

# Protection sociale et changement climatique

## En Egypte, comment la suppression des subventions aux hydrocarbures a-t-elle affecté les personnes et le climat?

En Egypte, les subventions aux hydrocarbures pesaient sur les finances publiques, profitaient surtout aux plus riches et exacerbait les inégalités. Les subventions ont été réduites afin d'équilibrer le budget et de diminuer le gaspillage et les émissions. Les prix ont augmenté et une partie des économies réalisées par le gouvernement a servi à financer de nouveaux transferts destinés aux personnes vulnérables.

**1**

**Les subventions aux hydrocarbures apportent une certaine protection, mais entraînent des gaspillages considérables.**

De manière générale, le bien-être social conféré par ces subventions profite surtout aux riches, qui consomment davantage de carburant et tirent donc davantage parti de leur valeur ajoutée. Ces subventions maintiennent les prix à un niveau artificiellement bas, encourageant le gaspillage et même la vente de carburant au marché noir. Un nombre croissant de pays souligne les avantages fiscaux et environnementaux des réformes.

**2**

**En 2013, l'Egypte consacrait plus d'un cinquième de son budget aux subventions aux hydrocarbures.**

La charge fiscale de ces subventions était particulièrement importante en Egypte. Comme pour le pain et d'autres produits de base, le gouvernement a envisagé de supprimer les subventions aux hydrocarbures par le biais d'un régime de rationnement progressif. Il a cependant opté pour une augmentation considérable des prix ces dernières années, et mis en place de nouvelles mesures afin de protéger les personnes pauvres, qui pâtissent le plus de ces réformes.

**3**

**L'Egypte a troqué ses subventions aux hydrocarbures contre deux nouveaux régimes de transferts en espèces.**

Le gouvernement s'est servi d'une partie des économies générées par la suppression des subventions pour mettre en place deux nouveaux programmes de transferts en espèces afin de compenser les effets de l'augmentation des prix du carburant. L'un de ces programmes accorde une assistance aux ménages les plus pauvres, et le second accorde des pensions sociales aux personnes invalides ou âgées de 65 ans et plus.

**4**

**Des informations complémentaires sont nécessaires concernant les effets nets des réformes sur les ménages vulnérables.**

Le gouvernement a sans aucun doute l'intention de profiter des économies provenant de cette réforme et d'orienter l'Egypte vers des politiques et des pratiques plus écologiques. Cependant, des informations complémentaires sont nécessaires sur les effets nets de l'augmentation des prix sur les ménages d'une part, et sur l'assistance en espèces d'autre part, afin d'évaluer si ces nouvelles mesures suffisent à compenser les effets des réformes.

# Les subventions offrent une faible protection.

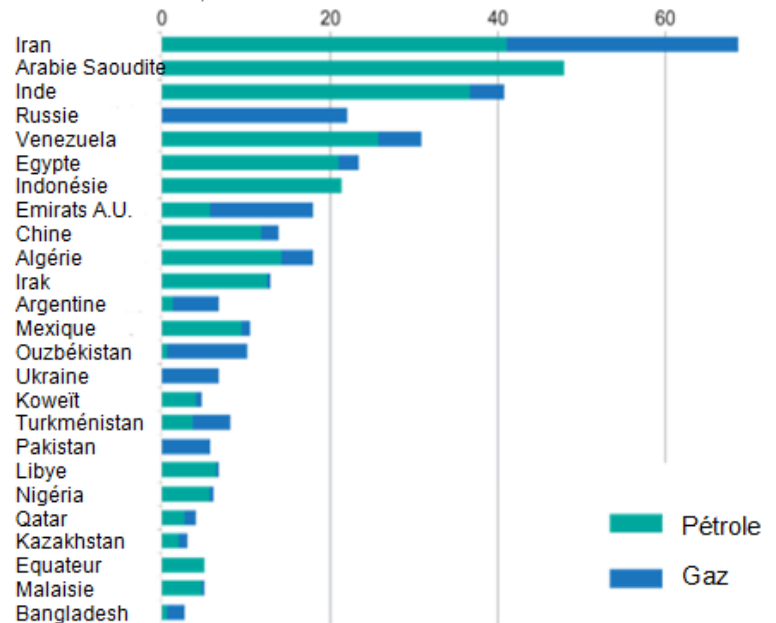
Au total, les subventions à la consommation de carburants fossiles s'élevaient à 548 milliards de dollars à l'échelle mondiale en 2013. Si la baisse du prix du pétrole a contribué à faire baisser ce chiffre ces dernières années, les subventions aux hydrocarbures restent très importantes dans de nombreux pays du monde.

Les subventions à la consommation de carburants fossiles sont souvent mises en œuvre sous forme d'aides sociales publiques et aux entreprises, assurant l'accès des ménages à une énergie accessible et stimulant certains secteurs énergivores de l'économie nationale. Pour ce qui est de la protection, ces subventions font partie des interventions les plus coûteuses et les moins efficaces, une grande part du budget public servant à compenser la fluctuation des prix à l'échelle mondiale, et la plupart des prestations étant redistribuées aux plus hauts revenus, qui consomment davantage de carburant et tirent par conséquent davantage parti de la valeur apportée par les subventions.

Malgré leur coût élevé et leurs effets limités sur la pauvreté, les subventions aux hydrocarbures, une fois en place, s'avèrent difficiles à supprimer du fait de la résistance opposée par certaines catégories de personnes profitant des avantages déséquilibrés d'une part, et d'autre part par des franges importantes des populations les plus pauvres. S'il est vrai que les réformes permettent souvent de réduire les avantages dont tirent parti les plus riches, ce sont de nombreuses familles pauvres ou presque pauvres qui ont le plus à perdre de la suppression des subventions compte tenu des conséquences d'une hausse des prix en pourcentage du revenu total. Pour résoudre ce problème, la suppression des subventions, qu'elle soit progressive ou accélérée, est souvent couplée avec des programmes de protection sociale nouveaux ou élargis couvrant les personnes susceptibles d'être très sérieusement affectées par la suppression.

**Les subventions sont communément utilisées dans de nombreux pays pour redistribuer les revenus de l'Etat et stimuler l'économie.**

Dépenses de subventions au pétrole et au gaz par pays en 2013 (en milliards de dollars)



Source: IAE World Energy Outlook 2014 (en anglais)

La transition entre le maintien des prix et une assistance directe en espèces permet non seulement de réaliser des économies considérables au niveau du budget public, mais a également des effets positifs sur l'environnement. En effet, la suppression des subventions permet de supprimer le gaspillage favorisé par le maintien des prix à un niveau artificiellement bas, et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, considérées par les scientifiques comme le principal facteur du

## CE QU'IL VOUS FAUT SAVOIR

- En 2013, les Etats ont consacré 548 milliards de dollars aux subventions à la consommation de carburants fossiles à l'échelle mondiale.
- Les plus riches profitent souvent plus de ces prix subventionnés par les Etats, car ils consomment davantage de carburant et de produits dérivés.
- Par rapport aux revenus, les hausses du prix des carburants touchent davantage les personnes pauvres; les régimes de protection sociale sont donc jumelés à des réformes des subventions aux hydrocarbures afin de compenser les pertes en matière d'avantages sociaux.
- La suppression de certaines subventions permettrait également de réduire les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> de 13 pour cent.

changement climatique mondial. Selon le FMI, en supprimant les subventions aux produits pétroliers, au gaz naturel et au charbon, les pays pourraient réduire les émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) de 13 pour cent. De fait, la corrélation avec la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> est si claire que de nombreux pays ont inclus leurs initiatives pour réformer les subventions dans leurs contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) soumises au cours de la 21<sup>e</sup> session de la Conférence des parties (COP21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en décembre 2015 à Paris.<sup>1</sup>

Si une recherche évidente des avantages fiscaux et environnementaux d'une réforme des subventions est actuellement observée, il convient également de prendre en compte les effets économiques et sociaux négatifs inhérents à certaines de ces politiques. Dans le cas de l'Égypte, le gouvernement a demandé l'assistance technique de partenaires du développement afin de concevoir et de mettre en œuvre des régimes de protection sociale visant à accompagner la réduction des subventions à la consommation de gasoil et d'essence en 2015.

## 2 Soulager les charges fiscales en Égypte.

L'Égypte est un pays à revenu intermédiaire de 90 millions d'habitants, dont plus du quart vit en situation de pauvreté d'après les chiffres nationaux. Les subventions aux carburants fossiles sont un pilier de l'économie depuis les années 1950, et elles ont pour but de promouvoir la stabilité et de réduire les disparités de revenus. Depuis cette époque, elles n'ont fait qu'augmenter. En Égypte comme ailleurs, les subventions n'ont eu que peu d'effets observables sur la pauvreté, détournant les ressources d'assistance sociale vers les groupes de revenus plus élevés, plutôt que vers les plus nécessiteux. En 2013, les subventions aux

hydrocarbures représentaient plus du cinquième des dépenses publiques, et plus de la moitié de ces fonds sont allés aux deux quintiles supérieurs, pour les zones urbaines uniquement.<sup>2</sup>

Si la majorité des subventions directes profite aux plus hauts revenus, les quintiles inférieurs tirent quant à eux profit des subventions indirectes, c'est-à-dire du moindre coût des biens fabriqués à l'aide d'hydrocarbures subventionnés. Mais ces mêmes subventions indirectes tendent également à profiter aux personnes les plus aisées, à qui le pouvoir d'achat plus important permet d'en consommer davantage et, par là même, de tirer aussi davantage profit des avantages indirects.

En revanche, la suppression des subventions a des effets négatifs relatifs plus importants sur les ménages les plus pauvres. En Égypte, une enquête réalisée en 2005 auprès des ménages révèle que les

## Réforme des subventions en Indonésie

Depuis 1998, le gouvernement indonésien a décidé de réformer son système de subventions aux hydrocarbures, augmentant les prix à plusieurs reprises, de l'ordre de 30 à 100 pour cent à chaque fois. Chaque hausse a été associée à des mesures de protection sociale, nouvelles ou élargies, visant à aider les ménages à amortir les effets négatifs anticipés de ces augmentations sur leur bien-être social.

Le gouvernement, ayant mis en œuvre de nombreux programmes de protection sociale depuis 1998, les a complétés à la suite de nouvelles suppressions de subventions en 2005, en 2008 et en 2013 par des transferts en espèces inconditionnels et temporaires ciblant les ménages à faibles revenus. Le programme baptisé *Bantuan Langsung Sementara Masyarakat* (assistance temporaire directe en espèces) en 2013 doit permettre au gouvernement de mieux cibler les populations grâce à un registre unifié utilisé pour les programmes réguliers. Le gouvernement souhaite ainsi apporter aux ménages vulnérables une assistance plus efficace afin de compenser les effets de l'augmentation du coût de la vie, et en particulier les effets dus à la poursuite des réformes des subventions aux hydrocarbures.

<sup>1</sup> Le Maroc et l'Égypte, entre autres.

<sup>2</sup> Banque mondiale, ESMAP, 2009, «Consulting Services for an Energy Pricing Strategy: Final Report» (en anglais), p. 3

énergies subventionnées représentent plus de 12 pour cent des dépenses des ménages du quintile inférieur, contre seulement 8,6 pour cent pour le quintile supérieur.<sup>3</sup> Il faut également supposer que les ménages les plus pauvres ont moins de possibilités de substitution, ce qui les rend plus dépendants au régime de subventions que les personnes touchant un plus haut revenu. Par exemple, le fait de passer à une cuisinière plus économe en énergie et consommant moins de carburant peut représenter un coût prohibitif pour les ménages à faibles revenus.

Outre la nature régressive du régime et les effets néfastes sur l'environnement du maintien du prix des carburants fossiles à un niveau inférieur au marché, il faut également mentionner l'existence d'un marché noir lucratif qui achète du carburant subventionné en Egypte avant de le transférer et de le revendre dans les pays voisins, où le prix du carburant est bien plus élevé. Cela ne fait qu'accentuer la pression sur le budget public, et plaide contre la subvention de certains types de carburants.

L'Egypte a déjà effectué des réformes des subventions. En 2014, le gouvernement a gagné une bataille acharnée contre les subventions au pain, réforme qui avait par le passé soulevé une vague de mécontentement importante. Le programme passait depuis longtemps pour faire l'objet de gaspillages et de fraude, et était si demandé que l'Egypte était devenue le plus gros importateur net de blé. Dans ce cas précis, il a été procédé à un retrait progressif des subventions par le biais d'un système de rationnement.

Pour ce faire, le gouvernement a mis en place un système de cartes intelligentes permettant à chaque titulaire de carte d'acheter une quantité limitée de pain par jour au tarif subventionné. Chaque miche de pain aujourd'hui vendue par une boulangerie au tarif subventionné est partiellement remboursée par le gouvernement, ce qui assure à chaque individu ou ménage une quantité suffisante de pain à un prix abordable, et complique la tâche de ceux qui tentent de contourner le système.

Ce système réformé a été déployé dans 17 gouvernorats, où la consommation de pain a diminué, selon les estimations, de l'ordre de 15 à 35 pour cent. A l'échelle nationale, le nouveau système devrait permettre, selon certains fonctionnaires du gouvernement, de réduire la facture des importations de blé en Egypte de l'ordre de 20 à 30 pour cent. Ces réformes n'ont rencontré pour ainsi dire aucune opposition, contrairement aux tentatives précédentes. Dans la foulée de ce succès, un système de cartes de rationnement similaire devait être mis en œuvre pour l'achat de carburant.

Le gouvernement a annoncé son intention de rationner le carburant acheté à des prix subventionnés, mais n'est pas passé à l'acte, probablement en raison d'inquiétudes sur l'abus du système de cartes intelligentes, et notamment la vente au marché noir des unités disponibles auxquels les titulaires de carte ont droit, ou des cartes elles-mêmes. Contrairement au pain, qui a une valeur unitaire relativement faible et une durée de vie limitée, le carburant peut être transporté et stocké dans des endroits où il n'est pas subventionné pendant une longue durée sans perdre de sa valeur.

Toutefois, si le système de rationnement annoncé n'a pas été mis en place, le prix du carburant en Egypte a augmenté très fortement ces dernières années, passant de 0,45 dollar le litre en 2012 à 0,88 dollar le litre en 2014. Parallèlement à cette augmentation, deux programmes sociaux ont été mis en œuvre pour compenser les effets de cette augmentation sur les personnes susceptibles d'être les plus durement touchées.

---

<sup>3</sup> Vagliasindi, M., «Arab Republic of Egypt» in *Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries* (en anglais), Publications de la Banque mondiale, Washington, 2009, p. 203

## Un budget plus écologique et progressiste.

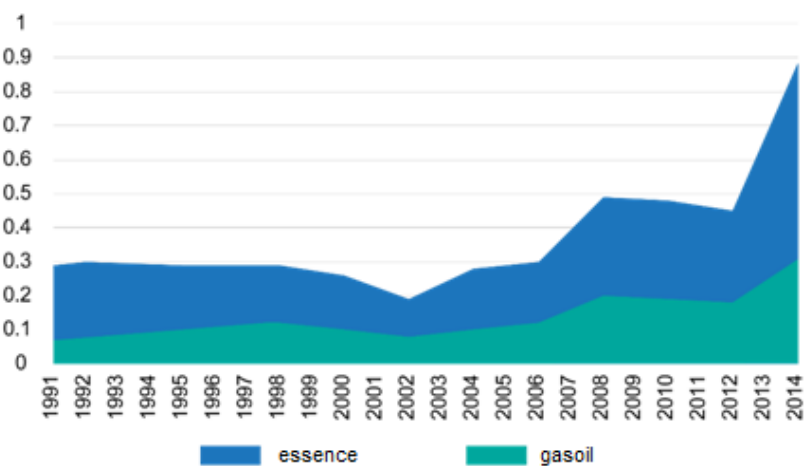
Le gouvernement égyptien a proposé de consacrer entre 10 et 15 pour cent des économies qui devraient être réalisées grâce aux réformes structurelles des subventions à de nouveaux investissements sociaux ciblés visant à compenser les effets de la suppression des subventions sur les ménages les plus pauvres. C'est avec cet objectif en tête que le gouvernement a lancé en juin 2015 Takaful et Karama, «solidarité» et «dignité», ses deux programmes jumeaux de transferts en espèces.

Le programme Takaful est un programme de transferts en espèces sous condition de ressources, conditionnel et à montant unique, assorti de plusieurs compléments dépendant du nombre d'enfants d'un ménage et de leur âge. Ce programme a recours à un test indirect des ressources, prenant en compte les biens d'un ménage, comme le nombre de chambres de la maison, la présence ou non d'une machine à laver ou d'un réfrigérateur, entre autres. Les familles ayant droit de participer au programme touchent 325 EGP (40,5 dollars) par mois, auxquels viennent s'ajouter pour chaque enfant en âge d'aller à l'école primaire un supplément de 60 EGP (7,5 dollars), pour chaque enfant en âge de suivre un enseignement secondaire, un supplément de 80 EGP (10 dollars), et pour chaque enfant en âge de fréquenter une école préparatoire, un supplément de 100 EGP (12,5 dollars). Le programme prévoit également des règles de conformité, comme des examens médicaux pour les enfants, leur vaccination, la preuve de l'inscription des enfants à l'école et un taux d'assiduité de 80 pour cent minimum pour les enfants ayant droit au programme.

Le programme Karama est quant à lui un programme de transferts en espèces inconditionnel et catégoriel ciblant les personnes âgées de 65 ans et plus, et les personnes invalides. Les invalidités sont validées par le biais d'une procédure dirigée par le ministère de la Santé. Les personnes pouvant participer au programme reçoivent une prestation mensuelle de 350 EGP (43,5 dollars), les ménages composés de deux personnes, 700 EGP (87 dollars) et les familles (jusqu'à trois personnes maximum), 1 050 EGP (131 dollars) par ménage.

### L'Egypte a opté pour une réduction rapide des subventions, augmentant fortement le prix du carburant et demandant une mise en œuvre rapide des mesures de compensation.

Prix à la pompe du gasoil et de l'essence en Egypte (en dollars par litre)



Source: Indicateurs du développement dans le monde d'après les données de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les lacunes entre les données disponibles ont été lissées.

Les programmes jumeaux ont été partiellement déployés en juin, en commençant par un pilote dans les gouvernorats d'Assiout et Sohag. Les ménages souhaitant participer au programme doivent fournir la carte nationale d'identité et le certificat de naissance (pour les parents et les enfants) de tous les membres remplissant les conditions, ainsi qu'une facture d'électricité pour le ménage. L'inscription dans les centres dédiés est facilitée par l'utilisation d'un système informatique et de tablettes, et est assurée par le personnel du ministère de la Solidarité sociale en charge de la mise en œuvre des programmes.



## Étude des effets sur les personnes et la planète.

Hormis les subventions, l'Égypte ne disposait traditionnellement pas de dispositifs de protection sociale constituant un mécanisme de protection efficace contre la pauvreté. Cette tentative de réforme des subventions offre à ce pays l'opportunité de commencer à instaurer un socle de protection sociale national.

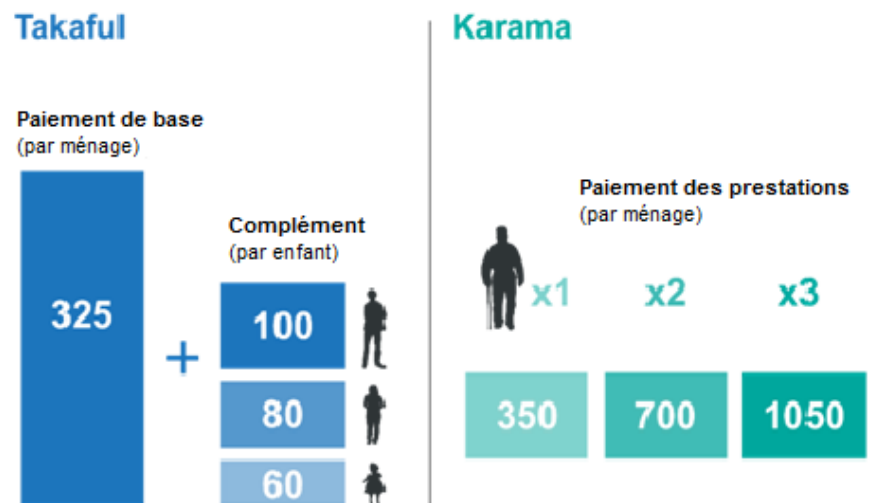
Dans les gouvernorats où ce programme est actif, Takaful permet à une famille de cinq personnes de toucher l'équivalent de 10 dollars PPA par jour, soit 2 dollars PPA par personne et par jour. Le programme Karama offre quant à lui une prestation de vieillesse de 5,70 dollars PPA par jour en moyenne.

Toutefois, pour mieux évaluer l'efficacité immédiate de ces nouvelles protections, les mesures doivent prendre en compte l'augmentation du prix du carburant et des produits dérivés à laquelle sont confrontés les bénéficiaires pour subvenir à leurs besoins quotidiens.

Dans les versions préliminaires soumises aux fonctionnaires gouvernementaux afin de déterminer la valeur adéquate des transferts, les niveaux de prestations ont été calculés de manière à faire en sorte que les bénéficiaires ne voient pas leur situation s'aggraver par rapport à l'époque où ils bénéficiaient du régime de subventions. Le recours à une somme de transfert forfaitaire, plutôt qu'à des transferts dégressifs en fonction du niveau de revenu, pourrait même améliorer la situation de certains. Cela signifie que Takaful et Karama pourraient constituer une extension de la protection sociale dans le pays, et pas seulement une simple mesure de compensation transitoire en marge du processus de suppression des subventions. De nouvelles analyses sur la consommation des ménages et des informations complémentaires sur

**Les économies engendrées par la suppression des subventions aux hydrocarbures ont permis à l'Égypte de mettre en place de nouveaux régimes de transferts en espèces, dont un de pension sociale.**

Sommes transférées dans le cadre des régimes Takaful et Karama (en livre égyptienne)



Source: Présentation de la République arabe d'Égypte, ministère de la Solidarité sociale, novembre 2014.

les revenus sont nécessaires afin de déterminer si les prestations en espèces limitent totalement ou seulement partiellement les effets de l'augmentation des prix, ou si elles apportent une protection supplémentaire.

En association avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, le gouvernement égyptien a élaboré une série de mesures environnementales visant à limiter les effets du changement climatique tout en réduisant son empreinte carbone. Les avantages conférés par la suppression des subventions, ainsi que des initiatives en faveur de l'efficacité agricole et de

### CE QU'IL VOUS FAUT SAVOIR

- En 2013, les subventions aux hydrocarbures représentaient plus de 20 pour cent des dépenses publiques en Égypte.
- Le gouvernement a abandonné un plan de rationnement pour privilégier une suppression accélérée des subventions, avec une assistance ciblée.
- Des analyses complémentaires seront nécessaires pour en déterminer les effets sur les émissions de CO<sub>2</sub> et pour savoir si les prestations en espèces ont permis de limiter totalement ou partiellement les effets de l'augmentation des prix.

# Principes directeurs de l'OIT pour une «transition juste»

En octobre 2015, une réunion tripartite d'experts a adopté une série de principes directeurs afin d'assurer une transition juste, c'est-à-dire équitable sur le plan social et économique, vers des économies et des sociétés plus écologiques. La protection sociale compte parmi les principaux domaines politiques repris dans les principes directeurs. Ils indiquent en particulier «lors de la conception et de l'examen de la protection sociale dans le cadre de l'adoption de mesures en faveur d'une énergie propre, envisager d'indemniser les ménages modestes qui consacrent une proportion nettement plus élevée de leur revenu à l'énergie et aux biens et services à forte intensité énergétique».

Ces principes directeurs ont été adoptés par le Conseil d'administration de l'OIT en novembre 2015. Le cas de l'Égypte, documenté dans cette note, illustre la façon dont les principes directeurs de l'OIT peuvent être appliqués, et les politiques de protection sociale, utilisées, pour assurer une «transition juste».

L'utilisation de l'eau, pourraient réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 13 pour cent en Égypte, d'après des représentants du gouvernement. Si le projet de réforme des subventions avait surtout été conçu dans l'intention de désenfler le budget, cette politique avant tout fiscale a également été encouragée par de nombreux décideurs politiques pour sa capacité à contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, l'Égypte a associé sa suppression des subventions non seulement à de nouveaux programmes sociaux, mais également à des investissements importants dans les énergies renouvelables, dont des infrastructures solaires et éoliennes visant à augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique global en Égypte.

A Paris, les gouvernements ont récemment cherché à souligner l'importance des protections de l'environnement et des populations, à l'heure où les pays entament leur passage à un développement plus durable. Si les principes de «transition juste» pour les travailleurs affectés par ce changement, ainsi que de «pertes et dommages» résultant d'événements néfastes clairement attribués aux changements climatiques sont mentionnés dans l'Accord de Paris, ce dernier n'aborde pas d'autres besoins en matière de transition. A titre d'exemple, les risques de difficultés découlant d'une suppression des subventions, en particulier en cas de suppression accélérée, sont considérables. Pourtant, seuls des principes et recommandations informels sont disponibles concernant l'association de ces efforts avec de véritables mesures de protection sociale.

De nouveaux outils sont nécessaires afin de mesurer les effets sur le bien-être social des politiques climatiques et de faciliter la transition vers des sociétés plus écologiques, dans l'esprit des accords internationaux. Il faut également envisager par exemple des orientations plus claires concernant les mesures de compensation, qu'il s'agisse d'une volonté de ne pas aggraver la

situation des populations, ou d'une autre méthode de calcul des prestations, voire d'un instrument normatif mondial, ou tout simplement concernant les pratiques commerciales des entités apportant leur assistance aux gouvernements à la recherche de voies de développement plus écologiques et plus durables.

## SOURCES

- Banque mondiale, ESMAP, 2009, «Consulting Services for an Energy Pricing Strategy: Final Report,» (en anglais)
- PNUÉ, 2015 «Green Economy Scoping Study» (en anglais)
- Clark K., IISD-GSI, 2014, «Energy Subsidy Country Updated: Assessment Egypt's Energy Subsidy Reforms» (en anglais)
- Perdana, A., «The Future of Social Welfare Programs in Indonesia: From Fossil-Fuel Subsidies to Better Social Protection,» Institut international du développement durable (IISD), Note d'information, mars 2014 (en anglais)
- AI-Monitor, 2015, «Egypt government to require use of fuel subsidy cards,» June 7, 2015 (en anglais)
- Vagliasindi, M., «Arab Republic of Egypt» in *Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries* (en anglais), Publications de la Banque mondiale, Washington, 2012,
- OIT, 2015, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries* (en anglais)
- OIT, 2012, Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Indonesia (en anglais)
- OIT, 2015, «Résultat de la Réunion tripartite d'experts sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts,» Genève, 5-9 octobre 2015

Cette fiche a été rédigée par James Canonge, expert protection sociale, et révisée par Valérie Schmitt, cheffe du service de la politique sociale, de la gouvernance et des normes du Département de la protection sociale de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Y ont également contribué Sara Abdulrehim, assistante technique principale pour la protection sociale, et Loveleen De, responsable des politiques de protection sociale à l'OIT. La rédactrice de cette série est Isabel Ortiz, directrice du Département de la protection sociale de l'OIT. Pour plus d'informations, veuillez contacter: ortizi@ilo.org.