



Plan d'action pour
la Méditerranée
Convention de
Barcelone



Soutenu par



Rapport technique : Etude exploratoire sur les subventions publiques dommageables à l'environnement en Méditerranée

Les travaux de cette étude ont été réalisés par le Plan Bleu en 2021, avec des révisions en 2023.

AUTEURS

Auteur principal : Melina Roditis (Plan Bleu)

Autres auteurs : Guillaume Sainteny, Aldo Ravazzi Douvan, François Guerquin, Frans Oosterhuis, Kai Schlegelmilch, Lina Tode, Constantin Tsakas

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient également Patrick ten Brink, Lena Gubler, Katia Karousakis, Eija Kiskinen, Kumi Kitamori, Thierry Lavoux et Irmis Seidl, pour leurs commentaires et contributions.

NOTICE LEGALE

Les termes et documents utilisés dans cette publication n'expriment en aucun cas les opinions du Plan Bleu, du PNUE/PAM ou des organisations partenaires, en ce qui concerne la situation juridique de quelque pays, territoire, ville ou région que ce soit, ses autorités, et la délimitation de ses frontières. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du PNUE/PAM, du Plan Bleu ou des organisations partenaires. Le Plan Bleu reconnaît que la langue peut être un moyen de participer à véhiculer des idées de façon non-discriminante, et notamment de promouvoir l'égalité de genre. Dans le présent rapport, le masculin générique désigne tous les individus, quels que soient le sexe ou l'identité de genre de la personne. Toutefois, cet usage ne vise pas à reproduire des préjugés de genre. Reconnaître que le masculin est utilisé par défaut mais qu'il n'est pas nécessairement représentatif permet de faire un premier pas vers une écriture plus inclusive.

Table des matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Auteurs | 2 |
| Remerciements | 2 |
| Notice légale | 2 |
| Table des matières | 3 |
| Table des illustrations..... | 5 |
| Encadrés..... | 5 |
| Figures..... | 5 |
| Liste des signes et abréviations..... | 6 |
| Résumé..... | 7 |
| Introduction..... | 9 |
| I. Etat des connaissances sur les subventions publiques dommageables à l'environnement | 12 |
| A. Définition et typologie des subventions dommageables à l'environnement | 12 |
| 1. Définitions | 12 |
| 2. Catégories et typologies | 13 |
| 3. Quantification des subventions dommageables à l'environnement..... | 15 |
| B. Les engagements internationaux et régionaux pour la réforme des subventions dommageables à l'environnement | 15 |
| 1. Les engagements internationaux | 15 |
| 2. Les engagements méditerranéens | 17 |
| 3. Les engagements européens | 18 |
| II. Objectifs et périmètre de l'étude | 20 |
| A. Rappel des objectifs | 20 |
| B. Méthodologie de la recherche exploratoire : identifier les SDE en Méditerranée | 20 |
| 1. Cadre d'analyse | 20 |
| 2. Le choix d'une approche sectorielle | 21 |
| 3. Les biais intrinsèques..... | 21 |
| III. Les subventions dommageables à l'environnement en Méditerranée | 23 |
| A. Les subventions dommageables à l'environnement dans la pêche | 24 |
| 1. Etats des lieux du secteur de la pêche..... | 24 |
| 2. Les subventions publiques dommageables dans le secteur de la pêche | 25 |
| B. Les subventions dommageables à l'environnement dans le tourisme | 28 |
| 1. Etat des lieux du secteur touristique | 28 |
| 2. Caractéristiques des subventions publiques dommageables dans le secteur du tourisme | 30 |
| IV. Les premières pistes d'une réforme des SDE dans le cadre du PAM | 33 |
| A. Un dynamisme de réforme en évolution | 33 |
| 1. Accords internationaux et régionaux..... | 33 |
| 2. Initiatives régionales..... | 33 |
| B. Des outils pour réformer les SDE : réforme fiscale environnementale (RFE) et mécanismes de financement | 34 |
| 1. Principes et conditions d'une RFE..... | 34 |
| 2. Un exemple de réorientation des SDE : incitations économiques pour des solutions fondées sur la Nature via la gestion durable des aires marines protégées et des zones humides..... | 37 |
| V. Tracer la Voie : Naviguer vers l'Avenir de la Méditerranée grâce à des Recherches Renforcées sur les Subventions Dommageables à l'Environnement | 40 |
| Bibliographie | 41 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Annexes | 44 |
| Annexe 1 : Recensement bibliographique des typologies des subventions dommageables à l'environnement .. | 44 |
| Annexe 2 : Méthodologies d'identification, d'évaluation et de réforme des SDE développées par l'OCDE | 45 |
| Méthodologie 1 : Le quick scan (OCDE, 1998)..... | 45 |
| Méthodologie 2 : Le Checklist (OCDE, 2005) | 46 |
| Méthodologie 3 : Integrated Assessment Framework (OCDE, 2007) | 47 |
| Annexe 3 : Principaux engagements internationaux et méditerranéens pour la réforme des SDE..... | 48 |

Table des illustrations

ENCADRES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Encadré 1. Autres externalités négatives liées aux subventions | 23 |
| Encadré 2. Les subventions européennes à la pêche..... | 26 |
| Encadré 3. L'inefficacité économique des subventions à la pêche profonde en France | 28 |
| Encadré 4. Le Droit Annuel de Francisation des Navires | 30 |
| Encadré 5. L' <i>ecotasa</i> dans les Baléares..... | 31 |
| Encadré 6. Tarification différenciée et progressive de l'usage de l'eau dans le secteur touristique..... | 31 |
| Encadré 7. Renforcer la transparence et le partage des connaissances en Méditerranée..... | 35 |

FIGURES

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figure 1. Tableau typologie des SDE | 14 |
| Figure 2. Progrès des objectifs d'Aichi, IPBES, 2019..... | 17 |
| Figure 3. Objectifs de l'étude | 20 |
| Figure 4. Cadre d'analyse, adapté de Withana, 2014 | 21 |
| Figure 5. "How significant are small-scale fisheries in the Mediterranean? " | 24 |
| Figure 6. Proportion des subventions européennes à la pêche par catégories | 26 |
| Figure 7. Cercle vicieux des subventions à la pêche | 27 |
| Figure 8. Schéma récapitulatif subventions dommageables à l'environnement dans le secteur de la pêche | 28 |
| Figure 9. Arrivées touristiques en Méditerranée de 1995 à 2017 | 29 |
| Figure 10. Schéma récapitulatif subventions dommageables à l'environnement dans le secteur du tourisme .. | 32 |
| Figure 11. Valeurs des écosystèmes | 37 |
| Figure 12. Chiffres sur les zones humides méditerranéennes | 38 |

Liste des signes et abréviations

AEE : Agence Européenne pour l'Environnement
AMP : Aires Marines Protégées
ATI : Arrivées de touristes internationaux
BM : Banque Mondiale
CDB : convention pour la diversité biologique
CE : Commission Européenne
CGDD : Commissariat Général Au Développement Durable
COP : Conférence des Parties
DAFN : Droit Annuel De Francisation Des Navires
FAO : Food and agriculture organization of the UN
FEAMP : Fonds Européen Pour Les Affaires Maritimes Et La Pêche (2014-2020)
FEAMPA : Fonds Européen Pour Les Affaires Maritimes, La Pêche et l'Aquaculture (2021-2027)
FMI : Fonds Monétaire International
GES : Gaz à Effet de Serre
GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières
INN (pêche) : Illicite, non réglementée et non déclarée
IPBES : Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services
IPEE : Institut pour une Politique Européenne de L'environnement
MedECC : Réseau d'experts Méditerranéens sur le Changement Climatique et Environnemental
SMDD : Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD : Objectifs de Développement Durable
OMC : Organisation Mondiale pour le Commerce
OMT : Organisation Mondiale du Tourisme / UNWTO : United Nation World Tourism Organisation
PAM : Plan d'Action pour la Méditerranée
PCP : Politique Commune de la Pêche
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PSE : Paiements pour Services Écosystémiques
RED : Rapport sur l'état de l'Environnement et du Développement
RFE : Réforme Fiscale Environnementale
SDE : Subventions dommageables à l'environnement
SDSN : Réseau des Solutions pour le Développement Durable
SfN : Solutions Fondées sur la Nature
SIMPEER : Mécanisme simplifié d'examen par les pairs
SNDD : Stratégies nationales de développement durable
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
UICN : Union internationale pour la conservation de la nature
UN DESA : United Nations Department of Economic and Social Affairs
USD : United States Dollar

Résumé

Cette première étude exploratoire vise à sensibiliser les décideurs afin de faire des subventions dommageables à l'environnement (SDE) un nouveau sujet à intégrer au plan de travail du PAM. L'objectif est de donner un premier aperçu des subventions dommageables à l'environnement en Méditerranée, de leurs impacts ainsi que des premières pistes de réforme, dans deux secteurs des plus pertinents dans le cadre du PAM, la pêche et le tourisme.

Tout d'abord, l'étude montre que la définition des subventions dommageables à l'environnement est multiple et n'est pas partagée ni commune. En effet, il y a une multiplicité de méthodologies, de définitions et de typologies décrites par différents organismes internationaux ou nationaux. Le champ des SDE est donc variable et plus ou moins large : des transferts financiers directs, des réductions ou exonérations de taxes ou des non-intériorisations des coûts externes sur l'environnement. Cela peut créer une difficulté dans la mise en place d'une action coordonnée et cohérente permettant une réforme des SDE. Les recherches montrent cependant qu'il y a des cadres conceptuels et méthodologiques de référence comme l'OCDE et l'IPEE.

Par conséquent, les estimations du montant des SDE varient entre 500 milliards et 1 500 milliards d'USD par an. Il est cependant admis par tous que les SDE sont nettement supérieures aux subventions qui sont favorables à la protection de l'environnement. En comparaison, les dépenses publiques générales de l'UE et des États-Unis en matière de "protection de l'environnement" atteignent seulement un total de 269 milliards d'euros par an. Ainsi dans l'optique de réduire ce montant mais également l'impact environnemental, économique et social des SDE, des engagements internationaux, régionaux ou nationaux ont été pris. Il y a en effet une multitude d'accords multilatéraux qui préconisent la réforme voire la suppression des SDE, dans différents secteurs, et engagent les pays. Néanmoins, ces accords n'ont généralement pas été mis en œuvre et n'ont pas permis d'aboutir à une réforme puisque les objectifs fixés par exemple par les ODD ou la CDB n'ont pas été atteints et les SDE continuent d'être importantes.

Au niveau méditerranéen, les protocoles (protocole GIZC) et stratégies (SMDD) traduisent les objectifs internationaux de réforme des SDE au niveau régional mais il n'existe pas d'étude spécifique sur les SDE, comme il a été fait en France ou en Italie. Cette première étude a ainsi permis d'en donner un premier aperçu.

Si les subventions dommageables dans le secteur de la pêche sont largement documentées, le lien entre subventions dommageables et tourisme est moins évident, relevant d'une difficulté méthodologique.

Dans le secteur de la pêche, des incitations économiques favorisent les pratiques non durables et l'augmentation de la capacité de pêche des navires, notamment les subventions européennes, qui contribuent à la surexploitation et la dégradation des écosystèmes marins. Dans le secteur du tourisme, les subventions ne limitent pas voire favorisent le développement du tourisme de masse et tendent à favoriser l'occupation des sols, la surexploitation des ressources, la pollution et la dégradation d'écosystèmes tels que les zones humides, particulièrement sur les zones côtières méditerranéennes. Les deux secteurs, pêche et tourisme, sont également des secteurs émetteurs de gaz à effet de serre et la part des subventions dirigée vers des activités impliquant des énergies fossiles est importante.

Par ailleurs, l'étude a permis de mettre en lumière le caractère inégal de certaines subventions. Dans le secteur de la pêche, les subventions bénéficient principalement aux pêches industrielles, moins nombreuses et plus impactantes sur l'environnement. L'étude met également en avant que le maintien des subventions dommageables à l'environnement favorise la mise en place d'un cercle vicieux. En effet, elles permettent une expansion des activités mais les dégradations environnementales qui en découlent mettent en péril l'exercice même de la pêche ou du tourisme et par conséquent la capacité de subsistance des populations qui dépendent de ces activités.

Il apparaît ainsi important de considérer et réformer SDE en Méditerranée pour préserver l'environnement et ses composantes mais également pour maintenir la qualité de vie des populations locales. En éliminant ou en redirigeant les subventions préjudiciables à l'environnement, les gouvernements peuvent également dégager des fonds qui peuvent être utilisés à des fins plus productives et durables.

Toutefois, la présente étude ne saurait être une finalité et vise une perspective de plus long terme. Tout d'abord, en s'appuyant principalement sur de la recherche bibliographique, elle fait ressortir la difficulté à accéder à certaines données concernant les SDE en Méditerranée (notamment des données régionales spécifiques). De ce fait, pour renforcer à la fois la disponibilité d'informations et son accessibilité, le développement d'un réseau d'experts ainsi que

la transparence et le partage des données sont essentiels pour alimenter le travail de recherche et la mise en œuvre d'une réforme en Méditerranée. Par la suite, il est nécessaire d'étendre cette étude à d'autres secteurs importants tels que le transport, les déchets, l'agriculture ou l'énergie.

D'autre part, il est important de souligner qu'un dynamisme de réforme est en constante évolution au niveau international, via des événements auxquels les pays méditerranéens sont reliés, et peut contribuer à promouvoir la réforme des SDE (COP15 CDB, Négociations OMC). Les pays méditerranéens peuvent également engager des réformes de SDE à l'aide d'outils de réforme fiscale environnementale afin de dégager des recettes et les réorienter vers des activités de protection de l'environnement ou de gestion durable des écosystèmes.

Finalement, plusieurs outils sont à disposition des pays méditerranéens pour instaurer une sensibilité aux SDE afin de les réformer mais également de limiter l'apparition de nouvelles. Le cadre du PAM, et ses différents axes d'action, doivent être mobilisés pour favoriser une action cohérente et efficace.

Introduction

« Ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet de soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui est en commun »

Aristote, Politique, Livre III

« Construisons ensemble l'avenir de la Méditerranée »

Plan Bleu

L'humanité est confrontée à une crise écologique inédite, face à laquelle il est encore possible d'agir. Depuis les années 1970, les scientifiques alertent sur la nécessité de repenser nos modes de développement, de production et de consommation (Rapport Meadows de 1972). Cette triple crise écologique est caractérisée par des changements globaux interdépendants que sont le réchauffement climatique, l'effondrement de la biodiversité et la pollution. Elle remet en cause la capacité d'adaptation et de subsistance des populations humaines, au nombre de 512 millions en Méditerranée (UNDESA, 2019).

Dans cette région, la crise écologique est particulièrement forte du fait de son statut de hotspot de biodiversité¹. En effet, caractérisée par une richesse, une diversité biologique et par un fort taux d'endémisme, mais également par une grande fragilité (Duschesne, 2019), la mer Méditerranée est une région très vulnérable face aux changements globaux. Le Rapport sur l'état de l'Environnement et du Développement (RED) de la Méditerranée publié par le Plan Bleu en 2020 montre que les changements globaux sont plus intenses et plus rapides dans cette région. Par exemple, la région méditerranéenne est un hot spot des changements climatiques qui évoluent « à un rythme dépassant les moyennes mondiales, particulièrement par un réchauffement de l'air et des océans plus rapide durant toutes les saisons » (PNUE/PAM et Plan Bleu, 2020).

Les populations méditerranéennes sont par conséquent fortement impactées par ces changements qui entraînent des phénomènes de sécheresse, de pénuries d'eau, de baisse des rendements agricoles, de catastrophes naturelles ou de montée des eaux. Actuellement, ce sont environ 47 millions de personnes en Méditerranée qui sont confrontées à un niveau sévère de stress hydrique - elles pourraient être 202 millions en 2050 (Milano et al., 2013).

Les rapports du GIEC (2018) ou de l'IPBES (2019) montrent que ces changements globaux sont majoritairement dus à des facteurs anthropiques, issus des activités humaines qui sont caractérisées par des pratiques de production et de consommation non durables. Le rapport du réseau d'experts méditerranéens sur le changement climatique et environnemental (MedECC) souligne que « pratiquement toutes les sous-régions continentales et marines du bassin méditerranéen sont impactées par les récents changements anthropiques dans l'environnement » (MedECC, 2020). En Méditerranée, ces activités humaines exercent une forte pression sur les écosystèmes, épuisant les ressources naturelles et dégradant amplement l'environnement (PNUE/PAM et Plan Bleu, 2020). Par exemple, la pêche est un des facteurs qui a le plus d'incidence sur la détérioration et la surexploitation des écosystèmes marins (IPBES, 2019) et la mer Méditerranée est l'une des mers où les ressources halieutiques sont le plus surexploitées (FAO, 2020).

Malgré une dynamique internationale de développement durable, ces activités non durables sont accentuées par des incitations économiques qui « favorisent généralement une expansion de l'activité économique au détriment de la conservation et de la restauration, causant souvent des dommages à l'environnement » (IPBES, 2019). En effet, parmi les financements qui émanent de la puissance publique pour le soutien de l'activité économique, une grande partie est qualifiée de néfaste ou dommageable à l'environnement.

On parle alors de subventions dommageables à l'environnement (SDE). Elles sont définies comme un ensemble d'aides émanant, plus ou moins directement, d'une entité publique, qui favorisent une production ou une consommation portant atteinte à l'environnement par l'augmentation de l'exploitation des ressources, du niveau de pollution ou de

¹La Méditerranée fait partie des 25 hotspots de biodiversité. Pour être qualifiée, un point chaud de biodiversité doit abriter au moins 1500 espèces de plantes vasculaires endémiques et avoir perdu au moins 70% de la surface de sa végétation originelle. Source : Tour du Valat, 2015

la détérioration de la biodiversité. Elles s'opposent donc aux subventions qui sont favorables à l'environnement, c'est-à-dire qui financent la protection de l'environnement.

A l'échelle mondiale, les subventions dommageables à l'environnement sont estimées entre 500 milliards et 1 500 milliards de dollars (Meyer et al., 2009) par an. A titre comparatif, les dépenses des administrations publiques de l'Union européenne dans le domaine de la « protection de l'environnement » ne s'élèvent qu'à 119 milliards d'euros (0,8 % du PIB) en 2021², pendant ce temps, les dépenses pour la protection de l'environnement aux États-Unis sont estimées à 150 milliards de dollars par an, soit environ 2 % du PIB³. Une étude du Fonds Monétaire Internationale (FMI) soulève l'importance des subventions aux énergies, estimées à 5 200 milliards de dollars en 2017, dont 85% destinées au charbon et au pétrole (Coady et al., 2019) alors que leur consommation augmente la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère causant pollution et morts prématurées (Coady et al., 2015). Finalement, il faut retenir que les subventions qui créent un dommage à l'environnement sont 5 à 6 fois supérieures à celles qui lui sont favorables (OCDE, 2020a).

Face à ce constat, les subventions dommageables à l'environnement ont fait l'objet d'un intérêt international, traduit dans les différents engagements internationaux tels que la conférence de Rio en 1992, les objectifs d'Aichi de la Convention pour la Diversité Biologique (CDB) en 2010 ou les Objectifs de Développement Durable (ODD) en 2015. Tous appellent à une réforme de ces subventions pour les réduire voire les supprimer. Cet intérêt se manifeste également dans les différentes études menées par des organismes intergouvernementaux tels que l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) (e.g. OCDE, 2003, 2005) l'Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement (IPEE) (e.g. Valsecchi et al., 2009, Withana et al., 2012) ou le FMI (Coady et al., 2015, 2019).

Cependant, malgré des engagements internationaux, les subventions persistent et révèlent la difficulté à prendre en compte la protection de l'environnement dans les mécanismes financiers, malgré les effets positifs d'une telle prise en compte. Ces SDE sont un poids pour les budgets des Etats qui ont du mal à dégager des fonds pour financer la transition écologique. Ainsi, en continuant sur les trajectoires actuelles, les objectifs internationaux de protection de l'environnement et d'atténuation des changements globaux ne seront pas atteints, selon l'IPBES (2019). Une étude du Réseau de solutions pour le développement durable (SDSN) montre qu'aucun pays de la Méditerranée n'est en voie d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) d'ici 2030 (Sachs et al., 2019).

Pour aider les pays méditerranéens à atteindre ces objectifs mais plus largement pour orienter la région vers un développement durable, un programme d'action a été adopté en 1976 par la Convention de Barcelone : le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM). Il s'inscrit dans le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et apporte une réponse régionale face à la crise écologique en Méditerranée en proposant de renforcer la coopération des pays du bassin. En effet le PAM réunit les 21 pays riverains de la Méditerranée ainsi que l'Union Européenne (UE) et les engage à mettre en place « *des mesures concernant la protection du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée contre tous les types et sources de pollution* ». L'ambition est de créer un espace de coopération dans le bassin méditerranéen pour la construction d'un avenir fondé sur le développement durable. D'abord intitulée « Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution », elle est renommée, par amendement, « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée » en 1995. Elle définit un cadre commun de lutte contre la pollution dans les eaux maritimes de la Méditerranée à travers la mise en œuvre des 7 protocoles⁴, une stratégie à moyen terme renouvelée tous les six ans et contribuant plus largement à la mise en œuvre des ODD, et un programme de travail biennal.

Dans ce cadre, le Plan Bleu, Centre d'activités régionales du PAM a pour objectif d'œuvrer pour le développement durable en Méditerranée. Dans son mandat, renouvelé en 2009 à Marrakech, l'objectif du Plan Bleu est de « *contribuer à sensibiliser les acteurs concernés et les décideurs méditerranéens aux problématiques liées à l'environnement et au développement durable de la région en leur fournissant des scénarios d'avenir afin d'éclairer la prise de décision. À cet égard, et sous sa double fonction d'observatoire de l'environnement durable et de centre d'analyse systémique et prospective, le Plan Bleu a pour mission de fournir aux parties contractantes des évaluations de l'état de l'environnement et du développement en Méditerranée et un socle solide de données, statistiques, indicateurs et évaluations concernant l'environnement et le développement durable leur permettant d'étayer leurs actions et leur processus décisionnel* ».

² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_environmental_protection

³ <https://www.rff.org/publications/journal-articles/the-cost-of-environmental-protection/>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI28084>

Les décisions et déclarations récentes et pertinentes du système du PAM, y compris de ses organes subsidiaires, comprennent :

- Le rapport d'activité du Comité de conformité pour 2018-2019 : "Exhorter et recommander aux Parties contractantes concernées de promouvoir le partage d'informations et d'expériences entre elles afin d'améliorer l'utilisation des instruments économiques dans la région méditerranéenne (...), de prendre les mesures appropriées pour adopter des instruments économiques, financiers et/ou fiscaux pertinents afin de soutenir les initiatives locales, régionales et nationales de GIZC » ;
- La Communication du PNUE/PAM sur la Stratégie 2020/2021 : "En tant que principale autorité en matière de durabilité environnementale en Méditerranée, nous nous efforçons d'établir un programme régional qui donne le ton par le biais de la recherche, des politiques et des incitations économiques » ;
- Le Protocole GIZC : *"réduire progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement tout en mettant en place des mesures compensatoires pour faire face aux pertes socioéconomiques susceptibles de se produire "* ;
- La Déclaration de Naples, paragraphe 9.c) : *" stimuler le renforcement des capacités et la participation d'un ensemble d'acteurs - en particulier la communauté scientifique, le secteur privé et la société civile - à la conception et à la mise en œuvre de stratégies d'adaptation et à la mobilisation de ressources financières, notamment par le biais de réformes des subventions et d'une collecte efficace des taxes vertes"*.

Conformément à son mandat et à ces recommandations, le Plan Bleu s'est saisi du sujet des subventions dommageables à l'environnement, dont la réforme est nécessaire pour atteindre un développement durable en Méditerranée. La présente étude est un premier travail exploratoire sur le sujet des SDE en Méditerranée, pour lesquelles il n'y a pas encore d'études régionales spécifiques. L'objectif est de sensibiliser les pays signataires de la Convention de Barcelone, afin qu'ils envisagent d'intégrer le sujet - éventuellement avec des engagements politiques concrets, dans le prochain programme de travail du PAM et dans la stratégie à moyen terme. A plus long terme, ce travail vise à éclairer la décision pour réformer les SDE.

Ce rapport est construit en trois parties. La première partie consiste en un état des connaissances sur les subventions dommageables à l'environnement à travers leur définition, leur typologie, ainsi que les engagements à différentes échelles pour leur réforme. Dans la deuxième partie, il s'agira de rappeler les objectifs et présenter la méthodologie utilisée pour donner un premier aperçu des SDE en Méditerranée. Enfin, la dernière partie présentera les résultats de l'étude : l'état des lieux des subventions de deux secteurs parmi les plus pertinents dans le cadre du PAM (la pêche et le tourisme) et les premières pistes pour une réforme.

I. Etat des connaissances sur les subventions publiques dommageables à l'environnement

A. DEFINITION ET TYPOLOGIE DES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A L'ENVIRONNEMENT

Cette première partie a pour objectif de définir la notion de subventions dommageables à l'environnement qui sera utilisée dans leur analyse en Méditerranée. Il s'agit de définir les subventions dommageables à l'environnement ainsi que de déterminer une typologie de celles-ci, à partir d'études existantes. Puis dans un second temps, seront présentés les engagements actuels pour la réforme des SDE, au niveau international, méditerranéen et européen.

1. Définitions

Cette étude s'intéresse spécifiquement aux subventions qui sont dommageables à l'environnement et qui émanent, plus ou moins directement, d'une entité publique. Ainsi, il est essentiel de définir ce qu'est une subvention publique, notion pour laquelle il n'y pas de définition commune et universelle mais plusieurs définitions. En effet, le choix d'une définition plutôt qu'une autre dépend de la perspective et des objectifs de l'étude, des secteurs analysés mais également du pays ou de l'organisation impliqués.

Dans le cadre de cette étude, nous nous appuyons sur la définition englobante de l'OCDE (2005) définissant une subvention publique comme le « *résultat d'une action gouvernementale qui procure un avantage aux consommateurs ou aux producteurs, dans le but d'augmenter leurs revenus ou de diminuer leurs coûts* » (OCDE, 2005). Cette définition permet une acceptation large prenant en compte de nombreuses mesures gouvernementales dans le champ des subventions publiques. Parce qu'elle est englobante, cette définition sert de référence dans de nombreuses autres études sur les subventions dommageables à l'environnement, pour lesquelles l'OCDE fournit également un cadre conceptuel de référence. En effet, l'OCDE a produit au cours des années 2000 trois rapports (2003, 2005, 2007) sur les subventions publiques dommageables à l'environnement, donnant à la fois une définition et des méthodologies pour inventorier et réformer les SDE. Par la suite, d'autres organismes intergouvernementaux, tels que le FMI, ou des think tank indépendants, tels que l'IPEE, ont mené des études sur les SDE proposant également une définition, une typologie ou des méthodologies. Comme l'OCDE, le travail de l'Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement (IPEE) constitue une référence forte en matière de subventions dommageables à l'environnement avec, entre autres, deux rapports spécifiques sur les subventions, leur définition, leur classification, leur réforme et leur évaluation (Valsecchi et al., 2009 ; Withana et al., 2012).

Par ailleurs, des travaux ont été menés par la France, l'Italie, l'Allemagne ou la Suisse qui proposent un inventaire des subventions dommageables à l'environnement ou à la biodiversité, au niveau national. Leur travail permet de répertorier un grand nombre de subventions, allant jusqu'à 160 en Suisse.

De toutes les études sur les SDE découle une multitude de définitions de cette notion, pour lesquelles il y a des points de convergence et de divergence.

Avant de définir le caractère dommageable, nous prendrons en compte sous le terme « environnement », l'ensemble de ses composantes que sont « *les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité* » (article L. 110-1-I du code de l'environnement français) et également « *l'eau, les processus biologiques, les sols et la géo diversité* » (Fonbaustier, 2020).

Ainsi, l'OCDE (2005) qualifie une subvention de dommageable à l'environnement « si cela conduit à un niveau plus élevé de déchets et d'émissions, y compris ceux des stades antérieurs de production et consommation, que ce qui serait le cas sans la mesure de soutien. Cela inclut des niveaux d'extraction de ressources plus élevés que ce qui est

socialement optimal ainsi que des impacts sur la biodiversité »⁵. La définition est adaptée par Valsecchi (2009) : « les subventions qui portent atteinte à la biodiversité favorisent la production ou la consommation et augmentent ainsi l'exploitation de ressources naturelles. Elles entraînent la pollution, la perturbation et la perte des habitats et des espèces qui y vivent ainsi que de leur diversité » (Gubler, 2020). Finalement, les subventions publiques dommageables sont un « ensemble des aides publiques qui peuvent se révéler nuisibles pour l'environnement, de par leurs effets dommageables directs ou indirects » (FMI, d'après Pourquier, 2017).

Pour cette étude, nous définirons les subventions publiques dommageables à l'environnement comme un ensemble d'aides émanant, plus ou moins directement, d'une entité publique, qui favorisent un secteur d'activité (transport, énergie, agriculture...) ayant un impact néfaste sur l'environnement et ses composantes. La subvention est donc considérée comme néfaste lorsqu'elle conduit à un niveau plus élevé d'émissions de gaz à effet de serre, de pollutions, d'exploitation des ressources naturelles ou de dégradation de la biodiversité que ce qui aurait été le cas autrement, sans la subvention.

Les SDE se caractérisent par divers types de traitements préférentiels ou avantages monétaires qui soutiennent et poussent à la production et à la consommation. Ces soutiens sont souvent non incitatifs au changement de comportement (envoi des signaux-prix incorrects) et peuvent prendre différentes formes. A noter aussi que les subventions peuvent-être "avant taxes" ou "après taxes". Les subventions avant taxes sont des aides financières ou des avantages accordés par les gouvernements ou les autorités publiques aux entreprises ou aux particuliers avant que les taxes, impôts ou autres prélèvements ne soient appliqués. En d'autres termes, ces subventions sont octroyées avant que les destinataires ne soient tenus de payer des impôts sur les montants reçus. Cela signifie que les bénéficiaires reçoivent le montant total de la subvention sans déduction fiscale. Les subventions après taxes sont des aides financières ou des avantages qui sont accordés aux entreprises ou aux particuliers après que les taxes, impôts ou autres prélèvements ont été appliqués sur les montants reçus. En conséquence, les bénéficiaires reçoivent la subvention nette, c'est-à-dire après que les déductions fiscales appropriées ont été prises en compte.

2. Catégories et typologies

Il existe effectivement différentes formes de subventions publiques. Même s'il n'y pas de typologie fixe et partagée, on retrouve des points de convergence entre les différentes classifications des différentes études⁶.

Une classification courante est la distinction entre deux grandes catégories qui sont « *les subventions budgétisées, qui apparaissent sur les comptes nationaux comme des dépenses publiques* »⁷ et les subventions hors-budget qui n'apparaissent pas sur le budget de l'Etat et sont considérées comme des subventions indirectes (Valsecchi et al., 2009, p.14). Cette classification est reprise dans le rapport national de la Suisse (Gubler, 2020) qui différencie les subventions explicites budgétisées des subventions explicites hors-budget.

Dans la première catégorie, les subventions dommageables à l'environnement peuvent prendre la forme de transferts financiers directs, de fourniture de biens et de services ou de financement d'infrastructure. La catégorie hors-budget couvre par exemple les exonérations de taxes, les taux réduits de taxes ou autres dépenses fiscales. Le rapport établi par le ministère italien de l'environnement (Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, 2016) qui fait l'inventaire des subventions nuisibles et favorables à l'environnement, classe les SDE entre subventions directes et dépenses fiscales.

Il est toutefois difficile d'attribuer un type de subvention à une catégorie de manière fixe et définitive. En effet, la pluralité des typologies montre que les catégories sont perméables et qu'une même subvention peut appartenir à différentes catégories. Par ailleurs, si quasiment toutes les études s'accordent pour distinguer transferts financiers directs et dépenses fiscales, certaines ont une acceptation beaucoup plus large de ce que sont les SDE.

Ainsi, pour compléter la classification, afin d'élargir le champ des subventions qui sont dommageables à l'environnement, les rapports de l'IPEE mais aussi les rapports suisse et français prennent en compte d'autres mesures qualifiées d'implicites, telles que la non-intériorisation des externalités négatives sur l'environnement⁸ dans le prix.

⁵ Traduction non officielle de « if it leads to higher levels of waste and emissions, including those in the earlier stages of production and consumption, than what would be the case without the support measure. This includes higher levels of resource extraction than is socially optimal as well as impacts on biodiversity ».

⁶ Voir en Annexe 1 le recensement des principales typologies.

⁷ Traduction non officielle de « on-budget subsidies, which appear on national accounts as government expenditure ».

⁸ Les externalités négatives sur l'environnement se définissent comme l'effet négatif créé par un agent économique lorsqu'il produit à autrui par son activité un dommage sur l'environnement, sans compensation monétaire (Echaudemaison et al., 2009).

Elle se caractérise par l'écart entre le prix du marché d'un bien ou d'un service (c'est-à-dire le prix observé) et le coût social marginal de production (ou coût social optimal) c'est-à-dire le prix qui intègre la taxation des externalités négatives sur l'environnement. Autrement dit, ce qui peut être considéré comme une subvention est le prix d'un bien ou d'un service qui ne reflète pas les dommages causés à l'environnement lors de sa consommation ou de sa production. Il convient de noter qu'en pratique, l'inclusion ou l'exclusion de la "non-internalisation des externalités environnementales négatives" dans la définition des SNE (Subventions Nuisibles pour l'Environnement) peut être considérée comme une question controversée et une source de divergences dans les estimations des SNE. Déterminer l'ampleur des externalités environnementales négatives et les attribuer aux subventions nécessite une évaluation complexe, ce qui conduit à des interprétations et des estimations variables. De plus, décider ce qui constitue une externalité environnementale négative et comment elle devrait être évaluée implique souvent des jugements subjectifs. Parallèlement, la disponibilité des données et la transparence peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre, ce qui entraîne des incohérences dans l'estimation de l'ampleur des externalités négatives associées à différentes subventions.

Le rapport français va plus loin en prenant en compte dans le périmètre des subventions toute action gouvernementale qui confère un avantage. Par exemple, la définition de quotas ou le manque d'application de la réglementation peuvent être considérés comme des subventions dommageables à l'environnement (Sainteny et al., 2012).

L'étude des rapports cités ci-dessus ainsi que la perspective de l'étude nous permet de retenir la typologie suivante :

Figure 1. Tableau typologie des SDE

| Catégories | Types | Exemples |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Budgétisées, directes et explicites | Transferts financiers directs | Aide au logement (construction, accès à la propriété, rénovation), à l'achat d'un véhicule, à l'achat de certaines cultures de plantes exogènes Subventions pour la modernisation des équipements (pêche, agriculture) Subventions sur la consommation d'énergies fossiles |
| | Aides pour le financement d'infrastructures ou financement de biens et de services | Coûts des infrastructures non couverts par les utilisateurs ⁹ |
| | Exonération et taux réduits de taxes | Sur les carburants, sur l'énergie fossile (aviation, agriculture, BTP, pêche, transport), sur le foncier Sur les consommations intermédiaires (intrants, carburants, matériel, transport), sur certains polluants De la TVA sur certains biens et services |
| Hors budget, indirectes | Sous-tarification d'un bien ou d'un service par rapport au coût de la fourniture de celui-ci | Coût du traitement et de la distribution de l'eau, coût du ramassage des déchets non couverts par la sous-tarification |
| | Manque de tarifications et de redevances (taux et tarifs) sur le prélèvement de ressources naturelles (taux non incitatif) | Sous-tarification de l'eau pour certains usages (domestique, irrigation, hydroélectricité, drainage) Manque de redevances pour l'extraction de matières premières, de ressources halieutiques |
| Hors budget, indirectes et implicites | Défaut d'internalisation des coûts des dommages sur l'environnement | Manque d'application du principe pollueur-payeur, écart entre le prix du marché/ observé et le prix optimal (intégrant la taxation des externalités négatives) |

Sources : Köder et al., 2014 ; Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, 2016 ; OCDE, 2003, 2005 ; Sainteny et al., 2012 ; Valsecchi et al., 2009 ; Withana et al., 2012

⁹ La fourniture de biens, de services ou d'infrastructures peut être considérée comme une subvention lorsque les coûts de construction et d'entretien de ces infrastructures ne sont pas entièrement couverts par les utilisateurs ou les bénéficiaires. Par exemple, lorsqu'un gouvernement ou une autorité publique fournit des biens, des services ou des infrastructures, il existe des coûts associés à leur développement, leur construction, leur exploitation et leur entretien. Si les frais ou les paiements perçus auprès des utilisateurs ne couvrent pas entièrement ces coûts, il y a un écart entre le coût réel et les revenus générés. De toute évidence, la fourniture d'infrastructures n'est pas une subvention si les coûts sont (entièrement) couverts par les utilisateurs de cette infrastructure.

3. Quantification des subventions dommageables à l'environnement

Pour faciliter l'identification et la réforme des subventions dommageables à l'environnement, différents cadres méthodologiques ont été développés entre autres par l'OCDE telles que le *quick scan* (OCDE, 1998), le *checklist* (OCDE, 2005) et le *Integrated assessment framework* (OCDE, 2007). Ces méthodes permettent également d'identifier les effets bénéfiques de la réforme d'une subvention c'est-à-dire quels seraient les bénéfices de la réorientation ou la suppression d'une subvention. Ces méthodologies permettent également de recenser les SDE et de les quantifier (schémas des méthodologies en annexe 2).

L'évaluation du montant des SDE peut varier selon la méthode utilisée, la définition et la typologie retenues ainsi que le secteur ciblé. Le montant global des subventions est évalué entre 500 milliards (OCDE, 2020a) et 1 500 milliards d'USD (Meyer et al., 2009). En 2019, 478 milliards d'USD de subventions sont accordées aux énergies fossiles par 81 pays, en majorité de l'OCDE et du G20 (OCDE, 2021). Cela représente environ 5 à 6 fois le montant des dépenses en faveur de la biodiversité, estimées à environ 80 milliards par l'OCDE. Les secteurs où le plus de subventions dommageables ont été estimées sont l'énergie, le transport et l'agriculture. Les subventions néfastes dans les secteurs de la pêche, de l'eau, des déchets ou encore du logement sont également conséquentes. Cependant, la quantification des SDE se heurte à des lacunes conceptuelles et de données (Lehmann et al., 2009).

Pour réformer ces subventions dommageables à l'environnement des engagements internationaux, méditerranéens et européens ont été pris pour entamer une dynamique de réforme.

B. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX POUR LA REFORME DES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A L'ENVIRONNEMENT

Les subventions dommageables à l'environnement sont délimitées par un cadre institutionnel qui fixe des objectifs et des engagements à long terme pour les réformer. Cette partie vise à présenter les différents engagements des pays méditerranéens à travers la signature des différentes conventions et déclarations internationales et communautaires, qui fixent des objectifs de réduction voire de suppression des subventions dommageables à l'environnement.

1. Les engagements internationaux

Les engagements internationaux émanant des institutions et réunions onusiennes et intergouvernementales, concernent plusieurs secteurs et différents horizons temporels.

Premièrement, dans le sens contraire d'une réforme, la Convention de Chicago de 1945 va marquer durablement le cadre des subventions dommageables puisqu'elle acte la non-taxation du kérosène pour le transport aérien dans son article 24. Puis le protocole de Kyoto en 1997 maintient cette exemption pour le secteur aérien mais également pour le secteur du transport maritime, en les excluant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). Ces mesures restent en vigueur dans de nombreux pays aujourd'hui. Cette exemption a été un sujet de débat et de préoccupation dans les discussions sur la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de carbone, car les secteurs de l'aviation et de la navigation maritime sont d'importants contributeurs aux émissions mondiales. On pourrait soutenir que ces exemptions ont contribué à créer un terrain de jeu inégal en termes de responsabilité environnementale et ont entravé les efforts visant à réaliser des progrès significatifs dans la réduction des émissions de ces secteurs. Depuis 2003, les États membres de l'Union européenne ont eu la possibilité d'imposer des taxes sur le carburant d'avion au niveau national et transfrontalier. Malgré cette autorisation, seuls les Pays-Bas ont introduit une taxe sur le carburant d'avion commercial, spécifiquement pour les vols domestiques, de 2005 à 2011. Cependant, en raison de problèmes d'exécution et de la génération limitée de revenus, le pays a mis fin à cette taxe pour les vols commerciaux domestiques en 2012. Néanmoins, le pays a continué à appliquer une taxation au kérosène d'aviation utilisé pour les loisirs et l'aviation d'affaires non commerciale.

La première incitation à la réforme des SDE se trouve dans l'article 8.32 de la Déclaration de Rio, adoptée lors du premier Sommet de la Terre en 1992, qui vise à « *supprimer ou réduire les subventions non conformes aux objectifs de développement durable* »¹⁰. Cette formulation laisse une large marge d'interprétation aux pays notamment parce que l'article, et la déclaration, ne définissent pas le périmètre des subventions. Cela permet néanmoins d'ancrer la réforme des subventions comme prérogative internationale.

¹⁰ Traduction non officielle de "remove or reduce those subsidies that do not conform with sustainable development objectives"

Le Millenium Ecosystem Assessment, coordonné par le secrétariat du PNUE, identifie les taxes et les subventions comme des facteurs importants du changement des écosystèmes. Il est conseillé d'éliminer les subventions qui conduisent à une consommation excessive des services écosystémiques, notamment dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

Plus concrètement, la dixième conférence des parties (COP) de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) qui se tient en 2010 à Nagoya, fixe, à travers l'adoption des vingt objectifs dits d'Aichi, un objectif à l'horizon 2020. L'objectif 3 d'Aichi vise ainsi à ce que « *d'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, [soient] 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 [soient] élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales* ».

Les subventions dommageables à l'environnement dans le secteur de la pêche sont particulièrement traitées au niveau international et cela depuis 2001 avec les discussions de l'OMC visant à réduire les subventions qui favorisent des pratiques de pêches non durables. Elles font l'objet d'une attention particulière dans la définition des Objectifs de Développement Durable (ODD).

En 2015, les 193 pays membres de l'ONU adoptent l'Agenda du développement durable à l'horizon 2030 qui fixe les 17 ODD pour une stratégie internationale de développement durable. Ils visent spécifiquement les subventions à la pêche dans l'objectif 14 et plus précisément la cible 14.6 : « *d'ici à 2020, 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, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce* ». Les ODD constituent, dans leur ensemble, un cadre international fort sur lequel s'appuient les pays pour la mise en œuvre du développement durable.

La réalisation de cet objectif a été soutenue par une déclaration, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les Océans puis par l'Assemblée générale des NU le 9 juin 2017 à New-York et intitulée « L'océan, notre avenir : un appel à l'action » qui incite les pays à « *prendre des mesures décisives pour 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, notamment en accélérant les négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce* » (Assemblée générale des Nations Unies, 2017). En 2017 également, lors d'une conférence ministérielle, l'OMC réaffirme l'ambition de trouver un accord pour réduire les subventions néfastes dans le secteur de la pêche et atteindre l'ODD 14.6 (OMC, 2017). Pour autant, les négociations qui avaient pour objectif d'aboutir en 2020 ont été repoussées en 2021 en raison des contraintes imposées par la situation sanitaire mondiale.

En juillet 2021, lors de la réunion du G20 à Naples, les pays s'accordent pour mettre en avant la nécessité de réduire les subventions à la pêche, dans le point 13 : « *We recognize that overfishing, illegal, unreported, unregulated and destructive fishing practices, and fisheries subsidies contributing to IUU fishing, overfishing and overcapacity, remain a serious threat to the health of our Ocean and seas and the sustainability of marine resources. We support the ongoing WTO fisheries subsidies negotiations to reach a meaningful agreement with effective discipline on the harmful fisheries subsidies, in line with SDG 14.6.* » (G20 Italia 2020)

Ainsi, que ce soit l'objectif 3 d'Aichi ou l'ODD 14.6, ceux-ci n'ont pas été atteints et les subventions dommageables à l'environnement continuent de constituer un poids important pour les budgets nationaux et d'impacter durablement l'environnement. La Figure 2 ci-dessous, extraite du rapport de l'IPBES sur l'évaluation de la biodiversité et des services écosystémiques (IPBES, 2019), montre que les objectifs d'Aichi 3.1 et 3.2 affichent des progrès insuffisants.

Figure 2. Progrès des objectifs d'Aichi, IPBES, 2019

| Objectif - Cible | Élément de cible (abrégé) | Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'Aichi | | | |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------|-----|--|
| | | Insuffisant | Modéré | Bon | |
| A. Gérer les causes sous-jacentes | 1. Prise de conscience de la biodiversité | | | | |
| | | 1.2. Prise de conscience des mesures de conservation | | | |
| | 2. Intégration de la biodiversité dans la réduction de la pauvreté | 2.1. Intégration de la biodiversité dans la réduction de la pauvreté | | | |
| | | 2.2. Intégration de la biodiversité dans la planification | | | |
| | | 2.3. Intégration de la biodiversité dans les comptes nationaux | | | |
| | | 2.4. Intégration de la biodiversité dans les systèmes de notification | | | |
| | 3. Élimination et réforme des subventions néfastes | 3.1. Élimination et réforme des subventions néfastes | | | |
| | | 3.2. Élaboration et application d'incitations positives | | | |
| | 4. Production et consommation durables | 4.1. Production et consommation durables | | | |
| | | 4.2. Utilisation dans des limites écologiques sûres | | | |

2. Les engagements méditerranéens

La Convention de Barcelone est le cadre principal en matière de développement durable au niveau méditerranéen mais celle-ci ne mentionne pas dans sa déclaration les subventions dommageables à l'environnement. Les Parties contractantes doivent néanmoins appliquer « *le principe de pollueur-payeur en vertu duquel les coûts des mesures visant à prévenir, combattre et réduire la pollution doivent être supportés par le pollueur, en tenant dûment compte de l'intérêt général* » (Convention de Barcelone, 1994). Plus concrètement, un des protocoles et plusieurs orientations stratégiques et décisions prises par les parties contractantes à la Convention de Barcelone lors des conférences des parties font référence aux SDE en Méditerranée.

Conformément à l'article 21 du protocole de Gestion intégrée des Zones Côtières (GIZC), issu de la Convention de Barcelone, qui précise que « *pour mettre en œuvre les stratégies nationales, plans et programmes côtiers, les Parties peuvent prendre les mesures appropriées pour adopter des instruments économiques, financiers et/ou fiscaux pertinents destinés à appuyer les initiatives locales, régionales et nationales relatives à la gestion intégrée des zones côtières* », le cadre régional commun pour la gestion intégrée des zones côtières, dans sa décision IG.24/5 (adoptée lors de la 21^e COP de la Convention de Barcelone, en 2019), incite à « *réduire progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement tout en mettant en place des mesures compensatoires pour faire face aux pertes socioéconomiques susceptibles de se produire* ». On retrouve ici la nécessité de mettre en place des mesures de compensation pour les populations les plus précaires qui peuvent être perdantes dans une politique de suppression des subventions.

Afin de traduire l'Agenda du développement durable 2030 au niveau régional, les pays signataires de la Convention de Barcelone (lors de la COP19, en février 2016 à Athènes) ont adopté la Stratégie Méditerranéenne pour le développement durable (SMDD) pour la période 2016-2025. Dans ces orientations stratégiques, elle fixe comme objectif d'« *assurer un marché plus vert et plus inclusif qui intègre le réel coût social et environnemental des biens et services pour réduire les externalités sociales et environnementales* ». Cet objectif se traduit, entre autres, par l'action 5.6.2 qui prévoit aussi une action pour « *examiner les impacts environnementaux des subventions publiques en vue d'éliminer progressivement les subventions nuisibles à l'environnement* » (PNUE/ PAM, 2016). On retrouve ici la volonté d'internaliser le coût des externalités négatives sur l'environnement dans le prix des biens et des services.

Le Plan d'action pour la consommation et la production durable (CPD) adopté en 2017 par les parties contractantes à la convention de Barcelone, a également pour objectif opérationnel 1.2 de « *promouvoir le «Financement vert» dans les domaines de production et de consommation liés à l'alimentation, l'agriculture et la pêche, en aidant les agriculteurs et les pêcheurs à accéder à des prêts et à des subventions pour démarrer des activités agricoles et de pêche durables, introduire des instruments financiers favorisant des pratiques agricoles et halieutiques durables, comme l'élimination ou la réduction des subventions considérées comme néfastes sur la consommation en eau et énergie, et proposer des mesures incitatives pour les bonnes pratiques environnementales telles que la lutte intégrée contre les organismes nuisibles et l'agriculture biologique* ». L'objectif est ainsi d'aider, par le financement, au changement de comportement, ici des producteurs, pour favoriser les pratiques durables. Ce même plan d'action vise le secteur touristique, vecteur de pressions sur l'environnement, dans son objectif 3.2 afin de « *promouvoir des mesures réglementaires, législatives et financières pour intégrer la CPD dans le domaine de la consommation et de la production touristiques* » via la mise

en place par exemple d'écotaxes pour internaliser les externalités et créer un fonds dédié à l'amélioration de la qualité environnementale.

Au-delà des cadres stratégiques proposés par la SMDD et le plan d'action CPD, la Déclaration ministérielle de Naples, adoptée le 4 décembre 2019 par les parties contractantes de la Convention de Barcelone, rappelle formellement l'engagement des pays, déjà exprimé au sein du protocole GIZC et de son cadre régional, à « *stimuler le renforcement des capacités et la participation d'un ensemble d'acteurs - en particulier la communauté scientifique, le secteur privé et la société civile - à la conception et à la mise en oeuvre de stratégies d'adaptation et à la mobilisation de ressources financières, notamment par le biais de réformes des subventions et d'une collecte efficace des taxes vertes* ».

Récemment, les pays méditerranéens ont mandaté le Plan Bleu pour élaborer le Rapport sur l'État de l'environnement et du développement (RED) en Méditerranée, qui a été publié en 2020 par le Plan Bleu, et dont le résumé a été adopté lors de la COP21 à Naples en 2019. Dans le cadre de l'étude de l'état de l'environnement et du développement, le RED identifie des secteurs d'activités clés, les plus subventionnés, qui ont un impact néfaste sur l'environnement en Méditerranée : la production et consommation de combustibles fossiles, l'utilisation et traitement de l'eau, la production agricole, la pêche et d'autres activités (extraction minérales, production métaux, tout ce qui conduit à une augmentation des pressions exercées sur l'environnement, à une dégradation des terres, une pollution de l'eau, à un découragement du réemploi et du recyclage). Les subventions à ces secteurs sont ciblées car elles sont assez significatives pour être définies comme dommageables à l'environnement.

Plus précisément, le RED 2020 souligne l'intérêt de supprimer prioritairement les subventions qui soutiennent les énergies non renouvelables, la pêche non durable et l'extraction d'eau souterraine. Dans l'optique d'une réforme, le rapport souligne l'importance de « *cibler de manière adéquate les soutiens directs à la consommation aux groupes les plus pauvres et les plus vulnérables [pour] améliorer l'efficacité des mesures environnementales, notamment dans les secteurs de l'eau et de l'énergie* » (PNUE/ PAM et Plan Bleu, 2020). La suppression ou la réduction des subventions dommageables à l'environnement doivent être accompagnées de mesures de compensation et de soutien pour les populations les plus précaires, afin qu'une telle réforme ne leur soit pas défavorable.

Enfin, la Déclaration de la "2e Conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur l'environnement et l'action climatique" (Caire, 4 octobre 2021) mentionne la nécessité de supprimer les subventions inefficaces, soulignant comment les ministres de l'UpM visent à renforcer les engagements mondiaux en matière de climat, à atteindre un équilibre des émissions, à favoriser des économies résilientes, à réduire la pollution et à protéger la biodiversité méditerranéenne. Elle insiste sur la manière dont cela peut impliquer "l'élaboration de politiques ambitieuses résilientes au climat et positives pour la nature ainsi que de plans de relance et de croissance durables et inclusifs après la COVID-19, conformes aux objectifs de l'Accord de Paris et conformes aux priorités nationales qui peuvent couvrir, entre autres, les budgets et les cadres de passation de marchés verts ; la réduction progressive de l'utilisation des combustibles fossiles, notamment par le biais de la suppression progressive des subventions inefficaces ; la transition accélérée vers une énergie propre, sûre et durable ; et des réformes visant à créer un environnement favorable aux investissements durables et aux mécanismes de transition juste" (Union pour la Méditerranée, 2021).

3. Les engagements européens

Il est utile de rappeler d'emblée que l'Union Européenne est une partie contractante de la Convention de Barcelone.

Au niveau européen également les subventions dommageables à l'environnement font l'objet d'une attention particulière, notamment dans l'application des normes internationales au niveau communautaire. Différentes stratégies et plans d'action font ainsi référence aux subventions dommageables à l'environnement.

En 2007, dans le point 2.4 du Livre Vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, la Commission Européenne mentionne son "*intention de coopérer avec les États membres en vue de réformer les subventions préjudiciables à l'environnement aux niveaux communautaire et national*" (Commission européenne, 2007).

Par la suite, la stratégie européenne sur la diversité biologique, adoptée par l'UE pour la période 2011-2020, mentionne dans son objectif 17.c que « *la Commission collaborera avec les États membres et les acteurs clés en vue de donner les bons signaux de marché pour la conservation de la biodiversité, notamment en s'employant à réformer, à supprimer progressivement et à éliminer les subventions néfastes tant au niveau de l'UE que des États membres, et en offrant des incitations positives pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité* ». Au même titre que l'objectif 3 d'Aichi de la CDB ou que l'ODD 14.6, cette stratégie vise 2020 pour atteindre les objectifs.

En 2015, sur le thème spécifique de l'énergie, la CE adopte la stratégie européenne « *l'Union de l'énergie* » qui met en avant la nécessité de réduire progressivement et supprimer intégralement les subventions dommageables à l'environnement (Commission Européenne, 2015).

En 2019, la Commission Européenne (CE) adopte le Pacte Vert pour l'Europe. Dans son rapport de communication, la CE rappelle le rôle essentiel des budgets nationaux pour entamer une transition via la mise en place « *d'outils de budgétisation verte [pour aider] à réorienter les investissements publics, la consommation et la fiscalité vers les priorités vertes et à renoncer aux subventions nuisibles* » (Commission Européenne, 2019). Le Pacte précise également qu'« il convient de mettre un terme aux subventions accordées aux combustibles fossiles » en examinant « *avec attention les exonérations fiscales actuellement consenties en faveur des carburants d'aviation et des combustibles maritimes* ». Finalement, la stratégie comme le pacte incitent à développer les investissements et financements publics pour « *construire un système financier cohérent qui soutienne des solutions durables* » (Commission Européenne, 2019).

Dans la logique du Pacte Vert, la Commission a adopté en mai 2020 la « *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030* » qui voit l'investissement dans la protection et la restauration de la nature comme essentiel pour relancer l'économie européenne après la crise du COVID-19. En effet, « *pour parvenir à mettre en place un cadre mondial ambitieux en matière de biodiversité pour l'après-2020, il faudra intensifier la coopération avec les partenaires, renforcer le soutien et le financement et éliminer progressivement les aides qui nuisent à la biodiversité* » (Commission Européenne, 2020).

Dans ce sens, la stratégie en faveur de la biodiversité citée ci-dessus remet en avant l'utilité de la Taxonomie de l'Union sur la finance durable, finalisée en mars 2020 (EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, 2020). C'est un outil essentiel à disposition des pays pour orienter leurs investissements dans des activités durables et suivre le principe « *Do No Harm* » c'est-à-dire agir sans nuire.

Enfin, en matière de pêche, la stratégie en faveur de la biodiversité suit le mouvement des discussions de l'OMC et s'engage à lutter « *contre la surpêche, notamment dans le cadre des négociations engagées au sein de l'OMC en vue de la conclusion d'un accord mondial interdisant les subventions néfastes en faveur du secteur de la pêche* ».

Également, le rapport sur l'état et la perspective de l'environnement européen (SOER, 2020), publié par l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE), mentionne à plusieurs reprises les subventions dommageables à l'environnement dans le secteur des énergies, mais aussi des transports, de l'agriculture. Il est mentionné que l'élimination des subventions dommageables à l'environnement est une préoccupation internationale et pourrait augmenter les revenus des Etats, diminuer les émissions de CO₂ de plus de 20 % et diminuer de moitié les morts prématurées dues à la pollution (Agence Européenne pour l'environnement, 2019). Ainsi, une « *réforme fiscale environnementale, visant à la fois à augmenter les taxes environnementales et à supprimer les subventions nuisibles, sera essentielle pour corriger les défaillances du marché* ».

Finalement, il y a un intérêt fort à ces différents niveaux pour réformer les subventions dommageables à l'environnement se traduisant par des engagements internationaux, méditerranéens, européens et nationaux (Résumé des principaux engagements en Annexe 3). Les objectifs ambitieux de ces engagements n'ont cependant pas été atteints, et ces engagements n'ont pas suffi à réformer les SDE.

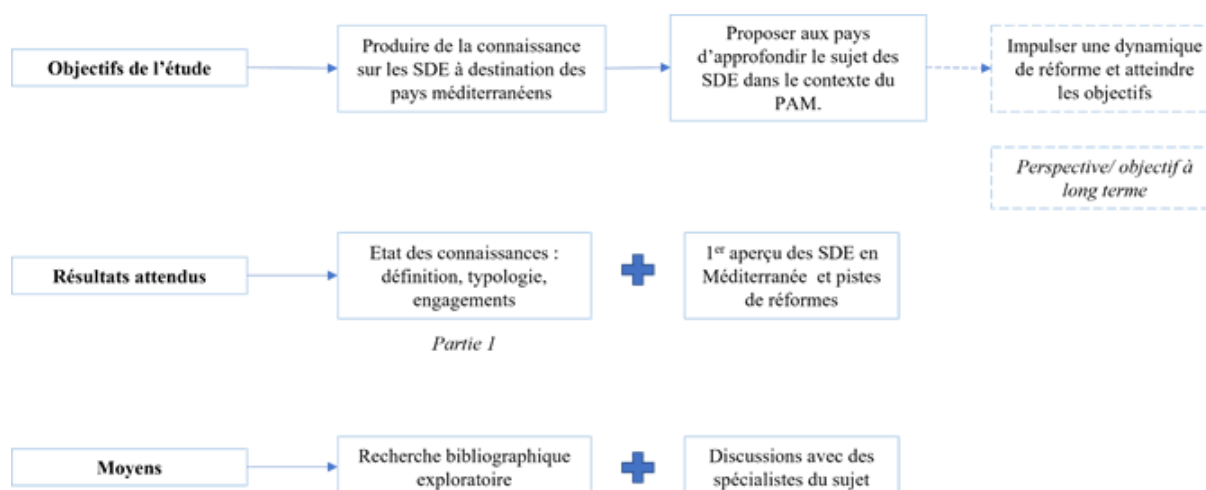
Au niveau Méditerranéen aucune stratégie ni étude spécifique n'ont été entamées sur le sujet des subventions dommageables à l'environnement telle que celles menées à l'échelle nationale en France ou en Italie. La présente étude, dont la méthodologie est présentée dans la partie suivante, a pour objectif d'entamer un tel travail en donnant un premier aperçu des subventions dommageables à l'environnement dans les pays méditerranéens.

II. Objectifs et périmètre de l'étude

A. RAPPEL DES OBJECTIFS

Les principaux objectifs de cette étude sont de répondre à une insuffisance de travaux sur le thème des subventions dommageables à l'environnement en Méditerranée, pour fournir des éléments de connaissances aux pays signataires de la Convention de Barcelone afin de les inciter à intégrer ce sujet au plan de travail du PAM et dans leurs stratégies nationales. Ainsi, l'étude doit permettre de donner un premier aperçu, large, de l'état des SDE en Méditerranée, en les définissant en amont (Partie I).

Figure 3. Objectifs de l'étude



B. METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE EXPLORATOIRE : IDENTIFIER LES SDE EN MEDITERRANEE

Cette partie présente la méthodologie utilisée pour donner un premier aperçu des SDE en Méditerranée.

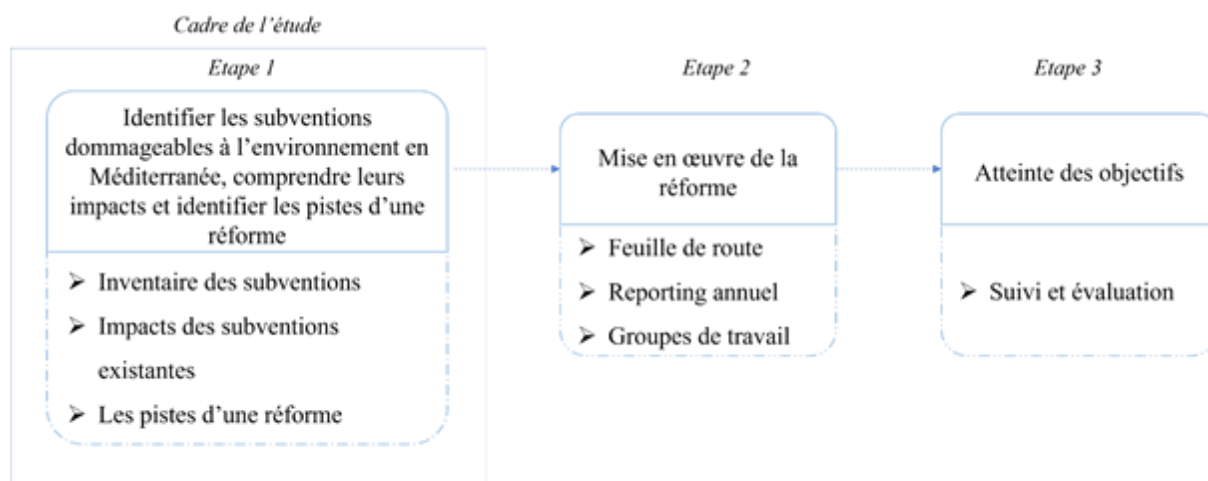
1. Cadre d'analyse

Pour répondre à ces objectifs, cette étude s'appuiera sur des cadres d'analyse existants. Comme vu précédemment, l'OCDE fournit des méthodologies pour répertorier et réformer les SDE (OCDE, 2003, 2005, 2007), qui sont reprises dans le rapport de l'IPEE (Valsecchi et al., 2009) ou le rapport français (Sainteny et al., 2012). Cependant, ces méthodologies sont utiles dans le cadre d'une analyse plus longue et détaillée.

Ainsi, dans l'optique de donner un premier aperçu des SDE en Méditerranée, ce travail s'appuiera sur la méthodologie décrite par Withana (2014), pertinente et plus adaptée au contexte. Elle définit trois étapes pour aboutir à une réforme des SDE et atteindre les objectifs fixés, objectifs d'Aichi et ODD. Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les SDE, comprendre leurs impacts sur l'environnement et identifier les pistes de réformes pour les Etats. Pour cela, Withana propose d'inventorier les subventions, d'en définir leur efficacité, leur efficacité et leurs impacts puis déterminer quels sont les bénéfiques et les coûts d'une réforme. La deuxième étape est la mise en œuvre de la réforme dans les pays, par la réorientation des SDE, des travaux de reporting et la mise en place d'une « bonne » gouvernance pour réorienter les subventions. Enfin, la dernière étape est d'atteindre les objectifs internationaux de réduction des subventions dommageables à l'environnement.

L'étude s'inscrit dans la première étape du cadre défini par Withana, schématisé ci-dessous (Figure 4). Dans ce cadre, l'étude s'appuiera principalement sur de la recherche exploratoire ainsi que des visioconférences avec des experts sur le sujet (voir Annexe 4).

Figure 4. Cadre d'analyse, adapté de Withana, 2014



2. Le choix d'une approche sectorielle

A l'intérieur de ce cadre d'analyse, Withana (2014) propose trois approches pour inventorier les SDE. Soit une approche holistique qui couvre toutes les aires et tous les secteurs, soit une approche sectorielle avec un focus sur un secteur spécifique, soit une approche thématique avec le focus sur un enjeu environnemental. Dans le cadre de cette étude, une approche sectorielle sera privilégiée en se focalisant sur deux secteurs d'activités porteurs en Méditerranée.

Pour identifier les secteurs sur lesquels se focaliser, la première étape de recherche consiste à identifier les secteurs clés d'activité en Méditerranée. Cette étape nous permet de délimiter l'étude aux secteurs de la pêche et du tourisme. En effet, les secteurs de la pêche et du tourisme ont une importance sociale et économique très importante dans la région et une pertinence particulière pour le Convention de Barcelone par leur lien étroit avec les milieux marin et côtier. Ils ont des impacts sociaux élevés car « ils contribuent à l'emploi dans la région, tandis que d'autres secteurs tels que l'extraction pétrolière et gazière offshore et le transport maritime ont des impacts économiques plus élevés pour une contribution à l'emploi plus faible » (Plan Bleu, 2015).

La deuxième étape consiste à identifier les principales pressions environnementales qui sont issues des deux secteurs d'activités, en lien avec des pratiques jugées non durables ou ayant un impact sur l'environnement. La pêche et le tourisme exercent une pression importante sur l'environnement en accentuant l'érosion de la biodiversité, les changements climatiques ou l'épuisement des ressources naturelles (halieutiques, eau). La pérennité de ces activités est mise en péril par l'ampleur de ces pressions environnementales. Il y a donc un double intérêt à réformer les subventions à ces secteurs et subventionner des pratiques durables : atténuer la pression environnementale du tourisme et de la pêche tout en assurant le futur de ces activités.

Enfin à partir de ces éléments, il s'agit d'identifier les subventions qui soutiennent ces pratiques, ainsi que leurs impacts économiques et sociaux. L'exercice consistera également à repérer les pistes pour la mise en œuvre d'une réforme des SDE dans les pays méditerranéens.

Pour les deux secteurs, on présentera d'abord les tendances et la structure de ce secteur en Méditerranée, les pressions environnementales du secteur, et la nature des subventions en lien avec les pressions. Dans une optique plus large de développement durable, on présentera les différents impacts économiques et sociaux de ces subventions.

3. Les biais intrinsèques

a) Le lien de causalité

Toutes les activités de consommation et de production sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, il s'agit alors de regarder si l'impact est accentué par une mesure gouvernementale ou publique. Néanmoins, établir le lien entre la mesure et l'impact n'est pas évident. En effet, l'OCDE souligne que l'impact des subventions sur l'environnement relève de mécanismes complexes et qu'il reste compliqué d'établir un lien direct entre la subvention et l'impact environnemental (OCDE, 2005). Ainsi, selon Sainteny (2012), « il n'existe pas systématiquement un lien

univoque entre le montant de l'aide publique (quelle que soit la façon de le quantifier) et l'ampleur de ses effets négatifs sur la biodiversité ». Cette dimension est à considérer dans l'analyse des SDE en Méditerranée.

b) Un choix subjectif et restrictif

Cette étude fait le choix de traiter le sujet de la pêche et du tourisme. Il y a cependant d'autres secteurs importants, qui seront à étudier au même titre dans de futures études : la gestion de l'eau, les déchets, les transports, l'agriculture ou l'énergie. Par exemple, il a été choisi de ne pas traiter le sujet des subventions aux énergies fossiles malgré son importance, car il a fait l'objet de nombreuses études à différents niveaux (national, international) : il existe donc relativement beaucoup de documentations y compris au niveau Méditerranéen. Le sujet sera indirectement abordé dans les secteurs de la pêche et du tourisme. Le choix de l'approche sectorielle correspond à un choix de présentation adapté au contexte de l'étude. Cependant, un autre point de vue aurait pu être adopté pour la présentation des résultats. En effet, il aurait été possible de présenter le sujet et les résultats du point de vue des écosystèmes, des habitats ou des ressources les plus dégradés ou impactés ; du point de vue des pays ; du point de vue des sources de pollution en référence à la Convention de Barcelone ; ou encore du point de vue des services écosystémiques et de leur dégradation. Ce choix correspond aussi à l'objectif de l'étude qui est de donner un premier aperçu, assez large. L'étude n'a donc pas pour ambition d'être exhaustive.

III. Les subventions dommageables à l'environnement en Méditerranée

Dans le bassin méditerranéen, de manière générale, on notera qu'il existe certains pays qui ont entrepris des réformes visant à réduire les subventions dommageables à l'environnement, démontrant ainsi la faisabilité et les avantages potentiels de telles mesures. A titre d'exemple, dans le cadre de l'accord FMI-Tunisie, le FMI a accordé la priorité à la suppression des subventions énergétiques et alimentaires, exhortant le gouvernement à gérer les dépenses et à allouer des ressources fiscales pour l'assistance sociale. Le gouvernement tunisien a déjà entamé le processus de suppression progressive des "subventions inefficaces" comme une étape vers cet objectif (IMF, 2022). Cette réforme est motivée en partie par la nécessité de gérer les contraintes budgétaires et d'allouer efficacement les ressources dans un contexte économique difficile. En outre, avant les nouvelles réalités liées au covid et à la guerre en Ukraine, l'Égypte avait supprimé les subventions à l'électricité, les réduisant de 8 milliards de livres égyptiennes (509 millions de dollars) lors du second semestre de 2018 à zéro lors du second semestre de 2019. De plus, les subventions énergétiques (à l'exclusion de l'électricité) avaient connu une réduction significative de 67 %, passant de 30,2 milliards de livres égyptiennes (1,9 milliard de dollars) lors du second semestre de 2018 à 9,9 milliards de livres égyptiennes (moins de 630 millions de dollars) lors du second semestre de 2019 (Enerdata 2020).

Ces initiatives ont souvent été motivées (aussi) par des considérations budgétaires et économiques, ainsi que par la volonté de libérer des ressources pour des réformes plus durables. Il y a eu également parfois des reculs dans la mise en œuvre de la politique des réformes. Néanmoins, ces initiatives montrent que, quand les conditions le permettent, des réformes en la matière sont possibles.

Cette section décrit comment les subventions nuisibles à l'environnement dans la pêche et le tourisme ont des effets préjudiciables sur leurs secteurs respectifs. Ces subventions encouragent la surpêche et la croissance non durable du tourisme, nuisant à l'environnement et aux ressources naturelles. Outre l'impact environnemental, elles génèrent des effets négatifs tels que la diminution des stocks de poissons, la dégradation des écosystèmes marins, les émissions de gaz à effet de serre et la congestion touristique. De manière générale, ces subventions peuvent également engendrer d'autres conséquences économiques et sociales (voir Encadré 1), compromettant la durabilité globale des secteurs.

Encadré 1. Autres externalités négatives liées aux subventions

Outre leur impact environnemental direct, les subventions dommageables à l'environnement ont des répercussions négatives étendues qui touchent divers aspects économiques, sociaux et sanitaires. Ces effets nuisibles soulignent davantage la nécessité urgente de réformer ces subventions pour promouvoir la durabilité et le bien-être de la région méditerranéenne. Parmi les conséquences néfastes figurent :

- **Déficits Publics Accrus** : Les subventions non ciblées et inefficaces peuvent engendrer des charges financières pour les gouvernements, contribuant ainsi à l'augmentation des déficits budgétaires et à la pression sur les finances publiques. Cela peut entraver la capacité des États à investir dans des secteurs essentiels tels que la santé, l'éducation et les infrastructures.
- **Faible Impact Social** : Les subventions environnementalement nuisibles ont tendance à favoriser certains secteurs ou groupes particuliers au détriment d'autres, créant ainsi des distorsions et des inégalités économiques. Ces subventions ne ciblent souvent pas efficacement les populations vulnérables, ce qui limite leur contribution à l'amélioration du bien-être social. A titre d'exemple, les subventions au carburant pour les bateaux de pêche, bien qu'intentionnées pour soutenir le secteur, ne bénéficient pas toujours directement aux petits pêcheurs et aux communautés côtières. Au lieu de cela, elles peuvent profiter aux flottes de pêche industrielles, ce qui aggrave les inégalités.
- **Effets sur les Échanges Internationaux** : Les subventions peuvent fausser les échanges commerciaux en favorisant la production et les importations de biens et de services non durables, tout en réduisant les exportations de produits plus respectueux de l'environnement. Cela peut compromettre la compétitivité des industries locales et limiter la diversification économique. Notamment, les subventions à la pêche peuvent encourager la surpêche et la surexploitation des ressources halieutiques. Cela peut affecter les stocks de

poissons, diminuer la durabilité des industries de la pêche et avoir des répercussions sur les échanges commerciaux de produits de la mer.

- Conséquences sur la Santé Humaine : Certaines subventions nuisibles à l'environnement encouragent des pratiques qui peuvent avoir des effets négatifs sur la santé humaine, tels que l'utilisation de combustibles fossiles polluants ou de produits chimiques nocifs (ex. subventions aux transports touristiques). Cela peut entraîner des problèmes de santé, des maladies respiratoires et des coûts accrus pour les systèmes de santé. Les subventions aux transports liés au tourisme peuvent avoir des conséquences négatives sur la qualité de l'air et la santé des populations locales dans les zones touristiques.
- Stagnation de l'Innovation : Les subventions mal ciblées peuvent maintenir les industries dans des modèles économiques non durables et décourager l'innovation en faveur de technologies plus propres et plus respectueuses de l'environnement. Cela peut freiner le progrès technologique et la transition vers une économie verte. Les subventions aux carburants pour les activités de pêche et de tourisme peuvent notamment décourager l'adoption de pratiques plus durables et innovantes, plus sélectives et écoénergétiques.

A. LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A L'ENVIRONNEMENT DANS LA PECHE

1. Etats des lieux du secteur de la pêche

Le secteur de la pêche est crucial en Méditerranée parce qu'il est porteur d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Il représente environ 12 milliards USD, 1 million d'emplois et 100 000 navires (PNUJ et al., 2020).

C'est une source de revenu et également une des seules sources de protéines pour de nombreuses populations des zones côtières, et particulièrement des pays du Sud de la Méditerranée (FAO, 2020b). Dans ce sens, la convention de Barcelone définit la pêche comme une « *utilisation légitime de la mer* » et cible les pollutions qui pourraient entraver l'exercice de cette activité. Le secteur est caractérisé par des systèmes de production très divers : à la fois des systèmes de capture et d'élevage, des systèmes industriels et artisanaux, des systèmes extensifs et intensifs. Les systèmes de pêches dites artisanales ou traditionnelles (en opposition à industrielle)¹¹ sont largement dominant en Méditerranée : elles représentent environ 80 % de la flotte méditerranéenne (Idda et al., 2009). Dans certains pays cette part est encore plus élevée : elle représente 60 % de la flotte en Albanie, 88 % au Maroc, 92,4 % en Tunisie et 100 % de la flotte au Liban (FAO, 2020b). Elle est ainsi la principale activité du secteur halieutique en Méditerranée, avec près de 60 % des emplois sur les bateaux de pêche (FAO, 2020b).

Figure 5. "How significant are small-scale fisheries in the Mediterranean?"



Source : https://www.wwfmmi.org/what_we_do/fisheries/transforming_small_scale_fisheries/

Par ailleurs, le dernier rapport sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montre que l'Égypte, la Turquie, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Tunisie et la France font partie des plus grands producteurs aquacoles du monde. L'Égypte est le 6^e producteur aquacole du monde (FAO, 2020). Ainsi, de nombreuses populations dépendent du secteur halieutique en Méditerranée.

¹¹Il n'existe pas de définition figée et commune, chaque pays/ région a sa propre définition. La pêche artisanale est souvent définie par rapport à la taille du bateau, au matériel, à la durée des sorties (FAO, 2020b). Le terme est utilisé en opposition à la pêche industrielle.

Pourtant, le secteur de la pêche soumet les écosystèmes à de nombreuses menaces alors qu'il dépend lui-même de la qualité de ces écosystèmes. Le rapport de la FAO alerte notamment sur le niveau d'exploitation des stocks halieutiques, particulièrement élevé en Méditerranée. En effet, alors que la région ne représente que 6 % de la production totale de pêche de capture et 0,7 % de la surface des océans, « en 2017(...) la mer Méditerranée et mer Noire (zone 37) affichait le pourcentage le plus élevé (62,5 pour cent) de stocks exploités à un niveau non durable » (FAO, 2020a). La pêche est à l'origine de pollutions de l'eau (carburant et déchets) et de l'air (émissions GES).

Le secteur de la pêche est l'activité qui exerce le plus de pression sur les écosystèmes marins (Sacchi, 2008), notamment par des pratiques de pêches qui épuisent les stocks de poissons : les captures accessoires et le rejet de poisson, la pêche profonde (chalut), la pêche illicite, non réglementée et non déclarée (INN). Ces pratiques conduisent à des situations de surpêche et de surexploitation mais également de dégradation de la biodiversité marine ou de pollution. Par exemple, les techniques de pêche non sélectives conduisent à des prises accidentelles responsables du déclin de certaines populations de requins et de raies en Méditerranée (Cavanagh & Gibson, 2007). En plus d'impacter l'environnement, ces pratiques, principalement mobilisées par les flottes industrielles, mettent en danger la survie des pêcheries méditerranéennes.

2. Les subventions publiques dommageables dans le secteur de la pêche

De ce constat, les organisations internationales (FAO, OMC) et des associations telles que Bloom mettent en évidence que ces pratiques, non durables, sont soutenues par des subventions publiques. En effet, comme d'autres activités économiques, la pêche est soutenue par des incitations économiques. Celles-ci sont considérées comme dommageables lorsqu'elles « augmentent artificiellement les bénéfices en réduisant le coût de la pêche et/ou en augmentant les revenus perçus par les pêcheurs [qui] entraînent une surcapacité et conduisent à la surpêche » (Sumaila et al., 2019). Elles conduisent à une augmentation de la capacité de pêche des navires, financent des pratiques non durables et conduisent ainsi à la surexploitation des stocks halieutiques, à la dégradation de la biodiversité marine et à la pollution de la mer Méditerranée.

Au niveau mondial, sur 35,4 milliards de subventions accordées à la pêche, 62 % sont dommageables à l'environnement (Le Brenne et al., 2021). En France et en Espagne, les subventions à la pêche qui sont défavorables à la biodiversité marine représentent respectivement 25 % et 41 % des aides publiques totales à la pêche, contre 18 % et 9 % qui lui sont favorables (Sainteny et al., 2012).

Ainsi, la nécessité de réduire les subventions à la pêche fait l'objet d'attention internationale dès 2001 dans les négociations de l'OMC ou à travers l'ODD 14.6, comme vu précédemment.

Les principales subventions publiques qui sont le plus préjudiciables à l'environnement tendent à favoriser l'augmentation de la capacité de pêche des navires par des aides à la construction ou à la modernisation des navires, à l'achat d'engins de pêche et à la consommation de carburant (Martini 2019).

Plus de 70 % des subventions dommageables accordées au secteur de la pêche sont des exonérations de taxes, dont la majorité sont des taux réduits sur la consommation de carburant (Arthur et al., 2019). Ainsi, comme la majorité des pays, les navires de pêche méditerranéens sont exonérés de taxes sur le carburant. Cette exonération ou ces baisses de taxes sur le carburant des navires de pêche favorisent la consommation de carburant et non une utilisation raisonnée et poussent également à l'utilisation de navires et de techniques de pêche très consommateurs d'énergie. C'est le cas notamment de la technique du chalutage de fond qui est jusqu'à 16 fois plus consommatrice de carburant que la petite pêche (BLOOM, 2013). Une récente étude parue dans la revue Nature montre que le chalutage de fond émet plus de CO₂ que le secteur de l'aviation (Sala et al., 2021). La France et l'Espagne sont parmi les plus gros émetteurs de CO₂ issu du chalutage de fond. Malgré des efforts de l'UE pour interdire cette pratique, elle reste autorisée dans certaines conditions y compris dans des zones protégées (à moins de 800 mètres de profondeur¹²). Par ailleurs, les navires qui pratiquent la pêche profonde continuent de recevoir des subventions sans lesquelles ils n'auraient pas été maintenus en activité, car cette activité se montre en réalité peu rentable (Nouvian, 2011). Les aides pour l'achat d'engins de pêche ou la modernisation des navires entraînent un abandon des pratiques traditionnelles de pêche au profit de pratiques industrielles et non durables. Par exemple, le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), dont les plus gros bénéficiaires sont l'Espagne, la France et l'Italie, fournit des aides

¹² Les océans profonds sont définis par les océanographes comme la zone s'étendant au-delà de 200 mètres de profondeur, <https://www.bloomassociation.org/nos-actions/nos-themes/peche-profonde/>

pour la modernisation et la rénovation des navires qui s'avèrent dommageables à l'environnement. Ainsi, ce fonds a une incidence sur les ressources de la mer Méditerranée (voir l'Encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2. Les subventions européennes à la pêche

Alors que le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) réintroduit les subventions pour la modernisation et la rénovation des navires, des études ont évalué les précédents fonds et montrent qu'une partie des subventions sont dommageables à l'environnement. Ce fonds est la principale source de financement dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche (PCP) pour les pays méditerranéens européens. Le dernier FEAMPA qui a été adopté pour la période 2021-2027 prévoit un budget global de 6,1 milliards d'euros et a été soumis à une consultation du public. Parmi les plus gros bénéficiaires du fonds, l'Espagne, la France et l'Italie reçoivent respectivement les parts suivantes : 19.6 %, 10.3 %, 9.5 %. Dans ce contexte, les deux études suivantes évaluent les anciens Fonds et émettent des recommandations pour le nouveau.

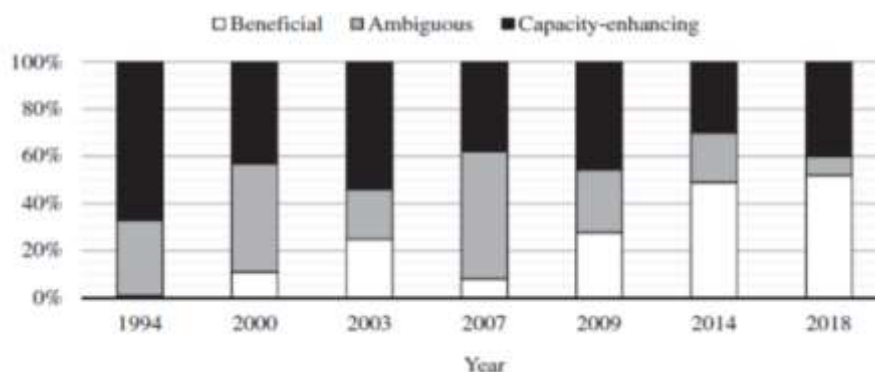
A l'échelle de l'Europe, une étude du Conseil International pour l'Exploitation de la Mer (CIEM) montre que les subventions qui favorisent l'augmentation de la capacité des navires et par conséquent participent à la surpêche restent importantes malgré des efforts (Figure 6). Selon les auteurs de l'étude, malgré une redirection des subventions pour la construction de nouveaux navires vers des subventions bénéfiques, les instruments financiers de l'Europe dans le secteur de la pêche n'ont pas permis la suppression des subventions augmentant la capacité des navires telles que l'aide pour la modernisation ou le renouvellement des flottes, empêchant le renouvellement des ressources halieutiques (Skerritt et al., 2020).

Le précédent fonds européen a été analysé par une étude menée par LPO et Birdlife. Le rapport évalue l'utilisation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en France sur la période 2014-2020. Sur une enveloppe de 588 millions d'euros, 254 ont été engagés juridiquement dont 123 millions non évalués. Ainsi, ce sont 130 millions d'euros qui ont fait l'objet d'une qualification. L'étude conclut de manière générale qu'un tiers sont considérés comme néfastes pour l'environnement marin, soit 41,6 millions d'euros. Les trois principales subventions néfastes concernent la modernisation des navires et le remplacement des moteurs, l'achat de navires et l'accroissement du secteur de l'aquaculture sans considérations environnementales (Caron-Strehlow et al., 2020).

Par ailleurs, face à la crise sanitaire la CE a déployé une "Initiative d'investissement en réaction au coronavirus" se traduisant par une flexibilité au niveau de l'allocation des subventions dans le secteur de la pêche.

Une récente étude, parue dans la revue Marine Policy, révèle qu'en France, les subventions liées à la COVID19, ont largement bénéficié aux pêches industrielles, aux plus grands navires et aux pratiques de pêches dommageables pour l'environnement, renforçant ainsi les inégalités existantes. Ainsi, malgré une volonté affichée d'atteindre les engagements internationaux, le nouveau FEAMPA est perçu comme un pas en arrière en matière de réforme des subventions dommageables à l'environnement, notamment parce qu'il prévoit des fonds pour la modernisation et la rénovation des navires dont les effets dommageables sur l'environnement ont été largement démontrés (Le Brenne et al., 2021).

Figure 6. Proportion des subventions européennes à la pêche par catégories



Source : Skerritt et al., 2020

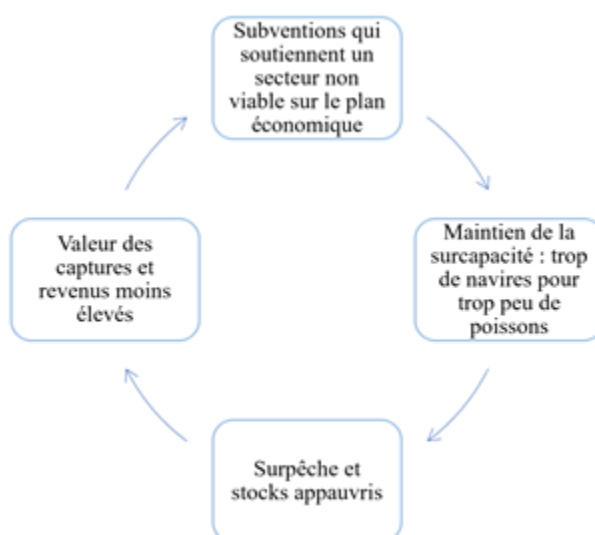
De manière indirecte, d'autres subventions favorisent la pêche INN qui constitue une part importante de la pêche en Méditerranée et qui a de forts impacts environnementaux, économiques et sociaux. En effet, certaines pratiques illégales détériorent les écosystèmes marins et participent à l'épuisement des stocks et sont particulièrement importantes dans certains pays méditerranéens. En Tunisie, par exemple, la pêche au kiss, bien qu'illégale, est pratiquée par certains chaluts (Ben Hmida et al., 2014). Par manque de surveillance des navires, certains pêcheurs reçoivent des subventions alors qu'ils utilisent des méthodes illégales.

Outre leurs effets dommageables à l'environnement, les subventions, par leur caractère inégal et discriminatoire, mettent en péril la capacité de subsistance et d'adaptation des petits pêcheurs méditerranéens. Au niveau international, alors que la majeure partie de la flotte de pêche est artisanale, « plus de 80% des subventions mondiales vont à la pêche industrielle »¹³ (Bloom) et bénéficient principalement aux gros pêcheurs (Martini, 2019). Même si les pêcheurs artisanaux sont largement plus nombreux en Méditerranée et qu'ils sont plus vulnérables face aux phénomènes environnementaux, ce ne sont pas eux qui reçoivent le plus de subventions. En effet, au Maroc et en Tunisie, les pêcheurs reçoivent des subventions mais les pêcheurs soulèvent que « les principales subventions qui agissent sur leur secteur (généralement sur le carburant et le matériel technique) sont souvent plus avantageuses pour ceux qui possèdent des navires relativement plus grands, qui consomment en général plus de carburant en raison de la taille de leurs moteurs et de leur plus grande portée, et qui se tournent généralement vers des engins de pêche et de navigation plus pointus » (FAO, 2020b).

Parmi les dangers auxquels sont exposés et vulnérables les pêcheurs artisanaux en Méditerranée (catastrophes naturelles, conditions météorologiques), « l'effondrement des stocks de poissons, dont dépendent les moyens d'existence des pêcheurs artisanaux, en est l'une des formes les plus éloquentes » (FAO, 2020b). Ainsi, la viabilité économique et sociale des pêcheurs artisanaux, dont les revenus dépendent de la pêche et de la disponibilité des stocks, est remise en cause par l'épuisement des stocks et l'inefficacité des subventions qui ne ciblent pas les populations les plus pauvres (FAO, 2020b).

Les subventions dommageables se révèlent être inefficaces économiquement comme le montre une étude de l'association Bloom sur les subventions à la pêche profonde (voir Encadré 3) mais également l'étude de la New Economics Foundations (NEF) qui soulève la dimension « vicieuse » des subventions européennes à la pêche qui sont dommageables à l'environnement (Griffin & Aniol, 2013). Voir Figure 7 ci-dessous.

Figure 7. Cercle vicieux des subventions à la pêche



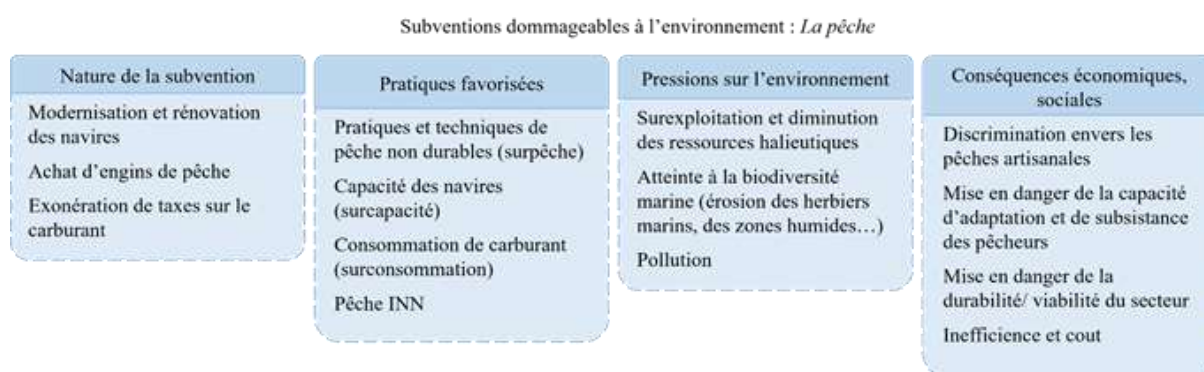
Source : Griffin et Aniol, 2013

¹³ Traduction non officielle. VO : "subsidies are discriminatory against small-scale fishers: over 80% of global subsidies go to large-scale fisheries"

Encadré 3. L'inefficience économique des subventions à la pêche profonde en France

Une étude menée par l'association Bloom (Nouvian, 2011) met en lumière l'inefficience économique des subventions à la pêche profonde. Tout d'abord, le rapport nous montre que cette technique de pêche est pratiquée par un nombre très restreint de navires en France. Ce sont seulement quelques grandes compagnies qui l'utilisent. Par ailleurs, les impacts néfastes sur l'environnement ont été largement démontrés par de nombreuses études à la fois sur la dégradation des écosystèmes marins et sur l'exploitation des stocks halieutiques. Cependant, le secteur continue de recevoir des subventions publiques, dont les compagnies sont dépendantes. Ce sont notamment l'exonération de taxes sur le carburant et l'aide à la construction de navires. L'étude met en lumière que sans ces subventions, l'activité aurait disparu puisqu'elle s'avère n'être pas rentable économiquement. Ainsi, ces subventions représentent un coût pour l'Etat, pour soutenir une activité qui dégrade l'environnement et qui n'est pas rentable.

Figure 8. Schéma récapitulatif subventions dommageables à l'environnement dans le secteur de la pêche



B. LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A L'ENVIRONNEMENT DANS LE TOURISME

1. Etat des lieux du secteur touristique

La Méditerranée est la première région touristique du monde, avec près de 360 millions d'arrivées de touristes internationaux (ATI) chaque année, ce qui représente 27% des ATI mondiales. En cela, le secteur touristique contribue fortement à la dynamique économique et sociale de la région en termes de volume de production et d'emplois. Il « contribue dans la région à 11,3 % du PIB, 11,5 % de l'emploi, 11,5 % des exportations et 6,4 % des investissements » (WTTTC, 2015). Parmi les 360 millions d'ATI, « en 2017, environ la moitié de ces arrivées, 170 millions, concernent les zones côtières méditerranéennes » (PNUE/ PAM et Plan Bleu, 2020). Dans ces zones, le tourisme représente « plus de 70% de la valeur de la production et de la valeur ajoutée brute avec presque 80% pour l'emploi ». Ainsi, au même titre que la pêche, le tourisme est une source importante de revenus dont dépendent les populations côtières de la Méditerranée.

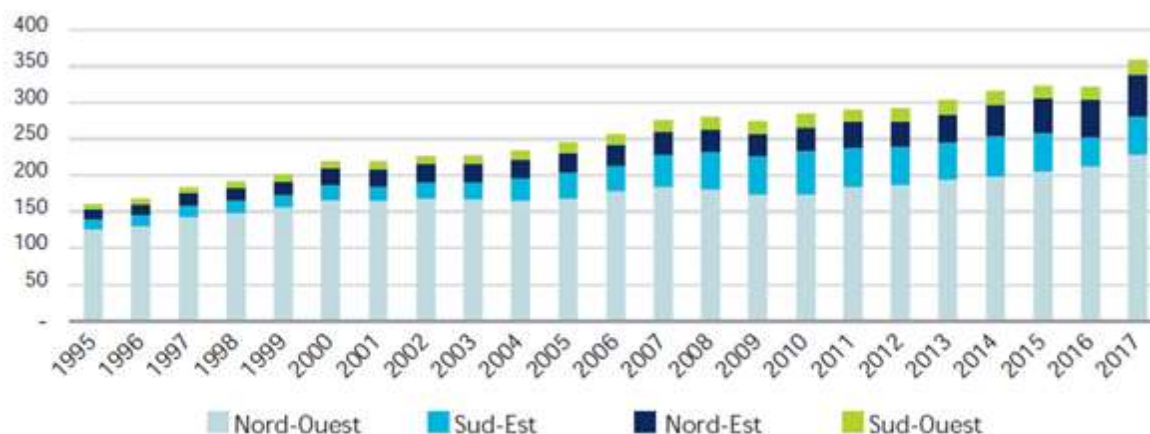
Le secteur touristique en Méditerranée est composé de différentes branches d'activités. Fosse et Le Tellier (2017) distinguent cinq produits de tourisme : balnéaire, croisière, nature-rural-écotourisme, culture, d'affaires. De ces produits découlent des activités et des pratiques qui font vivre le secteur tels que le développement côtier et les marinas, le yachting et la navigation de plaisance et toutes les activités qui sont pratiquées par les touristes (le golf, les parcs d'attraction, la pêche, la plongée, etc.).

Par ailleurs, la répartition géographique du tourisme est inégale (Figure 9). En effet, les pays du Nord de la Méditerranée (France, Espagne, Italie, Grèce, Turquie) concentrent 83% des arrivées touristiques (Fosse & Le Tellier, 2017). Alors que les ATI sont plutôt en déclin dans les pays d'Afrique du Nord, elles suivent une tendance haussière en Albanie et en Bosnie-Herzégovine. Dans les estimations, la fréquentation touristique, déjà forte, devrait augmenter dans les années à venir. En effet, l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) prévoit jusqu'à 500 millions d'ATI pour 2030 dans les pays méditerranéens.

Si le tourisme présente des avantages pour le développement économique, social et culturel des pays, il est également à l'origine de dégradations environnementales et de changements globaux. Le secteur est donc un facteur de

changements environnementaux mais en est également victime. En effet, l'environnement dégradé fait perdre les destinations en attractivité touristique tout en menaçant la qualité de vie des populations locales (Randone et al., 2017).

Figure 9. Arrivées touristiques en Méditerranée de 1995 à 2017



Source : Plan Bleu et OMT

Effectivement, le tourisme a un impact environnemental important dû notamment à une intensification de la fréquentation sur de courtes périodes (OCDE, 2020b). Le développement du tourisme sans considération de durabilité a conduit à des situations de « surtourisme » nécessitant la mise en œuvre de mesures de gestion de crise (en Croatie par exemple, Peeters et al., 2018). Ainsi, dans ce cas, le tourisme a de nombreux impacts néfastes sur l'environnement mais aussi sur le contexte économique et social d'une région. Par exemple, en Italie dans les années 1970 et en Espagne dans les années 1960, les dégradations environnementales dues au tourisme de masse ont conduit à une chute du nombre de touristes (Randone et al., 2017).

Les impacts environnementaux des différentes activités qui découlent du secteur touristique sont particulièrement forts sur les zones côtières. En effet, la concentration des activités touristiques sur les zones côtières accentuent et aggravent les pressions anthropiques sur l'occupation des sols, sur la consommation d'eau et de produits alimentaires ou sur la qualité de l'eau et de l'air de ces zones, particulièrement pendant les périodes estivales.

Le développement côtier et les infrastructures touristiques participent à l'occupation, l'artificialisation et à la dégradation des sols et des zones côtières, impactant les habitats et les écosystèmes, tels que les zones humides.

Par ailleurs, pendant la période estivale, la consommation d'eau augmente fortement, conduisant à des situations de surconsommation de la ressource. Le RED 2020 rappelle qu'« un touriste séjournant dans un hôtel consomme en moyenne quotidiennement un tiers d'eau de plus qu'un habitant. Les parcs aquatiques, les golfs et les autres installations touristiques et de loisirs sont d'importants consommateurs d'eau, notamment pendant la saison sèche ».

D'autre part, le tourisme augmente la pollution de la mer Méditerranée. En effet, elle est impactée par des pollutions dues aux déchets, qui augmentent fortement pendant la période estivale. Une étude de l'Université autonome de Barcelone montre que les déchets marins sur les zones côtières sont multipliés par trois l'été en région Méditerranée (Universitat Autònoma de Barcelona, 2018). La pollution de la mer est également due aux rejets des eaux usées de bateaux de plaisance qui n'assurent pas de traitement. Les systèmes de traitement des eaux usées peuvent se montrer défaillants face à l'augmentation de la population durant les périodes estivales.

Le tourisme est enfin un émetteur de GES du fait de sa dépendance aux industries carbonées (transport aérien et maritime, logement) (PNUE/PAM et Plan Bleu., 2020) et participe à la pollution de l'air aux GES. Au niveau mondial, le tourisme contribue à hauteur de 5 % des émissions de GES environ (OCDE, 2020b), principalement dues au transport aérien.

Malgré un impact fort du tourisme de masse sur l'environnement, il n'y pas d'études qui traitent spécifiquement des subventions dommageables à l'environnement dans le secteur du tourisme. Les subventions qui soutiennent le

développement du tourisme de masse touchent de nombreux secteurs d'activités, qui ne sont pas que touristiques, ce qui relève de difficultés méthodologiques.

2. Caractéristiques des subventions publiques dommageables dans le secteur du tourisme

Les subventions dommageables à l'environnement dans le secteur du tourisme sont celles qui favorisent un tourisme de masse et des activités touristiques non durables. Les SDE sont caractérisées dans ce secteur par des subventions spécifiques et indirectes. Les premières sont spécifiques aux produits touristiques, les secondes touchent des biens et des services qui sont aussi utilisés par la population locale hors-saison (Gago et al., 2009).

Les subventions dommageables dans le secteur touristique favorisent la fréquentation via différents secteurs connexes au tourisme : hôtellerie, transport ou loisirs. Les soutiens économiques à ces secteurs ont des répercussions environnementales vues ci-dessus.

Parmi les subventions qui sont spécifiques au secteur touristique mais indirectes, et qui vont augmenter la fréquentation, l'exonération de taxes sur le kérosène¹⁴, actée par la Convention de Chicago en 1945, est importante. Pourtant, un rapport du Réseau Action Climat souligne que « *sous l'angle climatique, l'avion est le moyen de transport le plus nuisible pour le climat alors qu'il bénéficie le plus d'aides publiques directes et indirectes* » (Fink, s. d.). Les subventions au secteur de l'aviation permettent une baisse du prix des billets et potentiellement de rendre ce moyen de transport plus accessible à tous (Fink, s.d). Par exemple, en Europe, les billets d'avion internationaux et inter-européens sont soumis à des taux réduits de TVA. Ainsi, ces subventions indirectement participent à la fois à l'augmentation de la fréquentation (potentiellement plus d'individus peuvent prendre l'avion) et à l'augmentation des émissions de GES.

D'autres exonérations de taxes vont favoriser les activités de navigation maritime (plaisance, yachting, jets ski) comme le montre l'application du Droit Annuel de Francisation des Navires dans les eaux maritimes françaises (Encadré 4).

Encadré 4. Le Droit Annuel de Francisation des Navires

En France, les navires de plaisance et les jets ski sont soumis à une taxe annuelle pour la navigation : le droit annuel de francisation des navires (DAFN). C'est une taxe due à la douane par les propriétaires de navires de plaisance ou de sport pour une utilisation en eaux maritimes. En 2005, les bateaux de moins de 7 mètres étaient exonérés du DAFN, quelle que soit leur puissance de moteur. Cela avait pour conséquence de favoriser l'utilisation de navires plus consommateurs de carburant et plus émetteurs de GES, mais également d'impacter la biodiversité du fait de la nuisance sonore (Sainteny et al., 2012). Pour rendre cette taxe environnementalement efficace, ce rapport préconisait d'étendre le DAFN « *en ne retenant que le critère de la puissance réelle de la propulsion mécanique et en abandonnant le critère de la longueur de coque* ».

Par ailleurs, cette taxe semble poursuivre des objectifs environnementaux puisque les attributaires du DAFN sont, parmi d'autres, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) ou les éco-organismes en charge de la filière de recyclage des navires (Douanes et droits indirects, 2019). Cependant, aujourd'hui, les bateaux de plaisance de moins de 7 mètres restent exonérés sauf s'ils ont une puissance supérieure à 22CV. Au total, seulement 20% des bateaux à moteur français sont concernés par le DAFN.

Une subvention dommageable indirecte mais spécifique au secteur touristique est l'aspect non internalisant de la taxe de séjour (payée par le touriste par nuit passée dans une commune). En effet, celle-ci est généralement trop basse pour internaliser les coûts environnementaux externes. En France, « *la fixation de la taxe de séjour n'internalise ni les impacts négatifs de l'activité touristique sur la biodiversité ni les bénéfices que les touristes retirent d'un milieu naturel préservé. Tel n'était pas l'objectif de la taxe lors de sa mise en œuvre* » (Sainteny et al., 2012). Le montant de la taxe de séjour varie selon les pays et relève de l'échelon local. Dans certaines villes de la Méditerranée, des mesures ont été prises pour augmenter la taxe de séjour, dont l'objectif environnemental est difficilement mesurable, comme le montre l'exemple de l'ecotasa dans les Baléares en Espagne (Encadré 5).

¹⁴ Cette subvention peut aussi être considérée comme une subvention non spécifique puisque les transports ne sont pas réservés aux touristes.

Encadré 5. L'ecotasa dans les Baléares

L'ecotasa est la taxe de séjour appliquée dans les îles Baléares en Espagne. Elle connaît une première application, de courte durée d'avril 2001 à octobre 2003. Son objectif était bien de dégager des recettes pour réinvestir dans la préservation de l'environnement. Elle a cependant fait l'objet de beaucoup de critiques de la part du secteur touristique et il a été montré que la taxe était trop basse pour avoir des effets environnementaux favorables (Gago et al., 2009). Elle a tout de même été remise en vigueur en 2016, et revue à la hausse. Elle varie entre 0.2 euros, par personne et par jour, pour les plus basses saisons et va jusqu'à 2 euros pour les plus hautes saisons. Elle a pour ambition d'être dédiée entre autres à la « *protection, préservation et restauration de l'environnement naturel, rural et marin, amélioration de la qualité et de la compétitivité du secteur touristique* »¹⁵ (Site internet ecotasa.es, 2016).

En comparaison avec d'autres villes méditerranéennes, l'ecotasa des Baléares est relativement faible. Par exemple, à Venise la taxe de séjour varie entre 3 et 10 euros. La difficulté réside dans l'évaluation de la performance environnementale de cette taxe de séjour.

Par ailleurs, les subventions directes et spécifiques au secteur incitent au développement de l'industrie touristique en facilitant l'investissement, la construction ou la rénovation d'infrastructures hôtelières, particulièrement impactantes sur les zones côtières méditerranéennes. Ces subventions se caractérisent par exemple par des réductions d'impôts, des subventions directes ou des taux réduits de TVA. La réduction du taux de TVA sur certains biens et services mobilisés dans les activités touristiques, est une subvention implicite des États au secteur du tourisme (Gago et al., 2009). Ces taux réduits vont pousser à la consommation de ces biens ou à la fréquentation. Cette mesure est utilisée particulièrement dans l'hôtellerie et la restauration.

D'autres subventions plus indirectes peuvent accentuer les effets du tourisme de masse, ou du moins ne pas réussir à pallier les dommages. Par exemple, face à la surconsommation d'eau pendant les périodes touristiques, certains pays méditerranéens ont mis en place des tarifications différenciées, ciblées sur le tourisme et visant à réduire la consommation d'eau par le secteur touristique (Encadré 6).

Encadré 6. Tarification différenciée et progressive de l'usage de l'eau dans le secteur touristique

La mise en place d'une tarification ciblée sur un usage de l'eau peut inciter au changement de comportement et constituer une mesure favorable à la protection de l'environnement, ici en limitant la consommation d'eau dans le secteur touristique. Dans cette logique, des pays méditerranéens ont mis en place des mesures de tarification de l'usage de l'eau différenciée dans le secteur touristique.

Par exemple, en Israël et en Jordanie, une tarification différenciée est appliquée pour la consommation d'eau des hôtels dans les régions les plus touristiques (Commission Européenne, 2009). La Tunisie instaure dès 1968 une tarification différenciée selon l'usage de consommation. Il existe 5 niveaux de tarification ; le tourisme et particulièrement l'hôtellerie sont soumis à la tarification la plus élevée (Commission Européenne, 2009). Cependant, dans de nombreux pays, une part de la consommation reste hors du champ d'observation du fait de sources privées ou non déclarées. Également, elles n'incluent pas d'autres secteurs tels que le golf ou les parcs aquatiques fortement consommateurs d'eau pendant la période estivale.

Ces tarifications visent *a priori* à susciter une baisse de la consommation de l'eau par le secteur touristique, et donc à réduire son impact sur la ressource en eau. Par ailleurs, il est difficile de déterminer si ces tarifications spécifiques sont réellement incitatives et si elles induisent un changement de comportement.

Les impacts économiques et sociaux des subventions dommageables à l'environnement dans le secteur du tourisme sont liés aux dégradations environnementales du tourisme de masse.

Dans le cas des subventions au transport aérien, celles-ci bénéficient aux tranches supérieures de la population. Le rapport d'Action Climat France montre qu'elles devraient permettre un accès plus large des populations modestes au transport aérien mais que les subventions à ce secteur favorisent en réalité les ménages les plus aisés (Fink, s. d.).

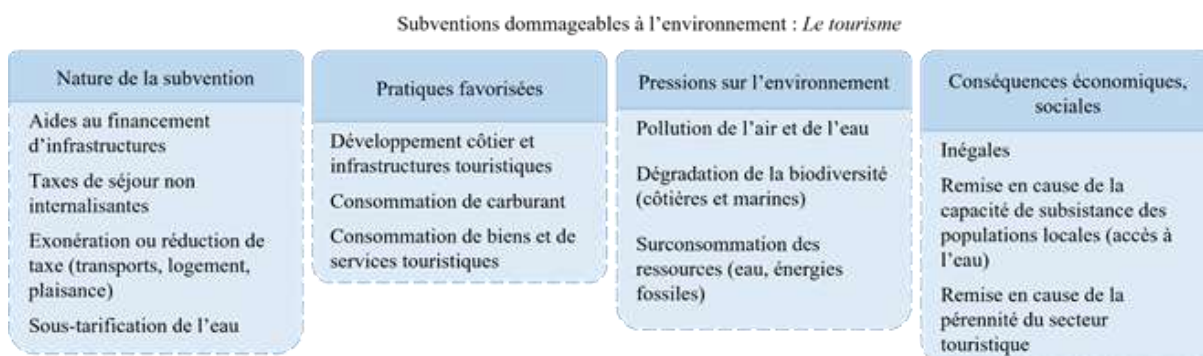
¹⁵ Traduction non officielle

Par ailleurs, en favorisant le tourisme de masse, les SDE mette en cause la capacité de subsistance et la qualité de vie des populations locales, pouvant amener au développement de sentiment « anti-touristes ». Tout d'abord, dans des régions déjà très sèches, particulièrement les pays du Sud de la Méditerranée, l'arrivée de touristes met en danger la capacité des locaux à subvenir à leur besoin en eau. Pareillement, la non-internationalisation des externalités négatives du tourisme sur l'environnement accentue la dégradation de l'environnement ou les émissions de GES, altérant ainsi la qualité de vie des habitants.

En plus d'avoir des conséquences sur les populations locales, la dégradation environnementale remet en cause l'existence même du tourisme dans le sens où c'est la qualité de l'environnement qui assure l'attractivité d'une destination. Ainsi, un environnement dégradé diminue l'attraction touristique d'une région.

L'exemple des zones humides méditerranéennes semble pertinent à la fois pour souligner l'importance de la préservation de la biodiversité pour elle-même mais également l'intérêt à la préserver pour faciliter l'adaptation des populations face à certains changements globaux. Ce sont également des écosystèmes particulièrement menacés en Méditerranée qu'il est nécessaire de préserver.

Figure 10. Schéma récapitulatif subventions dommageables à l'environnement dans le secteur du tourisme



IV. Les premières pistes d'une réforme des SDE dans le cadre du PAM

A. UN DYNAMISME DE REFORME EN EVOLUTION

1. Accords internationaux et régionaux

L'état des engagements pour la réforme des SDE est en constante évolution. Différents événements auxquels les pays méditerranéens sont reliés pourraient contribuer à faire avancer la réforme des SDE, avec de nouveaux engagements internationaux, dans les mois à venir.

- Négociations de l'OMC

Les discussions de l'OMC pour l'accomplissement de l'ODD 14 sur les subventions à la pêche n'avaient pas permis en 2020 d'atteindre cet objectif. Elles ont néanmoins repris en 2021 via des réunions de négociations dites informelles qui doivent aboutir à un accord entre les membres de l'OMC lors de la Conférence ministérielle en décembre 2021. Les principaux axes de négociations, précédant la prise de décision finale, sont l'interdiction des subventions à la pêche INN, de celles qui conduisent à l'épuisement des stocks et de celles qui conduisent à la surcapacité et la surpêche.

- La COP15 de la CDB

En tant que membres signataires, les pays de la Méditerranée participeront à la COP15 de la CDB qui se tiendra en octobre 2021. Il y a là également une opportunité de rediscuter l'objectif Aichi 3 en redéfinissant un horizon et des mesures concrètes.

2. Initiatives régionales

- La relance Covid et le Pacte Vert pour l'Europe

Le budget Europe et la relance Covid (cf. Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030) donnent la possibilité de réorienter les financements vers des pratiques durables.

- L'opportunité d'un Pacte Vert Euro-Méditerranéen

Dans une dynamique similaire, un projet de Pacte Vert Euro-Méditerranéen est en cours. L'objectif est de renforcer la coopération entre l'Europe et les pays de la Méditerranée pour accélérer la transition écologique. Le but est également d'apporter un soutien financier aux pays méditerranéens pour faciliter la mise en œuvre de la transition.

Comme mentionné ci-dessus, au niveau du Plan d'action pour la Méditerranée, il a été fait référence à plusieurs reprises au potentiel de la réforme des SDE pour mieux assurer les objectifs de développement durable. La question des subventions nuisibles à l'environnement est maintenant intégrée dans le projet de plan de travail 2022 - 2023 qui sera examiné lors de la prochaine Conférence des Parties en décembre 2021.

Ces différents événements sont l'occasion pour renouveler et renforcer l'engagement des Etats ainsi que la coopération internationale et méditerranéenne pour la réforme des SDE. Ces engagements doivent être accompagnés de la mise en place de mesures concrètes telles que le partage de la connaissance, une réforme fiscale environnementale ou d'autres mécanismes de financement de la biodiversité.

B. DES OUTILS POUR REFORMER LES SDE : REFORME FISCALE ENVIRONNEMENTALE (RFE) ET MECANISMES DE FINANCEMENT

1. Principes et conditions d'une RFE

Définition de la RFE

La réforme fiscale environnementale (RFE) est un mécanisme qui consiste au déploiement d'un ensemble de mesures incitatives dans le but de déplacer le poids de la fiscalité sur les activités dommageables à l'environnement. Il vise également à obtenir des recettes fiscales tout en atteignant des objectifs environnementaux (OCDE, 2014).

La réforme des SDE est un outil de la réforme fiscale environnementale permettant de dégager des ressources financières et alléger la pression sur les finances publiques exercée par ces subventions. Elle « *peut encourager les pratiques de gestion protégeant les biens publics, promouvant l'innovation, réduisant les blocages technologiques et réservant les budgets publics à d'autres objectifs* » (Ten Brink et al., 2013). Elle est complémentaire à d'autres mesures de RFE telles que l'augmentation des taxes sur la pollution ou sur l'extraction des ressources qui constituent encore aujourd'hui qu'une très petite part des recettes fiscales environnementales (OCDE, 2014).

Pour favoriser l'efficacité environnementale de ces instruments économiques, le montant des taxes doit être incitatif et donner des signaux prix corrects pour induire un changement de comportement (Sainteny et al., 2012). En effet, la RFE peut viser à la diminution du défaut d'internalisation des externalités négatives en augmentant le niveau des taxes pour qu'il soit égal au coût marginal social, dans le cas de la taxe de séjour par exemple. L'efficacité environnementale des taxes est également plus grande lorsqu'elles visent précisément le dommage. Dans le secteur de la pêche, cela peut s'appliquer sur le prélèvement des ressources halieutiques ou sur la tarification de l'accès à des zones de pêche.

La RFE est complémentaire d'autres mécanismes de financement de la biodiversité. Les mesures fiscales, qui relèvent en partie du principe du pollueur-payeur, permettent donc de dégager des ressources qui peuvent par la suite être redirigées vers des financements pour la protection de la biodiversité, par exemple les paiements pour services écosystémiques. Ce dernier mécanisme relève du principe du bénéficiaire-payeur : l'utilisateur paie pour obtenir les services écosystémiques dont il souhaite bénéficier.

Transparence et partage des données / mise en place d'un cadre commun méditerranéen

Pour favoriser une RFE et particulièrement une réforme des SDE, le partage des connaissances et la transparence des données entre les pays méditerranéens sont nécessaires pour avancer et mener des actions efficaces et coordonnées. Au niveau national, il s'agit d'améliorer la transparence pour faciliter le recensement et l'identification des SDE. Comme vu précédemment, des méthodologies telles que celles développées par l'OCDE peuvent être mobilisées pour appuyer cette démarche. Par ailleurs, la transparence permet d'informer les décideurs mais aussi la population concernée et de rendre ainsi certaines mesures plus acceptables socialement. Elle est alors un facteur clé de la réussite d'une réforme des SDE (Lehmann et al., 2009). L'échange d'informations mutuelles offre l'opportunité de comprendre les spécificités des SDE dans chaque pays, en identifiant les secteurs les plus touchés ainsi que les sources principales de subventions néfastes. Cette compréhension partagée favoriserait l'identification des interdépendances entre les nations du bassin méditerranéen, en mettant en lumière comment les subventions d'un pays peuvent potentiellement avoir des effets négatifs sur les ressources naturelles et les écosystèmes d'autres pays. Le partage de connaissances faciliterait également l'adoption de meilleures pratiques et de stratégies éprouvées pour la réforme des SDE. Les pays pourraient s'inspirer mutuellement de leurs expériences réussies et apprendre des échecs potentiels, accélérant ainsi la mise en œuvre de réformes efficaces et adaptées à chaque contexte. Les mécanismes d'informations et de coopération prévus dans les protocoles de Barcelone jouent un rôle essentiel dans ce processus. Ils encouragent les pays méditerranéens à échanger des informations, à coordonner leurs actions et à travailler ensemble pour résoudre les défis environnementaux communs.

Des mécanismes innovants qui pourraient être envisagés incluent :

- Une plateforme de Données Méditerranéenne : La création d'une plateforme en ligne dédiée aux SDE permettrait aux pays méditerranéens de partager des informations actualisées sur les subventions, les secteurs concernés et les montants alloués. Cette plateforme pourrait également inclure des indicateurs de performance environnementale et économique liés aux SDE, ce qui aiderait à évaluer l'efficacité des réformes entreprises.

- Rapports Nationaux et Évaluations Communes : Les pays méditerranéens pourraient être encouragés à publier régulièrement des rapports nationaux sur les SDE, détaillant les mesures prises, les résultats obtenus et les défis rencontrés. Des évaluations communes pourraient également être menées périodiquement, permettant de comparer les progrès et de partager les enseignements tirés.
- Incitations à la Transparence : Les pays méditerranéens pourraient être incités à partager des données en échange d'un accès aux meilleures pratiques et aux connaissances disponibles. Des mécanismes tels que des subventions pour la collecte et la publication de données sur les SDE pourraient être mis en place pour encourager la participation.

Par ailleurs, favoriser le partage d'expériences et de la connaissance sur le sujet des SDE permettrait d'alimenter un réseau d'experts. En effet, cette étude exploratoire a permis une première prise de contact avec des experts des subventions dommageables à l'environnement. Il est nécessaire de poursuivre les efforts dans ce sens afin de créer plus largement un cadre commun sur les SDE dans les pays méditerranéens. Cela permettrait par exemple de s'accorder sur une définition commune des SDE et une méthodologie partagée pour favoriser une meilleure action coordonnée, partager les expériences dans les pays méditerranéens et diffuser les résultats des études en cours au niveau de l'OCDE et de l'Europe dans le but de proposer aux pays des outils pour réformer et réduire les SDE. Cela permettrait de pallier le manque d'exemple spécifique à la région constaté dans cette étude.

Enfin, le travail entamé par cette étude doit être poursuivi afin d'améliorer la qualité et la quantité d'informations dans et entre les pays méditerranéens pour permettre une conception des projets et une décision plus éclairées. Dans le cadre du PAM, différents projets et initiatives peuvent faciliter le partage des connaissances et la transparence à l'instar de l'Observatoire de l'environnement et du développement durable ou du SIMPEER (Encadré 7). Finalement, ces outils doivent favoriser l'émergence d'un cadre commun pour le bassin méditerranéen facilitant l'application des recommandations internationales (ODD, Aichi etc.).

Encadré 7. Renforcer la transparence et le partage des connaissances en Méditerranée

L'Observatoire de l'environnement et du développement durable de la Méditerranée

Dans le cadre du PAM, l'Observatoire Méditerranéen de l'environnement et du développement durable tient ce rôle en procurant aux parties contractantes des données, des statistiques sur l'environnement et le développement. Il peut être un outil à utiliser pour faciliter la réforme des SDE en Méditerranée en facilitant le partage, la transparence et l'accès à la donnée. Ce peut être le renforcement de l'utilisation d'outils tels que la plateforme World Environment Situation Room¹⁶ (WESR) et son outil cartographique MapX, développés par le PNUE. Ils permettent aux pays de visualiser, d'interroger, d'accéder, de relier et de télécharger des données, des informations et des produits de connaissance concernant la situation de l'environnement mondial en temps quasi réel. L'outil MapX, dont le développement est en cours, peut par exemple permettre de suivre l'avancement des pays dans l'accomplissement des objectifs internationaux et régionaux mais également d'alimenter le réseau d'experts.

Le mécanisme simplifié d'examen par les pairs (SIMPEER) du PNUE/PAM

Le mécanisme simplifié d'examen par les pairs (SIMPEER) des stratégies de développement durable des pays méditerranéens, adopté par les parties contractantes lors de la COP19, est un outil de dialogue et de partage d'expériences, de connaissances et de bonnes pratiques. Son objectif est d'analyser et de réviser les stratégies nationales de développement durable (SNDD) en relation avec la SMDD et les ODD. Ainsi, dans le cadre de cette étude, les prochains exercices SIMPEER pourraient inclure une section spécifique sur les subventions néfastes. Cela permettrait le partage de données sur les SDE et faciliterait leur suivi et leur réforme.

L'opportunité du Consortium Méditerranéen pour la biodiversité

En 2021, une nouvelle dynamique s'installe avec la création du Consortium Méditerranéen pour la Biodiversité. Il amène une vision coopérative, regroupant une multitude d'acteurs, dont l'objectif principal est la protection de la Nature et la biodiversité méditerranéenne en « en s'appuyant sur les solutions basées sur la Nature », sensibiliser les acteurs des territoires à ces démarches « *ou encore contribuer à une plus grande prise de conscience de l'importance d'agir pour la biodiversité en Méditerranée* » (Dossier de presse. Le

¹⁶ <https://wesr.unep.org/>

Consortium Méditerranéen pour la Biodiversité, 2021). Ce consortium est donc l'opportunité pour communiquer et sensibiliser autour des SDE et de leur réforme ainsi que des solutions financières disponibles pour favoriser la protection de l'environnement.

Critère biodiversité et démarches de suivi

Si la RFE vise à réorienter les subventions dommageables existantes, il est toutefois nécessaire d'éviter ou au moins limiter l'apparition de nouvelles SDE dans la conception de lois, de politiques publiques ou de projets à l'échelle nationale ou régionale. Il s'agit de renforcer la prise en compte de critères biodiversité afin de favoriser sa protection en identifiant et limitant l'apparition de mesures dommageables.

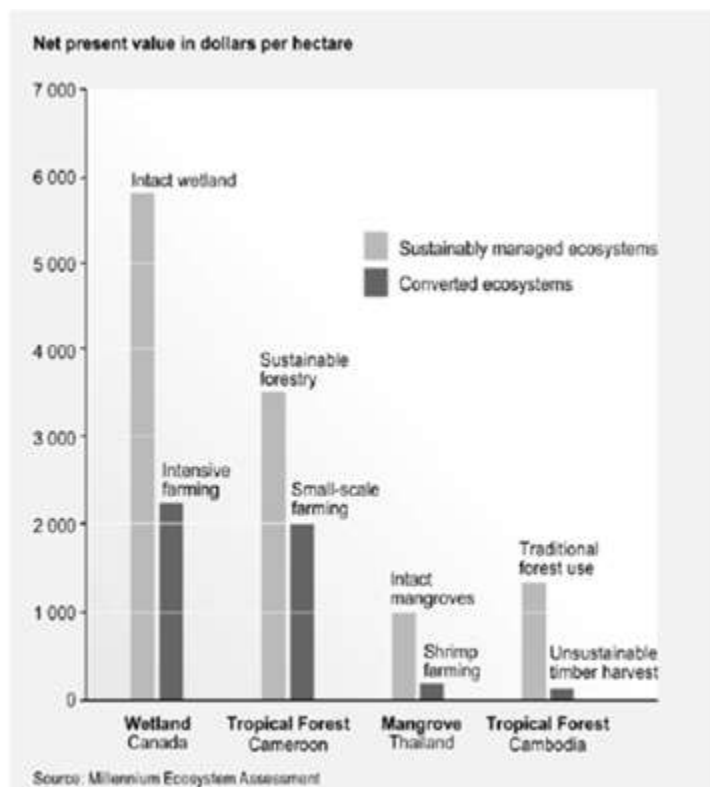
Pour suivre l'évolution et le respect de ces critères et indicateurs, il semble également pertinent de déployer des démarches de suivi et *reporting* annuel, comme cela est préconisé par l'IPEE (Withana, 2014) ou dans le rapport français sur les aides dommageables à la biodiversité (Sainteny et al., 2012). *In fine*, l'objectif est d'instaurer une « logique SDE » et sensibiliser les concepteurs et les décideurs à porter attention aux subventions dommageables dans la conception de nouvelles lois nationales, de nouveaux projets méditerranéens ou dans des mécanismes tels que l'étude d'impacts, grâce à des indicateurs et critères spécifiques permettant de les identifier. Ces démarches, ainsi que le partage et la transparence des données, peuvent permettre également d'informer sur les impacts environnementaux transfrontaliers d'une subvention. Cela améliorerait l'efficacité environnementale (c'est-à-dire qui prend en compte les externalités négatives et atteint des objectifs environnementaux) et l'efficacité des subventions et plus largement des politiques publiques. C'est dans cette logique que l'Observatoire méditerranéen peut être mobilisé pour faciliter le suivi à l'échelle régionale. Par la suite, il peut être pertinent de mettre en place des suivis plus précis de certaines subventions : par exemple, dans la logique du protocole GIZC, il s'agirait d'identifier et suivre les SDE dans les zones littorales.

Même si ces démarches peuvent engendrer des coûts liés à la mise en place du suivi, l'OCDE rappelle que « *la RFE peut être un moyen relativement simple d'obtenir des recettes sans coûts administratifs très élevés* » (OCDE, 2014)

Par ailleurs, dans la mise en place de la RFE, il est important de tenir compte des contextes socioéconomiques, politiques et culturels, particulièrement hétérogènes en Méditerranée. L'instabilité institutionnelle et politique, compromettant les capacités de gouvernance, peut limiter la mise en œuvre d'une RFE. Il faut également souligner que la mise en œuvre d'une réforme des SDE peut entraîner des situations de « gagnants/perdants », en impactant les populations les plus pauvres. Dans ce cas, des mesures compensatoires, de redistribution par exemple, sont nécessaires notamment si les populations les plus pauvres sont impactées.

La RFE améliore l'efficacité environnementale en réorientant les subventions dommageables vers des objectifs environnementaux. En effet, elle est susceptible d'encourager l'adoption de pratiques de gestion durable (Lehmann et al., 2009 ; Withana et al., 2012) et de « [réserver] les budgets publics à d'autres objectifs » (Ten Brink et al., 2013). Ainsi, les recettes peuvent être réorientées vers la protection des écosystèmes et l'adoption d'une gestion durable de ceux-ci, d'autant plus que cela apporte nettement plus de bénéfices que de coûts, comme le montre le graphique du Millenium Ecosystem Assessment (MEA) (Figure 11 ci-dessous).

Figure 11. Valeurs des écosystèmes



Source : MEA, 2005

La partie suivante présentera deux exemples d'écosystèmes (écosystèmes marins et zones humides), pertinents en Méditerranée, pouvant faire l'objet d'incitations économiques et de mécanismes de financement favorables à la protection de l'environnement.

2. Un exemple de réorientation des SDE : incitations économiques pour des solutions fondées sur la Nature via la gestion durable des aires marines protégées et des zones humides

Les aires marines protégées

Les Solutions fondées sur la Nature (SfN) sont des « actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement les défis de société de manière efficace et adaptative, tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité » (Cohen-Shacham et al., 2016). L'UICN différencie plusieurs catégories de SfN dont la gestion des aires marines protégées ou les infrastructures naturelles (IUCN, 2020). Pour faciliter la mise en œuvre de telles solutions, « les pouvoirs publics doivent mettre en place des incitations financières/économiques, telles que des subventions, des allègements fiscaux ou autres » (Klauschen, 2019).

En Méditerranée, seulement 0,23% des aires marines protégées (AMP) ont un niveau de protection efficace, et pour 95% d'entre elles il n'y a pas de différences de régulations entre les aires protégées et celles qui ne le sont pas (Claudet et al., 2020). Ainsi, orienter des financements dans une gestion durable des AMP afin de renforcer leur efficacité, en particulier celles qui ont un niveau faible de protection, permet une meilleure préservation des écosystèmes et des ressources halieutiques. En effet, une meilleure gestion des AMP et un renforcement de leur niveau de protection permet plus de rendement dans le secteur de la pêche (Sala et al., 2021). Les résultats d'une récente étude parue dans la revue Nature (Sala et al., 2021) montre qu'une coopération entre les pêcheurs et les gestionnaires des AMP favorise la conservation et augmente les bénéfices alimentaires. L'étude met également en avant la nécessité d'une action globale via des mécanismes de financement durable pour aider les pays à mettre en place une gestion durable.

Dans ce sens, le programme FishMPABlue 2 dans le cadre du programme Interreg MED a pour ambition de favoriser les interactions entre les pêcheurs méditerranéens et les AMP. Le programme propose entre autres des outils de gouvernance pour allier la gestion des pêches artisanales et la gestion des AMP en Méditerranée. Il propose par exemple d'investir dans du matériel qui se rapproche des techniques artisanales et traditionnelles (Hogg et al., 2019), limitant ainsi l'impact sur l'environnement. L'intervention des pouvoirs publics pour compenser les pertes potentielles des pêcheurs est nécessaire mais non viable à long terme. Ainsi, le programme préconise le développement d'aides financières pour la reconversion des petits pêcheurs dans de nouvelles activités telles que le contrôle ou la surveillance.

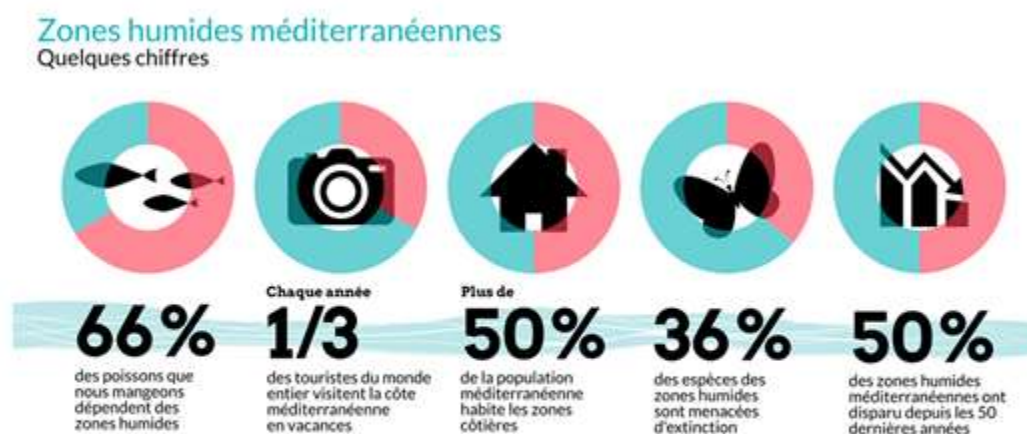
Les AMP sont un outil pertinent pour une gestion durable des pêches en Méditerranée, permettant à la fois d'assurer le renouvellement et la durabilité des écosystèmes marins tout en permettant aux petits pêcheurs de maintenir leur activité et leur capacité de subsistance.

Les zones humides

Pour promouvoir une utilisation efficace des ressources, l'EFR peut permettre de réorienter les subventions vers la protection des zones humides (Ten Brink et al., 2013). Elles font partie des écosystèmes les plus riches en termes de biodiversité et de services écosystémiques. Leur rôle est primordial dans les cycles naturels des éléments dont en premier l'eau, puis le cycle du carbone. Leur valeur écosystémique est considérée comme supérieure à celle d'autres types d'écosystèmes (Ten Brink et al., 2013). Elles constituent des infrastructures naturelles et offrent des SfN qui permettent aux territoires de s'adapter aux changements globaux (Plan Bleu, 2016). Elles permettent par exemple, par les fonctions écologiques de régulation qu'elles assurent, d'atténuer les phénomènes d'inondation, ou de faire face à la raréfaction de la ressource en eau.

Pourtant ces écosystèmes sont fortement touchés par les activités anthropiques. En région Méditerranéenne, ce sont la moitié des zones humides qui ont disparu durant le XX^e siècle (Plan Bleu, 2016). Leur dégradation entraîne des effets de cascade, du fait de leur fort degré d'interaction et d'interdépendance avec d'autres types d'écosystèmes, et a de nombreux impacts néfastes. Les dommages sont à la fois pour la biodiversité elle-même, pour les services écosystémiques qu'elles rendent mais également pour les populations et leurs activités qui en dépendent à l'instar du tourisme et de la pêche (Figure 12).

Figure 12. Chiffres sur les zones humides méditerranéennes



Infographie: UICN. Source: www.offyourmap.org

Source : www.offyourmap.org

Les zones humides sont impactées par les activités de pêche et de tourisme remises elles-mêmes en cause par la disparition des zones humides. En effet, une dégradation des zones humides peut amener à un amoindrissement des ressources halieutiques, une réduction des « *possibilités récréatives et touristiques* », et tout cela a des conséquences économiques (Ten Brink et al., 2013).

Pour préserver les zones, des incitations économiques, issues entre autres d'une réforme des SDE, vers une gestion durable de ces écosystèmes peut fournir des co-avantages multiples « *en améliorant la santé et les ressources des communautés locales et en réduisant la pauvreté, par exemple via les pêches, une agriculture et un tourisme durables* »

(Ten Brink et al., 2013) et favoriser l'efficacité et l'efficience. En effet, par les solutions basées sur les écosystèmes qu'elles offrent, les zones humides permettent d'éviter des coûts futurs liés aux dégâts causés par des phénomènes dont elles nous préservent. Des instruments économiques d'une RFE peuvent être appliqués : par exemple, une tarification plus élevée pour le prélèvement de l'eau pour certains usages (tourisme, loisirs) ou par une meilleure application du principe de pollueur-payeur afin de réduire les pressions exercées sur les zones humides méditerranéennes (Ten Brink et al., 2013).

Finalement, ces différents outils doivent servir à instaurer une cohérence en Méditerranée autour du sujet des subventions dommageables à l'environnement, afin de créer une réelle dynamique de réforme dans tous les pays tout en tenant compte des spécificités de la Méditerranée et des différents contextes sociaux, politiques, culturels etc. Cette dynamique doit également permettre d'instaurer une « logique SDE » qui vise à limiter l'apparition de nouvelles subventions dommageables en favorisant des démarches de *reporting* et de suivi et en renforçant la prise en compte des critères de biodiversité dans la conception des lois et dans des mécanismes tels que les études d'impact. L'objectif est également de dégager des fonds pour favoriser une gestion durable des écosystèmes, tels que les écosystèmes marins et les zones humides, afin de préserver les activités qui en dépendent, à l'instar de la pêche et du tourisme.

V. Tracer la Voie : Naviguer vers l'Avenir de la Méditerranée grâce à des Recherches Renforcées sur les Subventions Dommageables à l'Environnement

En conclusion, la question des subventions dommageables à l'environnement constitue une préoccupation urgente qui résonne profondément dans le contexte de la région méditerranéenne. Le mélange unique de biodiversité riche, d'écosystèmes marins délicats et de dynamiques socio-économiques complexes souligne l'urgence de traiter les subventions dommageables pour garantir le bien-être à la fois de l'environnement et des communautés habitant cette zone vitale.

Les exemples mis en avant dans cette discussion ont déjà éclairé les multiples défis posés par les subventions dommageables. De la surpêche mettant en péril la biodiversité marine au développement côtier insoutenable encouragé par les incitations liées au tourisme, les conséquences de ces subventions imprègnent différents secteurs et menacent la durabilité à long terme de la région.

Bien que les complexités soient évidentes, la voie à suivre exige un engagement collectif pour comprendre et atténuer l'impact des subventions dommageables. L'interconnexion des écosystèmes méditerranéens et les vulnérabilités partagées entre les pays bordant la mer Méditerranée exigent une approche collaborative. Cependant, pour concevoir des politiques et des stratégies efficaces, des études plus approfondies sont nécessaires. Ces études peuvent éclairer l'interaction complexe entre tous les types de subventions dommageables, leurs répercussions environnementales et leurs implications socio-économiques. De plus, elles peuvent servir de base à un cadre de coopération et de coordination complet, réunissant les nations méditerranéennes dans la poursuite du développement durable et de la préservation des trésors écologiques de la région.

Dans le cadre de son programme de travail, le Plan Bleu examinera de manière approfondie les différents types de subventions dommageables, leurs impacts environnementaux associés et leurs implications pour le développement durable en Méditerranée.

Bibliographie

- Agence Européenne pour l'environnement. (2019). *The European environment : State and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2800/96749>
- Arthur, R., Heyworth, S., Pearce, J., & Sharkey, W. (2019). *The cost of harmful fishing subsidies* (IIED Working Paper, p. 32). IIED, London. <http://pubs.iied.org/16654IIED>
- Assemblée générale des Nations Unies. (2017). *L'océan, notre avenir : Appel à action*. Nations Unies. <https://undocs.org/fr/A/71/L.74>
- Ben Hmida, A., Shili, A., Sghaier, Y. R., & Rais, C. (2014). *Impact de la pêche par mini-chalut benthique sur les herbiers à posidonia oceanica dans le secteur Nord-Est des îles Kerkennah (Tunisie)*. <https://doi.org/10.13140/2.1.4946.2723>
- BLOOM. (s. d.). *Time to get the math right. A briefing on fisheries subsidies*.
- BLOOM. (2013). *Analyse du Rapport secret Cour des Comptes*.
- Caron-Strehlow, A., Campos, B., Loubat, P., & Micol, T. (2020). *Utilisation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en France en lien avec la protection de l'environnement marin et ses ressources* (p. 26). LPO, Birdlife, MAVA.
- Cavanagh, R. D., & Gibson, C. (2007). *Aperçu du statut de conservation des poissons cartilagineux (Chondrichthyens) en mer Méditerranée*. IUCN, Gland, Suisse et Malaga, Espagne.
- Claudet, J., Loiseau, C., Sostres, M., & Zupan, M. (2020). Underprotected Marine Protected Areas in a Global Biodiversity Hotspot. *One Earth*, 2(4), 380-384. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.03.008>
- Coady, D., Parry, I., Le, N.-P., & Shang, B. (2019). Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large : An Update Based on Country-Level Estimates. *IMF Working Papers*, 19(89), 1. <https://doi.org/10.5089/9781484393178.001>
- Coady, D., Parry, I., Sears, L., & Shang, B. (2015). How Large Are Global Energy Subsidies? *IMF Working Papers*, 15(105). <https://doi.org/10.5089/9781513532196.001>
- Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C., & Maginnis, S. (2016). *Nature-based solutions to address global societal challenges* (p. 97). Gland, Switzerland : IUCN. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2016.13.en>
- Commission Européenne. (2007). Livre Vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:FR:PDF>
- Commission Européenne. (2009). *MEDSTAT II : Etude pilote « Eau et tourisme »*.
- Commission Européenne. (2015). *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des régions et à la banque européenne d'investissement. Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique*. Commission européenne : Bruxelles.
- Commission Européenne. (2019). *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des régions. Le pacte vert pour l'Europe*. Commission européenne : Bruxelles.
- Commission Européenne. (2020). *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des régions. La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies*. Commission européenne : Bruxelles.
- Dossier de presse. Le Consortium Méditerranéen pour la Biodiversité. (2021). MedWet, MedPan, PIM, Tour du Valat, AIFM, IUCN. <https://tourduvalat.org/actualites/six-organisations-internationales-sunissent-pour-protoger-la-nature-lancement-du-consortium-mediterraneen-pour-la-biodiversite/attachment/dossier-de-presse-consortium-mediterranee-12-mars-2021/>
- Douanes et droits indirects. (2019). *Vous souhaitez avoir des renseignements sur le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)*. Le portail de la direction générale des douanes et droits indirects. <http://www.douane.gouv.fr/fiche/vous-souhaitez-avoir-des-renseignements-sur-le-droit-annuel-de-francisation-et-de-navigation>
- Duschesne, T. (2019). La protection de l'environnement en Méditerranée. *Revue Defense Nationale*, N° 822(7), 33-38.
- Echaudemaison, C.-D., Cendron, J.-P., Bazureau, F., Combemale, P., Bosc, S., & Faugère, J.-P. (2009). *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales* (Nathan).
- Enerdata. (2020). Egypt eliminated power subsidies in the second half of 2019. February 12th 2020. <https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/egypt-eliminated-power-subsidies-second-half-2019.html>
- EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. (2020). *Financing a sustainable european economy. Technical Report*. Commission européenne : Bruxelles.
- FAO. (2020a). *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020. La durabilité en action*. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229fr>
- FAO. (2020b). *Rapport sur la protection sociale et les pêcheries artisanales dans la région de la Méditerranée—Une revue*. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca4711fr>
- Fink, M. (s. d.). *Les aides au transport aérien. Dommageables au climat et injustes!* Réseau Action Climat.
- Finon, D. (2010). *Les subventions à l'énergie dans le monde : Leur ampleur, leur efficacité et leur nécessaire recentrage* (p. 59). CIRED.
- Fosse, J., & Le Tellier, J. (2017). *Tourisme durable en Méditerranée : Etat des lieux et orientations stratégiques* (N° 17; Cahier du Plan Bleu, 17). Plan Bleu. Valbonne.
- G20 Italia 2020. (n.d.). G20 Environment Communiqué Final. Retrieved 7 September 2021, from https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/2021_07_22_ITG20_ENV_Final.pdf

- Gago, A., Labandeira, X., Picos, F., & Rodríguez, M. (2009). Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain. *Tourism Management*, 30(3), 381-392. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2008.08.004>
- GIEC. (2018). *Global warming of 1.5 °C : An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty : summary for policy-makers*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Griffin, C., & Aniol, E. (2013). *Paying for overfishing. Why subsidising new vessel construction is bad for EU taxpayers and our oceans*. New Economics Foundation.
- Gubler, L., Ismail, S., & Seidl, I. (2020). Subventions dommageables à la biodiversité en Suisse. *Swiss Academies Factsheet*, 15(7).
- Hogg, K., Di Franco, A., Calo, A., Krstinic, P., & Santarossa, L. (2019). *A governance Toolkit for managing Small-scale Fisheries in Mediterranean Marine Protected Areas* (p. 52).
- Idda, L., Madau, F. A., & Pulina, P. (2009). Capacity and economic efficiency in small-scale fisheries : Evidence from the Mediterranean Sea. *Marine Policy*, 33(5), 860-867. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.03.006>
- IMF. (2022). *IMF Staff Reaches Staff-Level Agreement on an Extended Fund Facility with Tunisia, October 15, 2022. Press Release No. 22/353*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/10/15/pr22353-tunisia-imf-staff-reaches-staff-level-agreement-on-an-extended-fund-facility-with-tunisia>
- IPBES. (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. (p. 56). IPBES secretariat. Bonn, Germany.
- IUCN. (2020). *Guidance for using the IUCN Global Standard for Nature-based Solutions. A user-friendly framework for the verification, design and scaling up of Nature-based Solutions*. Gland, Switzerland : IUCN. https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2020.09_en
- Klauschen, A. (2019). *Pour défier le réchauffement climatique, coopérons avec la nature!* (Policy Paper). Plan Bleu.
- Köder, L., Burger, A., & Eckermann, F. (2014). *Environmentally Harmful Subsidies in Germany* (p. 114). Federal Environment Agency.
- Lehmann, M., Ten Brink, P., Bassi, S., Cooper, D., Kenny, A., Kuppler, S., von Moltke, A., & Withana, S. (2009). Reforming subsidies. In *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers*. <https://www.cbd.int/financial/doc/teeb-reforming-subsidies-en.pdf>
- Martini, R. (2019). *De nombreuses subventions gouvernementales entraînent la surpêche—OCDE*. <http://www.oecd.org/fr/agriculture/subventions-gouvernementales-surpeche/>
- MedECC. (2020). *Résumé à l'intention des décideurs. In Changement climatique et environnemental dans le bassin méditerranéen—Situation actuelle et risques pour le futur. Premier rapport d'évaluation sur la Méditerranée*. Union pour la Méditerranée, Plan Bleu, PNUE/PAM, Marseille.
- Meyer, C., Schmidt, S., Meyer, B., Schlegelmilch, K., & Schlereth, M. (2009). *Environmentally Harmful Subsidies. How perverse financial incentives threaten biodiversity*. Green Budget Germany, DNR.
- Millennium Ecosystem Assessment (Ed.). (2005). *Ecosystems and human well-being : Synthesis*. Island Press, Washington, DC.
- Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare. (2016). *Italian catalogue of environmentally friendly and harmful subsidies*.
- Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare. (2018). *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli*. 594.
- Nouvian, C. (2011). *Le profil écologique et socio-économique des pêches profondes* (p. 128). Bloom Association.
- OCDE. (1998). *Improving the Environment through Reducing Subsidies : Part I: Summary and Conclusions - Part II: Analysis and Overview of Studies*. Editions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264162679-en>
- OCDE. (2003). *Les subventions dommageables à l'environnement*. Editions OCDE, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/les-subventions-dommageables-a-l-environnement_9789264104501-fr
- OCDE. (2005). *Environmentally harmful subsidies : Challenges for reform*. Editions OCDE, Paris.
- OCDE (Ed.). (2007). *Subsidy reform and sustainable development : Political economy aspects*. Editions OCDE, Paris.
- OCDE. (2014). *Renforcer les mécanismes de financement de la biodiversité* (p. 192). OCDE. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/renforcer-les-mecanismes-de-financement-pour-la-biodiversite_9789264195547-fr
- OCDE. (2020a). *Aperçu général du financement de la biodiversité à l'échelle mondiale* (p. 48). OCDE.
- OCDE. (2020b). *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020*. Editions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr>
- OCDE. (2021). *Biodiversity, Natural Capital and the Economy: A Policy Guide for Finance, Economic and Environment Ministers*. OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1a1ae114-en.pdf?expires=1631005687&id=id&accname=guest&checksum=103957E90FF3D665A166524CE5717E98>
- OMC. (2017). *Subventions à la pêche. Décision ministérielle du 13 décembre 2017*.
- Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B., & Postma, A. (2018). *Research for TRAN Committee—Overtourism : Impact and possible policy responses* (p. 260). European Parliament, Policy department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Plan Bleu. (2015). *Milieu Marin. Ressources et milieux naturels*. Plan Bleu, Valbonne.
- Plan Bleu. (2016). *Evaluation économique des services rendus par les zones humides méditerranéennes en termes de régulation du climat*. Plan Bleu, Valbonne.
- PNUE/ PAM. (2016). *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*. Valbonne. Plan Bleu, Centre d'Activités Régionales.
- PNUE/ PAM. (2019). *Décision IG.24/5*.

- PNUE, PAM, & Plan Bleu. (2020). *Etat de l'Environnement et du Développement en Méditerranée*.
- Pourquier, F.-X. (2017). *Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe*. CGDD.
- Randone, M., Di Carlo, G., & Costantini, M. (2017). *Reviving the Economy of the Mediterranean Sea : Actions for a Sustainable Future*. WWF Mediterranean Marine Initiative, Rome.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., & Fuller, G. (2019). *Sustainable development report 2019*. Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), New-York.
- Sainteny, G. (2021). Comment réduire les soutiens publics dommageables à l'environnement ? : *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, N° 102(2), 32-35. <https://doi.org/10.3917/re1.102.0032>
- Sainteny, G., Chapulut, J.-N., Auverlot, D., & Pujol, J.-L. (2012). *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*. La Documentation française, Paris.
- Sala, E., Mayorga, J., Bradley, D., Cabral, R. B., Atwood, T. B., Auber, A., Cheung, W., Costello, C., Ferretti, F., Friedlander, A. M., Gaines, S. D., Garilao, C., Goodell, W., Halpern, B. S., Hinson, A., Kaschner, K., Kesner-Reyes, K., Leprieur, F., McGowan, J., ... Lubchenco, J. (2021). Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate. *Nature*, 592(7854), 397-402. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03371-z>
- Site Internet ecotasa.es. (2016, avril 4). *How will the eco-tax work in Mallorca*. Ecotax Balearic. <https://www.ecotasa.es/how-will-the-eco-tax-work-in-mallorca/>
- Schwepe-Kraft, B., Schlegelmilch, K., Berger, L. (2019). *Reduction of biodiversity harmful subsidies - and compensatory payments for agricultural pollutant (p. 59)*. Federal Agency for Nature Conservation (BfN), <https://www.bfn.de/themen/oekonomie/oekonomische-instrumente/subventionen.html#>
- Skerritt, D. J., Arthur, R., Ebrahim, N., Le Brenne, V., Le Manach, F., Schuhbauer, A., Villasante, S., & Sumaila, U. R. (2020). A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union. *ICES Journal of Marine Science*, 77(7-8), 2741-2752. <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsaa142>
- Sumaila, U. R., Ebrahim, N., Schuhbauer, A., Skerritt, D., Li, Y., Kim, H. S., Mallory, T. G., Lam, V. W. L., & Pauly, D. (2019). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109, 103695. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103695>
- Ten Brink, P., Russi, D., Farmer, A., Badura, T., Coates, D., Förster, J., Kumar, R., & Davidson, N. (2013). *The Economics of ecosystems and biodiversity for Water and Wetlands. Executive Summary*.
- Tour du Valat. (2015). *Dossier : La Méditerranée, hotspot de biodiversité*. Tour du Valat. <https://tourduvalat.org/dossier-newsletter/dossier-la-mediterranee-hotspot-de-biodiversite/>
- UNDESA. (2019). *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/>
- <https://www.un.org/press/en/2021/10/20211010-ufm-ministerial-declaration-env-ca-final-1.pdf>
- Union for the Mediterranean. (2021). *2nd Union for the Mediterranean Ministerial Conference on Environment and Climate Action. Cairo, 4 October 2021, Declaration*. https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2021/10/UfM-ministerial-declaration-ENV-CA_final-1.pdf
- Universitat Autònoma de Barcelona. (2018). *Marine litter on Mediterranean beaches triples in summer*. UAB Barcelona. <http://www.uab.cat/web/newsroom/news-detail/marine-litter-on-mediterranean-beaches-triples-in-summer-1345668003610.html?noticiaid=1345767714685>
- 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 (EHS) : Identification and Assessment*. Final report for the European Commission's DG Environment. <https://ieep.eu/publications/climate-change-and-energy/transport/2009/11/environmentally-harmful-subsidies-ehs-identification-and-assessment-case-studies-for-the>
- Withana, S. (2014). *Reforming environmentally harmful subsidies in Europe : The way forward*.
- Withana, S., Ten Brink, P., Franckx, L., Hirschnitz-Garbers, M., Mayeres, I., Oosterhuis, F., & Porsch, L. (2012). *Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies*. A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP), Institute for Environmental Studies - Vrije Universiteit (IVM), Ecologic Institute and VITO for the European Commission – DG Environment. Final Report. Brussels.
- WTTC (2015). *Economic impact of Travel and Tourism in the Mediterranean*. World Travel and Tourism Council.

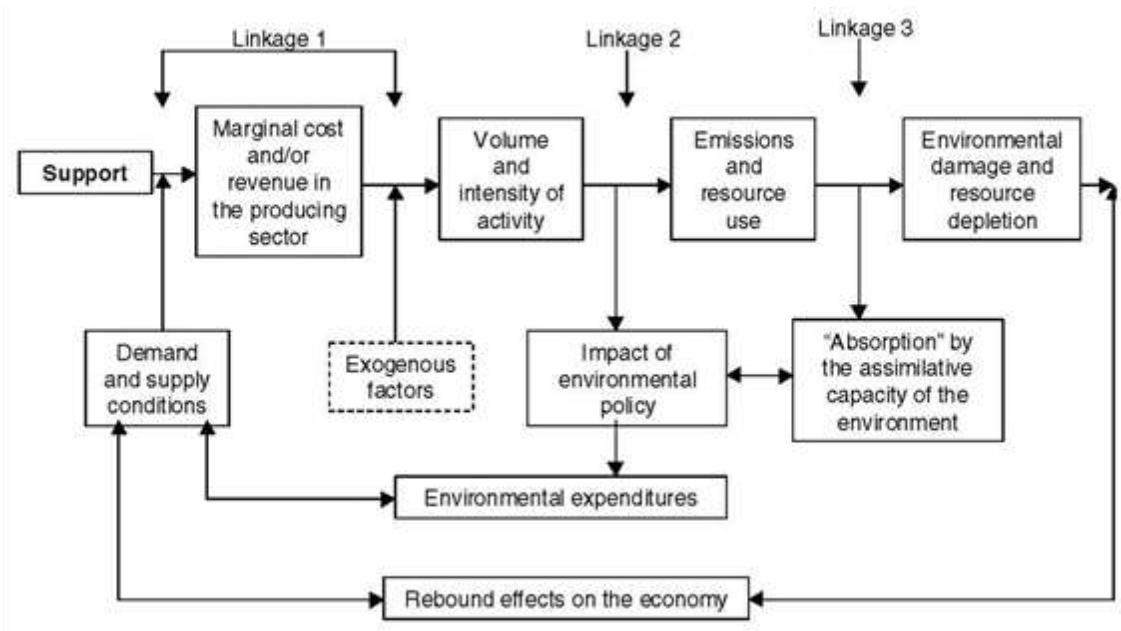
Annexes

ANNEXE 1 : RECENSEMENT BIBLIOGRAPHIQUE DES TYPOLOGIES DES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES A L'ENVIRONNEMENT

| Typologies | Thématique | Référence bibliographique |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Transfert financier de l'Etat vers agents privés ou publics qui confère un avantage : transfert effectif (subvention directe) ou renoncement à un transfert inverse (exonération taxes). ➤ Actions de l'Etat qui confèrent un avantage en termes de revenu ➤ Absence d'internalisation du coût marginal social de production (externalités négatives) | Biodiversité (au sens de la CDB) | Sainteny, 2012 Rapport français |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Subventions directes ➤ Dépenses fiscales | Environnement | (Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, 2018) Rapport Italien |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Subventions avec un impact sur le budget : soutien financier, avantage fiscal, cautions et garanties utilisées ➤ Subventions sans impact budgétaire | Environnement | Köder et al., 2014 Rapport allemand |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Subventions avec un impact sur le budget ➤ Subventions sans impact budgétaire | Biodiversité | Schwepe-Kraft et al, 2019 |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Explicites budgétisées : transfert financier direct ➤ Explicites hors-budget : avantages fiscaux, réduction de taxe etc. ➤ Implicites : coûts externes pour l'environnement | Biodiversité | Gubler, 2020 Rapport Suisse |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aides directes : transfert financier ➤ Aides indirectes : réduction ou exonération de taxes environnementales ➤ Aides implicites : coût d'une pollution insuffisamment compensé | Environnement | Pourquier, 2017 CGDD |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Budgétisées : Transfert direct de fond, fourniture de biens et services, d'infrastructures ➤ Hors-budget : avantage en termes de revenu ou de prix, exonération de taxes, taux d'intérêt bas..., écart entre le prix observé et le coût de production, non internalisation des externalités | Environnement | IPEE (Valsecchi et al., 2009 et Withana et al., 2012) |

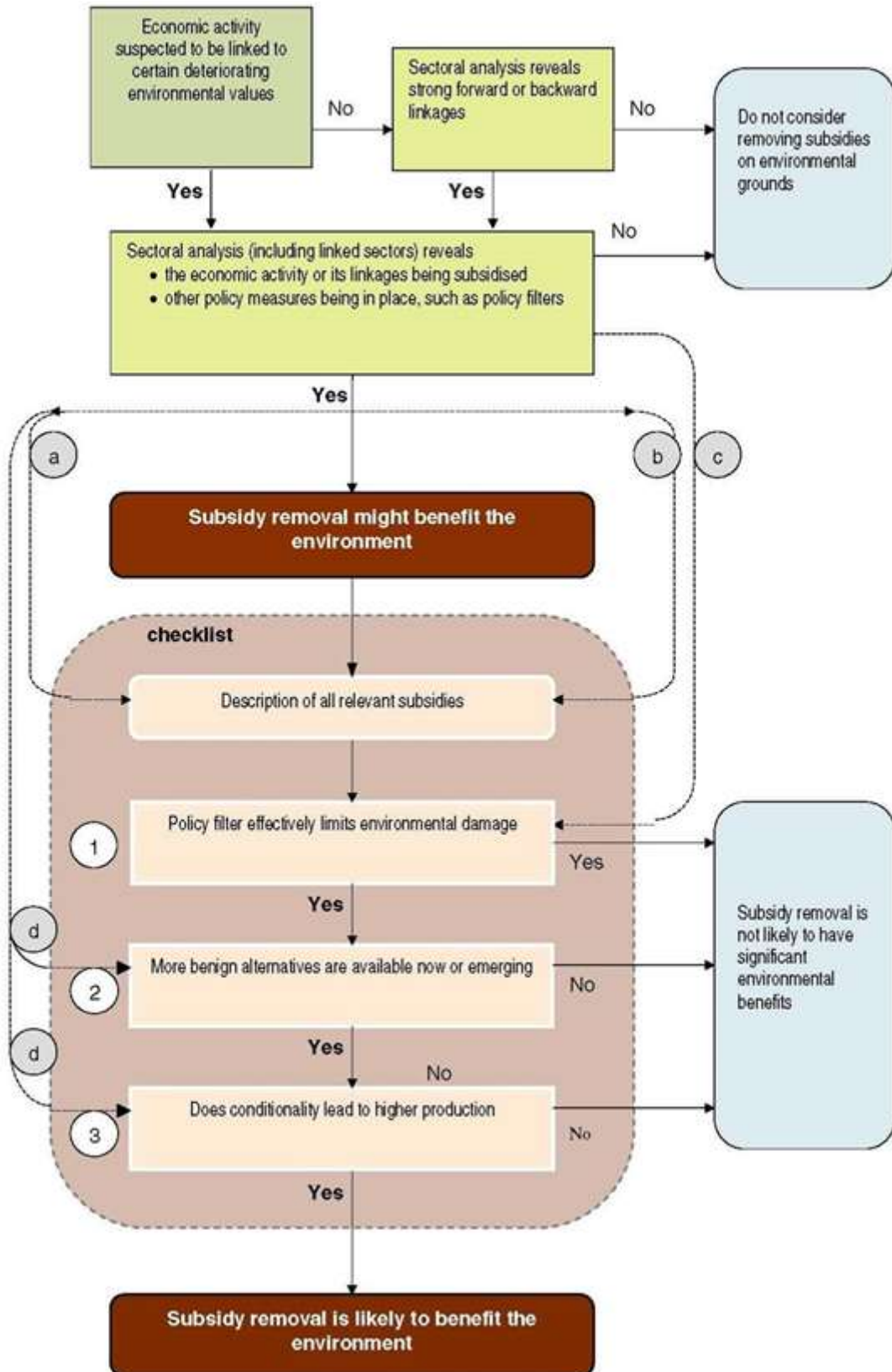
ANNEXE 2 : METHODOLOGIES D'IDENTIFICATION, D'EVALUATION ET DE REFORME DES SDE DEVELOPPEES PAR L'OCDE

Méthodologie 1 : Le quick scan (OCDE, 1998)



Note: As with all analyses, results will be dependent on the chosen assumptions, methodologies and available data such that quantitative results will always be subject to some degree of uncertainty.

Méthodologie 2 : Le Checklist (OCDE, 2005)



Méthodologie 3 : Integrated Assessment Framework (OCDE, 2007)

Box 1. Integrated assessment framework

Features Scan

Objectives

What are the objectives of the subsidy, with respect to its environmental, economic and social impacts?

Design

Does the policy design avoid problems inherent in long-term existence of subsidies?

Adaptive design: Does it have a sunset clause or an adaptive review process?

Are the conditionalities right? Are they based on outcomes, rather than specific technologies (avoiding lock-in effect); on inputs and outputs rather than on capital stock?

Effectiveness analysis

Does it or will it achieve its objectives?

Economic: correct a market failure; increase the supply of a public good

Social: improve income distribution generally, or reach a target group with intended benefits; induce socially desirable behaviour.

Environmental: reduce pollution; preserve habitat; encourage the use of an environmentally preferable product speed the development of more-efficient or clean technologies.

Cost-effectiveness

What alternatives exist for meeting those objectives that might be more cost-effective?

Incidental Impacts

What incidental impacts (impacts other than those intended) have been or can be expected from the subsidy? The stress here is on long-term, dynamic and international impacts.

Economic: unintended economic impacts such as impacts on the prices of factors of production and intermediate inputs used by non-target industries; economic impacts of environmental improvement.

Social: socially undesirable distributional impacts (e.g., on low-income consumers, on non-target population generally, on developing country exporters); negative dynamic responses to the subsidy

Environmental: linked mainly to primary economic impacts – changes in the levels of inputs and wastes. e.g., degradation of ecosystem services; loss of biodiversity, synergistic effects

Long-Term Effectiveness

Is the subsidy designed so as to eventually address the underlying problems that gave rise to its creation?

Economic: Does the subsidy address the underlying problem, e.g., by spurring innovation, increasing resource or labour productivity or increasing the supply of a public good?

Social: If it is aimed at a soluble problem, rather than a structural market failure, does the subsidy decrease dependence, eventually making itself obsolete?

Environmental: Is the subsidy designed to directly address the problems facing infant environmental industries?

Policy Reform

What would be the environmental, economic and social impacts of various scenarios for reform of the subsidy, including outright elimination, phased elimination, and change in policy design? Would they differ from a simple reversal of the incidental impacts discussed above?

Where negative impacts are predicted (even in the context of positive net impacts), what sorts of flanking measures might be helpful in addressing them?

ANNEXE 3 : PRINCIPAUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET MEDITERRANEENS POUR LA REFORME DES SDE

| Accords | Objectif | Texte |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Engagements internationaux | | |
| COP 10 de la Convention sur la Diversité Biologique 2010 | Objectif d'Aichi 3 | « 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 (...) » |
| Objectifs de développement durable 2015 | Cible 14.6 | « D'ici à 2020, 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, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce » |
| Engagements méditerranéens | | |
| La Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable 2016-2025 | Orientation stratégique 5.6 | « Assurer un marché plus vert et plus inclusif qui intègre le réel coût social et environnemental des biens et services pour réduire les externalités sociales et environnementales » |
| | Action 5.6.2 | « Examiner les impacts environnementaux des subventions publiques en vue d'éliminer progressivement les subventions nuisibles à l'environnement » |
| Protocole GIZC 2009 | Article 21 | « Pour mettre en œuvre les stratégies nationales, plans et programmes côtiers, les Parties peuvent prendre les mesures appropriées pour adopter des instruments économiques, financiers et/ou fiscaux pertinents destinés à appuyer les initiatives locales, régionales et nationales relatives à la gestion intégrée des zones côtières » |
| Cadre régional commun pour la GIZC – Décision IG.24/5 2019 | | « Réduire progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement tout en mettant en place des mesures compensatoires pour faire face aux pertes socioéconomiques susceptibles de se produire » |
| Déclaration Ministérielle de Naples 2019 | | « Stimuler le renforcement des capacités et la participation d'un ensemble d'acteurs - en particulier la communauté scientifique, le secteur privé et la société civile - à la conception et à la mise en œuvre de stratégies d'adaptation et à la mobilisation de ressources financières, notamment par le biais de réformes des subventions et d'une collecte efficace des taxes vertes ». |

