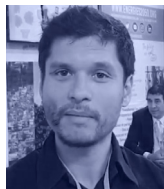




Stéphane POUFFARY est le Directeur Général et le Fondateur de l'Association ENERGIES 2050.

Ses domaines d'expertise incluent le changement climatique, le développement soutenable, les énergies renouvelables et le secteur du bâtiment. Au cours de sa carrière il a travaillé pour plusieurs institutions et a mis en place, coordonné et participé à plus de 200 projets internationaux.
stephane.pouffary@energies2050.org



Guillaume De Laboulaye est responsable de programmes d'ENERGIES 2050. Il dispose de

plus de 10 ans d'expériences dans les domaines de l'économie du développement, du changement climatique et des politiques énergétiques. Il est enseignant dans plusieurs écoles d'ingénieurs et universités en France et à l'étranger.
guillaume.delaboulaye@energies2050.org

Keywords : Subventions Énergétiques, Énergies Fossiles, Efficacité Énergétique, Changement Climatique, Méditerranée, Contributions Déterminées Nationales

FEMISE

CMCI
2, rue Henri Barbusse
13241 Marseille Cedex 01
Téléphone : (33) 04 91 31 51 95
Fax : (33) 04 91 31 50 38
www.femise.org

La réforme des subventions aux énergies fossiles : enjeux et opportunités pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

par Stéphane Pouffary et Guillaume de Laboulaye

en collaboration avec :



1. Résumé

Les subventions aux énergies fossiles sont utilisées depuis des décennies pour soutenir des activités économiques mais aussi et surtout, officiellement, pour permettre aux ménages les plus démunis d'avoir accès à des services énergétiques à faible coût. Ceci étant, quel que soit le pays dans lequel on se place, cette réalité reste très discutable sachant que la plus grande partie de ces subventions profite aux ménages les plus riches qui consomment beaucoup plus d'énergie que les ménages à revenu moyen ou faible (Coady et al., 2015). De plus, ces subventions sont incompatibles avec une société sobre en carbone et elles contribuent à pérenniser des systèmes non soutenables aussi bien du point de vue environnemental qu'économique ou social, créant une dépendance énergétique vis-à-vis des pays exportateurs. Ce policy brief s'intéresse plus particulièrement aux enjeux et aux défis de la réforme des subventions aux énergies fossiles dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Il rappellera que, bien loin de leur objectif initial, ces subventions contribuent, d'une part à freiner l'atteinte des engagements climatiques nationaux et, d'autre part, à accroître les déséquilibres sociaux et économiques.

2. Introduction

Les pays du bassin méditerranéen présentent des **situations énergétiques différentes**, certains bénéficiant de ressources en énergies fossiles (pétrole, gaz ou charbon) plus ou moins abondantes, d'autres en énergies renouvelables (solaire, éolienne, hydraulique ou biomasse) et certains profitant des deux.

La Méditerranée fait partie des «point chauds» de notre planète et les conséquences des changements climatiques y sont et y seront plus fortes qu'ailleurs (ENERGIES 2050 & Institut de la Méditerranée et le FEMISE, 2018). La réduction à la source des émissions de gaz à effet de serre (GES) à travers une refonte des systèmes énergétiques (production et consommation) est une opportunité majeure dans la lutte contre le changement climatique. Cela étant, pour répondre à leurs besoins énergétiques, les pays du bassin méditerranéen dépendent en grande partie de pays exportateurs d'énergies fossiles (pétrole, gaz et charbon), dont l'impact sur le changement climatique n'est pas des moindres. De plus, ces

trois ressources continuent de bénéficier d'importantes subventions, qu'il s'agisse de la consommation mais également de leur exploitation et production, ces dernières pesant parfois très lourdement sur les budgets des Etats. Au-delà de la problématique climatique, ces dépenses participent donc à pérenniser des modèles de fonctionnement non soutenables, aussi bien sur les plans environnemental qu'économique et social (ENERGIES 2050 & Confédération Suisse, 2017).

La réforme des subventions énergétiques est une des mesures phares envisagées par la communauté internationale et elle a été citée par plusieurs pays en tant qu'engagement formel au sein de leurs Contributions Déterminées Nationales (CDNs). Plusieurs pays du bassin méditerranéen dont le Maroc, la Jordanie (Merril et al., 2015), l'Egypte ou encore le Liban ont entrepris des mesures pour réformer leurs systèmes de subvention aux énergies fossiles. Ces réformes ont non seulement permis de réallouer une partie des fonds économisés vers la transition énergétique, mais aussi d'exploiter les ressources énergétiques locales des pays afin de favoriser leur indépendance énergétique. Cependant, et alors que les coûts sociaux, économiques et environnementaux des subventions aux énergies fossiles sont de plus en plus reconnus au niveau international, certains gouvernements restent réticents à modifier leurs politiques fiscales dans ce domaine. Les raisons peuvent être multiples : manque d'information ou d'acceptation sociétale avec la crainte de voir la hausse des prix de l'énergie impacter les classes sociales les plus vulnérables, déficits de moyens et de capacités institutionnelles à élaborer et à mettre en œuvre de telles réformes, défense d'intérêts particuliers avec des approches institutionnelles et économiques organisées de manière sectorielles, etc.

3. Des réalités contrastées et des dynamiques nationales différentes

Certains pays méditerranéens comme l'Egypte, possèdent leurs propres réserves de pétrole ou de gaz naturel, mais dépendent néanmoins des importations du fait d'une demande énergétique supérieure à la production nationale, ou encore d'un besoin en produits pétroliers raffinés dépassant les capacités nationales de raffinage. D'autres comme le Liban (Lebanese Center for Energy Conservation, 2016) ou la Jordanie, importent la majorité de leurs énergies (97% pour la Jordanie), et dépendent en très grande partie des importations de pétrole et gaz pour répondre à leurs besoins énergétiques croissants. Paradoxalement, même si les pays de la Méditerranée bénéficient, au vu de leur situation géographique et climatique, d'un potentiel en énergies renouvelables non négligeable, **la majorité d'entre eux subventionnent encore en partie leurs énergies fossiles**. Ces subventions représentent parfois une part non négligeable de leur PIB. A titre d'exemples, en 2012, le Maroc a alloué 6.6% de son PIB à ces subventions tandis que dans la même année, celles destinées aux produits pétroliers ont atteint 2.2% du PIB jordanien (World Bank Group, 2015). En 2014, les subventions énergétiques et alimentaires de l'Egypte ont atteint 12.5% du PIB (World Bank Group, 2016). Ces dernières pèsent parfois très lourdement sur le budget des Etats qui s'endettent, alors que des priorités comme la santé publique ou le développement social demandent des besoins importants en financement.

Plusieurs pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ont entrepris des réformes de leurs systèmes de subventions aux énergies fossiles qui leur ont permis de les réduire significativement, voire pour certains, de pouvoir les supprimer dans un court terme. Les approches adoptées diffèrent de pays en pays.

Certaines réformes ont été mises en place graduellement dans le cadre de la transition énergétique du pays ou encore d'un redressement économique. Citons notamment l'exemple du Royaume du Maroc qui a entamé, dès 2013, une réforme des subventions aux énergies fossiles lui permettant ainsi de pouvoir éliminer toutes les subventions aux énergies fossiles dans les secteurs des transports et l'électricité. L'approche progressive du Maroc a été couplée à des mesures visant à renforcer la protection sociale et à limiter l'impact de la réforme sur les plus démunis. Le Gouvernement libanais a, quant à lui, au vu de la part importante accordée aux subventions énergétiques fossiles (un montant « post-tax » estimé à 5.25 milliards USD en 2015), adopté

dès 2015 un plan sur dix ans pour la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles. Ce plan est couplé à un programme pour le développement d'un système de transport public efficace.

L'Égypte, pour diminuer le déficit budgétaire de l'Etat, a, pour sa part, entrepris en 2014, 2016 et 2018 trois séries de réformes des subventions à l'électricité et aux carburants. Il s'agit d'une initiative nationale qui fait partie des réformes économiques prévues, mais qui satisfait également les exigences du FMI. La première réforme de 2014 a été mise en place à un moment où les prix mondiaux du pétrole et des produits pétroliers avaient considérablement baissé, offrant ainsi un environnement idéal pour réduire les subventions. Parallèlement à ces réformes, le gouvernement égyptien a mis en place un programme d'aide aux plus démunis grâce à une ressource financière de 16 milliards USD mobilisés dans le cadre de sa coopération avec les pays du Golfe (Muthuthi, C., 2014).

Contrairement aux exemples cités précédemment, la Jordanie a adopté une approche différente, en mettant en place des réformes qu'elle a supprimées ou réintroduites en fonction de l'équilibre du budget de l'Etat et des prix internationaux du pétrole. Entre 2008 et 2010, en raison de difficultés financières, le gouvernement jordanien a décidé d'éliminer les subventions aux produits pétroliers et n'a subventionné que partiellement le gaz de pétrole liquéfié (GPL). Fin 2010, les subventions aux produits pétroliers ont été réintroduites en réponse à une augmentation des prix internationaux. En 2012, le gouvernement jordanien s'est à nouveau retrouvé dans une situation financière difficile alors que 9% de son budget était alloué aux subventions aux produits pétroliers. Il a mis en place des réformes drastiques en réduisant considérablement le montant des subventions aux produits pétroliers. Parallèlement à ces réformes, des mesures compensatoires incluant des programmes de transferts monétaires ainsi qu'une augmentation des salaires pour le secteur public et privé, ont également été mises en place.

4. Des bénéfices insuffisamment pris en compte et mis en avant

Au-delà des bénéfices économiques, **la réforme des subventions aux énergies fossiles favorise un développement sobre en carbone de long terme**, avec un rapport coût bénéfice environnemental et social très favorable en complément d'une additionnalité économique positive dans presque tous les secteurs, dès lors que l'on adopte une approche systémique du développement.

Certains pays ont réalloué une partie des fonds économisés à des programmes de transition énergétique visant à augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique. Le Royaume du Maroc a, par exemple, en parallèle à ces réformes, investi dans la production d'énergies locales à faible impact environnemental en établissant un plan solaire à plus de 9 Milliards USD d'investissements, incluant notamment la centrale à concentration solaire de Noor avec une puissance totale estimée à 580MW.

Le Liban a, en parallèle à son plan de réforme des subventions aux énergies fossiles et dans le cadre de son « National Renewable Energy Action Plan for 2016-2020 », investi dans la production d'énergie solaire, éolienne et hydroélectrique, soit un investissement total de 57,4 millions USD. Dans ce cadre le nombre de projets de mini-centrales photovoltaïques solaires est passé de 19 à 343 entre 2011 et 2016 (UNDP, DREG, 2016).

L'Égypte a, quant à elle, lancé un projet pour la construction du plus grand parc éolien du Moyen Orient, situé dans la baie de Suez, avec le support d'investissements internationaux (Union Européenne, Agence Française de développement, banque Allemande de développement, etc). Le nouveau parc, aura une capacité installée d'au moins 200 MW et générera au moins 650 GWh par an (pour une réduction d'émissions de CO2 estimée à 300 000t). Le pays a l'ambition d'avoir 20% de son électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable d'ici 2022 (12% énergie éolienne 5.8% énergie hydroélectrique et 2.2 d'énergie solaire).

Au-delà de ces exemples, à travers la réforme des subventions aux énergies fossiles, les Etats pourraient être également en mesure de réallouer les fonds économisés vers d'autres secteurs prioritaires comme la santé publique ou l'aide sociale. A titre prospectif, par exemple, si le gouvernement libanais allouait 20% des fonds économisés à travers ces réformes à des aides sociales, un ménage libanais moyen pourrait recevoir une aide financière s'élevant jusqu'à 600 USD par an.

Pour reprendre l'exemple du Maroc, grâce aux fonds économisés à travers les différentes réformes, le nombre de bénéficiaires du programme RAMED (Régime d'Assistance Médicale) est passé de 5.1 millions au milieu de l'année 2013 à 8.4 millions début 2015. De plus, les réformes ont été résolument «favorables aux pauvres» en ce sens que les subventions qui profitaient le moins aux pauvres ont été supprimées.

5. Une conclusion en forme d'opportunités à agir

De nombreux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ont entrepris dans le cadre de la mise en œuvre de leurs Contributions Déterminées Nationales (CDNs) une réforme de leurs subventions aux énergies fossiles. Ces réformes représentent non seulement un levier d'action efficace pour atténuer les émissions de gaz à effet de serres (GES), mais elles présentent aussi de nombreux co-bénéfices en matière d'atténuation et d'adaptation.

De plus à travers les fonds économisés, des investissements dans le développement économique et social, notamment dans les domaines de la santé, des infrastructures publiques ou encore de l'éducation, sont envisagés. Par ailleurs, il est important de souligner les bénéfices non négligeables de ces réformes en termes de réduction des externalités négatives (incluant les pollutions locales, les dépenses de santé etc.) liées à l'usage des énergies fossiles.

Qu'elles aient été mises en place par le gouvernement dans le cadre de sa politique de transition énergétique ou de situations économiques particulières, les réformes des subventions aux énergies fossiles sont une mesure phare pour l'adaptation et l'atténuation des effets du changement climatique, notamment pour les pays du bassin méditerranéen où les conséquences y sont et y seront plus fortes qu'ailleurs (ENERGIES 2050, 2016). Ces derniers, qui dépendent en grande partie des importations de ressources fossiles pour répondre à leurs besoins énergétiques, ont pourtant un potentiel en énergies renouvelables non négligeable. Ces importations qui pèsent sur le budget des Etats encouragent des systèmes énergétiques non soutenables qui freinent le développement économique des pays. Les pays du bassin méditerranéen doivent donc impérativement investir dans les énergies renouvelables pour se libérer des chaînes de la dépendance énergétique et devenir exportateurs d'énergies propres.

6. Recommandations

La réforme des subventions aux énergies fossiles pourrait constituer un élément clé du développement et de la transition écologique/énergétique dans les pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen. Pour autant, elle ne peut se faire sans prendre en compte les contextes économiques et sociaux des pays ainsi que leurs priorités de développement. En ce sens, le Maroc fait figure d'exemple à suivre, ayant accompagné ses réformes fiscales de mesures de soutien direct aux plus démunis et de larges programmes de développement des énergies renouvelables (plan solaire marocain, centrale solaire thermodynamique de Noor... avec des financements mixtes public/privé). La sensibilisation des populations et la formation des professionnels à la problématique du changement climatique, aux impacts négatifs de l'usage des énergies fossiles (en matière d'environnement mais également de développement économique et d'inclusion sociale), ainsi qu'aux avantages de l'exploitation des énergies locales et renouvelables, doit être également mise au cœur des Agendas nationaux dans l'esprit des engagements pris dans les CDNs qui font quasiment toutes la promotion du développement de l'efficacité énergétique et du développement territorial des énergies renouvelables (ENERGIES 2050, décembre 2018).

De manière plus globale, le bassin méditerranéen est composé de pays à niveau de revenu et de développement social très inégal car elle est aussi une zone de fracture Nord-Sud très marquée. En ce qui concerne les émissions de GES, les pays de la rive Nord sont les plus gros émetteurs (ENERGIES 2050 & Institut de la Méditerranée et le FEMISE, 2018) et leurs priorités doivent être d'élaborer et d'appliquer des stratégies et plan d'actions d'atténuation ambitieux. Les pays du Sud et de l'Est, comme le Maroc, sont globalement beaucoup plus faiblement émetteurs de GES (Royaume du Maroc, Banque Mondiale, 2014) et ils se concentrent en priorité sur l'adaptation. Dans tous les cas la réforme des subventions aux énergies fossiles est un élément clé pour l'atteinte des objectifs climatiques nationaux. Néanmoins, comme mentionné dans plusieurs CDN de pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, **ces objectifs ne pourront être atteints qu'à travers un soutien financier et technique de la communauté internationale**. La coopération Sud-Sud à l'échelle méditerranéenne peut également jouer un rôle important, avec un partage d'expérience des pays déjà engagés dans ces réformes, mais aussi une assistance technique voire financière envers les pays aux ressources les plus limitées.

Pour finir, même si les approches adoptées pour la mise en place de réformes des subventions aux énergies fossiles peuvent varier d'un pays à un autre, certains aspects majeurs et étapes clés sont des prérequis indispensables et pourront en assurer la durabilité. Pour une réforme réussie, **il convient d'adopter une approche progressive en s'assurant de fixer des prix adaptés pour les énergies fossiles tout en veillant à gérer les impacts de ces réformes, notamment sur les plus démunis**. Lancer des campagnes de communications visant à convaincre tous les acteurs concernés par ces réformes est un moyen efficace pour s'assurer de leur acceptation et de leur durabilité (OECD, IEA, 2017).

Bibliographie

- Business France, 2017, Le marché des EnR et de l'efficacité énergétique au Maroc, [en ligne] <http://www.cfcim.org/wp-content/uploads/2018/01/Le-marche-des-energies-renouvelables-et-de-lefficacite-energetique-au-Maroc-2017.pdf>*
- EIA U.S. Energy Information Administration, 2018, Country Analysis Brief: Egypt*
- ENERGIES 2050 & Institut de la Méditerranée et le FEMISE, 2018 – La Méditerranée dans l'agenda climatique international – Collection Les Guides pour Agir #5 – Disponible en ligne http://energies2050.org/wp-content/uploads/2018/08/Guide_pour_agir_05_Defis_du_changement_climatique_Med_2018.pdf*
- ENERGIES 2050, 2016, Les défis des changements climatiques en Méditerranée d'aujourd'hui et de demain (en partenariat avec le Plan Bleu, IM & FEMISE) http://energies2050.org/wp-content/uploads/2017/03/2016-11_Notes_EN2050_ENERGIES2050_Med.pdf*
- ENERGIES 2050, décembre 2018 - Engagements des pays méditerranéens dans l'Accord de Paris - Analyse sectorielle des Contributions déterminées au niveau national (CDN) dans le bassin méditerranéen à travers l'étude des Parties à la Convention de Barcelone - Collection Les Guides pour Agir #6 – Disponible en ligne <https://energies2050.org/guide-pour-agir-6-engagements-des-pays-du-bassin-mediterraneen-dans-laccord-de-paris/>*
- <https://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/au-maroc-la-plus-grande-centrale-solaire-d-afrique-prend-de-l-ampleur-1134834.html>*
- https://ec.europa.eu/europeaid/blending/200-mw-wind-farm-gulf-suez_en*
- <https://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/data/codata.xlsx>, Les « post-tax subsidies » sont prises en compte quand les prix à la consommation sont inférieurs aux coûts d'approvisionnement, auxquels s'ajoutent une taxe représentant les externalités négatives ainsi qu'une taxe supplémentaire appliquée à tous les biens de consommation afin de générer des recettes publiques*
- <https://www.novethic.fr/actualite/environnement/climat/isr-rse/le-maroc-le-pays-qui-a-presque-supprime-les-subventions-aux-produits-petroliers-144153.html>*
- <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Jordan%20First/Jordan%20INDCs%20Final.pdf>*
- Lebanese Center for Energy Conservation (LCEC), 2016, The National Renewable Energy Action Plan for the Republic of Lebanon 2016-2020*

FEMISE MED BRIEF

Lebanese Center for Energy Conservation (LCEC), 2016, The Second National Energy Efficiency Action Plan for the Republic of Lebanon NEEAP 2016-2020

Merril et al., 2015, Fossil Fuel subsidies and climate change, options for policy-makers within their NDC

Ministry of Environment, 2015, Fossil fuel subsidies in Lebanon : Fiscal, Equity, Economic and Environmental Impact

Muthuthi, C., 2014, African Economic Outlook: Egypt 2014. New York, NY: United Nations Development Programme

OECD, IEA, 2017, Update on recent progress in reform of inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption

Royaume du Maroc, Banque Mondiale, 2014, L'engagement du Maroc dans la lutte contre les effets du changement climatique

UNDP, DREG, 2016, Solar PV Status 2016 Report for Lebanon

Whitley S. et van der Burg L., 2015, Fossil fuel subsidies reform: From Rethoric to Reality. The new climate economy.

World Bank Group, 2015, Energy Subsidies Reform in Jordan : Welfare Implications of Different Scenarios

World Bank Group, 2016, Egypt Guiding Reform of Energy Subsidies Long-Term

A propos d'ENERGIES 2050 : *L'association ENERGIES 2050 (energies2050.org), membre du FEMISE, est une organisation non gouvernementale française sans but lucratif travaillant en France et au niveau international dans la lutte contre les changements climatiques. ENERGIES 2050 fédère des membres et des partenaires d'une soixantaine de nationalités et mets en œuvre des projets dans plus d'une quarantaine de pays. L'association accompagne des pays, des institutions internationales, des territoires et des gouvernements locaux ainsi que des acteurs non étatiques privés ou publics et, plus généralement, les citoyens dans la mise en œuvre de la Grande Transition. ENERGIES 2050 est notamment un acteur reconnu des négociations sur les changements climatiques ainsi que dans l'élaboration et la mise en place de stratégies et programmes d'actions bas carbone aux niveaux nationaux et internationaux.*

FEMISE est un réseau Euromed créé en juin 2005 en tant qu'organisation non-gouvernementale (ONG) à but non lucratif après 8 années de fonctionnement.

Le FEMISE est coordonné par le Economic Research Forum (Le Caire, Égypte) et l'Institut de la Méditerranée (Marseille, France) et regroupe plus de 100 membres d'instituts de recherche économique, représentant les 37 partenaires du Processus de Barcelone. Ses principaux objectifs sont:

- de contribuer au renforcement du dialogue sur les questions économiques et financières dans le partenariat euro-méditerranéen, dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de l'Union pour la Méditerranée,*
- d'améliorer la compréhension des enjeux prioritaires dans les domaines économique et social et leurs répercussions sur les partenaires méditerranéens dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association et des plans d'action de l'UE,*
- de consolider les partenaires du réseau d'instituts de recherche qui ont la capacité d'interactions Nord-Sud et Sud-Sud, tout en mettant en œuvre un transfert de savoir-faire et de connaissances entre les membres du réseau.*

Tous les policy briefs FEMISE sont disponibles sur notre site web:

www.femise.org



Le policy brief a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne dans le cadre du programme FEMISE. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.