. Les prix de ces biens sont administrés en vue d'assurer une couverture générale, aussi bien pour le citoyen que pour les entreprises.

Figure 2 : Répartition des subventions énergétiques de 2013 par produit



Source: banque mondiale<sup>4</sup>.

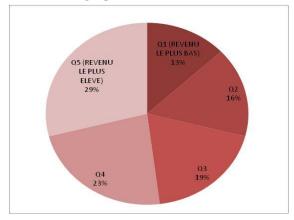
**3** Selon l'article publié par African manager (http://africanmanager.com/tunis-aucun-des-projets-inities-par-l%C2%92anme-n%C2%92est-bloque-assure-son-dg/)

### 2. Le paradoxe du système de subvention en Tunisie

Le concept de la subvention a été introduit pour assurer la vie digne aux citoyens les plus démunis; Ainsi, l'Etat engage des dépenses pour protéger la population la plus défavorisée des fluctuations des prix et diminuer, de la sorte, les inégalités entre les classes sociales. Mais, paradoxalement, cette politique assure aujourd'hui un rôle complètement inverse. Le système de subvention mis en place aujourd'hui favorise plus ceux qui consomment le plus. Ainsi, ce sont les plus riches, les industries, les hôtels...etc. qui profitent le plus du système.

La répartition des bénéficiaires de la subvention énergétique par niveau de vie confirme ce résultat. Ainsi, les ménages aux revenus les plus bas (Q1) bénéficient de 13 % des subventions alors que les ménages aux revenus les plus élevés (Q5) en bénéficient de 29%.

Figure 3: Répartition des bénéficiaires des subventions énergétiques selon le niveau de vie.



Source: banque mondiale<sup>5</sup>.

### II. Quelle réforme pour la Tunisie?

Face à la fluctuation des cours internationaux du pétrole, l'Etat tunisien a mis en place en juillet 2016 un mécanisme d'ajustement automatique tous les 3 mois des prix nationaux aux prix internationaux des produits énergétiques et ce, dans le but d'alléger la subvention et de faire en sorte que les prix pratiqués à la pompe, reflètent davantage les fluctuations des prix internationaux.

Toutefois, la formule d'ajustement automatique adoptée reste assez floue. Ainsi, plusieurs questions peuvent être posées :

- Allons-nous vers la levée totale des subventions énergétiques ?
- l'Etat a-t-il mis en place les moyens nécessaires pour protéger les ménages les plus vulnérables ?

<sup>5</sup> Etude de la Banque mondiale : « Vers une meilleure équité : les subventions énergétiques, le ciblage et la protection sociale en Tunisie ».



**<sup>4</sup>** Etude de la Banque mondiale : « Vers une meilleure équité: les subventions énergétiques, le ciblage et la protection sociale en Tunisie ».2013.

Cela dit, un simple exercice d'une simulation d'une levée totale des subventions énergétiques peut nous donner des pistes sur la politique adéquate à adopter pour le cas tunisien.

### 1. Impact social d'une levée immédiate des subventions énergétiques

Dans notre exercice, nous utiliserons les données de l'enquête consommation de 2010<sup>6</sup> élaborée par l'Institut National des Statistiques qui a porté sur un échantillon théorique de 13392 ménages représentatif de la population tunisienne.

Il ressort de cette enquête que le taux de pauvreté en Tunisie est de l'ordre de 15,5%. A ce titre, un ménage est défini comme pauvre si sa consommation est en dessous du seuil de la pauvreté (fixé à 1277 dinars par an et par individu dans les grandes villes, contre 820 dinars par an et par individu dans le milieu non communal).

L'étude de l'impact social de l'élimination pure et simple des subventions énergétiques sur le niveau de vie des ménages revient à mesurer le nouveau taux de pauvreté si cette politique de subvention énergétique disparait.

Nous supposons que le revenu du ménage est équivalent à sa consommation 7.

Admettons aussi que la répartition des bénéficiaires de l'ensemble des subventions énergétiques selon le niveau de vie est la suivante (Q1 (la classe des plus bas revenus)=13% - Q2=16% - Q3=19% - Q4=23% - Q5=29%)<sup>8</sup>.

La variation du niveau de vie du ménage sera calculée par rapport la variation de la consommation selon la formule suivante :

$$C_{j}=c_{j}-m_{j}$$
 Où : j : classe de revenu du ménage

Cj: la consommation ou le niveau de vie du ménage i après suppression de la subvention énergétique.

cj : la consommation ou le niveau de vie du ménage i avec subvention énergétique.

mj : le montant des subventions énergétiques selon le niveau de vie du ménage.

Cette hypothèse de l'élimination totale de la subvention énergétique se traduirait par une augmentation du taux de pauvreté de 15,5% (avec subvention) à 19,1% (sans subvention). De ce fait, la pauvreté au niveau national connaîtrait une augmentation significative d'environ 3,6 point de pourcentage. Le nombre de ménages pauvres s'accroitrait ainsi de 95234 nouveaux ménages pauvres à l'échelle nationale.

Tableau 1 : Le tableau suivant présente une synthèse des effets de la suppression de la subvention énergétique sur les niveaux de vie des ménages:

Classes	avec subvention	sans subvention
Q1 (revenu le plus bas)	21%	26%
Q2 (la classe moyenne inférieure)	39%	43%
Q3 (la classe moyenne)	20%	18%
Q4 (la classe moyenne supérieure)	9%	6%
Q5 (revenu le plus élevé)	11%	7%

Globalement, la suppression totale de la subvention énergétique se traduirait par une mobilité entre les effectifs des cinq classes sociales, avec un élargissement de la taille de la classe des bas revenus « Q1 » et, dans une proportion moindre, celle de la classe moyenne inférieure « Q2 » dont les poids passent respectivement de 21% à 26% et de 39% à 43%. La part de la classe moyenne dans la population totale « Q3 » baisserait de 20% à 18%. De même, les parts de la classe moyenne supérieure « Q4 » et de la classe des revenus les plus élevés « Q5 » diminueraient respectivement de 9% à 6% et celle de la classe aisée de 11% à 7%.

L'analyse des résultats de la simulation illustrée permet de tirer les enseignements suivants :

- 1. Une élimination totale de la subvention énergétique augmenterait significativement le taux de pauvreté passant de 15,5% à 19,1%.
- 2. La classe des plus bas revenus et la classe moyenne inférieure seraient les plus lésées par l'élimination de la subvention énergétique.
- Une telle décision politique pourrait exposer le pays à des troubles sociaux et des tensions.

Face à un tel scénario la seule politique d'élimination de la subvention énergétique possible est une politique gradualiste accompagnée d'une réduction ou d'une utilisation plus efficace de la consommation d'électricité.

### 2. Réduire la consommation d'électricité

Les subventions énergétiques ont atteint 2,1% du PIB en 2015, aggravant ainsi le déficit public, qui est de l'ordre de 4,8% pour la même année.

La répartition par produit montre que 51% des subventions énergétiques sont allouées à l'électricité. Ce taux illustre clairement qu'une action nationale concertée fait encore défaut dans le domaine de l'efficacité énergétique. En effet, le développement d'énergies renouvelables en Tunisie prend du temps. Aujourd'hui il est impératif de commencer à mettre en place une politique d'efficacité énergétique en développant à grande échelle l'énergie renouvelable et en éliminant les gaspillages.

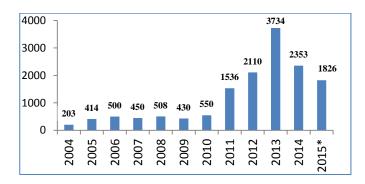


**<sup>6</sup>** Car les données de l'enquête 2015, à cette date ne sont pas publiées

<sup>7</sup> L'Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages ne fournit que le niveau de consommation des ménages et non le revenu.

<sup>8</sup> Travail effectué par l'INS et la Banque Mondiale 2013.

Figure 4: Evolution de la subvention énergétique (en millions de dinars)



Il existe en effet un énorme gisement d'économies à réaliser simplement en diminuant la consommation d'énergie électrique par des mesures bien ciblées. A ce titre, des pays comme le Japon et l'Allemagne ont réussi à réduire leur consommation en énergie électrique de l'ordre de 15% et ce, en :

- Instaurant des fiscalités incitatives aux économies d'électricité.
- Encourageant les entreprises à augmenter la part des énergies renouvelables dans leurs activités.
- Lançant des compagnes de sensibilisation auprès des particuliers.
- Fixant, par l'Etat, des normes de construction, en termes d'isolation notamment les logements neufs, qui limitent fortement la consommation d'énergie.

Ainsi, pour réussir le pari de la réduction des subventions, l'Etat tunisien doit en premier lieu s'engager à réduire la consommation d'électricité qui constitue plus de 50% des subventions.

## Levée des subventions énergétiques quelles recommandations pour la Tunisie ?

Au niveau international, plusieurs études ont montré que les subventions représentent un lourd fardeau pour les finances publiques et ce surtout pour les pays en voie de développement. De ce fait, les gouvernements de plusieurs pays n'ont cessé de faire des tentatives de réforme des aides depuis plusieurs années. Cependant, un certain nombre de ces tentatives de réformes s'est heurté à une résistance du public, qui a parfois conduit à leur annulation.

A ce niveau, deux méthodes ont été adoptées, soit une politique qualifiée de thérapie de choc, caractérisée par un passage rapide et sans étapes intermédiaires à la vérité des prix, soit une politique plus gradualiste qui consiste à procéder par étapes.

Dans le cas tunisien la politique gradualiste semble la plus adaptée. Cependant deux points très importants doivent être pris en considération avant la mise en place de cette politique. Tout d'abord, il faut tenir compte de l'environnement international qui est caractérisé par une fluctuation des prix du pétrole et des matières premières. En effet cette politique de réforme ne pourra réussir qu'en choisissant bien le moment de son application. Ensuite, il faut s'assurer que l'élimination des subventions se fasse sans porter atteinte au niveau de vie des plus défavorisés.

En s'inspirant des expériences d'autres pays dans la stratégie de réforme, l'idée serait de remplacer le système des subventions généralisées et en particulier celui du secteur de l'énergie, par un système de protection sociale mieux ciblé pour protéger les populations les plus démunies. Cela se ferait progressivement dans le temps mais permettrait de dégager des ressources budgétaires pouvant servir à augmenter les investissements publics pour soutenir la croissance et la création de l'emploi.

Pour une réforme réussie, nous avons ici recensé les éléments indispensables à tout effort de révision des subventions.

- La nécessite de bien comprendre l'ampleur du problème des subventions et communiquer ces questions à toute la société.
- La mise en place d'une bonne campagne d'information.
   En effet, cette étape est indispensable pour obtenir le soutien de la population pour la réforme.
- L'adoption d'une approche participative dans le processus décisionnel.
- Il faut prendre du temps pour impulser la réforme, faire émerger un consensus entre les parties prenantes et obtenir le soutien de la société.
- Il est primordial que les mesures mises en place par l'Etat atteignent précisément les populations les plus démunies. Ceci peut se faire sous la forme de subventions ciblées sur la base d'une analyse détaillée des groupes les plus vulnérables.
- Enfin, il est très important de bien choisir le moment opportun pour amorcer le processus d'élimination progressive de la subvention (stabilité politique et prix des matières premières au plus bas).

Imed Ben Rabah imed.benrabah@itceq.tn



Email: contact@itceq.tn Site web: www.itceq.tn Tél.: (+216) 71 802044 Fax: (+216) 71 787034. Directeur de la publication
Habib ZITOUNA
Responsable:
Affet BEN ARFA
Diffusion:
Direction de la Documentation,
de la Formation et de la
Coopération
diffusion@itceq.tn

### **Rédaction:**

Institut Tunisien de la Compétitivité et des Études Quantitatives
27, Rue du Liban, 1002 Tunis Belvédère.
République Tunisienne
tribune@itceq.tn

Cette Tribune est publiée sous la responsabilité de la direction générale de l'ITCEQ. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs.