

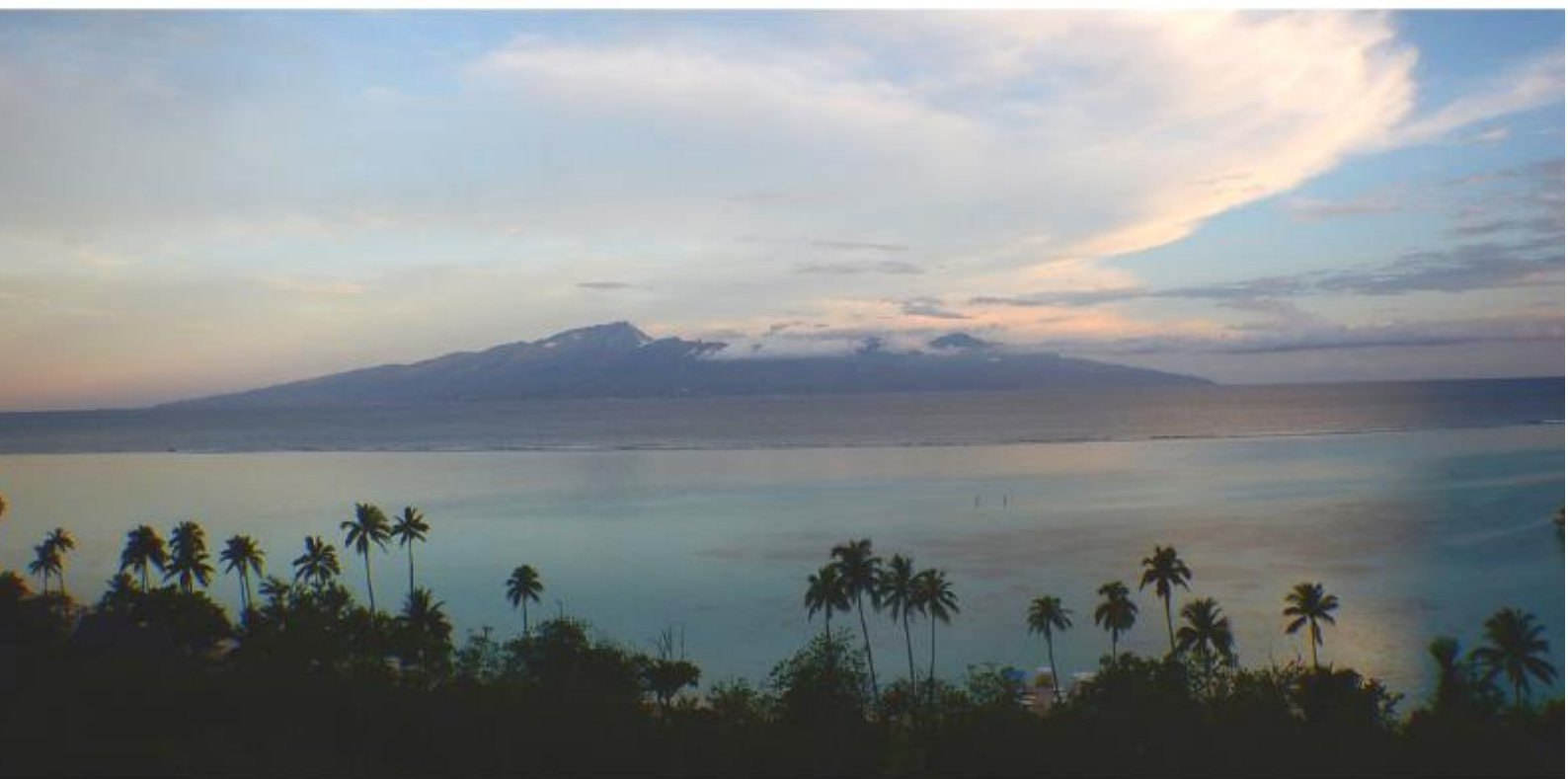


Pacific  
Community  
Communauté  
du Pacifique

RESCCUE

# VERDISSEMENT DE LA FISCALITÉ ET DES SUBVENTIONS PUBLIQUES DU SECTEUR PRIMAIRE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

## PHASE 2 - PISTES DE RÉFORMES



AGENCE FRANÇAISE  
POUR LA BIODIVERSITÉ  
ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT



FONDS FRANÇAIS POUR  
L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

Cette étude est réalisée dans le cadre du projet RESCCUE pour la Polynésie Française, la Communauté du Pacifique (projet RESCCUE) et l'Agence Française pour la biodiversité par :



Rédacteur Principal/ Contributeur (s)	Date de publication
Nastasia Keurmeur (Vertigo Lab), Charles Egretaud (PTPU) Thomas Binet (Vertigo Lab)	Mars 2019

*Avertissement : Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue des commanditaires et bailleurs de l'étude, que ce soit la Communauté du Pacifique, le Gouvernement de la Polynésie française ou l'Agence française pour la biodiversité.*



## Table des matières

Phase 2 – Pistes de réformes .....	4
1- Facteurs de succès d'une réforme portant sur la fiscalité environnementale .....	5
2- Pistes de réformes : de l'optimisation du suivi des aides à la mise en place de conditionnalités environnementales et l'activation de signaux-prix favorables à l'environnement.....	6
A - <i>Optimiser le suivi des aides et renforcer les critères d'attribution</i> .....	7
B - Faire des aides un outil pour favoriser la durabilité des activités : suppression des aides dommageables et ajout de conditionnalités environnementales. ....	8
C- Utilisation du levier fiscal pour prendre en compte les externalités du secteur et inciter les changements de comportement.....	10
D- Mobiliser des financements pour des actions environnementales.....	12
3- Synthèse des pistes de réforme .....	14
Bibliographie.....	19



## Phase 2 – Pistes de réformes

---

Cette deuxième phase de l'étude a pour objectif de proposer des pistes de réformes pour le verdissement de la fiscalité et des subventions publiques au secteur primaire en Polynésie française. L'état des lieux de cette fiscalité et des aides réalisé précédemment (Keurmeur et al., 2019), ainsi que la mission de terrain réalisée en octobre 2018, a permis d'identifier et de mettre en avant les caractéristiques suivantes, qui déterminent fortement les pistes de réformes évoquées par la suite :

### 1. Un secteur au poids social et culturel important

L'agriculture, la pêche, la perliculture et l'aquaculture constituent des **activités clés** pour la Polynésie française. Outre leur poids économique, elles revêtent une fonction sociale et culturelle essentielle et sont garantes de l'équilibre territorial. Les activités primaires concernent en effet une part importante de la population et permettent le maintien de celle-ci dans les îles. Les politiques et décisions concernant ce secteur ne relèvent pas uniquement de politiques économiques mais sont aussi souvent connectées avec des **enjeux sociaux, culturels et d'aménagement du territoire**. Les aides dont bénéficie le secteur ne répondent donc pas uniquement à des objectifs économiques et il est important de le garder à l'esprit lors de l'élaboration de propositions de réforme.

### 2. Un soutien important du secteur primaire et peu d'objectifs environnementaux dans la fiscalité polynésienne

La fiscalité polynésienne poursuit aujourd'hui en premier lieu **des objectifs de rendement et de redistribution** et n'est pas considérée comme un outil permettant d'agir sur les pratiques et décisions des différents secteurs économiques. **Le secteur primaire bénéficie de la redistribution des ressources et est peu taxé**, ce qui limite par là même les possibilités d'actions sur le secteur *via* le volet fiscal (à moins de créer de nouvelles taxes). Il serait en effet difficile par exemple d'effectuer un transfert fiscal en faveur de l'environnement sur le secteur primaire (baisse de la fiscalité sur le travail et taxation de la production de déchets par exemple) (Chiroleu-Assouline, 2018). De même, la fiscalité environnementale est peu développée de manière générale en Polynésie française (faible taxation des activités polluantes et peu de cas d'affectation de ressources fiscales à des actions environnementales : la tendance est par ailleurs au versement au budget général des taxes à vocation environnementale).

Le secteur primaire bénéficie de **nombreuses aides économiques directes et indirectes et est également soutenu par les citoyens polynésiens** (*via* les prix des produits agricoles et le fonds de péréquation sur le prix des hydrocarbures notamment). Les aides économiques directes et indirectes ont pour **vocation première le développement du secteur primaire** (« ressources propres ») et **intègrent peu la dimension environnementale**. Cet appui économique ne donne pas lieu à des contreparties de la part du secteur primaire sur la durabilité environnementale de ses pratiques. Le contrôle sur le plan environnemental des bénéficiaires des aides est faible et leur efficacité économique non évaluée.

### 3. Une politique douanière favorable

La fiscalité indirecte, notamment liée aux droits de douane, assure une large part des ressources budgétaires de la Polynésie française. La **politique douanière est globalement favorable au secteur primaire** qui bénéficie d'exonérations douanières importantes mais aussi, dans le cas de l'agriculture, de mesures de régulation des importations (limitations et



interdictions) qui constituent une protection économique forte. Ce statut privilégié du secteur primaire n'incite pas aux changements de pratiques des acteurs du secteur et n'est pas conditionné à la mise en œuvre d'actions durables. Si une modulation de la fiscalité douanière était réalisée en fonction de l'empreinte environnementale des produits importés, cela pourrait toutefois augmenter la concurrence avec des produits importés durables pour les produits locaux et constituer un levier pour l'adoption de nouvelles pratiques.

**4. La réglementation, le contrôle et le suivi environnemental des activités primaires à renforcer et développer**

Les politiques environnementales en place sur le secteur primaire ne permettent pas de contrebalancer les effets potentiellement négatifs des aides sur le secteur primaire. C'est le cas par exemple de la pêche, dont les prélèvements sur les stocks halieutiques sont peu encadrés, et de la perliculture qui n'est pas contrainte à une compensation ou une réparation de ses impacts environnementaux (pas de respect du principe pollueur-payeur). Nous nous concentrons dans nos pistes de réformes sur le levier fiscal et des subventions mais son articulation avec la réglementation est essentielle.

**5. Des impacts environnementaux non négligeables**

Les principaux impacts environnementaux à considérer sont les pollutions liées à l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais dans l'agriculture, la destruction des habitats naturels (terrestres et marins) liés aux activités agricoles et notamment à la coprahculture, le prélèvement des ressources halieutiques par les activités de pêche et les pollutions (notamment plastiques) générées par la perliculture ainsi que les émissions de GES.

**Les propositions de réforme portent ainsi principalement sur l'agriculture, la pêche et la perliculture.**

Les pistes de réformes proposées par la suite tiennent donc compte de ces caractéristiques et se concentrent pour une large part sur le suivi des aides et l'application de conditionnalités environnementales. Des pistes de réforme de la fiscalité (avec notamment la réaffectation de ressources et la création de nouveaux mécanismes) sont également proposées. Le système fiscal et de subventions actuel appliqué au secteur primaire peut être considéré comme une opportunité ou du moins un levier pour l'orienter vers sa durabilité et c'est en ce sens que sont formulées nos propositions.

Les pistes de réformes jugées comme étant les plus pertinentes par le COPIL de l'étude seront par la suite évaluées de manière plus précise dans la troisième phase de l'étude (avec un nombre maximum de trois).

**1- Facteurs de succès d'une réforme portant sur la fiscalité environnementale**

Avant de détailler ces pistes de réformes, il nous semble pertinent de présenter les principaux facteurs de succès de réformes portant sur la fiscalité environnementale, identifiés par travaux de référence sur le sujet et retours d'expérience (IEEP, 2017), (Chiroleu-Assouline, 2018), (Murray et al., 2014), (Feltenstein, 2017).

- La **clarté de l'objectif environnemental** de la réforme est primordiale. La création d'une nouvelle taxe à destination de l'environnement ou la réforme d'une taxe existante doivent par exemple s'accompagner d'un discours précis sur sa finalité environnementale. La lisibilité de la réforme détermine en effet sa capacité à générer des effets incitatifs auprès des acteurs



qu'elle cible. La **fixation d'objectifs réalistes et atteignables** est également une condition de réussite.

- Cibler les « moutons noirs », c'est-à-dire réformer en priorité des dispositifs existants aux conséquences socio-économiques et environnementales négatives est également un facteur de succès important.
- De la même manière, **l'utilisation des ressources fiscales** générée par le dispositif à vocation environnementale doit être **transparente et celles-ci de préférence affectées à des actions précises**. La réforme ne peut répondre à un seul objectif de rendement. A ce titre, la TEAP (Taxe sur l'environnement, l'agriculture et la pêche), taxation à hauteur de 2% des biens sur le territoire dont le produit est affecté au budget général, n'incite pas les acteurs privés à engager des actions environnementales ou à accepter de nouvelles contraintes. L'un des arguments utilisés notamment par les professionnels contre la mise en place de filières REP (filières à responsabilité élargie des producteurs) est que le produit de la TEAP pourrait être dédié à la mise en place de filières de traitement par le Pays et qu'ils sont déjà assujettis à une taxe environnementale.
- **L'identification des acteurs assujettis et des bénéficiaires** de la réforme ainsi que **l'analyse précise du périmètre de la réforme** déterminent la réussite du dispositif. Cela nécessite de mobiliser les compétences et l'expertise nécessaires à la mise en œuvre de la réforme et permet d'identifier d'éventuelles **mesures compensatoires** à développer. La mise en place d'un **système de suivi et d'évaluation** est également importante pour pouvoir mesurer les impacts de celle-ci.
- La **mobilisation des parties prenantes et leur intégration dans le processus de décision** est également l'un des facteurs de succès des réformes. D'où l'intérêt d'intégrer les acteurs professionnels mais également de la société civile assez tôt dans le processus de réforme. En Polynésie, cette mobilisation des parties prenantes peut être menée par le CESC ou l'Assemblée territoriale.
- La **cohérence et l'articulation de la réforme** avec les autres politiques est en enfin nécessaire : cohérence avec les objectifs de développement des activités (Schéma de développement agricole en cours d'élaboration, schéma directeur de l'aquaculture, de la pêche) et des filières et cohérence avec les politiques de développement durable. Si l'on s'intéresse dans le cadre de cette étude au secteur primaire, il est ainsi nécessaire de réfléchir à la fiscalité environnementale de manière plus large. Le plan climat de la Polynésie française comprend par exemple des mesures portant sur la fiscalité et notamment la fiscalité environnementale qui sont intéressantes à intégrer (réforme du FRPH, mise en place de REP et d'une tarification incitative des déchets, etc.).

2- Pistes de réformes : de l'optimisation du suivi des aides à la mise en place de conditionnalités environnementales et l'activation de signaux-prix favorables à l'environnement



Quatre types de réformes sont proposés ici, allant de l'optimisation des mesures existantes à la création de nouveaux dispositifs. Un tableau de synthèse détaille ces mesures, leur objectif environnemental ainsi que les principaux enjeux en termes de faisabilité technique, économique, sociale et politique qui leur sont associées. Une évaluation plus détaillée des propositions choisies sera menée dans la troisième phase de l'étude.

#### *A - Optimiser le suivi des aides et renforcer les critères d'attribution*

Le système d'aides directes pourrait être amélioré afin de récolter des informations clés sur les activités primaires ainsi que leur impact environnemental. L'objectif serait ainsi de mieux renseigner les effets de ces activités sur l'environnement et également les effets des aides sur les bénéficiaires. La DRM et la DAG ne disposent pas aujourd'hui d'indicateurs de suivi des aides qu'elles distribuent. Les refontes récentes des dispositifs d'aide pour l'agriculture et la pêche posent également la **question de la sélection des bénéficiaires et de l'instauration de critères d'attribution des aides plus restrictifs, notamment sur le plan environnemental**. La délivrance des cartes agricoles et pour la pêche lagonaire par la CAPL pose aussi des questions sur le rôle de celles-ci dans le dispositif de distribution des aides. Il pourrait être plus efficace pour les services de la DAG et de la DRM de pouvoir administrer à la fois la délivrance des cartes et des aides. C'est d'autant plus pertinent pour la pêche lagonaire : avec le relèvement des plafonds d'aide en 2017 et la très forte augmentation des demandes, il devient primordial d'éviter les effets d'aubaine et de mieux contrôler les pêcheurs lagonaires. Voici quelques propositions communes à l'agriculture et à la pêche qui pourraient être mises en place :

- **A.1 Versement des comptes d'exploitation au dossier de demande d'aide.** Ce critère est déjà en place pour certaines aides agricoles et pourrait être élargi à la pêche (la DRM ne dispose que des comptes d'exploitation des mareyeurs et non de ceux des pêcheurs hauturiers et côtiers).  
Pour les demandes portant sur des investissements, un prévisionnel des dépenses et des recettes peut être demandé au porteur des projets. Dans le cas de la pêche lagonaire, cela peut permettre d'évaluer le sérieux des demandes.
- **A.2 Mise en place d'une procédure de contrôle environnemental pour les aides les plus sensibles comme celles portant sur les aménagements fonciers pour l'agriculture et les aides sur le développement de l'élevage.** Ce contrôle peut prendre la forme d'une visite de la DAG pendant la période d'aménagement par exemple ou d'un accompagnement par la compensation environnementale du projet (et notamment le contrôle de la mise en place de la séquence Eviter, Réduire, Compenser) Il peut aussi s'agir pour les demandes d'aménagement foncier d'exiger en premier lieu la mise en place de mesures permettant d'améliorer la productivité des exploitations concernées. Ceci pourrait diminuer la demande foncière et amener à réfléchir à d'autres options agricoles avant la mise en œuvre d'aménagements fonciers. Ce contrôle est déjà effectué par la DAG sur les plantations de cocoteraie et pourrait être étendu aux autres plantations et aménagements. L'aide n'est versée qu'après contrôle de la plantation effective, par la DAG, de la totalité des plants prévus et sous réserve du respect de différentes dispositions (espacement minimal entre les plants de 7 mètres entre chaque plant par exemple).  
Sur la pêche lagonaire, des campagnes de contrôle des bénéficiaires peuvent également être menées.
- **A.3 Des critères plus restrictifs pour le versement des aides peuvent être appliqués et celui-ci étalé dans le temps** (de manière toutefois à correspondre aux objectifs de développement



de la politique d'aide). Par exemple, la totalité du versement des aides à l'investissement peut intervenir après la fourniture de données sur la production, les captures effectuées et de données économiques (coûts d'exploitation par exemple). Dans le cas de la pêche lagonaire, il serait par exemple possible d'obtenir dans un premier temps 80% du montant de l'aide dès le départ, les 20% étant conditionnés à des obligations déclaratives.

Cette question des obligations déclaratives du secteur est à anticiper, la fiscalité polynésienne évoluant vers plus d'impôts et de prélèvements directs. Le club EPER (Entreprises Polynésiennes Eco-Responsables) travaille notamment sur la création d'un outil de déclaration des actions environnementales des entreprises et de son articulation avec la fiscalité (modulation de l'impôt sur les sociétés en fonction des actions menées).

Ces pistes de réformes assez générales contribueraient à renforcer les contrôles du respect de la réglementation environnementale, le suivi des écosystèmes impactés, ainsi que les moyens dédiés à ces actions. C'est notamment le cas pour les activités comme la perliculture ou la pêche grâce aux parcs aux poissons pour lesquelles le suivi environnemental doit être amélioré.

*B - Faire des aides un outil pour favoriser la durabilité des activités : suppression des aides dommageables et ajout de conditionnalités environnementales.*

Les aides directes et indirectes peuvent également être utilisées pour orienter les activités vers plus de durabilité et réduire leur impact environnemental. Cela passe par la suppression ou la réforme des aides les plus dommageables et l'ajout de conditionnalités environnementales. Nous présentons ici brièvement les pistes de réformes par activité et les enjeux liés à leur mise en œuvre sont présentés dans le tableau de synthèse.

### Agriculture

Il faut souligner ici que la Direction de l'agriculture a déjà procédé à une refonte de ces aides en y intégrant une dimension environnementale. Les projets durables et relevant de l'agriculture biologique bénéficient en effet d'un bonus sur les aides directes versées par la DAG. Il n'existe cependant pas de malus pour les activités plus dommageables.

- **B.1 - Réforme de l'aide sur la coprahculture** pour soutenir soit la diversification des produits de la filière ou la diversification de la production agricole sur les îles pratiquant la coprahculture. Les objectifs sociaux de cette aide doivent être pris en compte. Afin d'aider au maintien des populations dans les îles, le Pays soutient une filière de production à la faible viabilité économique et qui génère des déséquilibres environnementaux (cf. phase 1 – état des lieux). La mise en place d'une aide sociale non conditionnée à cette culture et la suppression du prix garanti au coprah pourraient être envisagées afin de faciliter la diversification agricole dans les îles et réduire les impacts environnementaux de la monoculture du coprah. On pourrait également imaginer la mise en place de prix garantis pour différents types de produits et non plus seulement pour le coprah ou de les remplacer par une aide directe aux coprahculteurs prenant en compte leurs pratiques agricoles et la qualité de leurs produits. Cette piste d'action doit être étudiée en cohérence avec l'étude en cours sur la coprahculture ainsi que l'élaboration du schéma directeur agricole.
- **B.2 – Mettre en place des conditionnalités environnementales sur les aides portant sur les aménagements fonciers et le développement des plantations.** L'objectif environnemental





serait ici de réduire les impacts des aménagements sur les milieux naturels en conditionnant les aides à la mise en place de mesures environnementales. La mise en œuvre de pratiques antiérosives sur les plantations d'ananas est un exemple de mesures. Une précédente étude du projet RESCCUE sur cette piste de réforme précise a conclu à sa bonne faisabilité (Diazabakana et Binet, 2017). L'articulation avec les études d'impact environnemental doit également être améliorée.

- **B3 – Réduire le recours à l'aide à l'investissement en petit matériel**, peu durable et difficile à encadrer en favorisant la mise en œuvre d'ateliers de réparation et d'entretien sur les îles, favoriser l'emploi de matériels d'occasion. L'objectif environnemental serait notamment de limiter la production de déchets et le gaspillage de ressources.

### Pêche

- **B4 – Conditionnement des aides à la participation à la gestion des ressources halieutiques et modulation en fonction de l'engagement des bénéficiaires sur la pêche durable.** Les aides peuvent être conditionnées à la remontée d'informations sur les captures effectuées, les prises accessoires réalisées ou l'objectif de mieux connaître l'état de la ressource pour mieux la préserver. Ce conditionnement peut notamment être appliqué aux aides sur l'investissement ; les aides sont débloquées en partie à la suite de l'engagement du pêcheur à participer à la production de connaissances environnementales. Une part de ces aides pourrait être également orientée vers le financement d'observateurs embarqués. Les pêcheurs s'engageant de plus dans des pratiques de pêche plus durables ou volontaires pour contribuer à une démarche de certification de certaines filières pourraient avoir accès à des financements plus importants (ou aux mêmes qu'aujourd'hui avec des plafonds d'aide revus à la baisse pour l'ensemble des aides).
- **B5 – Modulation des aides lagunaires en fonction de l'état de la ressource.** Les plafonds d'aide à l'investissement pour la pêche lagunaire sont différents entre Tahiti et Moorea et les autres îles. Toutefois, cette différence est peu marquée et la modulation pourrait être plus forte selon les îles. L'aide à l'investissement apparaît peu justifiée par exemple à Tahiti et Moorea où une surexploitation de la ressource est observée.
- **B6 – Réforme des aides à l'investissement pour la pêche hauturière : baisse du niveau d'aide sur la défiscalisation locale pour les navires, du plafond d'aides ou suppression des exonérations douanières sur l'importation de matériel pour les navires.** Si les ressources halieutiques polynésiennes ne semblent pas surexploitées aujourd'hui, l'augmentation de l'effort de pêche prévue dans le cadre du développement de la filière peut les menacer. Les aides à l'investissement sont aujourd'hui fortement incitatives et doivent être reconsidérées en renseignant l'état des ressources.
- **B7 – Suppression ou refonte des aides indirectes sur le carburant (FRPH).** Cette aide est directement dommageable à l'environnement et contraire aux objectifs énergétiques et climatiques de la Polynésie Française (cf. Plan Climat). Le dispositif actuel d'aide au carburant n'incite pas les pêcheurs à économiser leurs ressources en carburant et on peut même observer des cas de revente de carburant détaxé. Il est nécessaire d'évaluer de manière plus précise la dépendance du secteur à cette aide et d'envisager sa suppression. Si celle-ci est jugée trop dommageable sur le plan économique et social, le soutien aux pêcheurs via le FRPH



pourrait être transformé en aide directe (versement d'un pourcentage d'aide sur les coûts énergétiques). Il faudrait toutefois déterminer le montant de cette aide, ses modalités de versement (notamment quel échéancier ? Mensuel ? Trimestriel ?) et cela impliquerait des coûts de gestion importants pour le Pays. Une troisième option serait d'établir un quota de carburant détaxé à ne pas dépasser pour chaque pêcheur afin d'éviter les abus et de réduire l'impact environnemental de l'aide.

### Perliculture

- **B8 : Suppression de l'aide sur le grillage.** Etant donné les impacts environnementaux liés à la pollution des déchets plastiques issus de la perliculture (notamment des bouées et des ombrières pour le collectage), cette aide apparaît comme directement dommageable à l'environnement. Même si elle n'a pas été quantifiée, elle ne semble pas non plus avoir de justification économique pour le secteur (pas de dépendance à l'aide) et constitue une réduction des coûts de production ne respectant pas le principe pollueur-payeur.

De manière commune à l'agriculture et à la pêche, **les agréments de défiscalisation locale pourraient être renforcés sur le volet environnemental (B9)**. Aujourd'hui, l'agrément est délivré si le projet est conforme à la réglementation mais il n'existe pas de bonus ou de modulation pour les projets plus vertueux ni de contrôle environnemental spécifique a posteriori pour vérifier la conformité environnementale des investissements.

### *C- Utilisation du levier fiscal pour prendre en compte les externalités du secteur et inciter les changements de comportement*

Le troisième volet de recommandations vise à activer le levier fiscal pour délivrer des signaux-prix incitant les acteurs à faire évoluer leurs pratiques. Le levier fiscal n'est pas le seul levier pertinent pour permettre des changements de comportement en faveur de l'environnement : la norme, la sensibilisation, la formation, la mise en place de dispositifs de régulation locale (Rahui, comités de gestion) et la gouvernance sont autant d'outils pertinents. Néanmoins, l'émission d'un signal-prix ayant un impact sur les coûts d'exploitation et donc sur les modes de production n'est pas un levier pleinement exploité en Polynésie française aujourd'hui et il serait donc intéressant de l'étudier.

- **C1- Refonte de la fiscalité douanière (notamment de la TDL) (Taxe de développement local) et utilisation des exonérations douanières comme levier d'action environnementale.** La fiscalité douanière est un bon exemple de brouillage du signal-prix et de non-utilisation du levier d'incitation fiscale. Plus d'une vingtaine de taxes douanières existent en Polynésie française et de nombreuses exonérations existent selon les produits et les acteurs. A cela s'ajoute une politique de protection des produits locaux qui ne favorise pas les changements de pratiques dans les filières protégées (cf. cas de l'agriculture et de l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais). Une réforme est donc à mener à l'échelle de cette fiscalité pour la simplifier, la clarifier et lui permettre de jouer un rôle d'incitation économique et environnementale. Il est difficile de cibler ici un mécanisme douanier particulier sans mener une analyse plus approfondie de la fiscalité douanière. Toutefois, la TDL est l'une des principales taxes dont l'objectif clairement défini est de protéger le marché local et elle est source de nombreuses critiques (protection excessive du marché, complexité de la taxation avec trois taux de taxation différents, etc.). Le rapport parlementaire Bolliet avait ainsi souligné en 2010 la nécessité de la supprimer, ou de la transformer en taxe de développement local transitoire pour les secteurs émergents (Bolliet et al., 2010).

**La suppression ou l'utilisation environnementale d'exonérations douanières portant sur des biens spécifiques peut également être étudiée en fonction des objectifs environnementaux**



sur lesquels on souhaite agir. Par exemple, les exonérations sur les achats de matériels de pêche pourraient être utilisées comme levier pour agir sur la réduction des prises accessoires (favoriser un type d'appât, d'hameçon, de lignes plutôt qu'un autre par le biais des exonérations douanières).

- **C2 – Appliquer le principe pollueur-payeur et internaliser par le biais d'une taxation ou d'une redevance les impacts générés par la perliculture. Cette recommandation est également applicable aux pollutions générées par la pêche ou l'agriculture (ex : pollutions de l'eau, déchets ou encore émissions de CO2).**

Cette piste d'action nous semble essentielle à mettre en œuvre et a déjà été explorée dans le cadre du programme RESCCUE et le développement d'une filière perlicole durable (Diazabakana et Binet, 2017).

Deux options ont ainsi été étudiées :

- Mise en place d'une **taxe d'enlèvement des déchets perlicoles** (assise en générale sur la valeur locative cadastrale de la propriété et donc liée à la taxe foncière). La mise en place de cette taxe avait cependant été évaluée comme lourde (notamment en termes de coordination entre le Pays et les communes mais aussi avec des acteurs privés, les communes n'étant pas compétences pour la gestion des déchets) et donc non recommandée à court terme.
- Mise en place **d'une redevance pour enlèvement des déchets perlicoles** dont l'objectif était de limiter la quantité de déchets produits par les perliculteurs et laissés à l'abandon en assurant un système de collecte et de traitement des déchets financé par un système de redevances. Cette option semblait alors pertinente à mettre en œuvre (cf. figure ci-dessous).

Critère étudiés		Objectifs	Démarches et supports
	Faisabilité juridique		
X	Technique	Déterminer le type de matériel pouvant faire l'objet d'une collecte et du volume potentiel collecté	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse qualitative du matériel utilisé : entretiens DRMM, UPF</li> <li>Identification des volumes et des capacités de collecte : entretiens PTPU, analyse de la littérature grise</li> </ul>
		Préciser les étapes de création d'un système de redevance pour la collecte et la gestion des déchets perlicoles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parangonnage de systèmes de collecte de déchets professionnels et des redevances existantes (en PF, en conchyliculture, à défaut dans d'autres secteurs géographiques ou professionnels...) transférables au cas de la perliculture : analyse de la littérature grise, entretiens avec des porteurs de projet</li> </ul>
X	Economique	Identifier les coûts de mise en œuvre et de gestion d'un système de redevance pour la collecte et la gestion des déchets perlicole	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification du CAP des perliculteurs pour la prise en charge de leurs déchets par la commune (selon données collectées) : entretiens avec le GIE Poe O Rikitea</li> <li>Evaluation des coûts de gestion des déchets perlicoles et de la redevance à soumettre aux perliculteurs (selon données disponibles) : entretien PTPU, revue littérature grise</li> </ul>
	Sociale		
X	Politique	Préciser l'acceptabilité du mécanisme auprès des perliculteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse qualitative de l'acceptabilité politique d'un système de redevance pour la collecte et la gestion des déchets et identification des freins potentiels: entretiens avec la DRMM, DIREN, GIE Poe O Rikitea</li> </ul>
X	Temporelle	Estimer le temps nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification des délais de réalisation de chaque étape de mise en œuvre du système de consigne : analyse de la littérature grise, dire d'experts</li> <li>Analyse qualitative de la compatibilité du calendrier de mise en œuvre du mécanisme avec le calendrier du projet RESCCUE</li> </ul>

Figure 1: Analyse de faisabilité conduite dans le cadre de RESCCUE en 2017 sur cette proposition (Source : Diazabakana et Binet, 2017).

Une étude est en cours de lancement par la DRM pour mettre en place un plan de gestion des déchets perlicoles : ce mécanisme de redevance semble donc d'autant plus intéressant à étudier et l'évaluation économique du dispositif est à réaliser.



#### *D- Mobiliser des financements pour des actions environnementales*

Enfin, le quatrième volet d'action vise à affecter des financements issus de taxes ou de redevances à la réalisation d'actions environnementales. **Les options sur la perliculture sont notamment nombreuses** à explorer : le traitement des déchets issus de la perliculture et la compensation des impacts de cette activité sur les lagons réclament en effet des financements importants et doivent être assurés par les pollueurs, à savoir les perliculteurs. **Elles peuvent toutefois s'appliquer à l'ensemble des activités.** Aujourd'hui, du fait d'un manque d'effectif et de moyens en comparaison avec la taille et l'éclatement du territoire, la DRM ne sanctionne pas ou peu les exploitants qui n'ont pas réhabilité le site comme prévu par le cahier des charges applicable à toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole. Le respect de la réglementation est avant tout nécessaire. Ces pistes de réforme ne concernent cependant pas seulement la perliculture : les déchets liés à la pêche sont aussi concernés.

Deux options de **versement des ressources des redevances pour le traitement des impacts environnementaux** ont déjà été étudiées dans le cadre du projet RESCCUE :

- **D1 – Versement d'un dépôt de garantie pour la réhabilitation du domaine public** : celui-ci pourrait prendre la forme d'une modification du montant des redevances pour occupation du domaine public maritime ou la création d'un fonds spécifique alimenté par les dépôts de garantie des pêcheurs, des perliculteurs mais également des agriculteurs.
- **D2 - Réaffectation d'une partie de la redevance d'occupation du domaine public maritime au contrôle des obligations des perliculteurs et utilisation des montants pour réhabiliter le domaine public.** Il faudrait toutefois que le montant des redevances soit augmenté pour inciter les perliculteurs à adopter des pratiques plus durables et l'affectation d'une ressource à une action environnementale particulière est difficile à mettre en œuvre.

D'autres options pourraient être considérées dans le cadre de cette étude mais elles font elles aussi appel à l'affectation des ressources (ressources non plus versées au budget général mais dédiées à des actions précises ou versées dans un fonds d'action spécifique) :

- **D3 – Affectation du montant du DSPE (droit spécifique sur les perles exportées) à la mise en place d'actions de traitement des impacts environnementaux de la perliculture ou à la mise en œuvre d'une certification/labellisation de la perliculture.** Auparavant, le DSPE était versé au GIE de la perliculture, il est tout fait possible de l'affecter à nouveau à des actions portant sur la durabilité du secteur.
- **D4 – Utiliser certaines ressources fiscales pour traiter le stock historique de déchets perlicoles et pour la gestion des déchets de manière plus globale.**

Cette action demande en effet des financements conséquents et une partie des ressources dégagées par des taxes comme la TEAP ou la TERV pourraient être utilisées pour la mettre en œuvre. Cela renforcerait de plus la vocation environnementale de ces taxes. Les ressources de la Taxe de développement local (TDL) pourrait être également mobilisées pour soutenir le développement de filières de recyclage ou d'activités liées à l'économie circulaire.

- Pour le traitement du stock historique (déchets plastiques accumulés au fond des lagons et réserves à ciel ouvert présentes sur les îles et atolls), l'exemple de la Nouvelle-Calédonie est intéressant à mentionner. Une taxe sur les activités polluantes mise en place sur les biens importés alimente un fonds de lutte contre les activités polluantes qui a notamment permis de mettre en place une stratégie de gestion des décharges et dépôts sauvages des déchets en Nouvelle-Calédonie. Un tel fonds demande cependant une bonne gouvernance pour être efficace sur le plan environnemental.



Une autre affectation possible de ces ressources fiscales serait le renforcement du contrôle environnemental.

**Ces différentes pistes doivent être discutées au sein du COPIL afin que l'évaluation de certaines d'entre elles soient menées.**



### 3- Synthèse des pistes de réforme

Réforme	Activité concernée	Objectif environnemental	Enjeux économiques	Enjeux techniques	Enjeux sociaux et politiques	Délai de mise en œuvre possible
<b>A- Optimiser le suivi des aides et renforcer les critères d'attribution</b>						
<b>A.1 Versement des comptes d'exploitation au dossier de demande d'aide</b>	Agriculture, pêche	Mieux connaître les filières pour ajuster les aides directes et réduire leur impact	>Coût du suivi > Meilleure connaissance économique des filières	>Capacité des bénéficiaires d'aides à fournir les documents >Gestion des dossiers d'aide plus lourde	> Acceptabilité de la contrainte et de la communication des documents	Court terme à moyen terme
<b>A.2 Mise en place d'une procédure de contrôle environnemental pour les aides les plus sensibles</b>	Agriculture, pêche	Contrôler et réduire l'impact environnemental possible des aides	>Coût du contrôle pour la DAG et la DRM (temps passé mais également déplacements)	>Mise en œuvre du contrôle >Articulation avec les études d'impact environnemental	>Acceptabilité du contrôle	Moyen terme
<b>A.3 Application de critères plus restrictifs et étalement du versement dans le temps</b>	Agriculture, pêche	Contrôler et réduire l'impact environnemental possible des aides	>Moindre incitation à investir, évaluer si cela constitue un frein économique important pour les acteurs	>Gestion des dossiers d'aide plus lourde >Définition des critères à mettre en place	>Encadrement renforcé du secteur primaire par rapport aux autres secteurs	Moyen terme
<b>B - Faire des aides un outil pour favoriser la durabilité des activités : suppression des aides dommageables et ajout de conditionnalités environnementales</b>						
<b>B.1 - Réforme de l'aide sur la coprahculture</b>	Agriculture	Réduire l'impact environnemental de la coprahculture	>Favoriser le développement d'une filière viable > Limiter les pertes économiques pour le Pays – soutenabilité du système actuel faible	>Mettre en place un système d'aide alternatif (objectif social ?) >Solutions techniques pour la diversification de la filière	> Réforme qui nécessite de revoir la politique sociale envers les populations des îles >Faible acceptabilité sociale et fort risque politique	Moyen terme, dispositif d'aides difficilement soutenable



Réforme	Activité concernée	Objectif environnemental	Enjeux économiques	Enjeux techniques	Enjeux sociaux et politiques	Délai de mise en œuvre possible
			>Forte dépendance économique des coprahculteurs à cette aide			
<b>B.2 - Mettre en place des conditionnalités environnementales sur les aides (aménagement fonciers et développement des plantations)</b>	Agriculture	Favoriser la mise en place de pratiques de gestion du foncier durable et lutte contre l'érosion.  Diminuer la consommation d'espaces	>Favoriser le développement d'une filière durable  >Eviter le morcellement des terres agricoles  >Mutualiser les infrastructures, notamment en termes de desserte et d'eaux	>Discerner les aspects négatifs des incitations positives  >Disposer de PGA et plans de développement agricole, donnant les axes et les enjeux pour les conditionnalités	>Cohérence de l'aménagement  >Acceptabilité et faisabilité pour les agriculteurs  >Enjeu de formation et de sensibilisation	Court terme
<b>B3 – Réduire le recours à l'aide à l'investissement en petit matériel</b>	Agriculture	>Favoriser le recyclage du matériel, augmenter sa durée de vie  >Réduire, limiter les stocks de déchets sur les îles	>Créer de nouvelles activités dans les îles  >Economie de ressources	> Développer la réparation, les ateliers  >Choix des îles et des équipements à mettre en place	> Opportunités de création d'emplois sur site	Moyen terme
<b>B4 – Conditionnement des aides à la participation à la gestion des ressources halieutiques et modulation en fonction de l'engagement sur la durabilité</b>	Pêche	>Renforcer la connaissance sur les ressources (notamment sur les ressources lagunaires) et engager la filière vers plus de durabilité	>Moduler les plafonds d'aides afin que le bonus n'entraîne pas un surcoût pour le Pays	>Définition des conditionnalités et des modalités de participation	>Opportunité d'associer les pêcheurs à la gestion des pêches (Ex : comités locaux pour le rori).  >Cohérence avec les politiques axées sur la durabilité	Moyen terme
<b>B5 – Modulation des aides lagunaires en fonction de l'état de la ressource.</b>	Pêche	>Limiter l'exploitation des ressources, ne pas encourager la surpêche.	>Réduire les subventions pour le Pays (effet d'aubaine lié au nouveaux plafonds)	>Définir l'état de la ressource et les modulations à appliquer  >Définir les plafonds d'aide	>Acceptabilité d'une redéfinition des plafonds étant donné le caractère récent de la loi	Moyen terme



Réforme	Activité concernée	Objectif environnemental	Enjeux économiques	Enjeux techniques	Enjeux sociaux et politiques	Délai de mise en œuvre possible
<b>B6 - Réforme des aides à l'investissement (défiscalisation, aides directes, exonérations douanières)</b>	Pêche	> Limiter l'exploitation des ressources, ne pas encourager la surpêche.	> Articuler le développement de la filière avec sa durabilité	> Déterminer le niveau d'aides à apporter > Axes de développement de la filière	> Acceptabilité sociale, cohérence avec le Schéma de développement de la filière	Moyen terme
<b>B7 – Suppression ou refonte des aides indirectes sur le carburant (FRPH)</b>	Pêche	> Inciter à une moindre consommation > Limiter effort de pêche > Réduire les émissions de gaz à effet de serre	> Ne pas impacter trop fortement les activités économiques > Définir une alternative au FRPH	> Complexité de la réforme (nombreux acteurs et secteurs concernés) > Favoriser le développement de solutions alternatives > Connaître et suivre l'usage du carburant selon les usagers	> Faible acceptabilité de la réforme, prise de risque politique importante	Moyen à long terme
<b>B8 - Suppression de l'aide sur le grillage</b>	Perliculture	> Limiter la génération de déchets et réduire les apports en micro plastique > Inciter à une moindre consommation	> Coût de la dépollution, suppression de l'aide insuffisante > Impacts économiques pour la filière	> Favoriser l'émergence de solutions et filières alternatives locales	> Encourager les changements de pratique au sein de la filière.	Court terme
<b>B9 – Renforcer les critères environnementaux pour la défiscalisation locale</b>	Toutes	> Favoriser les projets durables et respectueux de l'environnement	> Favoriser les services et conceptions de projets durables	> Développer un savoir-faire en matière d'ingénierie durable, définir les conditionnalités et les modalités de leur suivi	> Cohérence avec les politiques du Pays vers plus de durabilité	Court terme
<b>C- Utilisation du levier fiscal pour prendre en compte les externalités du secteur et inciter les changements de comportement</b>						
<b>C1- Refonte de la fiscalité douanière (notamment de la TDL) et utilisation des exonérations douanières</b>	Toutes	> Inciter à la production de produits locaux durables, mise en concurrence de certaines filières pour les	> Coût de la réforme et impact sur les ressources douanières pour le Pays	> Forte complexité de la réforme	> Faible acceptabilité pour les acteurs aujourd'hui avantagés.	Long terme





Réforme	Activité concernée	Objectif environnemental	Enjeux économiques	Enjeux techniques	Enjeux sociaux et politiques	Délai de mise en œuvre possible
<b>comme levier d'action environnementale</b>		inciter à se diversifier ou à augmenter la qualité de leurs produits  >Favoriser le choix de matériels et matériaux durables	>Définition des taux de taxation	>Définir les critères d'exonération	>Nécessite un portage politique fort et clair.	
<b>C2 – Appliquer le principe pollueur-payeur et internaliser par le biais d'une taxation ou d'une redevance</b>	Toutes	>Préserver le milieu naturel  >Limiter voire supprimer les pratiques impactant l'environnement	> Instaurer un signal-prix incitant à faire évoluer les comportements  >Déterminer le niveau de taxation à mettre en œuvre	>Définir juridiquement et de manière fiable une pollution  >Mettre en place des valeurs seuils en termes d'émission  >Définir des barèmes de pénalisation	>Responsabiliser les producteurs quant à leurs impacts sur l'environnement  >Mécanisme complexe à mettre en œuvre et nécessitant une communication importante auprès des acteurs	Moyen terme
<b>Mobiliser des financements pour des actions environnementales</b>						
<b>D1 – Versement d'un dépôt de garantie pour la réhabilitation du domaine public</b>	Toutes les activités	>S'assurer d'une remise en état des sites après exploitation	> Garantir financièrement la réhabilitation, dépollution	> Définir les conditions de retenue ou de reversement de la caution	>Responsabiliser les producteurs quant à leurs impacts sur l'environnement	Moyen terme
<b>D2 - Réaffectation d'une partie de la redevance d'occupation du domaine public maritime au contrôle des obligations des acteurs</b>	Toutes les activités	>S'assurer du respect des règles et de la remise en état des sites	>Contrôle de l'assiette réelle des taxes et redevances	> Moyens de contrôle  > Conditions de contrôle  >Enjeux juridiques sur la gestion des redevances	>Responsabiliser les producteurs quant à leurs impacts sur l'environnement  >Réaffectation de la ressource peut être difficile à mettre en œuvre	Moyen terme
<b>D3 – Affectation du montant du DSPE (droit</b>	Perliculture	>Réduire les dommages liés à l'activité perlicole	>Définition des montants nécessaires à la conduite des actions environnementales	>Définition des actions à conduire	>Acceptabilité pour les acteurs.	Moyen terme



Réforme	Activité concernée	Objectif environnemental	Enjeux économiques	Enjeux techniques	Enjeux sociaux et politiques	Délai de mise en œuvre possible
spécifique sur les perles exportés)				<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Identifier les acteurs en charge de mener les actions.</li> <li>&gt; Quel organisme ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Légitimité et crédibilité de l'acteur vers qui la ressource est affectée</li> </ul>	
<b>D4 – Utiliser une partie des ressources fiscales pour traiter le stock historique de déchets perlicoles</b>	Toutes	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Mettre en œuvre une politique en termes de déchets professionnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Développer des entités autonomes et pertinentes sur la gestion des déchets</li> <li>&gt; Réduire les coûts de dépollution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Définition des actions à conduire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Responsabiliser les acteurs</li> <li>&gt; Affectation de la ressource peut être difficile à mettre en œuvre – perte de ressources directes pour le Pays</li> <li>&gt; Gouvernance dans la gestion des fonds.</li> </ul>	Moyen à long terme



## Bibliographie

---

- Bolliet, A., Debrosse, P., Zeggar, H., Laloue, F., Duprat-Briou, O., Lecerf, P.-E., 2010. Mission d'assistance à la Polynésie française.
- Chiroleu-Assouline, M., 2018. Vers un verdissement de la fiscalité : quels effets sur les entreprises ?
- Diazabakana, A., Binet, T., 2017. Etude de faisabilité des mécanismes de financement envisagés pour accompagner les changements de pratiques et la gestion intégrée des zones côtières en Polynésie française. Vertigo Lab.
- Feltenstein, A., 2017. Subsidy Reforms and Implications for Social Protection: An Analysis of IMF Advice on Food and Fuel Subsidies.
- IEEP, 2017. Capacity building for Environmental Tax Reform - Executive Summary.
- Keurmeur, N., Egretaud, C., Binet, T., Vertigo Lab, PTPU, 2019. Verdissement de la fiscalité et des subventions publiques du secteur primaire - Etat des lieux.
- Murray, K., Wyatt, S., Robin, O., 2014. Evaluation of taxation reform in the Pacific.

