

RESCCUE



VERS UN “VERDISSEMENT” DE LA FISCALITÉ ET DES SUBVENTIONS PUBLIQUES DANS LES ETATS ET TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS (ETIO)

BILAN DE L’ACTIVITÉ RÉGIONALE DU PROJET RESCCUE

Rendre plus « durables » la fiscalité et les subventions publiques ? C’est le défi auquel s’est attaqué le projet [RESCCUE](#) dans le cadre de son appui au développement de solutions économiques et financières innovantes.

Fiscalité et subventions regroupent une grande variété d’instruments (fiscalité directe et indirecte, exemptions fiscales, subventions, exonérations douanières etc.). Elles représentent souvent un soutien financier important voire indispensable pour de nombreuses activités économiques. Puissants moteurs d’orientation de ces activités et du comportement des consommateurs, la fiscalité et les subventions peuvent être mises au service du développement durable. Le sujet est d’ailleurs ancien. Parallèlement à une série d’articles scientifiques¹ et études sur le sujet, impulsées notamment par la Commission européenne², l’OCDE³ et la Banque Mondiale⁴ au cours des années 1990 et 2000, les conférences ministérielles de l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de Doha en 2001 puis de Hong Kong en 2005 ont consacré en particulier les subventions à la pêche comme objet de négociations internationales – tant commerciales qu’environnementales. Cela a encore été le cas lors de la 11^e conférence ministérielle de l’OMC en 2017.

Par ailleurs, le plan stratégique de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), adopté à Nagoya en 2010, fixe entre autres [objectifs](#)⁵ (n°3) que “d’ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d’éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l’utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées (...)”. Emblématique de la volonté, dans le cadre de la Convention, d’avoir prise sur les secteurs d’activités les plus impactants, cet objectif a engendré différentes initiatives au début des années 2010 telles que le rapport Sainteny⁶ en France, sachant que les Etats parties à la CDB s’étaient engagés à attester dès 2018 de la mise en place de leurs plans d’action sur cet objectif 3 d’Aichi⁷. Après l’échec des objectifs 2010 sur la biodiversité, il en allait de la crédibilité de la CDB et des engagements internationaux en matière d’environnement.

En parallèle, [les objectifs de développement durable](#), adoptés en 2015 dans le cadre onusien, incluent aussi une cible⁸ visant “d’ici à 2020, [à] interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s’abstenir d’en accorder de nouvelles”.

Nous devrions donc être aujourd'hui entrés dans une phase de mise en œuvre des réformes environnementales de la fiscalité et des subventions. Cependant, les progrès rapportés à la CDB par les Etats parties étant restés maigres, et la grande majorité des ETIO étant concernée par ces engagements internationaux⁹, il a été décidé que RESCCUE fournirait un appui en ce sens grâce à une activité régionale dédiée couplée à des travaux plus spécifiques réalisés en Nouvelle-Calédonie puis en Polynésie française. Cet appui régional est entré en forte synergie avec l'objectif de RESCCUE de développer sur ses sites pilotes des mécanismes économiques et financiers innovants pour la biodiversité et la résilience, dans la mesure où les réformes environnementales de la fiscalité et des subventions peuvent :

- ✓ Rendre disponibles pour l'environnement des ressources financières existantes mais jusqu'alors utilisées autrement (par exemple en éliminant des subvention dommageables) ;
- ✓ Générer des ressources financières additionnelles (par exemples *via* des taxes vertes ou la suppression de niches fiscales) ;
- ✓ Réduire les besoins de financement (en réduisant les incitations perverses et donc à plus long terme, les dommages environnementaux).

AU NIVEAU REGIONAL

Lancée lors du congrès mondial de l'UICN 2016 à Hawaï, en partenariat avec le Secrétariat de la CDB, cette activité régionale a été réalisée par l'Institut pour la Politique européenne de l'environnement (IEEP) et trois centres de recherche australiens (Australian National University, CSIRO et University of Queensland). Elle s'est conclue par un [rapport final](#) qui se concentre sur trois des sites pilotes du projet RESCCUE : Fidji, la Polynésie française et le Vanuatu, une étude similaire mais plus approfondie ayant été menée parallèlement par une autre équipe en Nouvelle-Calédonie (voir ci-dessous).

Dispositifs fiscaux et subventions ont généralement été mis en place avec des objectifs sociaux et/ou économiques. Leurs impacts environnementaux, qui peuvent être aussi bien positifs que négatifs, ont jusqu'ici été largement ignorés dans la région.



©CPS



©CPS

Au Vanuatu par exemple, de nombreux équipements de pêche commerciale sont exonérés de taxes afin de soutenir ce secteur, ce qui peut avoir des impacts sur la ressource. Le kérosène y fait également l'objet d'exonérations en soutien à la consommation d'énergie des ménages, tout comme à Fidji où le drainage des zones humides à des fins de développement agricole reste par ailleurs également subventionné. En Polynésie française, on retrouve comme en Nouvelle-Calédonie de nombreuses défiscalisations visant à faciliter le développement touristique et urbain, ce qui mène bien souvent à l'artificialisation des sols – en particulier à proximité immédiate de la mer.



©CPS

Les gouvernements ont, à l'inverse, mis en place des mécanismes incitatifs « verts » favorables à la protection de l'environnement.

Des subventions sont ainsi directement attribuées au développement de panneaux solaires individuels au Vanuatu ou à l'agriculture biologique et au tri et recyclage des déchets en Polynésie française. Des exonérations douanières sont également appliquées à l'importation de véhicules hybrides à Fiji.

Il convient néanmoins de noter que le bilan environnemental de certains instruments « verts » s'avère parfois mitigé, le contexte pouvant profondément modifier leurs effets. Par exemple, les panneaux photovoltaïques et les batteries de véhicules électriques ou hybrides, une fois hors d'usage, posent des problèmes aigus de collecte et de traitement pour la plupart des îles du Pacifique.



©CPS



©CPS

Au total, le rapport final passe en revue neuf secteurs économiques : l'exploitation minière, la pêche, l'agriculture, les transports, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, le développement urbain, le tourisme et l'énergie. En identifiant les bonnes et mauvaises pratiques en termes d'instruments fiscaux et de subventions, ce document permet de :

- Faire reconnaître les effets décisifs de la fiscalité et des subventions sur la protection des écosystèmes et la résilience au changement climatique ;
- Partager les expériences en matière de « verdissement » des dispositifs fiscaux et de subventions ;
- Jeter les bases de réformes en ce sens.



©CPS

Fruit de consultations approfondies et d'ateliers d'échanges avec une large diversité d'acteurs (gouvernements, société civile, agences publiques, secteur privé), ce rapport dresse pour chaque secteur économique un panorama des dispositifs fiscaux et de subventions existants et propose des pistes de réformes pour contribuer à leur « verdissement ».

EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Les provinces Nord et Sud, avec le soutien du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ont souhaité que soit menée à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie une étude portant sur le verdissement de la fiscalité et des subventions publiques, dont les principaux objectifs étaient les suivants :

- Identifier les principaux effets environnementaux de la fiscalité (y compris les défiscalisations locales et nationales, la parafiscalité et les exonérations douanières) et des subventions publiques en Nouvelle-Calédonie. Effets négatifs à corriger autant qu'effets positifs à renforcer.
- Formuler des propositions concrètes afin d'initier des changements en matière de politiques fiscales et d'attribution de subventions publiques à l'échelle du pays, des provinces ou des communes.
- Evaluer les potentiels impacts environnementaux, budgétaires et socio-économiques des changements envisagés.



©QUENTIN DELVIENNE

Mené en partenariat avec le Laboratoire de recherches juridiques et économiques (LARJE) de l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC), Vertigo Lab et Didacticiel et Modélisation Economique (DME), ce travail s'est décliné en cinq volets :

- La production d'un [état des lieux de la fiscalité et des subventions](#) ;
- Une analyse des [effets de la fiscalité et des subventions sur l'environnement](#) ;
- L'élaboration de [propositions de verdissement de la fiscalité et des subventions publiques](#) ;
- L'évaluation des [impacts budgétaires, environnementaux et socioéconomiques des propositions de réforme](#) ;
- La mise en discussion des différents résultats et recommandations avec les institutions et la société civile, lors de restitutions à mi-parcours et finales.



©JEAN KAPÉ

Les propositions de verdissement qui ont été retenues, présentées, discutées, et pour certaines évaluées, l'ont été avec une triple préoccupation sous-jacente de cohérence, de rationalisation et de simplification. Elles sont les suivantes :

Dans le secteur de la construction :

- Suppression de certaines fiscalités dérogatoires, notamment de la RILI (Réduction d'impôts en faveur de l'investissement dans le logement intermédiaire) ;
- Bonus ou malus sur les subventions selon les caractéristiques des matériaux de construction ;
- Conditionnalité environnementale (rendre obligatoire la Charte Chantier Vert).

Le secteur du nickel joue un rôle à part, son exploitation et sa transformation, largement défiscalisées, étant à la fois parmi les principales causes d'érosion de la biodiversité terrestre et parmi les principaux moteurs de l'économie et de l'emploi. Compte tenu des contraintes des deux pactes de stabilité fiscale existants, sont proposées :

- Réforme de la redevance superficière : en plus de la redevance surfacique qui existe déjà, ajout d'une redevance de 5 000 CFP / tonne de nickel métal extraite vendue, quel que soit le cours du métal au London Metal Exchange ;
- Création d'un fonds souverain.



©CPS

Dans le secteur des transports, pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre :

- Dispositif de bonus-malus portant sur la consommation de carburant, pour les professionnels et les particuliers (fixation d'un plafond d'émissions qui se traduit en crédits d'émissions).

Réforme de la TAP (taxe de soutien aux actions de lutte contre la pollution) :

- Elargissement à certains produits dont ciments, peintures, solvants, pesticides, au taux de 3% ;
- Extension du champ d'intervention et renforcement de la gouvernance du fonds TAP.



©MARGOT MESNARD

EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Suite à l'activité régionale sur le verdissement de la fiscalité et des subventions publiques, et à l'atelier organisé à Papeete en novembre 2017 au cours duquel l'approche approfondie retenue en Nouvelle-Calédonie avait été présentée, le Gouvernement de la Polynésie française, via le Ministère en charge de l'environnement, a sollicité l'assistance du projet RESCCUE pour aller plus loin sur ce sujet en ce qui concerne en particulier le secteur primaire (aquaculture, pêche, agriculture et élevage).

Grâce à un partenariat financier associant RESCCUE, l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) et la Direction des Ressources Marines et Minières (DRMM), la CPS a pu lancer cette initiative en juillet 2018, menée par Vertigo Lab en association avec le bureau d'études polynésien PTPU. Les objectifs sont identiques à ceux de l'activité menée en Nouvelle-Calédonie, mais avec un périmètre d'analyse restreint au secteur primaire. Ce travail se décline en trois volets :

- La production [d'un état des lieux de la fiscalité et des subventions, couplé à une analyse de leurs effets sur l'environnement](#) ;
- L'élaboration de [propositions de verdissement de la fiscalité et des subventions publiques](#) ;
- L'évaluation des impacts budgétaires, environnementaux et socioéconomiques des propositions de réforme.



©MARGOT MESNARD



©MARGOT MESNARD

Au total 18 propositions de verdissement ont été formulées. Celles retenues par le Gouvernement de la Polynésie française pour une évaluation détaillée sont listées ci-dessous, regroupées en quatre catégories :

- Optimiser le suivi des aides et renforcer les critères d'attribution ;
- Faire des aides un outil pour favoriser la durabilité des activités :
 - Mettre en place des conditionnalités environnementales sur les aides portant sur les aménagements fonciers et le développement des plantations ;
 - Réduire le recours à l'aide en investissement en petit matériel en agriculture ;
 - Suppression ou refonte des aides indirectes sur le carburant pour la pêche ;
 - Conditionnalités pour les agréments de défiscalisation (pêche et agriculture).
- Utilisation du levier fiscal pour prendre en compte les externalités du secteur et inciter les changements de comportement :
 - Utilisation des exonérations douanières comme levier d'action environnemental, par exemple pour la perliculture.
- Mobiliser des financements pour des actions environnementales.

BILAN

Cette activité a notamment permis de constater qu'il n'y avait pas lieu de sur-anticiper la réticence des acteurs, publics ou privés, à mettre en discussion le « verdissement » de la fiscalité et des subventions.

Cela touche bien sûr à des enjeux éminemment politiques : chaque mécanisme fiscal et chaque subvention dommageables bénéficient à un groupe d'acteurs qui sont susceptibles de pâtir directement de leur éventuelle réforme. Il n'y a donc pas ou peu de mesures faciles, à faible coût politique, en la matière. Il s'agit aussi d'un objet complexe, techniquement très pointu, exigeant en données et sur lequel l'expertise régionale est rare. Cela peut en partie expliquer que les progrès soient si lents à travers le monde¹⁰. Dans le Pacifique en particulier s'ajoute la difficulté d'administrations fiscales souvent moins bien structurées et moins riches en ressources humaines qu'ailleurs dans le monde, ce qui peut faire obstacle à la mise en place de politiques fiscales efficaces et efficientes.



©CPS

Cela dit, il est globalement bien compris que « verdir » la fiscalité environnementale et les subventions participe de la mise en cohérence des politiques publiques et peut contribuer à une activité économie dynamique. Plusieurs leviers ont été identifiés qui sont susceptibles de renforcer la demande sociale et politique en ce sens. On retiendra notamment qu'il convient de :

- Cibler en priorité les « moutons noirs », c'est-à-dire les mécanismes fiscaux et de subvention qui non seulement ont des impacts négatifs sur l'environnement, mais qui s'écartent également de leurs objectifs socioéconomiques initiaux, par exemple en creusant les inégalités au profit d'une minorité aisée, ou en ne générant pas les emplois promis au moment de leur mise en place. Ce sont les mécanismes les moins défendables politiquement, et ils ne sont pas rares.
- Envisager des mesures de compensation des effets redistributifs des réformes très en amont. La Convention sur la biodiversité biologique cite volontiers le cas du Ghana¹¹, qui a éliminé les subventions au carburant en 2005. La mesure risquant de nuire en premier lieu aux plus démunis, le gouvernement a du même coup supprimé les frais de scolarité et développé les transports publics, grâce aux moyens rendus disponibles par la suppression des subventions au carburant.
- Jouer la carte de la transparence et s'assurer d'un débat public pluraliste et informé. Beaucoup des acteurs habituels du secteur de l'environnement sont peu familiers des questions fiscales, et à l'inverse les « fiscalistes » sont généralement peu acculturés aux enjeux environnementaux. Une « montée en capacité » générale est nécessaire pour que les discussions et négociations ne soient ni phagocytées par un petit cercle d'experts, ni construites sur des idées reçues erronées.
- Utiliser les éléments de contexte favorables et fenêtres d'opportunité politiques qui peuvent se présenter : réformes fiscales plus larges, crises budgétaires nécessitant de couper dans les dépenses publiques, mise en place de nouvelles politiques publiques (plans climat par exemple), événements internationaux et engagements politiques associés, etc.



©CPS

En mobilisant ce type de leviers plutôt que d'entrer en « croisade » indistinctement et sans contrepartie contre toutes les incitations économiques dommageables, le sujet n'est pas le « repoussoir » politique que l'on pourrait craindre. Les consultations menées au cours des divers volets de cette activité ont montré qu'il générerait même un grand intérêt, y compris politique. L'approche régionale et technique du projet RESCCUE a également contribué à dédramatiser les débats.

Reste bien sûr à transformer les analyses et propositions en mesures concrètes, ce que seuls des gouvernements résolus encouragés par une société civile et un secteur privé dynamiques et informés peuvent réaliser. Les suites que l'Agence des Pêche du Forum (FFA) et le Bureau de la Commissaire de l'Océan Pacifique (OPOC), *via* leur [Pacific Ocean Finance Program](#), sont en train de donner à ces travaux pionniers réalisés dans le cadre de RESCCUE, constituent un indicateur de l'intérêt généré et une garantie immédiate que le sujet ne quittera pas l'agenda régional dans un futur proche.

AUTEURS

Raphaël Billé et Jean-Baptiste Marre

EDITION

Mélanie Farman

©PACIFIC COMMUNITY (SPC) 2019

NOTES

¹Voir par ex. Bosquet, B. 2000. Environmental tax reform: does it work? A survey of empirical evidence. *Ecological Economics* 34(1) : 19-32.

²Voir par ex. Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., Dias Soares C., Rogers-Ganter H., Kaphengst T. 2009. [Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment](#), Final report for the European Commission's DG Environment.

³Voir par ex. OECD. 2005. [Environmentally harmful subsidies. Challenges for reform.](#)

⁴Voir par ex. Arnason, R. et al. 2009. [The sunken billions. The economic justification for fisheries reform.](#) The World Bank, Washington, DC.

⁵On notera aussi la cible 20 (réf. CDB Art. 20 – Ressources financières) : “D’ici à 2020 au plus tard, la mobilisation des ressources financières (...) aura augmenté considérablement par rapport aux niveaux actuels.”

⁶Sainteny, G. 2011. [Les aides publiques dommageables à la biodiversité.](#) Centre d’Analyse Stratégique, La Documentation Française, Paris.

⁷CdP-12 (décision XII/3, para 21 et annexe I).

⁸Cible 14.6 de l’objectif 14 sur les océans.

⁹Que ce soit directement en tant qu’Etats membres de l’ONU et partis à la CDB comme Fidji ou le Vanuatu, ou indirectement *via* leur Etat métropolitain de rattachement comme la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

¹⁰Voir par exemple [les fiches de l’IEEP](#) sur 40 études de cas à travers l’Union européenne.

¹¹Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2011. [Incentive measures for the conservation and sustainable use of biological diversity. Case studies and lessons learned.](#) CBD Technical Series 56, Montréal.