

Rapport No. 43173-MNA

Réformer les subventions au prix de l'énergie et renforcer la protection sociale

Quelques questions de conception

Juillet 2008

Département du Développement Durable
Région Moyen Orient et Afrique du Nord



Document de la Banque mondiale

Remerciements

Cette note a été commandée par le Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (ESMAP) dans le cadre de son soutien à la conception et la mise en œuvre de la réforme du secteur énergétique au Maroc. Cette note a pour objectif de présenter de façon simple les principales leçons tirées des expériences de réforme des subventions aux prix des produits pétroliers dans divers pays.

Elle a été rédigée par Pierre Audinet (Banque mondiale) et Connie Smyser (consultante). Les auteurs remercient également l'administration marocaine ainsi que Lucio Monari, Quy-Toan Do, Jonathan Walters, Cécile Fruman, Alex Kremer et Ananda Convindasamy pour leurs commentaires.

Cette note est la traduction d'un document disponible sur le site web de la Banque mondiale et publié en avril 2008 en anglais sous le titre : *Reforming Energy Price Subsidies and Reinforcing Social Protection – Some Design Issues*.

Équivalences monétaires

(Taux de change valable au 30 décembre 2007)

Unité monétaire = Dirham marocain

1 \$US = 7,75 DHM

Maroc – Exercice budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

Acronymes

AG	Auxilio Gas
BF	Bolsa Familia
CAS	Caracterización Social Chile
DHM	Dirham marocain
ESMAP	Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique
FMI	Fonds monétaire international
GPL	Gaz de pétrole liquéfié
kWh	Kilowatt heure
MIDEPLAN	Ministère du Plan, Chili
MT	Means testing (tests de revenus)
OCDE	Organisation de développement et de coopération économique
PMT	Proxy means testing (tests de revenus par approximation)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
TDV	Tarif différencié selon le volume
TM	Transfert monétaire
TMC	Transfert monétaire conditionnel
TTC	Tarif à tranches croissantes
USAID	Agence américaine pour le développement international

Vice-président :	Daniela Gressani
Directeur pays :	Mats Karlsson
Directeur Secteur :	Laszlo Lovei
Responsable secteur :	Jonathan Walters
Chef du groupe de travail :	Pierre Audinet

Table des matières

1. Introduction	5
2. Leçons des réformes des subventions aux prix des produits pétroliers.....	7
3. Identifier les populations les plus touchées par les réformes.....	13
4. Préparation de la réforme des subventions : Coûts et calendrier	16
5. Ciblage des bénéficiaires éligibles à un mécanisme alternatif de protection	18
6. Mesures compensatoires directes: les transferts monétaires	22
8. Mesures compensatoires indirectes: renforcer l'accès à l'électricité.....	28
9. Plan d'action des réformes/Calendrier des réformes	30
10. Bibliographie	33

Tableaux

Tableau 1. Structure de la note	5
Tableau 2. Aperçu de l'expérience internationale en matière de réforme des subventions au prix des carburants	8
Tableau 3. Simulation de l'ajustement des prix après la suppression totale des subventions des produits pétroliers au Maroc	14
Tableau 4. Exemples de compensation indirecte des hausses des prix du carburant	26

Figure

Figure 1. Subventions au prix des produits pétroliers au Maroc en 2007	6
--	---

Encadrés

Encadré 1. Contexte de la réforme des subventions au Maroc	6
Encadré 2. Expérience de l'Inde des subventions au GPL	9
Encadré 3. Programmes d'assistance sociale intégrée du Brésil.....	10
Encadré 4. Turquie : un exemple de transferts monétaires conditionnels	11
Encadré 5. Consommation de GPL au Maroc et évaluation initiale de l'impact de la réforme des subventions	14
Encadré 6 . La « Ficha CAS » du Chili	20
Encadré 7. Succès de l'Indonésie dans la réforme des prix du carburant	23
Encadré 8. L'expérience des cartes à puces en Malaisie	24

1. Introduction

En période de hausse des prix du pétrole, la charge budgétaire des subventions directes au prix de l'énergie s'accroît ainsi que la demande pour les subventions. Pour accroître l'efficacité de l'allocation des ressources publiques, les gouvernements peuvent réduire les subventions aux prix et mettre en œuvre des moyens plus ciblés de soutien aux revenus des groupes sociaux vulnérables. Pour des raisons sociales ou environnementales, les gouvernements peuvent également souhaiter maintenir un certain niveau d'accessibilité à certains produits, comme le GPL.

Le secret de la réussite des réformes réside dans une conception minutieuse permettant de réduire la charge fiscale des subventions aux prix, tout en rendant la réforme socialement acceptable et en atteignant les objectifs de politique sociale et environnementale.

Le gouvernement du Maroc s'est engagé dans l'examen des modalités de la protection sociale et de l'énergie moderne aux populations à faibles revenus. Cette initiative est d'une importance particulière s'agissant de la consommation de GPL. Au Maroc, la moitié du prix unitaire du GPL reste subventionnée. Cette mesure affecte également d'autres carburants tels que le diesel et le gasoil. Cependant, le prix unitaire de ces carburants est moins subventionné que le GPL et leur prix n'affecte les dépenses des pauvres que de manière indirecte, par exemple à travers le coût du transport.

Cette note aborde les enseignements que l'on peut tirer de la mise en œuvre des réformes des subventions aux prix de l'énergie (et met l'accent le cas échéant sur le GPL) dans plusieurs pays.

Le présent document s'articule autour de 9 chapitres, dont chacun aborde un jeu de questions auxquelles les décideurs devraient répondre lors de la conception de telles réformes. Le tableau ci-dessous explique comment la note est structurée.

Tableau 1. Structure de la note

Préparer la réforme	Cibler les populations vulnérables	Choisir un moyen de compensation
Chapitre 2 : identifier les principales leçons de l'expérience internationale	Chapitre 5 : choisir une méthode de ciblage	Chapitre 6 : compensation directe (transferts monétaires conditionnels et non conditionnels)
Chapitre 3 : évaluer les impacts potentiels de la réforme sur l'économie		Chapitre 7 : compensation indirecte (programmes sociaux)
Chapitre 4 : évaluer le coût et dimensionner les alternatives possibles		Chapitre 8 : compensation indirecte via la facture d'électricité

Le document s'achève par le **chapitre 9** qui propose un calendrier et un plan d'actions pour la préparation de la réforme des subventions.

Encadré 1. Contexte de la réforme des subventions au Maroc

Le Maroc a, par le passé, fait des efforts pour réduire les subventions de certains produits pétroliers (diesel et essence). Cependant, ces carburants ne sont pas aussi importants pour les pauvres que le GPL. Les troubles causés par l'augmentation en septembre 2007 des prix des denrées alimentaires, commandent la prudence dans la réforme de la subvention du GPL.

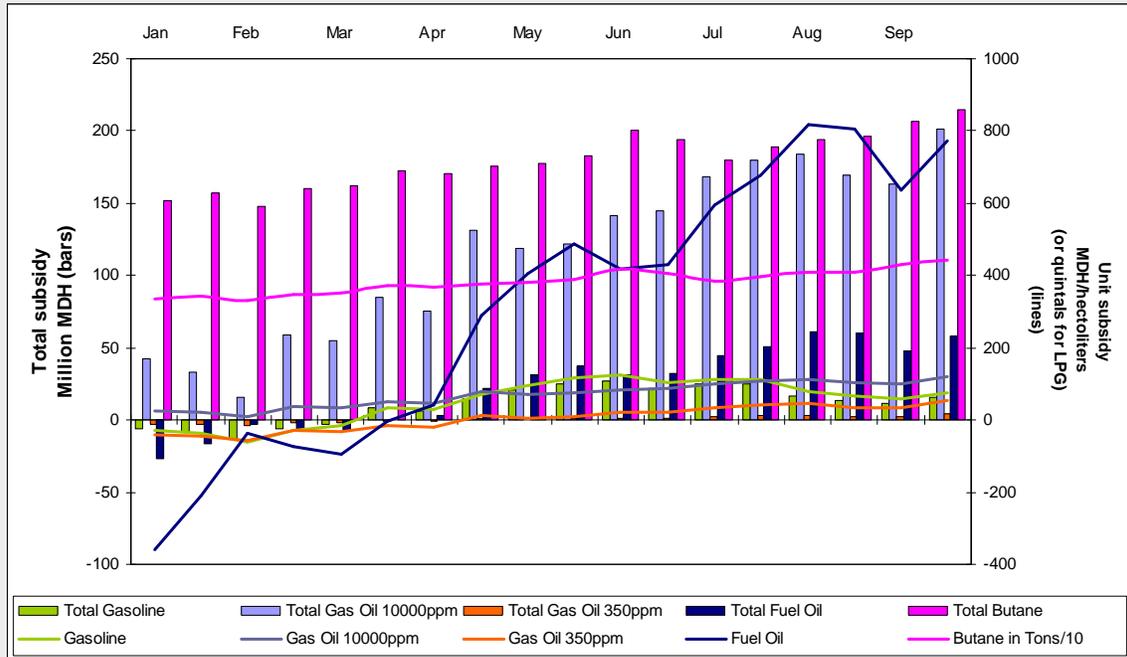
En 2007, le prix du GPL était inférieur de 50 % au prix du marché. La charge fiscale du gouvernement devient de plus en plus difficile à supporter, surtout parce qu'elle réduit les fonds qui pourraient être affectés à des programmes sociaux et au développement économique. La subvention actuelle du GPL est appliquée au prix du carburant et est de ce fait de portée générale ou sans objectif précis (ex. le prix est le même pour tous les consommateurs). Les subventions sont gérées par le gouvernement qui indemnise directement les fournisseurs à hauteur de la différence entre le prix du marché et le prix du carburant.

Le coût moyen de l'énergie pour les pauvres au Maroc représente environ 8 à 9 % des dépenses des ménages. Le GPL est utilisé pour la cuisine par presque tous les ménages, sauf les plus éloignés, en raison de la subvention du prix du GPL instituée dans le passé pour encourager l'abandon du bois et du charbon de bois. En cas de hausse du prix du GPL, de récentes études faites au Maroc montrent une forte probabilité que les ménages les plus vulnérables abandonnent son usage, dans le cas où son prix serait amené à son niveau de marché. Cet abandon se ferait très probablement au profit d'un retour au charbon de bois ou au bois, ou encore au pétrole lampant, surtout dans les zones rurales. Les utilisateurs ruraux et urbains de GPL des plus petits cylindres de GPL paieraient plus par unité pour leur bouteille, le différentiel en milieu rural étant plus important.

Selon l'INDH, le taux de pauvreté est élevé au Maroc (14 % de la population) et il existe une forte population « vulnérable » (ceux vivant à 50 % ou en deçà du seuil de pauvreté). Des statistiques récentes sur la pauvreté existent, mais elles abordent le problème en mettant l'accent sur l'exclusion sociale, en raison de la « complexité et des multiples facettes du problème ». La pauvreté rurale est plus accentuée que la pauvreté urbaine et se manifeste différemment. Par exemple, le chômage sévit surtout dans les villes, mais les familles rurales sont souvent plus vulnérables aux risques qu'encourt la production agricole. Il y a des « zones de pauvreté » croissantes autour des villes et d'importants bidonvilles continuent d'exister dans la majorité des grandes villes.

L'assistance sociale est fractionnée, avec des disparités considérables dans le ciblage, l'octroi et l'efficacité de la gestion. Les efforts récents insistent plus sur les problèmes de pauvreté rurale afin de corriger un déséquilibre de la protection sociale en faveur des populations urbaines. Actuellement, le gouvernement met au point de nouvelles approches de filets de sécurité sociale et essaie de passer des subventions aux prix à des mesures de soutien au revenu ou pour réduire la pauvreté à travers les services. La croissance de la population urbaine et des bidonvilles a dépassé la capacité du système de sécurité sociale. En 2003, une nouvelle stratégie a mis l'accent sur l'éradication des bidonvilles dans le but d'offrir des logements alternatifs pour tous à l'horizon 2010, bien que des progrès récents indiquent que ce pourrait être des prévisions trop optimistes. Une autre aide est fournie à travers des programmes de promotion de l'emploi, et la réglementation du marché du travail sera améliorée à travers la réforme de l'Agence nationale de l'emploi. L'Agence nationale des affaires sociales gère plus de 500 centres des affaires sociales à travers le pays, qui s'occupent des personnes âgées, des femmes chef de famille et des orphelins ; mais elle ne dispose pas de financements suffisants.

Figure 1. Subventions au prix des produits pétroliers au Maroc en 2007



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Caisse de Compensation.

2. Leçons des réformes des subventions aux prix des produits pétroliers

Pour l'essentiel, la littérature traitant des réformes¹ des subventions aux prix de l'énergie part du fait que ces subventions conduisent à des modes de consommation inefficaces. Toutes les études soulignent le fait que les subventions générales des prix sont régressives et renforcent la perception d'un droit acquis à cette subvention, qui doit être pris en compte dans la réforme. En d'autres termes, les subventions générales au prix se traduisent par une augmentation des revenus des catégories sociales les plus riches proportionnellement plus importante que pour les catégories les plus pauvres puisque les plus riches consomment davantage du bien subventionné. La littérature insiste sur la nécessité de faire attention aux effets négatifs sur les plus pauvres, mettant en relief le fait que de nombreuses réformes échouent prématurément en raison des craintes qu'inspirent leurs effets pervers sur les consommateurs d'énergie (dont la majorité n'est pas pauvre ou vulnérable). La plupart des études montrent que les plus grands perdants économiques de la suppression des subventions sont les pauvres des zones urbaines, à cause de leur grande dépendance des sources d'énergie commerciales. En plus des conséquences budgétaires ci-dessus mentionnées, il y a aussi des conséquences sur la santé, qui font partie des effets négatifs de la réforme des subventions (l'adoption de carburants plus polluants), la hausse du chômage et les effets sur l'éducation (réduction de l'éclairage).

La réforme des subventions est un moyen de réduire les inefficacités intrinsèques aux subventions des prix. Les réformes sont censées réduire le coût budgétaire des subventions en atteignant un meilleur résultat en termes de protection sociale, pour un volume de ressources publiques moindre. Cependant, la perception d'un droit à la subvention signifie que le gouvernement doit faire un effort supplémentaire pour expliquer les objectifs de la réforme et pour concevoir un mécanisme alternatif de substitution aux subventions des prix. Plusieurs mécanismes existent pour transférer un soutien aux catégories sociales vulnérables. Ces mécanismes vont des compensations directes comme les transferts monétaires, qui peuvent être donnés à l'ensemble de la population ou à un segment restreint, de façon répétée ou non. Les transferts monétaires peuvent également être versés à condition que les bénéficiaires remplissent certaines obligations (comme par exemple l'inscription des enfants à l'école). Ces derniers mécanismes sont plus sophistiqués et utilisés principalement pour promouvoir un soutien à l'éducation et à la santé.

La littérature donne des recommandations générales quant à la conception d'alternatives aux subventions directes des prix comme moyen d'améliorer le ciblage et l'efficacité, de fixer la durée des subventions, de clarifier le fonctionnement des mécanismes alternatifs (par ex. protections sociale et de l'environnement) et d'augmenter le degré de transparence de la subvention.

La plupart des expériences internationales relatées dans la littérature se réfère à des réformes qui couvrent l'ensemble des subventions et pas seulement celles du prix des produits pétroliers. Il y a notamment assez peu de documents sur l'expérience internationale en matière de réforme des subventions du prix du GPL. Il y a une documentation importante sur la réforme des subventions du prix de l'électricité. Cependant, réformer les subventions du prix d'un produit distribué à travers un réseau centralisé – comme l'électricité – pose des défis différents de ceux de la réforme des subventions du prix des carburants.²

Le Tableau ci-dessous présente un résumé de l'expérience de certains pays en matière de réforme des subventions.

¹ Voir par exemple PNUJ, 2004, Banque mondiale, 2005, ESMAP, Coady et al, 2006.

² Voir par exemple Lampietti et al, Lovei et al, 2000, Komives et al, 2006.

Tableau 2. Aperçu de l'expérience internationale en matière de réforme des subventions au prix des carburants

Pays	But/Objectif	Période/effort	Économie politique	Principaux composants des mesures d'atténuation	Résultats
Brésil	Réduire l'impact social de la réforme du prix des produits pétroliers, améliorer l'équité et le ciblage des programmes sociaux ; améliorer le ciblage des tarifs électriques	En cours, 7 ans; 2 ans passés à traiter directement des conséquences de la hausse des prix des carburants	La présidence socialiste et progressiste a relancé et amélioré les réformes du gouvernement précédent	Système de protection sociale sophistiqué (Bolsa Familia) (transfert monétaire conditionnel), base de données des bénéficiaires (Cadastró Unico) , transfert monétaire pour couvrir hausse du prix GPL (Auxilio Gas) (terminé en 2005)	Résultats positifs. Système encore en cours d'amélioration pour plus d'efficacité ; réforme du secteur de l'électricité en cours
Chili	Prix du marché pour tous les carburants avec atténuation des impacts sociaux	En cours, moins de 5 ans	Embellie économique due à la hausse concomitante du prix du cuivre	Système de protection sociale avancé avec base de données des bénéficiaires (Ficha CAS) et transfert monétaire couvrant la perte de pouvoir d'achat pour les pauvres	Conséquences sociales minimisées ; pas de troubles sociaux ; subventions à court terme éliminées en 2006
Colombie	Prix du marché pour tous les carburants Utilisation du système de protection sociale pour amortir le choc social	Indisponible	La fermeté du président à mis fin aux troubles politiques	Transfert monétaires conditionnels et non conditionnels. Le système de protection sociale offre des bons pour la nourriture, la santé et des subventions à l'éducation Aucun lien direct avec la suppression des subventions au prix du carburant	La hausse des prix n'a pas provoqué de troubles sociaux
Indonésie	Réduire l'impact budgétaire des subventions des produits pétroliers en minimisant les impacts sociaux	En cours, 10 ans; réformes prolongées à plusieurs reprises encore en cours	Réformes lancées que lorsqu'un président populaire a pu les soutenir fortement	Transferts monétaires pour accroître l'accès à la santé, l'éducation et pour des cibles comme les opérateurs du secteur des transports. Transferts monétaires effectués via les bureaux de poste	La réforme des subventions au prix a permis de dégager un budget pour renforcer la protection sociale
Turquie	Hausse des prix des produits pétroliers au niveau du marché. Utilisation du système de protection sociale pour amortir les chocs	En cours, 5 ans	Relative stabilité politique. Système de protection sociale sophistiqué	Mécanisme d'ajustement du prix des carburants supprimé en 2005. Transferts monétaires octroyés aux programmes de santé et d'éducation; compte bancaires ouverts pour chaque bénéficiaire. Transferts indexés sur niveau des prix	La hausse des prix s'est faite sans réaction sociale violente
Malaisie	Prix du pétrole régulés. Réduire les subventions et leur impact sur le budget	En cours, moins de 5 ans	Stabilité modérée	Lancement d'une campagne de sensibilisation efficace en 2004. Avant, des efforts pour octroyer au diesel ou au gasoil des subventions directes ciblées aux transports publics, bus scolaires et aux transporteurs routiers ont connu des difficultés (détournements etc.). Subventions octroyées aux pêcheurs plus tard (transferts monétaires, e-diesel via cartes à puce). Cartes à puce introduites et utilisées pour identification, transferts monétaires et moyen de paiement des services publics	Non disponible
Inde	Mesures sociales accompagnant la réforme du prix des produits pétroliers	En cours, 5 ans	Manque de coordination des actions du gouvernement	Plusieurs mesures administratives ; ciblage imparfait	Impact sur certains groupes atténué. Encore à la recherche de moyens efficaces pour atténuer d'autres impacts
Chine	Atténuation des conséquences dues à la réforme du prix des produits pétroliers	En cours, moins de 5 ans	Manque de coordination entre niveau fédéral et états	Plusieurs subventions du GPL ; taxes parafiscales pour couvrir les besoins financiers de certaines subventions.	Si aucune rupture dans le prix du carburant, probablement aucun changement

Source : Banque mondiale.

Le rapport intitulé « Équité et efficacité dans la réforme des subventions des prix : Manuel des décideurs » (Gupta et al. 2000), montre comment les efforts de réforme de l'Équateur ont bien commencé, mais ont connu un succès limité par la suite. Fin 1998, le gouvernement a relevé les prix du gaz domestique, du gasoil et du diesel. Pour indemniser les ménages pauvres, le gouvernement a introduit un programme de transfert monétaire (TM) au profit des femmes pauvres ayant des enfants en bas âge, des personnes âgées et des démunis. Malgré le succès des mesures qui ont atteint 1,3 millions de bénéficiaires (50 % des ménages), le gouvernement a abandonné l'augmentation des prix après des manifestations en juillet 1999. Les subventions du carburant ont été réintroduites en 1999, alors qu'augmentaient les coûts à l'importation et que le taux de change continuait de baisser.

En **Chine**, les subventions du GPL sont devenues trop coûteuses avec la hausse du prix du pétrole au début des années 2000. Pour lancer les réformes, les prix du GPL ont été libéralisés dans certaines régions. Cependant, la hausse vertigineuse des cours mondiaux du GPL a continué au second semestre de 2005 et un hiver prolongé a dopé la demande, créant des pénuries de GPL dans les régions dépendantes des importations de GPL. Les prix du gaz domestique ont augmenté dans certaines provinces de plus de 40 % entre août 2005 et janvier 2006. La hausse subite des prix a amené la Commission nationale de développement et de la réforme à intervenir et publier une circulaire demandant aux gouvernements régionaux de mettre en place des mécanismes d'intervention afin de prévenir la hausse soudaine des prix. Certains gouvernements provinciaux ont commencé à octroyer des subventions de 1,24 - 2,48 \$US par mois par ménage pauvre en janvier 2006 pour aider à endiguer provisoirement la hausse du prix du GPL. Cette transaction s'est faite par des transferts monétaires directs.

Encadré 2. Expérience de l'Inde des subventions au GPL

Contexte. L'Inde a tenté d'enrayer la hausse du coût des subventions au GPL en maîtrisant les coûts de distribution et en réformant les modes de subvention. Le GPL est d'abord utilisé pour la cuisson (avec le pétrole lampant). Le GPL était plus utilisé par les ménages riches car ils pouvaient payer le détournement (auparavant) du GPL rationné pour leur usage. Il est de loin le produit pétrolier le plus importé par l'Inde. Quatre vingt dix-huit pour cent du GPL était vendu par des sociétés pétrolières d'État en 2005. Un système centralisé d'allocation et de distribution des produits qui empêchait la vente dans les villes de moins de 20.000 habitants, par les sociétés d'État a contraint le marché, et, avec le rationnement (aujourd'hui supprimé), tempéré l'intérêt du secteur privé pour l'investissement. Cela étant, plus 5.000 distributeurs privés vendent le GPL dans les petites villes et les zones rurales, soit environ 10 % des parts de marché, même s'ils n'ont pas accès à des approvisionnements subventionnés.

Statut de la réforme des subventions. Les subventions du carburant comme le GPL ont été introduites à des fins de développement socioéconomique pour favoriser l'accès à un combustible propre et plus facile d'usage. Les prix du GPL et du pétrole lampant, ont été gelés depuis novembre 2004. Une série d'action a favorisé la consommation du GPL (subventions sur les dépôts en cuves et introduction de réservoirs plus petits pour relancer la consommation et la distribution rurale du GPL).

Le gouvernement continue d'administrer les prix du GPL et d'autres produits pétroliers. Le montant des subventions des prix des produits pétroliers a beaucoup fluctué entre 2003 et 2007. Actuellement, environ 70 à 80 % des subventions des prix du carburant sont consacrés au pétrole lampant et au GPL domestique, y compris une subvention du fret pour les régions éloignées. Les subventions sont devenues difficiles à supporter pour le budget du gouvernement, et une série d'efforts réussis ont été entrepris pour supprimer (ou réduire) les subventions. Le GPL a été exclu des réformes en raison des craintes de troubles sociaux et environnementaux pouvant en résulter. Il existe un marché noir du GPL relativement important, les approvisionnements étant détournés de leurs destinataires que sont les ménages au profit du marché industriel et commercial où les prix sont plus élevés. D'autres interventions du gouvernement pour atténuer les impacts sur les consommateurs du GPL comprennent la centralisation des ventes et la suppression des taxes à l'importation ou la suppression des impôts sur le pétrole lampant et le GPL domestique. À partir de février 2006, le gouvernement a à nouveau essayé de concevoir des solutions à ses problèmes dus à la subvention du carburant; il a ainsi recommandé une hausse du prix du GPL de 75 Rs par litre. Les récentes réformes ont supprimé les restrictions quantitatives sur la quantité de GPL dont a droit chaque ménage, réduisant probablement les détournements à d'autres fins.

Les quatre sociétés d'État de ventes des produits pétroliers supportent l'essentiel de la charge (de 50 à 80 % selon différentes sources d'information et la période concernée), mais le gouvernement central en supporte aussi une partie. En 2004, les quatre sociétés ont commencé à faire état de pertes et ont cessé de vendre dans les régions éloignées et ont fini par ne plus accepter de nouveaux clients. Elles ont aussi supprimé les primes et les dépenses pour de nouveaux équipements. La charge s'est tellement alourdie que le gouvernement a émis des obligations pour couvrir une partie des pertes subies. Au cours de l'exercice 2006, les subventions du GPL étaient estimées à environ 12 Rs par kilogramme.

Source : ESMAP, 2006.

Le programme Auxilio Gas (AG) du **Brésil** et le programme Bolsa Familia³ (BF) sont des exemples de réformes plutôt réussies. Cette succession de programmes a permis au Brésil de laisser monter les prix

³ "Bourse familiale".

du GPL au niveau des prix du marché tout en réduisant les impacts sociaux et la charge du gouvernement, sans un abandon massif du GPL pour des sources d'énergie de moindre qualité. L'aide aux familles pauvres a été rapidement octroyée à travers des subventions ciblées (via AG) au moment de la hausse du prix du GPL. Après environ deux ans, lorsque le gouvernement était prêt pour une aide sociale plus intégrée et plus étendue, l'administration d'AG était passée à la nouvelle BF. Elle s'appuie sur un registre unifié (le « Cadastro Unico » ou « Cadúnico ») pour une meilleure gestion et l'efficacité de l'aide financière. L'aide est aussi conditionnée par certaines actions sociales en matière de santé et d'éducation. La BF et le Cadúnico ont été acceptés par la population comme des réformes positives et bien conçues.

Encadré 3. Programmes d'assistance sociale intégrée du Brésil

Contexte. En 2002, le Brésil a dépensé environ R\$ 30 milliard pour financer les avantages octroyés aux personnes à faible revenu. Après le lancement des programmes initiaux en 1988 et la loi de 1993 (LOAS ou Lei Organica da Assistencia Social), de nouveaux programmes ont été intégrés à la constitution et des lois et réglementations ont été mises au point pour les gérer et adapter les avantages accordés. À partir de 2007, le Brésil comptait au moins 47 programmes d'assistance sociale différents couvrant l'emploi, l'éducation, la santé, revenu/pauvreté/inégalités, la sécurité et l'habitat.

Réforme des subventions du GPL : Auxilio Gas. Au Brésil, le gasoil, le diesel et le GPL sont considérés comme les « carburants sociaux ». Leurs prix sont étroitement contrôlés par l'Agence nationale des produits pétroliers (ANP). Auxilio Gas (AG) a été créée en décembre 2001 pour indemniser les familles à faible revenu suite à la suppression de la subvention au prix du « gaz domestique » (butane/GPL). Sous la supervision du Ministère de l'Énergie et des Mines, l'AG a commencé ses activités début 2002 et a fonctionné indépendamment jusqu'en 2004, en parallèle à Bolsa Familia, programme auquel AG a été intégré (voir ci-dessous). Le programme ciblait des familles avec un revenu mensuel de moins de R\$ 90 et leur octroyait une subvention de R\$ 7,50 par mois, allouée bimensuellement. Les avantages octroyés par AG n'étaient pas indexés sur le « salaire minimum ». A partir du début de 2003, 4,4 millions de ménages recevaient les aides de AG, soit environ trois quarts des inscrits au Cadúnico, pour une dépense annuelle de l'ordre de R\$ 400 million.

Bolsa Familia et Cadúnico. La Bolsa Familia ou bourse familiale (BF) a été créée en 2003, lorsqu'un changement fondamental est intervenu dans le transfert de revenus pour que les avantages soient limités aux familles avec un revenu par habitant de moins d'un quart du salaire minimum, mais augmentant la couverture pour inclure les familles sans enfants en bas âge. Ces critères de couverture par la BF ont remplacé les différents critères précédemment utilisés. Ce nouveau programme « parapluie » de transfert de revenus a grandement aidé à l'élimination des aides redondantes. La prolifération de programmes de transfert de revenus au fil des années a conduit à la création d'un « registre commun » des bénéficiaires des nouveaux programmes, le Cadastro Unico ou Cadúnico. C'est en 2001 que le gouvernement fédéral a pris l'initiative de créer un registre unique des bénéficiaires (avec un numéro d'identification sociale ou NIS). Le principal mécanisme de vérification utilisé par Cadúnico est une évaluation du revenu des ménages par approximation (PMT). La collecte des données et le registre des bénéficiaires sont décentralisés aux municipalités, mais le fonctionnement et la maintenance de la base de données sont centralisés au niveau fédéral, supervisés par le Ministère de l'Assistance sociale (SEAS/SAPS). La gestion et l'exploitation du système est effectuée par la Caixa Econômica Federal (CEF). La collecte des données est effectuée en plusieurs phases, avec une phase initiale pour cartographier les zones où se concentrent les ménages les plus vulnérables, suivie d'une collecte de données porte-à-porte par questionnaire pour évaluer la composition des familles et leurs moyens. Ceci permet d'éviter les bénéficiaires non-éligibles. Le Cadúnico a aidé à réduire les doubles prestations, les frais administratifs, le contrôle des délais et les critères de sélection. Il est à noter que le tarif social de l'électricité (Tarifa Social de Luz) utilise maintenant le Cadúnico (voir chapitre 8), bien que son nombre de bénéficiaires soit plus important et qu'il puisse intégrer d'autres ménages sur la base d'informations justificatives (malgré un durcissement en 2007 à travers des actions coordonnées par l'ANEEL, le régulateur et le gouvernement brésilien). Dans les faits, les entreprises régionales de service public affirment se baser essentiellement sur le Cadúnico pour la sélection des bénéficiaires au tarif social de l'électricité.

Évaluation. Les simulations des conséquences des récents programmes de transferts de revenus ciblés au Brésil pour estimer leur impact sur la réduction de la pauvreté ont établi que les transferts ont aidé mais ont été insuffisants pour sortir les familles urbaines de la pauvreté (Rocha 2006). Ces transferts ont eu un meilleur impact sur les bénéficiaires ruraux.

La création de partenariats avec les municipalités s'est avérée inefficace à cause du manque d'intérêt de celles-ci et de moyens de participation. En 2001, ces dysfonctionnements ont été corrigés lorsque le gouvernement a réformé le système existant, octroyant 100 % des avantages destinés aux bénéficiaires de la Bolsa Escola et un autre programme destiné à éliminer le travail des enfants dans les champs de canne à sucre. En septembre 2004, la PNAD (Pesquisa Nacional pro Amostra de Domicilios PNAD/IBGE, qui dirige le recensement périodique) a mené une vaste étude sur les familles bénéficiant des programmes de transfert monétaires, y compris Auxilio Gas. Les résultats ont montré d'importants chevauchements entre les bénéficiaires des différentes aides et de grandes disparités entre le nombre de familles inscrites à ces aides et celles qui en bénéficient effectivement. Rocha (op. cit.) impute cette situation à des confusions possibles sur l'origine des financements ou de l'aide reçue. Alors que la BF a considérablement augmenté le nombre de familles recevant les transferts monétaires, la PNAD a révélé que pratiquement 2 millions de familles éligibles ne recevaient aucun transfert monétaires. Des améliorations de la BF et du Cadúnico sont en cours et se font en partie sur la base de recommandations faites par la Banque mondiale en 2003.

Alors que le Cadúnico fonctionne généralement bien, de la Brière et al 2005 ont pointé plusieurs directions d'amélioration possibles:

- Mettre en œuvre un accès généralisé et continu au registre, car un filet de sécurité dynamique évitera le caractère statique du système basé sur des enquêtes périodiques. Les familles qui croient être éligibles doivent pouvoir s'inscrire à tout moment (même si elles ne profitent pas immédiatement des aides, en attendant l'examen de leur éligibilité), pas uniquement lors des périodes d'enquêtes. Le système réformé permettra également l'établissement continu de mises à jour (démographiques et géographiques).

- Réduire le coût des enquêtes auprès des familles, tout en assurant l'intégrité des nouvelles inscriptions. Bien qu'il ne soit pas possible d'identifier a priori le niveau de pauvreté des familles avant les enquêtes et la collecte des données, certains outils, tels que les mécanismes d'auto sélection et le ciblage géographique, peuvent aider à réduire le coût des enquêtes auprès d'un grand nombre de familles inéligibles.
- Viser particulièrement les plus pauvres afin qu'ils soient informés de leur éligibilité éventuelle au programme et puissent accéder au processus de demande et d'enquête.

En 2002, la **Turquie** a éliminé le mécanisme de fixation automatique des prix des carburants. Elle a pu y parvenir sans troubles sociaux, car elle avait mis en place auparavant un système de protection sociale qui couvrait les pauvres et les personnes vulnérables, système qui a pu être facilement ajusté pour inclure un effort spécifique destiné à minimiser les conséquences de la hausse du prix du carburant. Ce système comprend, entre autres, des transferts monétaires aux bénéficiaires éligibles.

Encadré 4. Turquie : un exemple de transferts monétaires conditionnels

Le profil de pauvreté de la Turquie en 2004 a montré qu'un pourcentage relativement faible de la population vit dans la pauvreté absolue (moins de 1%), mais qu'une plus grande frange de la population (plus de 25 %) est relativement pauvre et risque de sombrer dans la pauvreté. Les risques sont plus grands pour les populations rurales, ainsi que pour les ménages nombreux et ceux moins éduqués, quels que soient leurs lieux de résidence. Un filet de protection sociale, le « Programme d'atténuation des risques sociaux » (SRMP), dirigé par la Direction générale de l'assistance sociale et de la solidarité (GDSAS), offre de l'aide sous deux formes :

- Une sécurité sociale dépendante de la contribution du bénéficiaire.
- Une sécurité sociale et des services sociaux sans critère de contribution.

Les bénéficiaires de l'assistance sont les pauvres, les invalides, les enfants nécessitant une protection, les personnes âgées nécessitant de l'aide, les veuves et les orphelins et les familles dans l'impossibilité de payer les soins médicaux.

Le SRMP est composé de trois éléments principaux : le développement institutionnel, les transferts monétaires conditionnels (TMC), et les initiatives locales. Les TMC sont octroyés pour améliorer les performances en matière de santé et d'éducation. Les bénéficiaires reçoivent un transfert monétaire mensuel pour une période de temps prédéterminée (de 9 à 12 mois selon les cas) afin de soutenir leurs efforts de scolarisation des enfants ou pour promouvoir des examens médicaux préventifs pour les femmes enceintes. Des comptes bancaires sont ouverts pour permettre à chaque bénéficiaire de recevoir les transferts monétaires. Quand cela n'est pas possible, les bénéficiaires peuvent réclamer l'aide monétaire dans les bureaux de poste. Les TMC ont remplacé un système de ciblage qui procédait par des estimations ad-hoc de la richesse et du revenu des ménages sur la base des déclarations individuelles, ne prenant ainsi pas en compte ceux qui tirent leur revenu du vaste secteur informel du pays. Le test d'approximation des niveaux de revenu (PMT) est actuellement employé pour cibler les bénéficiaires. Il repose le calcul d'un index simple fondé sur l'observation réelle de critères (structure du ménage, emplacement et qualité de l'habitat, propriétés de biens durables, etc.). Les conditions d'obtention des TMC sont liées aux objectifs de réduction de la pauvreté avec des exigences spécifiques pour recevoir des indemnités pour frais d'éducation, pour frais médicaux et/ou des indemnités de maternité (santé). Le niveau des avantages est déterminé selon les contraintes budgétaires basées sur la valeur d'un « panier de consommation » comprenant les besoins en éducation et en santé d'une famille, mais également selon le budget disponible en matière d'assistance sociale. Les avantages sont ajustés annuellement selon l'indice des prix à la consommation pour la Turquie. Sept autres catégories de « cibles » en matière d'éducation et de santé reçoivent des prestations différenciées. Le système PMT/TMC, qui est conçu à partir d'un logiciel inspiré par internet, a été initié en 2002, perfectionné en 2004 et utilisé par presque toutes les 1.000 agences locales du GDSAS à travers le pays. Le PMT est complété par des vérifications de sécurité sociale centrales bimensuelles des bénéficiaires. En 2006, le système couvrait 2,5 millions d'enfants pour un montant de 212 millions de dollars d'aide versée.

Une récente étude d'impact comprenant des évaluations qualitatives et quantitatives montre que le programme permet effectivement d'atteindre les plus pauvres, ainsi que les objectifs d'assistance sociale qui lui ont été assignés. Les améliorations nécessaires devraient se concentrer sur une meilleure coordination entre les ministères concernés, la réduction des retards dans les paiements et la conception d'une stratégie de sortie. Les bénéficiaires s'interrogent encore sur les critères de sélection et les conditions imposées. Prenant en compte les leçons de la Turquie et le contexte du Maroc, les observations suivantes peuvent être faites :

- Les TMC ne peuvent fonctionner seulement que là où les services sociaux existent et sont fournis avec un niveau de qualité acceptable.
- Le PMT est efficace dans les pays où il y a un vaste secteur informel.
- Les disparités régionales dans l'éducation et les conditions socioéconomiques doivent se refléter dans les niveaux de bénéfices fournis.
- Les données sur les indicateurs de base ainsi qu'une base de données de bonne qualité et suffisamment exhaustive sont nécessaires pour faciliter la mise en œuvre et éviter des erreurs de système.

Principales leçons tirées de la réforme des subventions au prix du carburant :

- ③ *Le succès de réformes des subventions au prix des produits pétroliers repose sur la mise en œuvre d'un mécanisme de protection sociale alternatif qui permet de compenser les ménages à bas revenu.*

- ③ *Il est plus efficace d'intégrer les réformes de subventions au prix de l'énergie dans un plan pour définir un mécanisme de protection sociale que de traiter des réformes de façon purement sectorielle.*
- ③ *Une évaluation globale et exhaustive des mesures de sécurité et des programmes de protection sociale existants est indispensable avant la conception de nouveaux systèmes, car il peut exister des programmes qui peuvent être mis à niveau, accélérés, utilisés pour la stratégie de sortie ou comme mesure provisoire de transition avant qu'une alternative systématique plus globale ne soit définie.*
- ③ *Les mécanismes alternatifs de subventions directes des prix ne pourront peut-être jamais éliminer les fuites en faveur des classes au revenu élevé. Les gouvernements peuvent mettre en place des systèmes qui réduisent les « fuites » et définir l'aide octroyée aux classes à faible revenu pour compenser durablement les coûts supplémentaires qu'elles supportent.*
- ③ *Il est nécessaire de dissocier le processus politique de la fixation des prix, afin de concevoir une réforme réussie et convaincre les personnes touchées que les réformes sont nécessaires et qu'elles seront appliquées de façon équitable.*
- ③ *Le calendrier de la mise en œuvre est important. Une réduction par étapes des subventions existantes peut être nécessaire, mais le risque de « fatigue politique » ne doit pas être sous-estimé.*
- ③ *Le gouvernement doit expliquer les réformes par l'intermédiaire d'une stratégie de communication conçue avec soin.*
- ③ *Le ciblage des éventuels bénéficiaires est généralement la meilleure solution, à condition que sa mise en œuvre administrative soit faisable.*
- ③ *En attendant l'achèvement de la conception et l'application d'un système de ciblage général, le gouvernement peut décider comme mesure transitoire de transférer une somme fixe à tous les consommateurs pour lancer les réformes.*
- ③ *Une stratégie de sortie doit être clairement élaborée et annoncée dès le lancement des réformes.*

3. Identifier les populations les plus touchées par les réformes

Identifier qui sera affecté par les réformes et comment est le premier exercice à effectuer dans la conception d'une réforme des subventions. C'est une étape essentielle pour aider à définir l'ampleur des réformes (suppression entière ou partielle des subventions) et le volume de compensation nécessaire pour réduire les impacts sociaux.

Il est nécessaire d'identifier quels usagers de carburants seront les plus affectés. En général, on peut considérer que les utilisateurs de GPL à faible revenu seront les plus durement touchés. Mais comme le démontrera l'analyse ci-dessous, il sera nécessaire d'avoir une idée précise du nombre de bénéficiaires potentiels de la compensation. Par exemple, il peut y avoir des considérations géographiques (rurales/urbaines/périurbaines) ou des catégories spécifiques, telles que les agriculteurs ou les petits commerçants, qui peuvent être considérées comme vulnérables.

Toute la littérature disponible sur la réforme des subventions recommande le renforcement de la base de données des informations socioéconomiques qui peut être utilisée pour identifier avec précision les ménages pauvres, mettre au point une application efficace des mécanismes de transfert de fonds et d'autres formes de prestation qui ciblent mieux les ménages à faible revenu.

Lorsque les enquêtes sur le revenu des ménages sont disponibles, celles-ci peuvent servir de base au travail analytique. L'évaluation de la pauvreté et de l'impact social (EPIS) est un autre outil important qui va au-delà de l'information disponible dans les enquêtes sur le revenu des ménages.

Le **Ghana** a utilisé la méthode EPIS pour le carburant dans une évaluation qui a duré un an. Avec les informations sur les bénéficiaires et sur les catégories ayant le plus profité de la subvention des prix, le gouvernement du Ghana était en mesure de définir les secteurs qui seraient le plus touchés, d'indiquer les mesures d'accompagnement à prendre et de justifier la raison d'être de la réforme avec pertinence. Les informations EPIS ont également été largement exploitées dans des campagnes de sensibilisation qui ont précédé et accompagné l'application des réformes.

Dans la récente mise en œuvre réussie de la réforme de la subvention des prix du carburant en **Indonésie**, la Banque mondiale a aidé le pays à mettre à jour ses informations sur les populations pauvres et vulnérables par le biais d'une évaluation de la pauvreté, en 2006.

La **Turquie** fait régulièrement des études sur sa population et établit un profil de pauvreté pour mesurer la progression générale de ses efforts en matière de réduction de la pauvreté dans le pays. Ce profil devient la première source d'informations sur les populations nécessitant une assistance sociale ciblée (Gokalp, 2007).

En fonction de la complexité de l'économie et des réformes envisagées, il peut être nécessaire d'aller au-delà d'une évaluation économique statique à l'aide des méthodes susmentionnées pour identifier les populations les plus touchées, ainsi que les effets de la réforme sur l'économie. Par exemple, la conception de la réforme des prix en **Indonésie** a eu recours à la modélisation macroéconomique à l'aide d'un modèle d'équilibre partiel mis au point en 2001 pour le Bureau Indonésien de l'Analyse et la Politique Énergétique avec l'aide de l'USAID. Dans cette analyse, un choc économique causé par la hausse du prix de l'énergie a été simulé. Ensuite, des politiques alternatives susceptibles de minimiser le choc économique, surtout auprès des plus pauvres et des ménages les plus vulnérables ont été simulées. En mettant au point des politiques alternatives, les simulations ont donné d'amples informations sur la façon dont d'autres secteurs seraient affectés par la hausse des prix. L'étude des impacts était centrée sur le souci d'équité, l'incidence des effets sur le PIB du pays et la manière dont la compétitivité était affectée. Cette analyse a donné des recommandations précises et permis de déterminer différents mécanismes pour limiter les principaux effets négatifs qui allaient survenir.⁴

⁴ La Banque mondiale a effectué de nombreux exemples de ce genre de travail dans différents pays, dont certains de la région Afridu Nord et Moyen-Orient, comme étape initiale à des réformes. Voir également l'Annexe sur les Approches méthodologiques de l'analyse de la réforme des subventions à l'énergie pour un large éventail méthodologique, PNUE, 2004.

Encadré 5. Consommation de GPL au Maroc et évaluation initiale de l'impact de la réforme des subventions

Modèles de consommation de GPL. Presque tous les ménages au Maroc dans les zones rurales et urbaines utilisent le GPL. Il est surtout utilisé pour la cuisson, mais également pour l'éclairage, notamment dans les zones rurales où il n'y a pas d'électricité. En 1999, 40 % des ménages ruraux l'utilisaient pour l'éclairage. Ce chiffre a certainement baissé depuis, grâce aux efforts du gouvernement pour électrifier les zones rurales. Le GPL est maintenant utilisé pour le pompage de l'eau et l'irrigation. Dans une étude sur les consommateurs de GPL, 43 % de personnes ont affirmé utiliser le GPL pour chauffer de l'eau⁵. En effet, les ménages ont tendance à utiliser le GPL associé à d'autres sources d'énergie (le bois, le charbon de bois, l'électricité, etc.). L'utilisation d'autres sources d'énergie permet aux ménages d'exprimer une préférence culturelle (par exemple, cuire du pain dans un four à bois) et de faire des économies en allant eux-mêmes chercher du bois.

Plus le revenu est élevé dans des zones urbaines et rurales, plus le niveau de dépenses en GPL est élevé. La quantité de GPL que consomment les classes urbaines les plus riches est plus d'une fois et demie supérieure à celle des classes démunies (approximativement 1.467 DH contre 900 DH). Le contraste est encore plus grand entre les riches et les pauvres en milieu rural : les classes rurales riches dépensent presque trois fois plus que les classes démunies. Elles dépensent également presque deux fois autant que leurs semblables urbains (2.200 DH pour le 5^e quintile des ruraux contre 1.400 DH pour les urbains). Cette situation est peut-être due aux prix élevés que les consommateurs ruraux paient souvent pour le GPL, en raison du mauvais état des routes qui cause la hausse du prix du transport, mais également de la faible compétitivité des marchés ruraux.

En 2006, une bouteille de GPL de 12 kilogrammes devait être vendue 40 DH. Mais le prix réel varie selon les localités et dans certaines zones rurales, la bouteille de GPL de 12 kilogrammes peut coûter jusqu'à 60 DH.

La plupart des ménages utilisent des bouteilles de 3 et 12kg, mais les bouteilles plus petites sont proportionnellement davantage consommées en zone rurale. 90% des ménages ruraux contre 83 % des ménages urbains utilisent les bouteilles de 3 kilogrammes (surtout pour l'éclairage) ; 95 % des ménages urbains contre 83% des ménages ruraux utilisent la bouteille de 12 kilogrammes.

Alors que le total des dépenses des pauvres pour le GPL est inférieur à celui des riches, ces dépenses constituent cependant une part importante de leur budget. Cette tendance est surtout prononcée dans les zones urbaines, certainement en raison des revenus élevés dans ces zones. Par exemple, les classes urbaines les plus pauvres dépensent 3,7 % de leur revenu pour le GPL, alors que les classes riches ne dépensent que 1,7 %. Dans les zones rurales cependant, les sommes consacrées au GPL ne dépassent les 4 % du budget des ménages, ce qui se traduit par une élasticité revenu de la demande en GPL de l'ordre de 1.

Subventions du GPL. Les subventions du GPL sont régressives - plus le revenu est élevé, plus le bénéfice net est important. Au niveau national, le quintile de ménage le plus riche absorbe plus d'un tiers des subventions du gouvernement, alors que le quintile le plus pauvre en reçoit moins de 10 %. Parmi les ménages ruraux, les classes riches reçoivent presque 40 % des subventions, alors que les classes pauvres ne reçoivent que 8,7 %. Pour les ménages urbains, le quintile le plus riche reçoit un tiers des subventions versées et le quintile le plus pauvre en reçoit un dixième. Les données actuelles ne suffisent pas pour déterminer la réaction des ménages en cas de suppression des subventions. Toutefois, une consultation de plusieurs groupes de ménages organisée par la Banque mondiale en novembre 2006 a confirmé les résultats des études menées par le LMS-CSA. Deux tiers des répondants ont affirmé qu'ils ne changeraient pas de comportement si le prix de la bouteille de GPL de 12 kilogrammes passait de 40 DH à 50 DH. En revanche, 29 % ont affirmé qu'ils changeraient de comportement. Dans les zones rurales, 65 % ont affirmé qu'ils utiliseraient le bois et 48 % des citadins ont affirmé qu'ils utiliseraient le charbon de bois, le bois n'étant pas disponible. L'écrasante majorité du public (89 %) ignore que le GPL est subventionné, car il n'y a pas eu de hausse du prix pendant presque vingt ans. En effet, 86 % ne se souviennent pas de la dernière augmentation.

Estimation de l'impact de l'augmentation du prix du carburant sur la demande en produits pétroliers. Le Gouvernement a récemment augmenté les prix (hormis le butane) à plusieurs occasions, de 2 % à 7 % au cours de la période février-septembre 2006. Ces augmentations ont un impact limité sur la demande en produits pétroliers et sur toute l'économie par le biais de la croissance des prix des intrants.

A court terme, les hausses de prix de 2006 n'auront pas d'impact important sur la demande en produit pétroliers. À plus long terme, il est estimé que l'élasticité des prix -0,15 (ce chiffre est souvent utilisé sur la base de précédentes études dans les pays de l'OCDE avec des données de 1971-1997). De manière générale, la hausse des prix a atteint approximativement 10 % en 2006 ce qui se traduirait par une demande environ 1.5% moins forte que s'il n'y avait pas eu de croissance des prix.

Effets de l'augmentation du prix du carburant sur le niveau des prix. L'impact de la hausse du prix du carburant sur l'inflation globale a été évalué avec les tableaux entrées-sorties du Maroc de 2003 (Haut Commissariat au Plan). Une modélisation linéaire de la formation des prix a été établie, intégrant les 20 branches de l'économie représentées dans les tableaux. Le modèle a été calibré avec les données de 2003 sur les recettes, les salaires et les capitaux, les impôts et les subventions sur les produits, les marges et les taxes du commerce extérieur. Une croissance globale de 62 % du prix des produits pétroliers dans le secteur des raffineries a été simulée, correspondant à une suppression totale des subventions sur tous les produits pétroliers (y compris le GPL) au niveau des prix de 2006. Le résultat est une hausse du niveau général des prix de 7,7 %. Le secteur des transports est le plus touché, avec un ajustement du prix unitaire de 16 % (voir tableau ci-dessous). L'impact de la hausse générale des prix est équivalent à 0,12 fois la valeur de la hausse du prix des produits pétroliers.

Tableau 3. Simulation de l'ajustement des prix après la suppression totale des subventions des produits pétroliers au Maroc

⁵ LMS-Marketing et Sondage, « Étude du Marché du Gaz Butane - Cible des ménages », 16/09/2005. p 10.

Secteurs	%
Raffinage pétrolier et autres	62
Transport	16
Pêches	14
Autres industries de fabrication	14
Industries extractives	12
Électricité et eau	10
Secteur du bâtiment	10
Industries chimiques	8
Industries agroalimentaires	6
Industries mécaniques, de l'acier et de l'électricité	6
Commerce et réparations	6
Administration publique et sécurité	6
Industries textiles et maroquinerie	5
Hôtels et restaurants	4
Agriculture	4

Source : Banque mondiale.

Principales leçons sur l'évaluation de l'impact de la réforme des subventions :

- ③ *L'évaluation des mécanismes de subvention en place est la première étape dans la préparation d'une réforme des subventions. Cette évaluation peut se concentrer sur cinq facteurs : (1) la couverture (le degré avec lequel les subventions bénéficient réellement aux pauvres), (2) le ciblage (part des subventions destinée aux pauvres), (3) la perception par les pauvres des avantages reçus, (4) les distorsions de prix (ampleur et effets pervers dus aux subventions) et (5) le degré de simplicité administrative.*
- ③ *L'impact des réformes peut ensuite être évalué en détail à l'aide d'un certain nombre d'outils. Cette évaluation peut se faire avec des données existantes sur les ménages pour produire des informations socioéconomiques statiques (comme susmentionné pour le Maroc) et l'aide de modèles macroéconomiques spécifiques plus dynamiques pour évaluer l'impact de la réforme des subventions sur l'économie entière, par le biais des réallocations de consommation et d'investissement entraînées par les hausse de prix.*
- ③ *Ces évaluations permettent aux gouvernements de programmer les réformes et de les intégrer directement dans la préparation des campagnes publiques d'explication des réformes.*

4. Préparation de la réforme des subventions : Coûts et calendrier

Coûts des réformes

Le ciblage des plus pauvres dans la réforme des prix du carburant signifie qu'il faut pouvoir mettre en place des mécanismes de protection plus efficaces en faveur des pauvres et des plus vulnérables contre la hausse des prix du carburant, et disposer d'une épargne substantielle pour des dépenses prioritaires ou des réductions d'impôts qui pourrait profiter aux populations de façon plus équitable et plus efficace.

L'objectif d'un mécanisme alternatif doit être d'offrir un soutien juste assez suffisant pour ramener les incidences sur les pauvres et les couches vulnérables à des niveaux tolérables. Le ciblage permet de réduire le coût total de la protection sociale. Pour y parvenir, les gouvernements doivent mettre en place des systèmes qui réduisent les « fuites » (l'octroi d'aide à des bénéficiaires non éligibles) et définir le niveau d'aide comme une part des coûts supplémentaires que les bénéficiaires supportent. Les gouvernements devraient en principe viser à définir une compensation partielle plutôt que totale, même pour les groupes les plus pauvres.

Dans les cas où un taux de prestation « unique » est adopté (comme avec un transfert monétaire égal pour tous les ménages « pauvres »), un équilibre doit être trouvé entre offrir trop au décile le plus pauvre et trop peu au décile le plus élevé mais toujours considéré comme pauvre.

Certains pays ont réalisé que les fluctuations économiques, comme celles causées par la hausse du prix du carburant, aboutissent à la fluctuation du nombre de pauvres. Deux types de mesures d'assistance doivent donc être envisagés. Celles pour pallier aux effets négatifs de la hausse des prix sur les ménages pauvres, et celles dont l'objectif est de protéger les ménages non pauvres mais risquant de tomber dans la pauvreté. Les mesures d'accompagnement pour les pauvres actuels peuvent considérablement différer de celles en faveur de ceux que le « choc » de la hausse du prix du carburant peut rendre pauvres. Les pauvres actuels peuvent avoir besoin du « filet de sécurité sociale » du gouvernement ou du système d'aide sociale, alors que les populations vulnérables ont besoin d'une « corde de sécurité sociale » ou de mesures pour les empêcher de sombrer dans la pauvreté.

L'**Indonésie**, par exemple, n'a pas seulement ciblé les plus pauvres afin d'éviter que de nombreuses personnes ne sombrent dans la pauvreté à cause de la réforme des prix. Réduire l'impact sur ces deux catégories coûte en effet plus cher et les approches (par exemple, les méthodes de ciblage et de prestation) seront aussi quelque peu différentes.

Les systèmes de protection sociale peuvent avoir un coût administratif important que les gouvernements souhaitent minimiser. En ayant à l'esprit ces considérations, le rapport de Coady et al. (2006) préconise les mesures suivantes lors de l'évaluation des mesures d'accompagnement :

- Éviter des coûts fixes importants pour des programmes probablement provisoires.
- Éviter d'adopter des programmes redondants et inefficaces.

Les coûts doivent être estimés avant la mise en œuvre. Le coût des transferts monétaires bien gérés se situe généralement entre 5-10 % des avantages distribués. Cependant, nous avons déjà mentionné que l'intégration des mécanismes de prestation à un système de programme d'assistance sociale existant peut nettement réduire les coûts, ainsi que le montre l'expérience du Chili avec les ficha CAS, où le coût marginal d'un nouveau programme peut s'élever à seulement 1 % des avantages accordés. En ce qui concerne plus précisément les coûts du ciblage, où le mode d'admission et de sélection dans un programme est basé sur un formulaire de demande faisant recours, soit à une enquête approfondie ou un recensement au cours duquel les enquêteurs rendent visite aux ménages concernés, soit à des formulaires retirés sur demande dans les bureaux administratifs du programme, les coûts de chaque entretien se situent entre 2 et 8 \$US. L'identification des bénéficiaires des mécanismes alternatifs de protection sociale par le ciblage géographique peut parfois être moins coûteuse que des méthodes plus sophistiquées d'évaluation des revenus, bien que dans les deux cas, les charges doivent couvrir les entretiens, les vérifications et l'enregistrement des ménages.

Le coût de la préparation de la réforme doit également prendre en charge la campagne de communication dans ses moindres détails ainsi que les mesures additionnelles éventuelles prises pour limiter le retour des consommateurs vers des combustibles plus polluants (bois de feu).

Planification des réformes

Les réformes progressives prennent plus de temps pour générer des retombées budgétaires et économiques et, pendant ce temps, le processus peut rencontrer des obstacles et connaître même du recul (Gupta et al., 2000). Cependant, lorsque la réforme est progressive, le gouvernement peut réduire les risques d'un revirement de la politique et d'une évolution inadéquate en établissant et en rendant public le calendrier détaillé des mesures de réforme.

Une réforme accélérée ne peut être faisable que si l'assise politique des gouvernements est suffisamment forte et les risques de perturbation sociale inhérente à cette réforme sont limités. Bien évidemment, les réformes peuvent également être plus rapides quand les conditions exogènes sont favorables, comme en cas de faibles prix des produits de référence importés.

Principales leçons sur le coût et la planification de la préparation des réformes des subventions :

- ③ L'estimation des coûts de la réforme doit être faite avant sa mise en œuvre.
- ③ Le coût de la réforme varie en fonction de la nature et de la complexité des mécanismes alternatifs choisis et en fonction de l'environnement institutionnel requis pour lancer le mécanisme alternatif aux subventions des prix.
- ③ Bien qu'ils soient moins élevés que le coût de subventions aux prix, les coûts d'un mise en œuvre de mécanismes alternatifs de protection sociale peuvent être importants au cours des premières années suivant leur mise en œuvre, notamment pour permettre d'atteindre une cible incluant les populations non pauvres, mais considérées comme vulnérables aux fluctuations des prix du carburant.
- ③ Les coûts totaux des programmes de transfert monétaire bien exécutés se chiffrent en moyenne entre 5 et 10 % des avantages distribués.
- ③ Les coûts fixes élevés des programmes qui ne seraient que temporaires doivent être évités.
- ③ La multiplication des programmes répétitifs et inefficaces doit être également évitée pour réduire les coûts.
- ③ La conception et l'exécution d'un programme de réforme peuvent aller de 2 à 10 ans en fonction des conditions spécifiques du pays.

5. Ciblage des bénéficiaires éligibles à un mécanisme alternatif de protection

La nécessité de cibler les bénéficiaires potentiels d'un mécanisme de protection

Ces dernières années, la Banque mondiale a consacré des efforts substantiels dans la recherche en matière de protection sociale. Le site web de la Banque mondiale (pages sur les Filets de sécurité et cibles) reflète cet effort.⁶ La documentation qui s'y trouve, dont de nombreux cas d'études et analyses approfondies et des méthodologies, devrait constituer une « première escale » sur la voie de l'élaboration d'un programme de sécurité sociale ou pour le ciblage des subventions et des mesures d'atténuation des risques sociaux.

Par ailleurs, le rapport Gupta et al. (2000) mentionné précédemment est un excellent guide général des décideurs pour un meilleur ciblage des subventions et mesures de protection sociale, et pour réaliser les économies budgétaires attendues d'une réforme des subventions aux prix tout en réduisant le risque de perturbations sociales. Les recommandations que ce rapport prodigue sur le ciblage de l'aide de manière à atteindre les personnes pauvres les plus affectées sont de portée générale, mais constituent un bon point de départ.

Deux types d'erreurs se produisent lors de la conception des mécanismes de subvention : les erreurs d'exclusion (une part des catégories pauvres se retrouve sans accès aux compensations envisagées) et les erreurs d'inclusion (trop de catégories sociales non légitimes accèdent aux nouvelles aides).

Les subventions aux prix de l'énergie sont souvent susceptibles de fuites importantes (d'abord par des erreurs d'inclusion), qui ont pour conséquence un faible rapport coût-efficacité de ce type de mécanisme. Les enquêtes auprès des ménages ont confirmé que les groupes à plus bas revenu reçoivent souvent la plus petite partie des bénéfices des subventions, même si l'élimination de ces subventions aurait des effets importants sur eux.

Cependant, même un transfert monétaire égal et uniforme à tous les ménages serait mieux ciblé que les subventions universelles aux prix existantes. Le très mauvais ciblage des subventions du carburant n'est pas surprenant ; presque toutes les subventions universelle à la consommation bénéficient de façon disproportionnée aux riches, étant donné qu'ils représentent, par définition, la plus grande proportion de l'ensemble des revenus et de la consommation (Coady et al., 2006).

Méthodes de ciblage

Plusieurs méthodes de ciblage existent :

- les tests de revenu (ou de ressources), soit par évaluation directe (MT), soit par approximation (PMT) ;
- le ciblage géographique (par ex., concentration des dépenses sociales supplémentaires sur les ménages des zones les plus pauvres) ; exemple : offrir une subvention aux connexions électriques aux habitants d'un bidonville ;⁷
- le ciblage communautaire, où l'éligibilité est déterminée par les acteurs de la communauté, tels que les enseignants ou les leaders communautaires, censés avoir une meilleure connaissance de la situation économique des ménages ;
- le ciblage par catégories socioprofessionnelles (exemple : transporteurs, agriculteurs, pêcheurs).

Un examen minutieux des différents modes de ciblage des bénéficiaires a montré qu'il n'existe pas de méthode unique et parfaite (Coady et al., 2004). Cependant, si on classe chaque méthode en fonction de

⁶ <http://web.worldbank.org/safetynets>

⁷ Le Maroc fournit déjà certains services d'électricité de « niveau réduit » dans les quartiers pauvres de Casablanca, dans le cadre d'un programme qui permet à la compagnie de distribution de servir, de façon temporaire, les quartiers pauvres au moyen d'un compteur principal servant des petits groupes de consommateurs (ce qui réduit le coût et le risque pour la compagnie tout en fournissant aux consommateurs un accès légal à l'électricité).

sa capacité à transférer une part accrue des ressources aux deux quintiles de la population les plus pauvres, les méthodes qui montrent les meilleurs résultats sont les tests de ressources (MT),⁸ le ciblage géographique et l'auto sélection basée sur la preuve apportée d'un emploi. Les autres méthodes, comme les tests de revenus par approximation (PMT), le ciblage communautaire et le ciblage démographique (pour promouvoir l'accès à la protection sociale pour les enfants par exemple), ont également de bons résultats, mais avec de grandes variations selon les cas. Certains systèmes ont fait preuve de peu d'efficacité ; il s'agit du ciblage des personnes âgées et de l'auto sélection.⁹ Certaines méthodes ont été davantage utilisées dans certaines régions (par ex., les méthodes MT et PMT ont beaucoup été utilisées en Amérique latine).

Les méthodes de ciblage peuvent être combinées pour une meilleure efficacité. Par exemple, le ciblage géographique peut exclure les ménages pauvres résidant en dehors des zones ciblées. Dans la mesure où les taux de pauvreté dans les zones non ciblées sont plus bas, réduire la couverture sociale sans détériorer l'inclusion requiert d'ajouter une autre méthode de ciblage au ciblage géographique. Combiner le ciblage géographique avec l'exigence d'un emploi a par exemple prouvé son efficacité.¹⁰

Les études examinées insistent sur le fait que les méthodes mentionnées ci-dessus ne sauraient être efficaces sans une méthode peu coûteuse d'acheminement de l'aide sociale aux groupes ciblés et une administration efficace pour le faire.

Le **Brésil** offre l'exemple d'un gouvernement qui s'est efforcé d'améliorer l'efficacité de la chaîne de protection sociale, du ciblage à l'acheminement de l'aide aux ménages bénéficiaires. Le Brésil a ciblé la compensation des hausses du prix du GPL sur les ménages à faible revenu en l'incluant dans un mécanisme plus large de protection sociale (Bolsa Familia) et le rattachement des prestations aux personnes enregistrées par le Cadastro Unico. Le Cadunico permet au Brésil de réduire la duplication des prestations et est dans un processus d'amélioration constante, comme mentionné précédemment. Le nettoyage des fichiers du Cadastro Unico utilise des techniques permettant de qualifier et re-qualifier les bénéficiaires pour corriger les erreurs d'inclusion. Lier une subvention à une base de données unifiée pour l'ensemble des aides versées par le gouvernement peut augmenter l'efficacité du ciblage et de l'administration.

Evaluation des revenus par enquête (MT) et par approximation (PMT)

Pour simplifier, la présente note parle d'évaluation de revenus, alors que la terminologie anglaise utilise le terme de « means », qui en fait sont les moyens des ménages. Ceux-ci comportent les revenus, mais peuvent aller au-delà. L'évaluation des revenus (Means Testing, MT) directe ou par approximation (Proxy Means Testing, PMT) sont des systèmes d'évaluation des revenus et des actifs ayant fait leur preuve. La vérification des revenus réels peut cependant être difficile compte tenu des contraintes d'accès aux données. La connaissance de l'ensemble des revenus d'un ménage n'est pas toujours aisée, par exemple du fait de l'existence de soutiens à d'autres membres de la famille et de revenus indirects. Par ailleurs, évaluer les revenus de façon directe et systématique peut être coûteux. L'évaluation des revenus (ou ressources) par approximation (PMT) gagne donc en popularité.

L'évaluation des revenus par approximation (PMT) ne cherche pas directement à déterminer les revenus, mais plutôt, à faire reposer la sélection des bénéficiaires sur des caractéristiques facilement observables (ciblage de proximité), qui sont corrélées aux revenus et à la pauvreté. Ce sont ces caractéristiques qui servent de variable d'approximation (proxy means). Une formule attribue des points pour chaque caractéristique importante du ménage, puis la somme des points obtenus est faite, donnant lieu à la détermination de l'éligibilité. Le PMT est efficace parce que les données sur la consommation sont plus représentatives des conditions de vie que les informations sur les revenus. La vérification par une tierce personne sur le terrain est généralement plus fiable qu'une simple étude des formulaires d'enquête. Le PMT est applicable où il existe de bonnes informations sur les revenus et les dépenses pour définir la

⁸ Les termes, test de revenus (ou test de ressources) et test de revenus par approximation, seront abordés plus loin dans une autre section.

⁹ Notamment, le Maroc a enregistré des résultats mitigés dans la subvention des denrées alimentaires (farine, sucre et huile, respectivement). Chacune a atteint moins de personnes que le nombre représenté dans le quintile.

¹⁰ Les prestations sont accordées si le bénéficiaire a un emploi, ce qui en fait un transfert monétaire conditionnel.

formule (par ex., les données de l'Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages, comme dans le cas du Maroc).

Le Chili a fait œuvre de pionnier en développant un système appelé « ficha CAS », système qui fait appel au PMT et réduit les coûts administratifs de façon substantielle, en mettant en commun les programmes qui devront chacun tirer partie des résultats de tout le système (voir Encadré).¹¹

Encadré 6 . La « Ficha CAS » du Chili

La Ficha Caracterisaciòn Social du Chili (appelée *Ficha CAS*) est un formulaire de deux pages, utilisé pour déterminer l'éligibilité des ménages à un large éventail de programmes gouvernementaux, qui vont des subventions à l'eau aux transferts monétaires en passant par l'accès aux logements sociaux et aux services d'aide à l'enfance. Ce formulaire rassemble des informations détaillées sur les conditions de logement de chaque unité d'habitation dans lesquels vivent les ménages, sur les actifs corporels de chaque ménage et sur les membres de chaque ménage (professions, niveaux d'éducation, dates de naissance et revenus). Les points sont attribués aux ménages sur la base des informations fournies, le nombre total variant entre 380 et 770 points. Les ménages qui enregistrent moins de 500 points sont considérés comme étant extrêmement pauvres, et ceux qui se trouvent dans l'intervalle 500 et 540 sont considérés comme pauvres. La fiche de chaque ménage est mise à jour tous les trois ans.

Le ministère du Plan (MIDEPLAN) est responsable de la conception de la *Ficha CAS*. Les employés municipaux, formés par le ministère, s'occupent de la distribution du formulaire. Pour éviter les abus, les municipalités séparent généralement les opérations de collecte d'informations de celles d'évaluation de l'éligibilité.

Les divers programmes nationaux, dont le ciblage fait recours au système d'attribution de points de la *Ficha CAS*, exploitent le système de différentes façons. Les programmes nationaux de transferts monétaires appliquent la formule à la lettre. L'éligibilité dépend uniquement du nombre de points obtenus. La *Ficha CAS* est également utilisée dans le ciblage des filets de sécurité financés au niveau local, mais, dans ce cas, les employés sociaux et autres professionnels ont souvent la latitude de donner du poids à d'autres critères d'admission, comme un cas de maladie chronique, l'état civil des membres de la famille et leurs véritables ressources financières au moment de l'enquête. L'un des avantages de l'utilisation de la *Ficha CAS* pour l'exécution de bon nombre de programmes est qu'elle permet de réduire le coût de l'évaluation du ciblage. Le coût d'un entretien pour remplir la *Ficha CAS* est d'environ 8,65 \$US par ménage. Étant donné que les charges administratives fixes du ciblage sont étalées sur plusieurs programmes, le système de *Ficha CAS* est très rentable. En 1996, les charges administratives s'élevaient à peine à 1,2 % des prestations offertes en utilisant le système de *Ficha CAS*. Si les charges administratives du système de *Ficha CAS* devaient être supportées uniquement par les subventions de l'approvisionnement en eau par exemple, elles représenteraient 17,8 % de leur valeur.

Source : Banque mondiale, 2005.

Principales leçons sur le ciblage des bénéficiaires potentiels de la protection sociale alternative

- ③ *Le ciblage est capital dans la conception des programmes alternatifs aux subventions des prix de l'énergie.*
- ③ *Comme première étape, en l'absence d'une capacité institutionnelle de mise en œuvre de mesures de ciblage sophistiquées, un transfert monétaire égal et uniforme à tous les ménages serait plus ciblé que les subventions générales existantes.*
- ③ *Parmi les différentes méthodes de ciblage existantes, l'évaluation des revenus (ou ressources) par approximation (PMT) pour identifier les potentiels bénéficiaires du mécanisme de protection sociale est plus avantageuse que la mise en œuvre d'un mécanisme plus lourd comme l'évaluation directe des revenus (MT). Les avantages du PMT comprennent :*
 - *L'exactitude. PMT est presque aussi précis dans l'identification des pauvres que MT, sans pour autant avoir à consigner et vérifier les revenus réels.*
 - *L'élimination du risque de désincitation au travail (dans le cas où un des critères de l'évaluation directe est « avoir un emploi régulier »).*
 - *La possibilité d'être utilisé dans le secteur informel.*
 - *La production d'une base de données qui peut être utilisée pour cibler différents programmes (programmes d'intervention sur le marché du travail, programmes de santé, etc.).*

¹¹ Bien qu'apparemment similaire au Cadastro Unico utilisé au Brésil, l'évaluation des revenus par approximation du registre brésilien sont considérés par les chercheurs comme étant insuffisants pour un ciblage exact des programmes et des prestations.

- ③ *Les défis du PMT se trouvent au niveau de ses charges administratives relativement élevées, du risque d'erreurs de précision et de fuites (inclusion/exclusion), et la nécessité d'une diffusion et d'une communication auprès du grand public.*

6. Mesures compensatoires directes: les transferts monétaires

Les tentatives de réduction des subventions au prix du carburant par le biais d'un prix différentiel aux points de vente, uniquement pour une catégorie de consommateurs, se sont révélées largement inefficaces dans la plupart des pays qui en ont fait l'expérience. Elles ont conduit au développement de « marchés » informels de carburant à bas prix, à la contrebande, au frelatage, etc. Ces tentatives ne sont pas considérées comme une option viable dans la présente note.

Les mécanismes recommandés sont alors les transferts monétaires indirects, directs et/ou conditionnels combinés avec le ciblage.

Les transferts monétaires indirects et directs

Les transferts monétaires peuvent être « indirects », dans le sens où ils prennent la forme d'un bien subventionné, par exemple des bons permettant d'acheter le carburant (GPL, etc.) à bas prix. Ou les transferts peuvent être directs, par exemple la famille éligible reçoit une somme forfaitaire qu'elle est libre d'utiliser.

Les transferts monétaires directs comportent un mécanisme administratif de transfert du gouvernement au consommateur : comptes bancaires créés pour les bénéficiaires, cartes magnétique à puce avec fonds pouvant être obtenues périodiquement, guichet de remise des transferts (poste ou représentation de l'administration).

Les transferts monétaires peuvent également être soit conditionnels soit inconditionnels. Les transferts monétaires conditionnels (TMC) conditionnent l'attribution de l'aide à des actions mises en œuvre par les bénéficiaires (par ex., scolarisation des enfants, participation à des examens médicaux préventifs pour les femmes enceintes).

Les transferts monétaires semblent présenter de nombreux avantages. Ils laissent le choix au consommateur. Ses charges sur le budget de l'État s'apprécient avec plus de certitude que dans le cas des subventions généralisées. De plus, ils peuvent être orientés vers les pauvres. Toutefois, leur valeur réelle peut s'éroder rapidement pendant les périodes de forte inflation et peut céder à la corruption. Ces transferts doivent être conçus de façon à être progressivement éliminés et finalement, s'intégrer dans de nouveaux ou d'anciens programmes d'assistance sociale, à la fin de l'ajustement économique provoqué par la réforme des subventions aux prix. En pratique, cependant, l'élimination progressive des filets de couverture sociale temporaires ne s'est pas révélée aisée.¹²

La mise en œuvre de transferts monétaires en réponse aux récentes flambées des cours du pétrole n'a pas été une pratique courante, mais les pays comme le Chili, la Chine, le Ghana et l'Indonésie les ont utilisés – parmi les 38 pays étudiés dans le rapport ESMAP, 2006 – avec un certain succès.

Le **Chili** a effectué des transferts monétaires en 2005 et 2006. A chaque reprise le transfert monétaire a été réalisé en une fois et n'a pas été répété. Chaque ménage éligible a reçu 28 \$US en 2005 et les ménages consommant moins de 150 kilowatts/heure (kWh/h) ont eu droit à une somme d'argent supplémentaire. En 2006, une autre somme de 35 \$US a été attribuée à 1,25 million de familles vivant avec moins de 350 \$US par mois, puisque l'impact des hausses de prix se ressentait encore au sein de la société.

En 2006, le gouvernement **chinois** a pris une série de mesures, dont l'introduction de transferts monétaires, en faveur des consommateurs de produits pétroliers à revenu faible (tels que les agriculteurs) et les secteurs les plus durement frappés par la hausse des prix du pétrole (tels que les pêches, l'exploitation forestière et les transports publics). En avril 2006, le gouvernement a annoncé que les producteurs de céréales devaient recevoir plus de 3,3 milliards \$US de subventions directes pour le diesel, les engrais et les pesticides. En juin, le Ministre des Finances a déclaré que le gouvernement avait

¹² Gupta et al., 2000.

versé plus de 1 milliard \$US sous forme de subventions pour enrayer les effets de la hausse des prix du pétrole sur les pêches, l'exploitation forestière et les transports urbains et ruraux.

Le programme de transferts monétaires de l'**Indonésie** a ciblé les ménages pauvres et quasi-pauvres (environ 1/3 de la population) en fournissant environ 30 \$US par ménage (montant supérieur à l'impact moyen de la hausse des prix) tous les trois mois pendant un an. Il y a eu beaucoup de pression pour qu'un ménage soit déclaré éligible une fois que le programme a commencé à être connu, avec pour résultat plus de 20 millions de bénéficiaires confirmés. Ce programme comportait également un ciblage régional (voir Encadré).

Encadré 7. Succès de l'Indonésie dans la réforme des prix du carburant

L'histoire de l'Indonésie a été marquée par des protestations violentes contre des tentatives de hausses des prix du carburant. Cependant, en 2005, le gouvernement a réussi à augmenter les prix de 29 % en mars et de 114 % en octobre. Nul n'ignorait que la subvention des prix du carburant, bien qu'étant destinée aux pauvres, était largement contreproductive et engendrait les problèmes habituels de contrebande, de frelatage de carburant et de pénurie. En outre, elle n'avait pas pu empêcher les spéculations sur les prix dans les zones les plus pauvres. L'acceptation générale de la réforme et des véritables flambées des prix qu'elle a entraînée a bénéficié de la crédibilité du gouvernement nouvellement élu et de la décision prise en 2006 de réorienter l'épargne issue de la réduction de la subvention vers la mise sur pied d'un programme sans précédent de transferts monétaires inconditionnels destiné aux pauvres. Le transfert a été versé directement aux ménages éligibles à travers un vaste réseau de services postaux (le rapport ESMAP de 2006 présente de façon détaillée certains obstacles à l'exécution et la façon dont ils ont été surmontés au cours du programme).

Le gouvernement a organisé des campagnes d'information sur toute l'étendue du territoire national pour informer le public au sujet de ce mécanisme de compensation qui, pour les pauvres, allait au-delà de la compensation des hausses des prix. Le gouvernement a également organisé des évaluations continues de l'exécution des programmes de transferts monétaires et a trouvé des solutions aux problèmes identifiés. La perception générale a longtemps été que toute extension des dépenses des filets de sécurité existants risquerait d'être accaparée par les ménages à revenus élevés. En outre, le gouvernement a puisé dans l'épargne réalisée pour financer les programmes de réduction de la pauvreté dans les secteurs de l'éducation, du développement rural et de la santé. Le gouvernement a indiqué que le programme de transferts monétaires deviendra conditionnel après un an. Ainsi, le gouvernement est en train de passer des subventions généralisées des prix à une assistance ciblée, tout en envisageant une stratégie de sortie. Ce programme a permis d'éviter la répétition des actes de vandalisme, des morts et des perturbations sociales généralisées qui accompagnaient les précédentes hausses des prix du carburant.

Source : ESMAP, 2006 et Smyser, 2001.

Transferts monétaires conditionnels

Les transferts monétaires conditionnels (TMC) sont utilisés de manière croissante pour obtenir un impact accru de la protection sociale sur le développement. Fondamentalement, les TMC requièrent un certain nombre d'actions à entreprendre par le bénéficiaire pour pouvoir obtenir le transfert.

Les exemples d'utilisation des TMC pour compenser les réformes des subventions aux prix des carburants couverts dans ce rapport sont le Brésil, le Chili et l'Indonésie. La Turquie offre un exemple bien documenté et réussi d'utilisation des TMC dans le cadre de son filet de protection sociale (mais qui n'est pas fortement lié à la réforme des prix des carburants).

Deux revues plutôt complètes des TMC les évaluent dans le cadre de leur utilisation dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi et bien d'autres programmes d'assistance sociale (Das et al., 2005 ; Rawlings et al., 2006). Les exemples sont tirés de pays d'Amérique latine, d'Europe, d'Afrique, d'Asie et du Pacifique. Les résultats en termes d'impacts sociaux mesurables ont été très positifs.

L'expérience avec les TMC reste tout de même limitée et aucun des programmes étudiés n'est en œuvre depuis plus de quelques années. Les rapports existants attirent l'attention sur de nombreuses questions qui doivent soigneusement être prises en considération lors de la conception des TMC :

- Les contraintes en matière de fourniture de services auxquels l'accès déclenche les transferts monétaires peuvent réduire l'impact sur la participation des ménages admissibles. Ces contraintes peuvent aussi affecter négativement l'équité de tels systèmes de protection sociale.

- Une capacité administrative et une gouvernance inadéquates peuvent également constituer des facteurs limitant la capacité du système de protection sociale alternatif à atteindre les plus pauvres.

Acheminer les transferts monétaires à travers les bons et les cartes à puces

Les mécanismes d'exécution des transferts pour l'achat de carburant comprennent les systèmes de bons et les cartes à puces. Le rapport ESMAP de 2006 fournit certains exemples et résume les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes.

Les systèmes de coupons (par ex., les coupons taux préférentiels) ont été utilisés pour des achats limités de pétrole lampant dans certains pays. Le coupon donne droit aux ménages identifiés à bénéficier d'un approvisionnement limité à un prix subventionné. Une variante de ce système consiste à donner aux ménages une carte certifiant leur éligibilité et les qualifiant pour acquérir une quantité donnée d'un bien consommé par les ménages pauvres à prix subventionné.

Ce système nécessite une méthode efficace d'attribution et de fourniture de coupons aux ménages appropriés. Si les points de ventes sont approvisionnés en carburant aux prix du marché, ils doivent être compensés pour ces ventes à des prix inférieurs. Cette prestation nécessite la mise en place d'un mécanisme administratif supplémentaire qui peut être lourd, à moins que le nombre des points de ventes agréés ne soit réduit. Cependant, la restriction du nombre de points de ventes agréés pourrait empêcher les ménages de tirer pleinement parti du système, du fait des désagréments des déplacements réguliers vers les points de ventes appropriés. Une autre difficulté avec le système de prix multiples avec coupons pour le carburant subventionné est que les détaillants ont tendance à détourner les approvisionnements destinés à des fins spécifiques vers le marché ouvert, plus particulièrement lorsqu'il y a pénurie, puisqu'ils peuvent en obtenir une valeur supérieure au prix subventionné. La lenteur dans la prestation des détaillants ou le défaut de compensation augmente la tendance au détournement des produits du marché cible.

Le risque existe que les coupons soient détournés, ou volés avant qu'ils n'atteignent les ménages éligibles, ou que les ménages éligibles vendent les coupons auxquels ils sont éligibles (ce qui revient à une subvention à leurs revenus).

Les difficultés récentes rencontrées par la Chine avec les coupons soulèvent un autre problème. La spéculation de la part des consommateurs – l'achat à la fois d'un grand nombre de coupons au moment où on s'attend à la hausse des prix – a conduit Sinopec à limiter chaque opération d'achat à 20 litres de carburant à Pékin et à 25 litres à Shenzhen.

Les cartes à puces sont considérées comme un moyen d'exercer un contrôle accru sur les subventions ciblées. Elles peuvent être utilisées pour les transferts directs ou indirects. Elles peuvent être prépayées, ou les comptes peuvent être soldés périodiquement, à la fin de chaque mois par exemple. Chaque carte peut contenir des informations sur l'identité du bénéficiaire, ou l'immatriculation du véhicule (ou du bateau de pêche) qui peut avoir accès au bien subventionné par exemple, ou contenir des informations sur le quota alloué et quelle quantité du quota a été achetée. La différence peut être relevée après chaque transaction et un prix plus élevé imposé au cas où le quota viendrait à être dépassé. Bien que jusqu'ici, l'expérience reste limitée, les cartes à puces pourraient offrir une meilleure chance de réduction des fuites en veillant à ce que l'assistance du gouvernement atteigne les bénéficiaires prévus.

La Malaisie, l'Indonésie et l'Iran ont fait l'expérience des cartes à puces.

Encadré 8. L'expérience des cartes à puces en Malaisie

L'expérience de la Malaisie dans l'usage des cartes à puces pour acquérir, entre autres produits, du diesel et des carburants destinés aux véhicules de transport public et aux bateaux de pêche, a été citée dans le rapport ESMAP de 2006. Cette carte est appelée en Malaisie MyKad. MyKad consolide les permis de conduire et la carte d'identité pour le paiement des factures (porte-

monnaie électronique), les péages, le parking/transport public, les transactions bancaires par le biais des distributeurs de billets et les soins de santé. Le projet, dénommé la Carte gouvernementale à usage multiple, fait partie de l'initiative du Super Corridor Multimedia conçue pour attirer le développement de la technologie de pointe en Malaisie. Le déploiement de MyKad a commencé en 1999, lorsque le gouvernement avait attribué ce projet à un groupe de cinq fournisseurs de technologie de renommée internationale. De nombreuses agences gouvernementales en Malaisie ont également eu à travailler en collaboration sur ce projet, avec la Direction nationale des inscriptions comme chef de projet. Les deux défis relevés étaient d'ordre technologique et comportemental.

Le projet a utilisé la toute dernière technologie de puce biométrique, afin d'assurer la précision et la sécurité des données qui se trouvent sur la carte, y compris l'empreinte digitale, la photo, permettant la vérification de l'identité du titulaire de la carte à l'aide d'un dispositif de reconnaissance de la carte plutôt qu'à l'œil nu. Le gouvernement a commencé à délivrer les MyKad à tous les citoyens ayant atteint l'âge de 12 ans et à toute personne ayant perdu son ancienne carte nationale d'identité. Les médias ont été appelés à contribution pour sensibiliser les populations aux avantages de la carte à usages multiples. Les avantages sont les suivants :

- Le remplacement de plusieurs autres cartes, telles que la carte nationale d'identité et le permis de conduire.
- La disponibilité des données requises sur le passeport permettant de traverser aisément les postes de contrôle des services d'immigration vers l'extérieur ou vers l'intérieur de la Malaisie.
- L'usage de la carte pour mémoriser les dossiers médicaux individuels (traitements, antécédents médicaux, etc. – assurance de soins médicaux immédiats en cas d'urgence).
- Le paiement des postes de péage routiers, le parking et le transport public, les transactions par les distributeurs de billets avec la carte à puce et le « porte-monnaie électronique » pour tout achat moins important des produits d'usage quotidien, les prépaiements de sommes équivalentes à un maximum de 500 \$US.

La première étape a permis à 19 millions de personnes d'obtenir leur carte. Le démarrage a été lent. En mai 2006, le Gouvernement malaysien a attribué un contrat de 5 millions \$US à un consortium de compagnies pour lancer une nouvelle étape de ce projet et permettre aux 25 millions d'habitants de la Malaisie de bénéficier des cartes à puces.

Principales leçons sur les transferts monétaires :

- ③ *Les transferts monétaires semblent présenter de nombreux avantages. Ils laissent le choix au consommateur. Ses charges sur le budget du gouvernement s'apprécient avec une plus grande certitude que dans le cas des subventions généralisées. De plus, ils peuvent cibler les pauvres.*
- ③ *Les transferts monétaires impliquent la mise en œuvre d'un mécanisme administratif d'acheminement de l'aide monétaire du gouvernement au consommateur : création de comptes bancaires à l'intention des bénéficiaires, distribution des cartes à puce ou gestion de la distribution de l'aide dans les bureaux de poste ou de l'administration.*
- ③ *La compensation des hausses de prix des carburants par la mise en œuvre de transferts monétaires spécifiquement conçus pour répondre aux récentes flambées des cours du pétrole n'a pas été chose courante, mais des pays comme le Chili, la Chine, le Ghana et l'Indonésie les ont utilisés avec un certain succès.*
- ③ *Dans le cadre des réformes des subventions aux prix de l'énergie, les transferts monétaires inconditionnels ont été utilisés (soit directs – transfert monétaire, soit indirect – par le biais de coupons couplés à des cartes à puce accordant certaines quantités de carburants/GPL à des prix subventionnés).*
- ③ *Les transferts monétaires conditionnels ont récemment fait l'objet d'attention, mais ils semblent inadaptés pour fournir une bonne alternative aux subventions universelles des prix du carburant. Les coûts de la mise en œuvre d'un système de transferts monétaires conditionnels sont plus élevés que ceux des transferts inconditionnels. Ils sont plus appropriés pour des situations (1) où un mécanisme développé de protection sociale intégrant les transferts monétaires non conditionnels existe déjà et (2) où un substitut non énergétique aux subventions du prix du carburant peut être conçu et offert à tous les consommateurs (par ex., les services de santé à l'ensemble de la population d'un village éloigné dont la majorité des habitants ont des revenus faibles).*

7. Mesures compensatoires indirectes

Les mesures compensatoires indirectes peuvent être liées à une forme d'énergie faisant l'objet de la réforme (par exemple, une action sur les marchés du GPL) ou à une autre forme d'énergie (comme l'électricité) ou encore davantage liées à l'ensemble des besoins sociaux des pauvres visés (par exemple, offrir des fonds pour l'éducation, la santé, les dépenses alimentaires et le transport) (voir Tableau ci-dessous).

Tableau 4. Exemples de compensation indirecte des hausses des prix du carburant

Pays	Mesures de compensation indirectes
Bolivie	Distribution du GPL par le biais des organisations communautaires
Chine	Assistance à des secteurs spécifiques (agriculture, transports, pêches, foresterie)
Malaisie	Faibles tarifs de transport
Ghana	Appui à l'éducation, à la santé, aux transports, à l'électricité en zone rurale
Jordanie	Appui aux salaires (fonctionnaires, retraités)
Sri Lanka	Subventions des denrées alimentaires
Vietnam	Assistance aux pêcheurs

Source : Banque mondiale.

Compensations liées à l'énergie

Les mesures liées au GPL pourraient englober celles susceptibles de réduire la probabilité de retour aux carburants de catégorie inférieure, notamment l'offre d'assistance à l'achat des bouteilles de grande capacité pour bénéficier d'une remise plus importante. Très probablement, vu l'étendu de l'usage de GPL au **Maroc**, introduire des mesures supplémentaires de suppression des barrières à l'utilisation du GPL n'est pas une option. Cependant, étant donné la menace d'abandon du GPL par certains consommateurs en cas de forte hausse de son prix, de telles mesures doivent être étudiées et réexaminées à la lumière de la situation actuelle du marché. Les programmes qui ont réussi à favoriser davantage l'introduction du GPL en tant que carburant écologique, pourraient servir d'exemples supplémentaires. Par exemple, les prix du GPL dans certaines zones pourraient être revus à la baisse en subventionnant les coûts des transports afin de réduire les écarts des prix, par exemple pour les utilisateurs du GPL des zones rurales, comme mécanisme de ciblage géographique.

Dans une situation où les prix sont encore administrés, le gouvernement peut utiliser la possibilité de réduire les marges de détail. Le contrôle des prix et des pratiques des détaillants qui vendent aux catégories sociales défavorisées et la conception de meilleurs moyens pour communiquer l'information sur les prix à ces consommateurs constitueraient une avancée dans ce sens. Cette possibilité est cependant largement théorique. En pratique, il existe peu d'exemples de cette nature qui ont permis de réellement aboutir à une baisse du coût des subventions. Le Ghana est un exemple où la protection du consommateur contre les ventes à découvert a été instituée par la demande d'une mesure standard appliquée à travers la réhabilitation d'un Comité national de contrôle des pertes de pétrole.¹³

Programmes sociaux

La compensation par le biais d'autres programmes sociaux est appelée à fournir l'assistance par des mécanismes établis, mis sur pied pour orienter leur assistance sur les plus méritants. Les programmes sociaux peuvent également se révéler nécessaires dans des zones spécifiques où l'acheminement de transferts monétaires peut rencontrer des obstacles.

Le rapport Komives et al. de 2005 souligne que, « bien que les services de base répondent à certains critères de transferts en nature, ils ne sont pas les seuls biens et services à pouvoir le faire. Les aliments, les transports urbains, la santé et l'éducation sont également d'autres candidats potentiels. Aussi, dans des cas où les ressources budgétaires sont rares, les gouvernements peuvent définir la priorité parmi les moyens alternatifs de prestation de transferts monétaires sur la base de leur relative efficacité en tant qu'instrument de politique sociale ». Les rapports ESMAP, 2006, et Coady et al., 2006, donnent certains exemples de compensation à travers d'autres programmes sociaux.

Par exemple, au **Ghana**, où il n'existait pas de filet de sécurité permanent, le gouvernement a accompagné les hausses de prix des carburants par une série de mesures de dépenses. Les frais de scolarité dans les écoles primaires et du premier cycle du secondaire ont été supprimés. Des fonds supplémentaires ont été mis à la disposition d'un programme existant, le Plan de santé communautaire (Community Health Compound Scheme), pour améliorer les soins de santé primaires dans les zones les

¹³ ESMAP, 2006.

plus pauvres. Le Plan de santé communautaire (qui a pour cible les zones dépourvues des services de santé de base et dispose d'un infirmier communautaire, d'infrastructures de base, de formation et des transports de base) et un programme de « dotation forfaitaire » à l'éducation ont été identifiés comme d'éventuels axes d'utilisation des économies budgétaires issues de la suppression de la subvention du carburant. Ce dernier programme existait alors depuis septembre 2004 dans 40 des districts les plus dépourvus du pays (sur un total de 138).

Principales leçons sur les mesures compensatoires indirectes :

- ③ Les mesures compensatoires indirectes semblent indispensables en matière de protection sociale quand, et où, les autres mesures d'aide directe comme les transferts monétaires affichent leurs limites.
- ③ Différentes mesures ont été essayées avec succès, principalement les mesures sociales axées sur les besoins spécifiques d'une certaine partie de la population (santé, scolarité, etc.). Elles offrent un complément utile à des mécanismes compensatoires directs.

8. Mesures compensatoires indirectes: renforcer l'accès à l'électricité

L'une des options envisagées pour compenser indirectement les ménages à faible revenu au Maroc consiste à limiter les impacts budgétaires des hausses de prix du GPL en fournissant de l'électricité à tarif réduit, et à recourir à l'éligibilité au tarif électrique social pour cibler les utilisateurs du GPL à faible revenu.

De nombreux pays fournissent des subventions sur les tarifs d'électricité aux pauvres, communément appelée tarif social. Il existe des variantes dans la façon dont ce tarif est mis en œuvre. Soit il s'applique à différentes tranches de consommation (tarif à tranches croissantes). Soit il s'applique au volume consommé (tarif différencié suivant le volume). La première approche définit un tarif bas, social, subventionné, pour la première tranche de consommation d'électricité. La taille de cette première tranche varie considérablement suivant les pays, ou les régions, en fonction des usages de l'électricité, du climat, etc. et s'applique à des consommations comprises généralement entre 50 et 300 kWh par mois. Toute consommation dans cette tranche est facturée au tarif social, que le consommateur consomme davantage ou non. Dans l'approche du tarif différencié selon les volumes, le principe est similaire, sauf que si le consommateur dépasse le plafond de la première tranche, le tarif normal s'applique à l'ensemble du volume consommé. Baisser le tarif social comme façon de compenser indirectement des hausses de prix des carburants est simple à mettre en œuvre. Les subventions aux prix de l'électricité sont déjà administrées, un avantage pour un pays qui considère que la faiblesse de ses institutions pose un risque pour l'efficacité d'une alternative aux subventions de prix.

Pourtant, cette option n'est pas dépourvue de problèmes.

Les tarifs sociaux peuvent sembler être auto-ciblés, puisque les consommateurs des quantités dont les prix sont subventionnés sont a priori ceux qui légitimement ont besoin de l'aide sociale. La réalité montre que cela n'est pas systématiquement le cas. Les fuites potentielles sont importantes étant donné que cette subvention s'applique à tous les ménages. Les résultats de Komives et al. (2005) montrent que les deux formes de tarif social mentionnées ci-dessus sont invariablement régressives et rarement meilleures qu'une subvention versée à tous les consommateurs indépendamment de leurs revenus. La raison principale est qu'il est difficile d'égaliser consommation faible d'électricité et pauvreté, et vice versa, ce qui conduit à des erreurs d'inclusion ou d'exclusion.

Les fuites peuvent être minimisées en réduisant la taille de la tranche subventionnée, mais la pression politique pour augmenter la taille de cette tranche rend cette approche difficile à moyen et à long terme. Par ailleurs, en réduisant la taille pour minimiser les fuites, bon nombre de ménages pauvres, par exemple les familles nombreuses vivant sous un même toit ou les petites entreprises locales, pourraient finalement dépasser les limites de la consommation et perdre l'accès à la subvention.

Peu de pays ont eu à recourir au tarif d'électricité comme moyen spécifique d'atténuation des impacts des prix forts de carburant. L'un des exemples en est le **Honduras** qui a fourni des subventions d'électricité aux ménages dont la consommation mensuelle était inférieure à 150 kWh, suite à la hausse des prix du pétrole. Plus tard, le gouvernement du Honduras a élevé le seuil à 300 kWh par mois. Cet exemple met à nu l'une des nombreuses défaillances de la subvention de l'électricité par un tarif social et la possibilité de recourir à ce mécanisme pour cibler les ménages pauvres. Une consommation de 300 kWh dépasse de loin les besoins en électricité mensuels de la plupart des ménages pauvres au Honduras, sauf les familles nombreuses. Elle aboutit à offrir accès à la subvention à de nombreux, sinon à la plupart des consommateurs à revenus élevés. Par conséquent, l'augmentation du seuil, comme cela a été le cas au Honduras, traduit probablement le manque de fermeté des autorités face au mécontentement des consommateurs à revenus élevés. Il s'agit d'une pression habituelle à laquelle les gouvernements doivent faire face.

L'étude de Komives et al. (2005) montre que le seul moyen réellement capable d'améliorer l'efficacité à acheminer l'aide à ceux qui en ont réellement besoin est de mettre en œuvre un meilleur ciblage, indépendamment des niveaux de consommation d'électricité. En d'autres termes, leur conclusion nous renvoie aux questions discutées dans le chapitre 5. Le ciblage géographique de la subvention de l'électricité n'améliore généralement pas de façon considérable l'efficacité de la subvention et pourrait

même être pire si les ménages pauvres ne sont pas assez regroupés pour être inclus convenablement. Les tests de revenus (MT et PMT) semblent être plus appropriés pour réduire les fraudes et les erreurs d'inclusion/exclusion. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater qu'aujourd'hui, le Brésil utilise l'enregistrement dans le système existant d'identification des bénéficiaires de la protection sociale, Cadúnico, comme condition à l'accès au tarif social de l'électricité.

Il existe cependant d'autres moyens de promouvoir l'accès à l'électricité. L'un d'entre eux consiste à renforcer les subventions à la connexion qui sont généralement progressives, à moins qu'il n'y ait des obstacles tels que le régime foncier qui excluent un grand nombre de bénéficiaires éventuels. Un autre moyen consiste à appliquer une subvention sur la qualité de service plutôt que sur le niveau de consommation. En **Indonésie**, le système tarifaire définit les catégories de consommateurs en fonction de leur circuit de connexion au service et procure ainsi un moyen plus efficace à la compagnie électrique (PLN) pour cibler le tarif social et éviter les « passagers clandestins ». Par exemple, la catégorie R-1 est limitée à une capacité fixe de seulement 450 VA, et seule cette catégorie bénéficie du tarif social. En général, l'existence de plus d'une catégorie de tarif au sein d'un même groupe de consommateurs à une même capacité (ex. R-1 à R-4, U-1 et U-2, I-1 et I-2) peut être un outil de segmentation utile du marché pour des subventions plus efficaces si ces dernières sont justifiées. Au **Maroc**, à Casablanca, la LYDEC a mis en œuvre un « niveau de service réduit » (compteur-maître pour un groupe de ménages) qui pourrait être étendu à d'autres bidonvilles de la ville qui sont parmi les plus pauvres du pays.

Si les tarifs de consommation de l'électricité ne sont pas basés sur le recouvrement intégral des coûts, alors, une subvention pour tous les consommateurs est déjà inhérente à la structure du tarif. Il convient d'en tenir compte dans l'évaluation de toute aide supplémentaire. Komives et al. (2005) relève également que les charges fixes élevées souvent incluses dans les factures d'électricité (généralement distinctes du tarif) sont très régressives. La suppression de ces charges serait une source d'allègement pour les catégories sociales pauvres ciblées. Le **Brésil** évolue dans ce sens dans sa politique de tarif social, bien que les états soient responsables du recouvrement de la plupart des taxes sur l'électricité (ainsi, l'exonération n'est en vigueur que dans certains états), alors que les charges fixes sont supprimées pour les ménages pauvres par l'agence nationale de régulation.

Evidemment, tout ce qui est suggéré ci-dessus n'a de pertinence que pour les pays où le taux de connexion à l'électricité est proche de 100%. Au Maroc, même si le taux d'électrification officiel est en passe d'atteindre 100%, de nombreux ménages ne sont pas encore connectés et une approche de compensation par le seul biais du renforcement de l'accès à l'électricité court alors de sérieux risques d'exclusions.

Ces résultats ne sont pas encourageant, alors que finalement les tarifs sociaux de l'électricité sont largement utilisés dans le monde. Il convient de nuancer en disant que pour les pays manquant d'un système de protection sociale sophistiqué, le renforcement des subventions à l'accès aux services électriques représente une approche imparfaite mais pratique de renforcement de la protection sociale.

Les subventions des services électriques ne peuvent donc pas être considérées comme une panacée, mais au mieux comme partie d'un ensemble de mesures qui peuvent être mises en œuvre pour garantir l'accès aux services de base aux catégories sociales défavorisées.

Principales leçons sur l'utilisation de l'accès à l'électricité comme compensation indirecte:

- ③ Alléger les tarifs de l'électricité peut être considéré comme une mesure temporaire de compensation. En particulier, les subventions aux charges fixes et à la qualité des services valent la peine d'être examinées parmi les mesures pour assurer le maintien de l'accès aux services énergétiques pour les catégories sociales défavorisées.
- ③ Compte tenu de la simplicité administrative de mise en œuvre de ce type de mesures, elles constituent un moyen pour commencer les réformes aux prix de l'énergie sans délai, à condition que le niveau d'accès à l'électricité soit suffisamment large.
- ③ A long terme, des mesures de compensation directe par l'intermédiaire de transferts monétaires ciblés apparaissent supérieures en termes d'inclusion et de ciblage.

9. Plan d'action des réformes/Calendrier des réformes

Sur la base des leçons tirées des sections précédentes, un plan d'action des réformes est décrit ci-après et implique les étapes suivantes :

Comme étapes des réformes, un gouvernement intéressé peut envisager :

1. **Evaluer comment adapter l'expérience d'autres pays à des contextes spécifiques.** Un forum des parties prenantes peut examiner les réformes au Chili, en Chine, au Brésil et en Jordanie par exemple. L'évaluation pourrait être axée sur les décisions clé, c'est-à-dire les modes de détermination des impacts sociaux, des populations cibles pour l'atténuation des impacts, la conception de mesures d'atténuation et les mécanismes d'acheminement de l'aide, les niveaux de compensation, et la stratégie à long terme pour intégrer progressivement les mesures temporaires dans les programmes de protection sociale.
2. **Lancer une campagne d'information sur 3 fronts ;**
 - Avant la réforme, sur le besoin de changement.
 - Une fois le plan de réforme mis en place, sur la nature des changements, sur les personnes qui seront affectées, sur la façon dont les pauvres seront protégés des impacts de ce changement et sur les modalités concrètes d'octroi des avantages sociaux..
 - Une troisième campagne pour informer le reste des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre (tels que les fournisseurs de GPL, les fournisseurs de l'énergie alternative, notamment les distributeurs d'électricité et les fournisseurs de la biomasse, ainsi que les agences de service social), afin qu'ils puissent à leur tour expliquer les raisons du changement de prix et comment les segments de la population affectés peuvent obtenir de l'aide. La campagne d'information de l'Indonésie pourrait constituer un bon cas d'étude à approfondir.
3. **Déterminer la portée des impacts sur la pauvreté, la santé et l'environnement et identifier les populations cibles éligibles à l'assistance sociale.** En particulier, il est fondamental de déterminer si l'on doit se concentrer exclusivement sur les populations déjà pauvres, ou si d'autres populations vulnérables doivent également être couvertes. Il est important d'aborder de manière distincte les impacts en zone rurale et urbaine. Les cartes de la pauvreté existantes pourraient aider à déterminer la portée et faciliter le ciblage géographique des mesures d'atténuation sociale. Au Maroc, parmi les autres sources potentielles d'informations, on peut citer, l'enquête INDH et celle sur les revenus et les dépenses des ménages. Il pourrait également être utile de développer des outils plus sophistiqués pour estimer les impacts indirects, par exemple sur les activités utilisant le GPL et gérées par des personnes à faibles revenus. Une analyse macro-économique serait utile. Des modèles sont disponibles et pourraient être adaptés.
4. **Mettre en adéquation les mesures compensatoires avec les populations cibles.** Le gouvernement devra envisager un ensemble de mesures adapté à chaque catégorie de population concernée.
5. **Déterminer le niveau d'assistance à fournir à chaque catégorie de la population cible.** Cette étape implique d'équilibrer le souci d'économies budgétaires et la nécessité de compensation.. La détermination de l'assistance en valeur nominale signifie que l'inflation réduira le coût du programme à long terme en termes réels. La conception des mesures compensatoires doit éliminer les « passagers clandestins » autant que possible.
6. **Déterminer le meilleur mécanisme pour chaque catégorie de la population cible et les besoins en capacités administratives pour chaque mécanisme,** y compris le besoin de personnel et de formation.

- Si le choix porte sur la mise en œuvre des subventions ciblées au GPL, l'utilisation du mécanisme de prestation le plus efficient (ex. les cartes à puce et les coupons réduisent la charge sur les populations cibles, et évitent les distorsions involontaires «du marché»).
 - Si des programmes sociaux sont choisis, il faudra faire en sorte que l'intervention choisie corresponde aux caractéristiques des catégories sociales visées. Ex. :
 - i. Pour les populations rurales : les programmes d'assistance dans les domaines de l'agriculture, la santé, l'éducation, les infrastructures (pour l'eau et l'électricité – en renforçant des programmes récents axés sur ces besoins en infrastructure). Examiner l'opportunité d'étendre le réseau électrique vers les zones les plus reculées, si possible, à travers une obligation de service public et indemniser les fournisseurs pour le coût marginal.
 - ii. Pour les populations urbaines : création d'emplois, développement économique.
 - Quel que soit le mécanisme choisi, il faudra s'assurer que la capacité administrative est robuste ou que les capacités existantes soient utilisées au maximum.
7. **Mettre en œuvre des mesures supplémentaires de compensation indirecte** (ex. réduire le remplacement des hydrocarbures ou ses impacts dans des cas inévitables à travers un autre mécanisme, mécanismes de contrôle des prix afin d'éviter les spéculations et assistance aux foyers améliorés pour la consommation du bois de feu).
8. **Déterminer un calendrier des réformes, des mesures de compensation et de sortie des mesures de compensation.** Le calendrier ci-dessous fournit une indication d'une éventuelle programmation d'un tel effort.

Un calendrier détaillé de la préparation de la réforme est présenté dans la page suivante.

Tableau 5. Calendrier pour la préparation et la mise en œuvre de la réduction des subventions et programme d'atténuation d'impact

	Jan	Fév	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sep	Oct	Nov	Dec
Évaluation de l'expérience internationale de réforme												
Forum des parties prenantes	X											
Analyse des modèles des pays sélectionnés par le gouvernement		X	X									
Campagne d'information et de sensibilisation des populations cibles et des partenaires à impliquer												
Campagne initiale sur la nécessité de la réforme de la subvention		X	X	X								
Campagne sur le plan de la réforme de la subvention					X	X	X					
Campagne d'exécution (mesures compensatoires, etc.)								X	X	X	X	
Détermination de la portée hypothétique de l'atténuation des impacts												
Catégoriser la population cible et évaluer les impacts probables		X	X									
Concevoir des mesures d'atténuation pour chaque catégorie d'utilisateurs des GPL												
Évaluer les différentes mesures de compensation associées aux catégories cibles				X								
Calculer les charges administratives de l'aide et de la réforme					X							
Élaborer le plan administratif d'exécution des mesures compensatoires						X						
Calcul des impacts budgétaires de la réforme et stratégie de sortie												
Déterminer le fonds total disponible et le niveau d'assistance pour chaque catégorie ciblée							X					
Élaborer un plan à long terme de la cession de la prise en charge de l'aide des impacts par des programmes de filets de sécurité sociale												X
Exécuter la réforme des subventions et les mesures d'atténuation								X	X	X	X	

10. Bibliographie

- Alderman, Harold. *Subventions en tant que filets sociaux de sécurité: efficacité et défis*. Documents de Discussion sur la Protection Sociale. World Bank, Washington, September 2002.
- Bacon, Robert and Masami Kojima. "Phasing out Subsidies: Recent Experiences with Fuel in Developing Countries," *Public Policy for the Private Sector*, 310, World Bank, Washington, August 2006.
- Blomquist, John. *Social Assistance Targeting: International Experience with Proxy Means Testing*". World Bank Workshop on Conditional Cash Transfers, Rabat, May 22, 2007.
- Blomquist, John, *Targeting of Transfers: Methods and Evidence, Protecting the Poor and Vulnerable: Design and Implementation Issues of Selected Safety Net and Unemployment Assistance Instruments*. Mimeo, World Bank, Washington, 2007.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. World Bank, Washington, 2004.
- Coady, David, et al. *The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies; Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka*. IMF Working Paper: WP/06/247, International Monetary Fund, Washington, 2006.
- Das, Jishnu, Do, Quy-Toan, and Ozler, Berk. *Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate*. World Bank, Washington, 2004.
- de la Brière, Bénédicte and Kathy Lindert. *Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa Familia Program*. Social Protection Discussion Paper, World Bank, Washington, 2005.
- Do, Quy-Toan. *Conditional Cash Transfers Equity vs. Efficiency*. World Bank Workshop on Conditional Cash Transfers, Rabat, May 22, 2007.
- Erdogdu, Erkan. "Regulatory reform in Turkish energy industry: An analysis". *Energy Policy* 35, Energy Market Regulatory Authority, Ankara, 2006.
- ESMAP. *Coping with Higher Oil Prices*. Report 323/06, ESMAP, World Bank, Washington, 2006.
- Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos. *Estudo Referente aos programas Sociais governamentais em Funcionamento Atualmente*. Senado Federal - Secretaria de Comissões / Subsecretaria de Apoio às Comissões Permanentes/Comissão de Assuntos Sociais, Brasília, 2004.
- Gokalp, Yadigar. *Conditional Cash Transfers in Turkey*. World Bank Workshop on Conditional Cash Transfers, Rabat, May 22, 2007.
- Groupement Des Pétroliers Du Maroc. *Etude du Marché du Gaz Butane, 'Cible des points de vente.'* Casablanca, 2005.
- Groupement Des Pétroliers Du Maroc. *Etude du Marché du Gaz Butane, 'Cible des ménages.'* Casablanca, 2005.
- Gupta, Sanjeev et al. *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies A Guide for Policymakers*. International Monetary Fund, Washington, 2000.
- Komives, Kristin, Vivian Foster, Jonathan Halpern, and Quentin Wodon. *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies*. World Bank, Washington, 2005.
- Lampietti, Julian A., Banerjee, Sudeshna Ghosh, and Branczik, Amelia. *People and Power - Electricity Sector Reforms and the Poor in Europe and Central Asia*. ESMAP, World Bank, Washington, 2006.
- Lovei, L. et al. *Maintaining Utility Services for the Poor. Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank, Washington, 2000.
- Ouerghi, Azedine, *Weaving the Social Safety Net*. World Bank Workshop on Conditional Cash Transfers, Rabat, May 22, 2007.
- Rawlings, Laura and Gloria Rubio. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs*. Oxford University Press, Washington, 2005.
- Rocha, Sonia, *Impacto sobre a pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda*. Mimeo, Rio de Janeiro. No date.

- Rocha, Sonia, *Transfêrencias de Renda Focalizadas*. Seminar on Education, Poverty and Inequality in Brazil. Rio de Janeiro, October 17, 2006.
- Soares, Fabio Veras et. al. *Cash Transfer Programmes in Brazil: Impact On Inequality And Poverty*. Working paper No. 21. International Poverty Centre, UNDP, New York, 2006.
- Sumarto, Sudarno, Suryahadi, Asep, and Pritchett, Lant. *Safety Nets and Safety Ropes, Who Benefited from Two Indonesian Crisis Programs – the “Poor” or the “Shocked?”* Policy research working paper 2436, World Bank, Washington, 2000.
- Tabor, Steven R. *L'aide aux pauvres en liquidité: création et mise en place des programmes de transferts sociaux*. World Bank, Washington, 2002.
- UNEP. *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms*. Greenleaf Publishing Ltd., Sheffield, 2004.
- Yemstov, Ruslan. *Kingdom of Morocco: Reforming the subsidies*. Mimeo, World Bank, Washington, 2007.