

Subventions : avantages et inconvénients

Certaines subventions gouvernementales sont efficaces, mais d'autres ont souvent des effets néfastes

Benedict J. Clements et Ian Parry

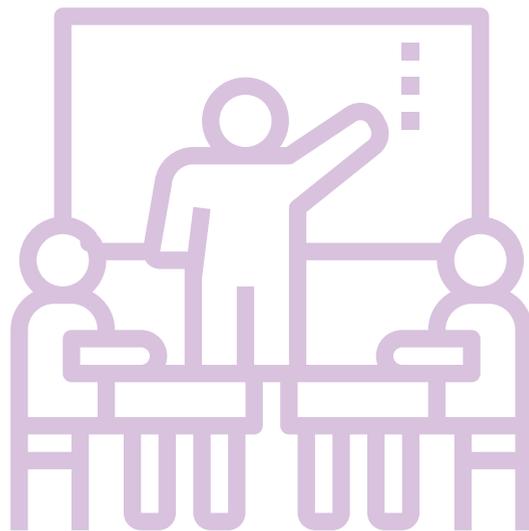
EN NORVÈGE, LES PROPRIÉTAIRES de véhicules électriques sont exonérés des péages autoroutiers. En Australie, l'État prend en charge une partie du salaire si l'entreprise embauche un jeune, un aborigène, ou une personne plus âgée. À Singapour, un allègement fiscal est offert aux entreprises qui installent leur siège régional ou mondial dans la cité-État. Tels sont des exemples de subventions : des outils budgétaires utilisés par les autorités pour stimuler le développement économique, venir en aide aux plus défavorisés, ou concourir à d'autres objectifs nationaux.

Les subventions revêtent de nombreuses formes. Dans certains cas, les autorités maintiennent des prix artificiellement élevés, comme avec les subventions destinées à doper le revenu des agriculteurs. Dans d'autres cas, elles offrent des services tels que des cursus universitaires ou des trajets de métro en dessous du prix coûtant. Elles peuvent aussi payer une partie des intérêts sur les emprunts contractés pour financer la construction d'une route ou d'une centrale électrique, ou encore accorder des dégrèvements fiscaux sur certains produits ou certaines technologies.

Dans quels cas les subventions sont-elles efficaces ? elles peuvent être un bon outil d'intervention si elles sont utilisées pour rectifier les prépondérances imperfections du marché ; autrement dit, si les marchés privés concurrentiels ne parviennent pas à assurer des résultats souhaitables pour la société. À titre d'exemple, les subventions peuvent inciter les entreprises à investir dans la recherche et le développement, qui non seulement leur sont bénéfiques, mais le sont aussi à l'ensemble du secteur ou de la société. Elles peuvent aussi aider de jeunes entreprises à surmonter une période initiale de pertes en attendant de se développer suffisamment pour devenir rentables (bien que les autorités aient besoin d'un minimum d'informations pour déterminer si les entreprises concernées réussiront une fois qu'elles se seront développées).

Impact sur les inégalités

Toutefois, les subventions présentent des inconvénients. Prenez les subventions énergétiques, qui visent souvent à venir en aide aux ménages à faible revenu. Elles peuvent grever les ressources de l'État si elles sont offertes à tous, même aux classes relativement aisées. Un système de transfert monétaire



ciblé sur les ménages pauvres est beaucoup moins onéreux. Les subventions peuvent aussi exacerber les inégalités si elles bénéficient de façon disproportionnée à ceux qui produisent ou consomment le plus. Sur l'ensemble des régions d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et du Moyen-Orient, par exemple, les 20 % de ménages les plus riches bénéficient en moyenne *sept fois plus* des subventions énergétiques que les 20 % de ménages les plus pauvres (Coady, Flamini et Sears, 2015).

Autre inconvénient : les subventions qui ne corrigent pas les imperfections du marché peuvent fausser les prix et entraîner une mauvaise affectation du travail et du capital déjà limités, et ainsi nuire à la croissance. Soutenir les prix pétroliers, par exemple, peut maintenir artificiellement en vie les entreprises des secteurs à forte intensité d'énergie, mais freiner les investissements dans d'autres sources d'énergie. Les subventions à la production agricole, grâce auxquelles l'agriculteur perçoit un prix supérieur au prix des denrées alimentaires importées, ne l'incite guère non plus à améliorer son efficacité. Dans l'Union européenne, ces subventions ont représenté en moyenne 20 % des recettes agricoles brutes sur la période 2014–16, selon un rapport de 2017 de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Un certain nombre de subventions peuvent être néfastes, comme celles sur les combustibles fossiles. Non seulement elles coûtent cher, mais elles vont aussi à l'encontre des objectifs environnementaux,

notamment la diminution de la mortalité due à la pollution de l'air ambiant ou le respect des engagements pris au titre de l'Accord de Paris de 2015 sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre. Au sens large, l'énergie peut être considérée comme subventionnée dès que son prix ne reflète pas en totalité non seulement ses coûts de production, mais aussi l'ensemble de ses coûts environnementaux. Selon cet étalon de mesure plus large, il est estimé que les subventions ont atteint dans le monde en 2015 le chiffre astronomique de 5.300 milliards de dollars, soit 6,5 % du PIB mondial (Coady *et al.*, 2017), ce qui est supérieur au total des dépenses de santé de tous les pays du monde. Ces subventions sont très répandues à la fois dans les pays avancés et en développement : la Chine est le pays où elles ont été les plus nombreuses, en se chiffrant à 2.300 milliards de dollars, suivie des États-Unis à 700 milliards de dollars, puis de la Russie et l'Inde, à près de 300 milliards de dollars dans chaque cas.

Stratégies de réforme

Il peut s'avérer difficile de faire accepter une réforme des subventions, car elle implique une hausse des prix, notamment de l'essence ou des denrées alimentaires, qui touche instantanément le portefeuille du consommateur. Nombre de tentatives pour réduire des subventions néfastes ont dû être annulées sous la pression de groupes d'intérêts et de l'opinion publique.

Les autorités doivent donc recourir à une stratégie de réforme exhaustive et minutieuse qui énonce

Les subventions qui ne corrigent pas les imperfections du marché peuvent fausser les prix.

clairement les objectifs à long terme des futures évolutions de prix et des modes d'utilisation des ressources (Clements *et al.*, 2013). Elles doivent aussi mettre en place une vaste stratégie de communication pour démontrer à quel point les subventions évincent d'autres dépenses publiques plus efficaces et plus équitables. Une démarche progressive de réforme peut s'avérer judicieuse pour laisser aux consommateurs et aux entreprises le temps de s'adapter. Pour vaincre l'opposition, des mesures sont souvent déterminantes, notamment des transferts monétaires pour protéger les ménages vulnérables et des programmes de reconversion à l'intention des travailleurs déplacés.

La réforme des subventions n'est pas facile, mais nombre de pays (essentiellement producteurs d'énergie) ont toutefois réussi à relever les prix intérieurs ces dernières années, notamment l'Angola, l'Arabie saoudite, l'Égypte, l'Inde et le Mexique. Ces réformes doivent cependant aller beaucoup plus loin, en particulier pour intégrer les coûts environnementaux dans les prix des carburants. Telle doit être la pièce maîtresse de toute stratégie nationale pour honorer les engagements pris en 2015 au titre de l'Accord de Paris sur le changement climatique dans le but de réduire les émissions de carbone. **FD**

BENEDICT J. CLEMENTS est chef de division au département Afrique du FMI, et **IAN PARRY** est expert principal en politique environnementale au département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

Clements, Benedict J., David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, and Carlo A. Sdravovich. 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, Washington: International Monetary Fund.

Coady, David, Valentina Flamini, and Louis Sears. 2015. "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries." In *Inequality and Fiscal Policy*, edited by Benedict Clements, Ruud de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.

Coady, David, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang. 2017. "How Large Are Global Fossil Fuel Subsidies?" *World Development* 91:11–27.

