

LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA PECHE HAUTURIERE EN POLYNESIE FRANÇAISE

GABRIELLE HOARAU, DONATIEN TANRET ET JEROME PETIT



Crédits

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, et notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable des auteurs, à condition que la source soit dûment citée.

Le présent rapport a pu être élaboré grâce à un soutien financier du projet Héritage des Océans de Pew et Bertarelli. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de The Pew Charitable Trusts et de la Fondation Bertarelli.

Auteurs

Gabrielle Hoarau,¹ Donatien Tanret² et Jérôme N. Petit²

¹ Consultante en politique de l'environnement

² The Pew Charitable Trusts, Fondation Bertarelli - Polynésie française

Citation

Hoarau G., Tanret D. et Petit J. 2018. Le financement public de la pêche hauturière en Polynésie française. Polynésie française, 25pp

Table des matières

Résumé exécutif	4
Introduction	5
I. Les aides publiques à l'investissement.....	6
A. Les aides à la pêche côtière et lagonaire	6
1. Aides à la pêche côtière	6
2. Aides à la pêche lagonaire	6
B. Les différents mécanismes de défiscalisation	7
C. Agréments de projets d'investissements	7
II. Les aides directes et indirectes à l'exploitation.....	11
A. Aides aux frais d'études, d'expertise et de promotion	11
B. Aides à l'exportation	11
C. Aides à la glace	12
D. Aides au carburant.....	12
E. Couverture du risque change avec l'USD	13
F. Aides indirectes	13
1. Charges sociales des marins.....	13
2. Aides au fonctionnement portuaire.....	13
G. Montant total des aides à l'exploitation à la flotte hauturière.....	14
III. Montant cumulés des aides à l'investissement et à l'exploitation.....	15
IV. La politique de développement de la pêche hauturière en Polynésie française face aux recommandations internationales.....	16
A. Politique de développement de la pêche hauturière en Polynésie française.....	16
B. Lien entre subventions publiques et surpêche dans le monde	17
C. Les recommandations sur les subventions à la pêche.....	18
Conclusion	20
Bibliographie	21
Annexe.....	23

Résumé exécutif

Ce rapport présente un inventaire non exhaustif des différentes aides publiques accordées au secteur la pêche hauturière en Polynésie française, et une mise en perspective avec les recommandations internationales et environnementales.

Les aides publiques à la pêche en Polynésie française prennent la forme d'aides directes ou indirectes à l'investissement, notamment via des mécanismes de défiscalisation, couplées à des aides à l'exploitation (aides au carburant, à la glace, à l'exportation, aux frais d'études, charges sociales, ...). Le montant total des aides publiques dédiées à la pêche hauturière en Polynésie française en 2017 a été évalué à plus de 1,3 milliard XPF (soit plus de 11 millions d'euros). Ce montant inclut les bénéfices de la défiscalisation (plus de 800 millions XPF en 2017, soit 6,75 millions d'euros) et l'ensemble des aides publiques à l'exploitation de la pêche hauturière (518 millions XPF en 2017, soit 4,34 millions d'euros). Rapporté à la production totale de la pêche hauturière en Polynésie française, les aides publiques ont été estimées à 206 XPF par kg de poisson débarqué sur la période 2000-2017. Les aides à l'exportation et au carburant, dont l'impact environnemental est important, représentent près de 70 % des aides à l'exploitation de la pêche hauturière polynésienne (Schéma directeur de développement de la pêche hauturière en Polynésie française, F&S 2017).

La politique publique du Pays a pour objectif de doubler à terme la production et les rendements de la pêche hauturière, orientés vers l'exportation du poisson frais et congelé, et d'étendre la flotte dans les zones éloignées encore non-pêchées. Cet objectif « très ambitieux » nécessitera davantage de subventions publiques et aura donc un impact significatif sur les finances du Pays (F&S 2017).

L'ONU affirme que « les subventions à la pêche contribuent à l'épuisement rapide de nombreuses espèces de poissons et empêchent les efforts de sauvetage et de restauration de la pêche mondiale et des emplois qui y sont liés, générant une perte de 50 milliards de dollars par an pour le secteur de la pêche maritime » (ONU 2015, Objectif de Développement Durable 14). Selon la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED, 2017), les subventions « créent des incitations à épuiser les ressources plus rapidement que s'il n'y avait pas de subventions ». Plus les subventions sont importantes, plus la pêche industrielle se développe, entraînant une réduction des ressources. La diminution des stocks et des rendements amplifie alors le niveau de dépendance des pêcheurs par rapport aux subventions publiques, sans lesquelles le secteur ne serait pas rentable, accélérant encore le déclin du secteur. « Les pays en développement pourraient protéger des millions d'emplois en mettant un terme aux subventions à la pêche préjudiciables » (CNUCED 2017).

L'ONU recommande : « D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche » (Objectif de Développement Durable 14). L'Organisation Mondiale du Commerce s'est engagée à mettre en œuvre ces recommandations et à adopter d'ici 2019 un accord « qui interdit certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche [...] avec un traitement spécial et différencié approprié et effectif en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés » (OMC 2017).

La Chambre territoriale des comptes de Polynésie française (Rapport d'observations définitives, politique de la pêche et de l'aquaculture 2015) préconise pour le secteur de la pêche de « réduire l'interventionnisme public en diminuant les aides publiques et en donnant les moyens aux privés de rechercher les équilibres économiques et financiers ». La Chambre mentionne par ailleurs « un paradoxe, entre d'une part, un discours très favorable à la protection de l'environnement, et d'autre part, le faible portage politique qu'il suscite dans les faits » (Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2017. Rapport d'observations définitives, Collectivité de la Polynésie française politique de l'environnement). La Fédération des Associations de Protection de l'Environnement de Polynésie française (FAPE) appelle à une réduction puis à une interdiction à terme des subventions à la pêche.

Ainsi, il apparaît que la politique actuelle du gouvernement de la Polynésie française va à l'encontre des recommandations internationales et locales sur les subventions à la pêche. Un rééquilibrage des aides publiques vers la pêche artisanale lagunaire et côtière et pour la préservation des ressources marines permettrait de favoriser le développement d'une pêche durable.

Introduction

La Polynésie française dispose d'une zone économique exclusive (ZEE) d'environ 5 millions de km². « D'après les estimations de la Direction des Ressources Marines et Minières (DRMM), la flotte hauturière actuelle se déploie sur l'équivalent des 45 % de la surface de la ZEE » (F&S 2017), soit 2,2 millions de km² et cible la capture de grands pélagiques mobiles tels que le thon germon (*Thunnus alalunga*), le thon obèse (*Thunnus obesus*) et le thon à nageoires jaunes (*Thunnus albacares*). Le thon obèse est une espèce surexploitée considérée comme menacée dans la catégorie « vulnérable » sur la liste rouge de l'UICN. Le thon à nageoires jaunes est quant à lui pleinement exploité et le germon se situe dans les limites de durabilité (CPS 2016). Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation, la proportion de stocks de poissons exploités à un niveau biologiquement non durable a triplé entre 1974 et 2015 (FAO 2018).

La Polynésie française s'inscrit dans une politique ambitieuse de développement de la pêche hauturière avec pour objectif un doublement, à terme, des rendements de la pêche orienté vers l'exportation du poisson frais et congelé. Cette stratégie aura nécessairement des impacts sur les finances publiques et sur les aides apportées au secteur (Schéma directeur de développement de la pêche hauturière en Polynésie française, F&S Fisheries 2017).

Ce rapport fait l'inventaire, non exhaustif, des différentes aides publiques accordées au secteur de la pêche hauturière en Polynésie française. Celles-ci prennent la forme d'aides directes ou indirectes à l'investissement, notamment via des mécanismes de défiscalisation, couplées à des aides à l'exploitation.

I. Les aides publiques à l'investissement

A. Les aides à la pêche côtière et lagonaire

L'arrêté n°1928 CM du 30 octobre 2017 prévoit différentes aides publiques à l'investissement au secteur de la pêche côtière et lagonaire. Les types d'aides sont présentés ci-dessous. En revanche, les montants accordés n'ont pas été répertoriés dans le présent rapport.

1. Aides à la pêche côtière

Typologie	Taux	Plafond	Délai entre deux aides
<i>Acquisition de poti marara neuf avec motorisation diesel</i>	60 %	2 000 000 XPF	10 ans
<i>Acquisition de poti marara neuf avec motorisation essence</i>	60 %	2 500 000 XPF	10 ans
<i>Reconversion des coques de poti marara - diesel en essence</i>	60 %	1 000 000 XPF	10 ans
<i>Remplacement de moteur et d'embase (matériel neuf)</i>	80 %	1 000 000 XPF	5 ans
<i>Systèmes autonomes de production de froid et équipements photovoltaïques associés</i>	80 %	10 000 000 XPF	5 ans
<i>Équipements de transformation des produits de la pêche dont la valeur unitaire est supérieure à 90.000 F CFP TTC et hors petits équipements</i>	80 %	10 000 000 XPF	5 ans

Le calcul de l'aide se fait sur la base du montant du projet éligible multiplié par le taux d'aide dans la limite des plafonds.

2. Aides à la pêche lagonaire

Typologie	Taux		Plafond		Délai entre deux aides
	<i>Tahiti Moorea</i>	<i>autres îles</i>	<i>Tahiti Moorea</i>	<i>autres îles</i>	
<i>1°. Embarcation de pêche neuve ou pirogue de pêche neuve</i>	80 %	85 %	1 000 000 XPF		10 ans
<i>2°. Matériaux neufs pour</i>	80 %	85 %	500 000 XPF		10 ans

<i>la construction d'une embarcation ou d'une pirogue de pêche</i>					
3°. Moteur hors bord neuf	80 %	85 %	500 000 XPF	1 000 000 XPF	10 ans
4°. Remorque neuve	80 %	85 %	150 000 XPF		10 ans

Ces aides sont cumulables à l'exception des aides de type 1 et 2, non cumulables pour un même investissement. Le calcul de l'aide se fait sur la base du montant du projet éligible multiplié par le taux d'aide, sans dépasser les plafonds indiqués. Cette aide est prise en charge par le fonds d'investissement à la mer (FIM) destiné à la pêche côtière et lagonaire. Pour les résidents des îles autres que Tahiti, le transport inter-insulaire peut être pris en compte dans le coût de l'investissement.

B. Les différents mécanismes de défiscalisation

Des mécanismes de défiscalisation ciblent des projets d'investissement aux montants plus élevés, notamment du secteur de la pêche hauturière. Les mécanismes de défiscalisation et d'incitations fiscales à l'investissement sont décrits en annexe.

C. Agréments de projets d'investissements

Sur l'année en cours 2018 et en 2017, respectivement six et dix projets d'investissement relatifs à la pêche hauturière, consistant majoritairement à l'acquisition de nouveaux navires, ont été agréés en Conseil des Ministres. Le montant total de ces aides fiscales s'élève à 489 906 242 XPF (soit 4 105 149 euros) sur l'année 2018 et à 804 908 176 XPF (soit 6 745 138 euros) en 2017, en comptant le montant maximal des exonérations et les taux de rétrocession dans le cas où l'agrément au dispositif de défiscalisation métropolitaine aurait été accepté.

Il est cependant à noter que ces agréments ont dernièrement été refusés par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), obligeant le Pays à augmenter le taux de crédit d'impôt du dispositif local en compensation des bénéfices de la défiscalisation métropolitaine. Les tableaux suivants, s'ils rassemblent la majorité des projets d'investissement agréés au cours des années précédentes, se veulent non exhaustif.

Projets d'investissement de pêche hauturière ayant bénéficié d'aides fiscales en 2018

Date	Arrêté	Projet	Type d'avantage	Taux accordé	Montant accordé
30/07/2018	1333CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière (destiné à la pêche à l'espadon dans l'archipel des Australes)	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	132 807 125 XPF
30/07/2018	1334CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière (destiné à la pêche à l'espadon dans l'archipel des Australes)	Exonération au titre des investissements directs	Taux d'exonération de 70 % du crédit d'impôt de 70 % (dans la limite de 65 % de l'impôt sur les sociétés)	331 013 XPF
30/07/2018	1335CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière (destiné à la pêche à l'espadon dans l'archipel des Australes)	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	132 807 125 XPF
30/07/2018	1336CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière (destiné à la	Exonération au titre des investissements directs	Taux d'exonération de 70 % du crédit d'impôt de 70 % (dans la limite de	331 013 XPF

		pêche à l'espadon dans l'archipel des Australes)		65 % de l'impôt sur les sociétés)	
30/07/2018	1337CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	223 419 886 XPF
30/07/2018	1338CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière	Exonération au titre des investissements directs	Taux d'exonération de 70 % du crédit d'impôt de 70 % (dans la limite de 65 % de l'impôt sur les sociétés)	210 080 XPF
Total des aides fiscales accordées en 2018					489 906 242 XPF

Projets d'investissement de pêche hauturière ayant bénéficié d'aides fiscales en 2017

Date	Arrêté	Projet	Type d'avantage	Taux accordé	Montant accordé
22/06/2017	912CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	89 284 491 XPF
22/06/2017	913CM	Acquisition d'un navire destiné à la pêche hauturière	Exonération au titre des investissements directs	Taux d'exonération de 70 % du crédit d'impôt de 70 % (dans la limite de 65 % de l'impôt sur les sociétés)	1 336 400 XPF
22/06/2017	914CM	Acquisition d'un navire pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	31 290 000 XPF
22/06/2017	915CM	Acquisition d'un navire pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	31 290 000 XPF
22/06/2017	916CM	Acquisition de deux navires pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	144 045 955 XPF
22/06/2017	917CM	Acquisition de deux navires pour la pêche hauturière	Exonération au titre des investissements directs	Taux d'exonération de 70 % du crédit d'impôt de 70 % (dans la limite de 65 % de l'impôt sur les sociétés)	1 777 100 XPF
29/09/2017	1724CM	Acquisition de deux navires pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	163 771 790 XPF
01/12/2017	2294CM	Acquisition de deux navires destinés à la pêche fraîche et congelée	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 70 %	166 740 950 XPF
01/12/2017	2295CM	Acquisition de deux	Exonération au	Taux d'exonération de	5 976

		navires destinés à la pêche fraîche et congelée	titre des investissements indirects	70 % du crédit d'impôt de 40 % (dans la limite de 65 % de l'impôt sur les sociétés)/ de 70 % en cas de refus d'agrément du dispositif métropolitain	448 XPF
01/12/2017	2296CM	Maintenance et remplacement de l'équipement de dix navires pour la pêche hauturière (destinés à la pêche hauturière dans l'archipel des Marquises)	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	33 676 377 XPF
08/12/2017	2408CM	Acquisition d'un navire pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %/ de 70 % en cas de refus d'agrément du dispositif métropolitain	138 280 000 XPF
Total des aides fiscales accordées en 2017					804 908 176 XPF

Projets d'investissements de pêche hauturière ayant bénéficié d'aides fiscales entre 2012 et 2014

Date	Arrêté	Projet	Type d'avantage	Taux	Montant
24/08/2012	6357 CM	Acquisition et exploitation d'un navire pour la pêche hauturière	Exonération du paiement des droits d'enregistrements et de transcriptions exigibles sur les actes de sociétés et d'acquisition de navires		200 000 XPF
28/08/2012	6440 CM	Acquisition et exploitation d'un navire pour la pêche hauturière	Exonération du paiement des droits d'enregistrements et de transcriptions exigibles sur les actes de sociétés et d'acquisition de navires		750 000 XPF
14/12/2012	1830 CM	Acquisition et exploitation d'un thonier	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 70 % du crédit d'impôt de 60 %	59 445 200 XPF
13/12/2013	1846 CM	Acquisition et exploitation d'un navire pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	33 780 000 XPF
04/09/2014	1291 CM	Acquisition et exploitation de deux navires pour la pêche hauturière, d'un surgélateur et d'un chariot élévateur	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	90 135 895 XPF
04/09/2014	1292 CM	Acquisition et exploitation de trois navires pour la pêche hauturière	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	123 660 000 XPF
04/09/2014	1293	Acquisition et	Crédit d'impôt au titre des	Taux de	42 366

	CM	exploitation d'un navire et d'équipement pour la pêche hauturière (fraîche)	investissements indirects	rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	147 XPF
04/09/2014	1294 CM	Acquisition et exploitation d'un navire et d'équipement pour la pêche hauturière (fraîche)	Crédit d'impôt au titre des investissements indirects	Taux de rétrocession de 75 % du crédit d'impôt de 40 %	45 900 000 XPF
Total des aides fiscales accordées entre 2012 et 2014					396 237 242 XPF

Aucun projet d'investissement n'a reçu d'agrément entre 2015 et 2016.

II. Les aides directes et indirectes à l'exploitation

Dans le cadre du schéma directeur de développement de la pêche hauturière en Polynésie française, le secteur hauturier bénéficie d'aides directes et indirectes au fonctionnement, cumulables avec les avantages financiers de la défiscalisation.

L'arrêté n°1928 du Conseil des Ministres du 30 octobre 2017 est à ce jour le texte en vigueur, portant application de la Loi du Pays n°2017-27 du 9 octobre 2017 relative aux aides à la pêche. Le schéma directeur du développement de la pêche hauturière précise en plus des aides mentionnées par l'arrêté précédent, une aide à l'achat de carburant, une couverture du risque change avec l'USD ainsi que des aides indirectes (temporaires) comprenant une réduction des charges sociales des marins ainsi qu'une prise en charge du déficit d'exploitation de la structure gestionnaire du port de pêche de Papeete (F&S 2017). Les aides concernant la glace, le fret aérien, et la couverture change sont couvertes par le Dispositif d'Aides et de Soutien à la Pêche (DASP), ciblant spécifiquement la pêche hauturière, et sont gérées par la DRMM. Les aides au carburant sont payées sur un Fonds de Péréquation des Prix des Hydrocarbures (FPPH) réputé déficitaire.

L'arrêté n°1928 CM du 30 octobre 2017 prévoit différentes aides publiques au secteur, notamment aux frais d'études, d'expertise et de promotion, à l'exportation, et à la glace. Elles sont détaillées ci-après :

A. Aides aux frais d'études, d'expertise et de promotion

Typologie	Taux	Plafond	Délai entre deux aides
Frais de promotion, d'études et d'expertise	50 %	Plafond 1 000 000 XPF	5 ans

Ces aides sont réservées aux groupements professionnels du secteur de la pêche, aux coopératives de pêche et aux mareyeurs agréés.

B. Aides à l'exportation

Aide à l'exportation	Aide par kg exporté		
	2017	2018-2019	
	80 XPF Etats-Unis	80 XPF hors Europe	Taux : 100 % jusqu'à 50 000 000 XPF/an/bénéficiaire
147 XPF Europe	150 XPF Europe		

Les aides à l'exportation consistent en une prise en charge des frais de transport aérien des produits bruts ou transformés de la pêche hauturière. La détermination du montant se fait sur la base du poids total exporté multiplié par le tarif d'aide multiplié par le taux de prise en charge dans la limite du plafond mentionné. Les nouvelles entreprises peuvent solliciter pour la première année d'exploitation une aide d'un montant forfaitaire plafonné à dix millions de francs CFP (10 000 000 F CPF).

Ces aides s'appliquent uniquement aux frais du fret aérien vers les Etats-Unis et vers l'Europe. Toute autre destination au même titre que les exportations congelées par voie maritime ne sont pas aidées. Ces aides sont réservées aux mareyeurs agréés.

Le rapport d'observations définitives de la Chambre territoriale des comptes faisait, en juillet 2015, le « constat amer de l'échec de la filière congelée » (Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2015. Rapport d'observations définitives, Société mixte Tahiti Nui Rava'ai) en référence à la société Tahiti

Nui Rava'ai (TNR) (« 9 milliards de F CFP d'argent public dépensés sans aucun résultat sur le développement d'une filière de pêche congelée destinée à l'exportation ») et du coût élevé des exportations de poisson frais. Les aides publiques à l'exportation seraient passées de 85 millions XPF en 2011 à 159 millions XPF en 2012.

C. Aides à la glace

	2018	2019	2020	2021
Aide à la glace	3 XPF/kg jusqu'à 30 000 000 XPF/an/ bénéficiaire	2 XPF/kg jusqu'à 20 000 000 XPF/an/ bénéficiaire	1 XPF/kg jusqu'à 10 000 000 XPF/an/ bénéficiaire	Arrêt de l'aide

Les aides à la glace consistent en une prise en charge de la redevance de fourniture de glace au port de pêche de Papeete, livré aux titulaires d'une licence de pêche professionnelle ou d'un agrément de mareyeur. Le calcul de l'aide se fait sur la base du poids total des ventes de glace réalisées multiplié par le montant par kilogramme de glace sans dépasser le plafond indiqué.

D. Aides au carburant

Le fonds de péréquation des prix des hydrocarbures (FPPH) garantit un prix payé par les armements de 33 F CFP au litre indépendamment des prix du marché (F&S 2017).

L'essence sans-plomb pour pêcheurs professionnels a été intégrée en fin 2017¹ à la liste des produits soutenus par le Fonds de Régulation des Prix des Hydrocarbures (FRPH) qui ne touchait jusqu'alors que le gazole destiné à cette activité. Les pêcheurs bénéficieront donc d'un prix réduit à la pompe, en remplacement du remboursement partiel à posteriori sur présentation de facture.²

Le tableau ci-dessous présente les aides au carburant de 2014 à 2016 (source F&S 2017).

	2014	2015	2016
Compensation gazole pêche	45,7 XPF/L	29,5 XPF/L	23,8 XPF/L
Prix réels CAF du gazole pêche	74,5 XPF/L	54,9 XPF/L	41,6 XPF/L

La Chambre territoriale des comptes indique que la filière pêche aurait bénéficié de 1,182 milliard XPF d'aides en 2013, dont 930 millions XPF uniquement sur l'achat de gazole pêche (Rapport d'observation définitives, juillet 2015). Même si ces aides ne sont pas uniquement destinées à la pêche hauturière, les bateaux de pêche hauturière demeurent les plus consommateurs en gazole pêche, emploient le plus de marins-pêcheurs et se font donc les principaux bénéficiaires des aides publiques.³ De plus, ces montants ne prennent pas en compte les 240 millions XPF versés à la société TNR, ni les 17 millions XPF versés à la Société du Port de Pêche de Papeete (S3P) en 2013. Les aides directes à l'exportation s'élèvent à 126,4 millions XPF en 2013, dont 107,7 millions XPF pour l'aide au fret aérien et 18,7 millions XPF pour la couverture change.

¹ Arrêté n° 2105 CM du 15 novembre 2017 intégrant l'essence sans plomb pour pêcheurs professionnels dans le Fonds de régulation des prix des hydrocarbures et le Fonds de péréquation des prix des hydrocarbures.

² Direction des Ressources Marines et Minières, Adoption d'une mesure de soutien à l'essence pour les pêcheurs professionnels, <http://www.ressources-marines.gov.pf/2017/10/13/frph-carburant-pecheurs/> (13/10/2017).

³ Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2015. Rapport d'observations définitives, Collectivité de la Polynésie française (politique de la pêche et de l'aquaculture), 26/05/2015, p. 12.

E. Couverture du risque change avec l'USD

Figurant toujours dans les textes du dispositif officiel, cette aide aurait toutefois été abandonnée compte tenu de la remontée du dollar américain (USD) face à l'euro (EUR) (F&S 2017). La couverture est assurée pour une valeur de référence de 110 XPF pour 1 USD.

F. Aides indirectes

Les aides indirectes au fonctionnement comprennent une réduction des charges sociales des marins pêcheurs (toutefois temporaire) ainsi qu'une aide au fonctionnement portuaire, la S3P étant structurellement déficitaire.

1. Charges sociales des marins

Indépendamment du salaire réel, le gouvernement prend en compte pour le calcul des charges un salaire forfaitaire variable selon la nature des charges, dont il prévoit une prise en charge dégressive sur 10 ans (début 2018 correspondant à sa 6ème année d'application).

	Salaire forfaitaire retenu	Prise en charge
Cotisations maladie/ invalidité	95 000 XPF/ mois	18,25 %
Cotisations retraites	152 914 XPF/ mois	40 %

Un doute subsiste toutefois quant à l'abandon ou non à terme, de la notion de salaire forfaitaire.

2. Aides au fonctionnement portuaire

En se basant sur l'hypothèse que le déficit de la S3P découle de la tarification de ses services ne reflétant pas la réalité des coûts, la prise en charge par le Pays du déficit de la S3P constitue donc une aide indirecte aux navires pour les frais d'utilisation du port.⁴

Le tableau ci-dessous présente les subventions versées par le Pays de 2012 à 2015 (moyenne de 9 millions XPF/ an) :

2012	2013	2014	2015
8 M XPF	17 M XPF	11,6 M XPF	0 XPF

⁴ F&S, 2017. F&S Fisheries/Maritime Affairs, Elaboration du schéma directeur de développement de la pêche hauturière en Polynésie française, février 2017, p. 65.

G. Montant total des aides à l'exploitation à la flotte hauturière

Le tableau ci-dessous, extrait du Schéma directeur de développement de la pêche hauturière en Polynésie française (F&S 2017) présente l'évolution du montant des aides à l'exploitation apportées à la flotte hauturière polynésienne de 2014 à 2016.

	2014	2015	2016	Moyenne 2014-2016
Aide glace*	30 145 057	30 788 819	30 186 957	30 373 611
Aide fret aérien*	153 880 590	177 495 081	178 528 484	169 968 052
Couverture taux de change*	20 104 180	31 843 181	0	17 315 787
Sous-total DASP	204 129 827	240 127 081	208 715 441	217 657 450
Gas oil**	354 760 051	229 002 659	184 754 688	256 172 466
Charges sociales***	148 627 656	132 033 964	115 576 571	132 079 397
Subventions S3P****	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000
Sous-total autres	512 387 707	370 036 623	309 331 259	397 251 863
TOTAL	716 517 534	610 163 704	518 046 700	614 909 313

Source : DRMM + propres estimations

Notes : * données DRMM pour la pêche hauturière

** Estimations pour la pêche hauturière d'après données DRMM

*** propres estimations tenant compte d'un effectif théorique de 350 marins

**** Moyenne des subventions d'exploitation versées sur ces 4 dernières années

Les aides au fret aérien (28 % en moyenne) et à l'achat de gazole pêche (42 % en moyenne) représentent les plus grandes parts des aides publiques directes et indirectes à l'exploitation au secteur de la pêche (F&S 2017).

On observe une baisse du montant des aides à l'exploitation depuis 2014 du fait de l'abandon de la couverture change, de la baisse du prix du gazole pêche et de facto de la compensation et de la dégressivité des barèmes de prise en charge des charges sociales des marins.

L'aide à l'achat de glace reste stable alors que l'aide au fret aérien tend à augmenter au vu de la progression des exportations. Rapportées aux quantités débarquées, les aides à l'exploitation, hors compensation fret aérien et hors couverture taux de change, ont représenté 100 XPF/kg débarqué en 2014 et 57 XPF/kg débarqué en 2015.

III. Montant cumulés des aides à l'investissement et à l'exploitation

La synthèse des montants des aides à l'investissement et à l'exploitation a permis d'évaluer le poids du financement public à la pêche hauturière polynésienne.

Le montant du financement public à la pêche hauturière par kilogramme de poisson débarqué en 2017 a été évalué, en considérant les hypothèses suivantes : les subventions publiques à la pêche n'ont pas sensiblement augmenté en 2017 par rapport à l'année 2016 (l'arrêté datant d'octobre 2017) ; les estimations du montant cumulé des aides à la pêche hauturière en 2016 ont été utilisées, en considérant qu'il se rapproche au montant supposé des aides en 2017 (incluant les aides au fret aérien et au carburant pêche) ; la production commerciale de poisson est tirée du Bulletin Statistique 2016 de la DRMM ; la moyenne annuelle des aides fiscales a été évaluée de 2012 à 2015.

Données :

- Montant cumulé des aides à l'exploitation apportées à la flotte hauturière polynésienne en 2016 selon les estimations du cabinet F&S réalisées dans le rapport sur le Schéma Directeur de développement de la pêche hauturière : **518 046 700 XPF**. On considère que le montant est le même pour l'année 2017.
 - Montant cumulé des aides fiscales accordées à la pêche par la Polynésie française en 2017 selon les montants rassemblés en première partie : **804 908 176 XPF**.
 - Montant cumulé des aides fiscales accordées à la pêche par la Polynésie française entre 2012 et 2016 selon les montants rassemblés en première partie : **396 237 242 XPF**.
 - Moyenne des aides fiscales accordées à la pêche par année, sur 5 ans, entre 2012 et 2017 : **200 190 903 XPF/ an**.
 - Production commerciale totale de la pêche palangrière en 2017, d'après le bulletin statistique 2018 de la DRMM : 5 278 tonnes, soit **5 278 000 kg**.
 - Montant total de financement déjà constaté pour le fonctionnement de la structure TNR et sa filiale AVAIA : **9 041 000 000 XPF**.⁵
 - Moyenne des aides fiscales accordées à la pêche par année, sur 17 ans, entre 2000 et 2017 : **569 008 079 XPF**.
- Estimation du montant total des aides publiques dédiées à la pêche hauturière en Polynésie française en 2017, incluant les bénéfices de la défiscalisation et l'ensemble des subventions publiques à la pêche hauturière : **804 908 176 + 518 046 700 = 1 322 954 876 XPF**.
- Estimation du poids des aides publiques dans la production de la pêche hauturière en Polynésie française en 2017 (en prenant en compte le montant moyen des aides fiscales annuelles sur 5 ans entre 2012 et 2017 et les aides publiques à la pêche hauturière en 2017) : **200 190 903 + 518 046 700 / 5 278 000 = 136 XPF/kg**.
- Estimation du poids des aides publiques dans la production de la pêche hauturière en Polynésie française en 2017 (en prenant en compte le montant moyen des aides fiscales annuelles sur 17 ans entre 2000 et 2017 et les aides publiques à la pêche hauturière en 2017) : **569 008 079 + 518 046 700 / 5 278 000 = 206 XPF/ kg**.

Le montant total des aides publiques dédiées à la pêche hauturière en Polynésie française, incluant les bénéfices de la défiscalisation et l'ensemble des subventions publiques à la pêche hauturière, a été évalué à plus de **1,3 milliard XPF en 2017** (soit plus de 11 millions d'euros). Cela aurait représenté en 2017 **136 XPF/kg de poisson débarqué** si l'on prend en compte les aides fiscales des cinq années précédentes, **et 206 XPF/kg sur les dix-sept années précédentes**.

⁵ Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2015. Rapport d'observations définitives, Société mixte Tahiti Nui Rava'ai (SEM TNR), 17/04/2015, p. 6.

IV. La politique de développement de la pêche hauturière en Polynésie française face aux recommandations internationales

A. Politique de développement de la pêche hauturière en Polynésie française

La politique sectorielle de la pêche hauturière de Polynésie française 2018-2022 a été présentée aux professionnels du secteur⁶ et adoptée par l'Assemblée de Polynésie française en mars 2018.⁷ Quatre objectifs spécifiques ont été identifiés :

- Le développement d'une flotte hauturière de pêche palangrière permettant une exploitation durable des ressources de la ZEE et de ses zones adjacentes.
- La densification de la chaîne de valeur au profit du Pays.
- La promotion des compétences nécessaires au développement de la filière.
- L'optimisation du soutien à la filière.

Selon le Schéma Directeur de développement de la pêche hauturière, « l'objectif de doublement des captures par rapport aux débarquements actuels est donc très ambitieux et représentera des quantités de thonidés et espèces apparentées jamais connues en Polynésie française » (F&S 2017). Ce document présente une simulation des impacts d'un développement de la pêche hauturière sur les aides publiques. Celui-ci devrait entraîner une hausse des montants réservés aux aides publiques à l'exploitation. En effet, l'augmentation du nombre de navires de pêche et donc de captures signifierait une augmentation des montants réservés aux aides au gazole pêche, à l'achat de glace et à l'exonération des charges sociales des pêcheurs malgré la dégressivité prévue. Une augmentation des trafics portuaires contribuerait en revanche à réduire le coût public de la S3P. L'augmentation des captures et donc la saturation du marché local entraînerait quant à elle une augmentation des aides au fret aérien à destination des USA et de l'Europe.

Tableau 23 : Simulation de l'impact d'un développement de la flotte de pêche hauturière polynésienne sur le montant des aides publiques destinées au secteur à périmètre d'aides constant.

	Moyenne 2014-2016	Hypothèses	Montant simulé
Aide glace	30 373 611	Prorata 5 000 tonnes supplémentaires	56 496 954
Aide fret aérien	169 968 052	Exportations actuelles + 1 125 tonnes	314 117 360
Couverture taux de change	17 315 787	Abandonné	0
Sous-total DASP	217 657 450		370 614 315
Gas oil	221 757 377	Prorata 30 navires supplémentaires	332 636 066
Charges sociales	132 079 397	Considéré nul à terme (dégressivité)	0
Subventions S3P	9 000 000	Hypothèse de réduction de 50% du déficit S3P	4 500 000
Sous-total autres	362 836 774		337 136 066
TOTAL	580 494 224		707 750 380

Source : DRMM + propres estimations

Différents scénarios et leur impact sur les aides publiques ont été analysés dans le schéma directeur.

- Le scénario 1 consisterait en une consolidation du modèle actuel de la flotte polynésienne de pêche fraîche ciblant le thon germon ;
- le scénario 2, dont les impacts sur les aides publiques rejoignent le scénario 1, se rapproche de ce dernier à la seule différence qu'il envisagerait une diversification de la pêche fraîche sur l'espadon ;

⁶ Présentation de la politique sectorielle de la pêche hauturière de Polynésie française 2018-2022, <http://www.presidence.pf/index.php/ministere-des-ressources-primaires/4625-presentation-de-la-politique-sectorielle-de-la-peche-hauturiere-de-polynesie-francaise-2018-2022> (12/02/2018).

⁷ Délibération n° 2018-6 APF du 13 mars 2018 portant approbation de la politique sectorielle de la pêche hauturière de la Polynésie française 2018-2022.

- le scénario 3 consisterait en une reprise du métier de la congélation de longes de thon sur le germon, le thon à nageoires jaunes et le thon obèse ;
- le scénario 4 correspondrait au développement des nouveaux métiers en froid hyper-négatif s'inspirant des méthodes des palangriers asiatiques.

Dans le premier scénario, le soutien financier public se verrait quasiment doublé au vu des montants des aides à la glace, au gazole et au fret aérien. Le troisième scénario entraînerait une contribution plus élevée du fonds de péréquation carburant du Pays du fait de nouvelles entrées en flotte mais se verrait toutefois moins impactant que le premier scénario. Le quatrième scénario, lui aussi moins impactant que l'exportation de frais (scénarios 1 et 2), nécessiterait lui aussi une levée de fonds de la part du fonds de péréquation carburant du Pays à moins que l'exportation de produits congelés ne bénéficie à terme plus d'aides et que les navires ne demeurent pas sur le registre Polynésie française.

Tous les scénarios de développement auront finalement un impact sur les aides publiques, notamment sur le DASP (Dispositif d'Aides et de Soutien à la Pêche) ainsi que sur le fonds de péréquation carburant du Pays (F&S 2017).

B. Lien entre subventions publiques et surpêche dans le monde

La surpêche dans le monde est le résultat d'un problème critique : trop de navires pêchent trop peu de poissons. Ce paradoxe est dû à deux facteurs principaux : l'absence de gestion des pêches efficace à l'international dans les limites durables des stocks ; et les financements massifs attribués par les gouvernements aux flottilles de pêche.

Les subventions à la pêche peuvent se classer en trois catégories, en fonction de leur impact sur les ressources halieutiques (Sumaila 2010) :

1. Les subventions bénéfiques : subventions destinées à la gestion et à la recherche, ayant un impact positif sur la gestion durable des ressources halieutiques ; elles comprennent par exemple les programmes de gestion des pêches, la recherche et développement en matière de pêche, la création et la gestion d'aires marines protégées, les programmes de suivi et de contrôle des captures pour assurer une pêche durable sur le long-terme ... ;
2. Les subventions nocives : subventions qui encouragent l'augmentation des capacités de pêche, notamment celles destinées à la construction et à la modernisation des bateaux, la construction de port de pêche, les aides au carburant, le traitement et le stockage des produits de la pêche, les programmes de développement de la pêche et l'accès des flottilles étrangères. Elles ont tendance à encourager une mauvaise gestion de ressources, en incitant à la surcapacité et à la surpêche ;
3. Les subventions ambiguës : subventions qui peuvent, selon les circonstances, favoriser ou compromettre la gestion durable des stocks halieutiques. Elles comprennent par exemple les programmes d'assistance aux pêcheurs, de développement de communautés rurales de pêcheurs, ou de rachat des navires et des licences de pêche.

Les gouvernements dans le monde dépensent chaque année environ 35 milliards de dollars US de subventions à la pêche, dont 20 milliards (60 %) pour des subventions jugées nocives, c'est-à-dire qui favorisent la surcapacité des flottilles et contribuent directement à la surpêche (CNUCED 2017). Les subventions à la pêche représentent 30 à 40 % de la valeur des captures débarquées dans le monde (Sumaila 2017). Si un poisson sur cinq dans le monde est pêché illégalement (Agnew 2009), sur 5 dollars de produits de la pêche, 1 dollar est subventionné (CNUCED 2017). L'effort de pêche mondial serait 3 à 4 fois supérieur au niveau requis (rendement maximum durable), principalement en raison des subventions à la pêche (Pauly 2002).

« Les pêcheries industrielles reçoivent environ quatre fois plus de subventions que les pêcheries artisanales, favorisant la surpêche » (Sumaila 2017). Ces subventions néfastes sont attribuées pour compléter les revenus, ou réduire les coûts liés à l'achat de fioul et d'équipements et à la construction des navires. Elles favorisent ainsi la pêche non durable, en augmentant les capacités des navires et en les aidant à aller plus loin et à pêcher plus longtemps. En revanche, moins de 16 % des subventions à la pêche dans le monde sont allouées à la pêche artisanale (Sumaila 2017). Ces dernières sont pour la plupart bénéfiques comme le financement de programme de gestion des pêches, de système de surveillance, d'étude et de suivi des stocks de poissons ou de création et de gestion d'aires marines protégées (The Pew Charitable Trusts 2018).

Selon l'ONU, « Les subventions à la pêche contribuent à l'épuisement rapide de nombreuses espèces de poissons et empêchent les efforts de sauvetage et de restauration de la pêche mondiale et des emplois qui y sont liés, générant une perte de 50 milliards de dollars par an pour le secteur de la pêche maritime » (ONU 2015, Objectif de Développement Durable 14). La Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED 2017) affirme que « les subventions publiques accordées au secteur halieutique contribuent à la surpêche et à l'insécurité alimentaire des personnes vulnérables pour qui la pêche constitue la source principale de nourriture et de revenu ».

Le Parlement européen indique dans un rapport sur les subventions à la pêche que « les subventions accordées par les gouvernements ont été identifiées comme un facteur déterminant de la surcapacité et de la surpêche, compromettant ainsi la durabilité des ressources marines et les moyens de subsistance qui en dépendent ». « Bien que plusieurs raisons aient été identifiées pour expliquer le déclin des ressources halieutiques, le rôle des subventions, générant une surcapacité des flottilles et une surpêche, est incontesté et même n'est pas suffisamment souligné ». « Au cours des dernières décennies, les subventions ont attiré l'attention mondiale en raison de leur relation complexe avec le commerce, la durabilité écologique et le développement socioéconomique. Il est largement reconnu que les pêcheries mondiales sont surcapitalisées, entraînant l'épuisement des ressources halieutiques » (Sumaila *et al.* 2013).

Selon la CNUCED 2017, la motivation financière crée « une course vers le bas » alors que les flottes rivalisent entre elles pour pêcher des quantités croissantes de poisson, à un moment où les produits de la mer deviennent une ressource rare. Les subventions « créent des incitations à épuiser les ressources plus rapidement que s'il n'y avait pas de subventions ».

Daniel Pauly soulignait, lors de l'Indo Pacific Fish Conference à Tahiti en octobre 2017, le « cercle vicieux » des effets négatifs des subventions à la pêche trop élevées, non seulement sur les ressources mais aussi sur la santé économique du secteur : plus les subventions sont importantes, plus la pêche industrielle se développe, entraînant une réduction des ressources ; la diminution des stocks et des rendements amplifie alors le niveau de dépendance des pêcheurs par rapport aux subventions publiques, et donc une augmentation des subventions (Pauly 2017).

D'après l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « dans le cas des pêcheries libres, où chacun peut pêcher sans limite, les subventions constituent clairement une option médiocre, à la fois sur le plan économique et en termes de durabilité des ressources ». Les subventions d'apparence utiles se révèlent aussi contre-productives, incitant les pêcheurs à attendre des pouvoirs publics la compensation des pertes liées à l'investissement dans les navires tout en « prenant leurs décisions d'investissement en fonction des subventions anticipées, plutôt que de la viabilité économique et écologique réelle des zones de pêche ». L'effet global en devient négatif lorsque les subventions affectent l'épuisement des stocks de poisson, accélérant le déclin du secteur. « En réalité, si des pays accordent des subventions aux pêcheries dans le but de soutenir des politiques sociales ou de développement, alors que de nombreux stocks de poissons sont surexploités, cela ne peut que nuire à leurs objectifs de développement à moyen et long terme » (OCDE 2010).

Le Secrétaire général de la CNUCED, Mukhisa Kituyi, déclarait en 2017 : « Les pays en développement peuvent protéger des millions d'emplois en mettant un terme aux subventions à la pêche préjudiciables ».

C. Les recommandations sur les subventions à la pêche

L'Objectif de Développement Durable (ODD) 14 de l'ONU – Conserver et exploiter de manière durable les océans et les ressources marines – dicte « 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 ».

Dans la continuité des ODD, 90 pays ont signé en 2016 une feuille de route portée conjointement par la CNUCED, la FAO et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), qui vise la suppression des subventions à la pêche jugées nocives, c'est-à-dire l'élimination des aides publiques qui contribuent à la surpêche.

Les 164 Etats membres de l'Organisation Mondiale du Commerce se sont engagés en décembre 2017 à aboutir d'ici 2019 à un accord contraignant pour éliminer les subventions qui encouragent la surcapacité de pêche et la surexploitation des ressources marines à l'échelle mondiale, avec un traitement approprié pour les pays en développement (OMC 2017).

La Chambre territoriale des comptes recommande à la Polynésie française de « rationaliser sa politique de subventions en tenant compte des capacités financières des porteurs de projets environnementaux » et mentionne « un paradoxe, entre d'une part, un discours très favorable à la protection de l'environnement, et d'autre part, le faible portage politique qu'il suscite dans les faits » (Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2017. Rapport d'observations définitives, Collectivité de la Polynésie française politique de l'environnement). Elle insiste sur la nécessité pour le pays de bâtir « son développement propre sur une voie novatrice, en évitant les écueils conduisant à des dégradations irréversibles de son environnement. Cette vision rénovée est d'autant plus nécessaire que la Polynésie assoit essentiellement son développement sur les ressources issues de son environnement : le tourisme, la pêche, la perliculture, l'agriculture, l'artisanat, la valorisation des substances naturelles... ».

Dans son rapport sur la politique de la pêche et de l'aquaculture de la Polynésie française de juillet 2015, la Chambre territoriale des comptes s'interroge sur l'ambition du gouvernement de développer le secteur de la pêche et « sur les motifs d'un tel revirement de stratégie et se demande comment une filière qui n'a jamais pu trouver un équilibre financier sur plus de dix ans malgré 9 milliards XPF d'aides publiques pourrait encore faire l'objet d'une stratégie de développement en 2015 ». La Chambre recommande au Pays de connaître le coût budgétaire qu'il aura à supporter, et notamment le volume d'aides publiques au secteur de la pêche hauturière. « Il ne faudrait pas renouveler la même erreur constatée avec TNR (qu'elle « qualifie d'échec financier cuisant »), en voulant créer une filière du surgelé au lieu et place de l'initiative privée et en faisant porter des risques financiers démesurés à la collectivité ». La Chambre préconise au contraire la réduction de l'interventionnisme public par la diminution des aides publiques « en donnant les moyens aux privés de rechercher les équilibres économiques et financiers ».

Il ressort de l'atelier de verdissement de la fiscalité et des subventions publiques dans les Etats et Territoires insulaires océaniques organisé par le programme RESCUE en novembre 2017 à Papeete, que les subventions publiques à la pêche en Polynésie française « soutiennent des pratiques polluantes et néfastes pour l'environnement » et sont en partie responsables d'une augmentation des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de pratiques de pêche non viables.

Enfin, la Fédération des Associations de Protection de l'Environnement (FAPE) soutient les recommandations de l'ONU et de la Cour des Comptes en appelant à une réduction puis à une interdiction à terme des subventions à la pêche.⁸

⁸ Recommandations de la Fédération des Associations de Protection de l'Environnement (FAPE) – Te Ora Naho sur le projet de grande Aire Marine Gérée en Polynésie française/ Forum du cluster maritime « Espaces maritimes : développement et préservation », 19/20 octobre 2017.

Conclusion

Ce rapport a permis d'évaluer les montants des aides publiques attribuées à la pêche en Polynésie française. Le secteur est particulièrement soutenu par le Pays en matière d'aides publiques directes et indirectes. En 2017, onze projets ont reçu leur agrément pour bénéficier du mécanisme de défiscalisation locale pour un montant de 804 908 176 XPF. Le montant total des aides publiques dédiées à la pêche hauturière en Polynésie française a été évalué à plus de 1,3 milliard XPF en 2017. La politique de développement de la pêche hauturière du gouvernement a pour objectif de doubler la production et d'étendre la flotte dans les zones éloignées encore non-pêchées. Cet objectif « très ambitieux » nécessitera davantage de subventions publiques et aura donc un impact significatif sur les finances du Pays (F&S 2017).

Il est reconnu que les subventions à la pêche favorisent la surcapacité des flottes et contribuent directement à la surpêche au niveau international, devenant ainsi contre-productives. L'ONU, l'OCDE et la FAO recommandent de supprimer les subventions publiques à la pêche qui peuvent être nocives pour les stocks halieutiques. L'OMC s'est engagée à adopter d'ici 2019 un accord contraignant pour interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche. Un traitement différencié efficace et approprié pour les pays en développement et les pays les moins avancés est proposé dans les négociations.

La Chambre territoriale des comptes de Polynésie française préconise également de diminuer les aides publiques au secteur de la pêche. Les associations environnementales polynésiennes, regroupées au sein de la FAPE, appellent à réduire puis à supprimer les aides publiques à la pêche. Ainsi, il apparaît que la politique actuelle du gouvernement de la Polynésie française va à l'encontre des recommandations internationales et locales sur les subventions à la pêche.

Un rééquilibrage des aides publiques vers la pêche artisanale lagunaire et côtière et pour la préservation des ressources marines permettrait de s'orienter davantage vers le développement d'une pêche durable, avec de meilleures retombées économiques, sociales et environnementales. Il s'agit donc pour la Polynésie française de ne pas surestimer les capacités de sa filière pêche d'une part, et de protéger les ressources naturelles de son territoire d'autre part. Sans quoi la filière pêche elle-même risque d'être mise en péril, et avec elle, l'accès aux ressources pour la pêche vivrière et les populations insulaires qui en dépendent.

Bibliographie

Agnew *et al.*, 2009. Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing.

Assemblée de la Polynésie française, Procès-verbal, Session budgétaire de 2017, huitième séance, 14/12/2017.

Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2015. Rapport d'observations définitives, Société mixte Tahiti Nui Rava'ai (SEM TNR), 17/04/2015.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/PFR201505.pdf>.

Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2015. Rapport d'observations définitives, Collectivité de la Polynésie française (politique de la pêche et de l'aquaculture) Exercices 2007 et suivants. 26/05/2015.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/PFR201507.pdf>.

Chambre Territoriale des Comptes Polynésie française 2017. Rapport d'observations définitives, Collectivité de la Polynésie française (politique de l'environnement) Exercices 2010 et suivants. 18/07/2017.
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/PFR2017009_0.pdf.

Commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique, Rapport sur le projet de loi du Pays portant incitations fiscales à la réalisation de grands investissements en Polynésie française, 16/11/2017.

CPS (Communauté du Pacifique Sud), 2016. The Western and Central Pacific Tuna Fishery: 2016 Overview and Status of Stocks Stephen Brouwer, Graham Pilling, John Hampton, Peter Williams, Sam McKechnie and Laura Tremblay-Boyer. Oceanic Fisheries Programme. Tuna Fisheries Assessment Report No. 17.

Direction des Ressources Marines et Minière, 2018. Bulletin Statistiques, Synthèse des données de la pêche professionnelle, de l'aquaculture et de la perliculture, édition 2017.

Direction Générale des Affaires Économiques de la Polynésie française, 2015. Incitation fiscale à l'investissement en Polynésie française (13/10/2015).

FAO 2018. La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018. Atteindre les objectifs de développement durable. Rome. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Fédération des Associations de Protection de l'Environnement (FAPE), Te Ora Naho, 2017. Recommandations sur le projet de grande Aire Marine Gérée en Polynésie française/ Forum du cluster maritime « Espaces maritimes : développement et préservation », 19/20 octobre 2017.
<https://www.teoranaho-fape.org/single-post/2017/10/17/Recommandations-de-la-F%C3%A9d%C3%A9ration-Te-Ora-Naho-sur-le-projet-de-grande-Aire-Marine-G%C3%A9r%C3%A9e-en-Polyn%C3%A9sie-fran%C3%A7aise>.

F&S, 2017. F&S Fisheries/Maritime Affairs, Elaboration du schéma directeur de développement de la pêche hauturière en Polynésie française, février 2017.

OCDE, 2010. Love, Patrick, Les essentiels de l'OCDE, Les Pêcheries, Jusqu'à l'épuisement des stocks.

Organisation Mondiale du Commerce, 2017. Conférence ministérielle Onzième session Buenos Aires, 10-13 décembre 2017. Subventions à la pêche décision ministérielle du 13 décembre 2017. WT/MIN(17)/64 WT/L/1031 18 décembre 2017 (17-7029).

Organisation des Nations Unies, 2015. Objectif 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/oceans>.

Pauly D, Christensen V, Guénette S, Pitcher TJ, Sumaila UR, Walters CJ, Watson R and Zeller D, 2002. Toward sustainability in world fisheries. *Nature*, 418, 2002, pp. 689-695.

Pauly D, 2017. L'évolution de la pêche dans le monde : quel futur et quelles améliorations possibles ? Indo Pacific Fish Conference, 4 octobre 2017, Tahiti. Sea Around Us, Institute for the Ocean and Fisheries, University of British Columbia.

<https://www.teoranaho-fape.org/single-post/2017/10/04/L%E2%80%99%C3%A9volution-de-la-p%C3%A4che-dans-le-monde-quel-futur-et-quelles-am%C3%A9liorations-possibles->.

RESCUE, 2017. Atelier verdissement de la fiscalité dans les pays et territoires insulaires océaniques, 14/11/2017. Papeete, Polynésie française.

Sumaila UR, Khan A, Dyck A, Watson R, Munro G, Tyedmers P and Pauly D, 2010. A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies. *Journal of Bioeconomics* 12:201–225.

Sumaila UR, Lam V, Le Manach F, Swartz W and Pauly D, 2013. Global Fisheries Subsidies. European Parliament, Brussels.

Sumaila UR, 2017. Small-Scale Fisheries and Subsidies Disciplines: Definitions, Catches, Revenues, and Subsidies. Information Note. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

The Pew Charitable Trusts, 2018. Les subventions aux pêches accélèrent le déclin de la santé des océans. 19 juillet 2018. <https://www.pewtrusts.org/fr/research-and-analysis/articles/2018/07/19/fishing-subsidies-are-speeding-the-decline-of-ocean-health>.

Pages internet consultées :

Assemblée de la Polynésie française - <http://www.assemblee.pf>; Présentation de la politique sectorielle de la pêche.

Bloom : <https://www.bloomassociation.org/nos-actions/nos-themes/les-subsidions-publiques> ; <https://www.bloomassociation.org/a-nairobi-90-pays-signent-feuille-de-route-contre-subsidions-a>.

CNUCED 2017. Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement. 10 mai 2017. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/2017/05/10/la-prochaine-conference-sur-les-occeans-etudiera-les-effets-nefastes-des-subsidions-a-la-peche-cnuced> ; UNCTAD/PRESS/PR/2017/018 Genève, Suisse, (02 juin 2017) <http://unctad.org/fr/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=413>.

Direction des Ressources Marines et Minières (DRMM) - <http://www.peche.pf> ; Adoption d'une mesure de soutien à l'essence pour les pêcheurs professionnels, <http://www.ressources-marines.gov.pf/2017/10/13/frph-carburant-pecheurs/> (13/10/2017).

Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) - <http://www.dgae.gov.pf>.

Lexpol - <http://lexpol.cloud.pf>.

Présidence de la Polynésie française - <http://www.presidence.pf> ; Conseil des Ministres du 14 février 2018, <http://www.presidence.pf/index.php/cm/4632-conseil-des-ministres-du-14-fevrier-2018> (14/02/2018). <http://www.presidence.pf/index.php/ministere-des-ressources-primaires/4625-presentation-de-la-politique-sectorielle-de-la-peche-hauturiere-de-polynesie-francaise-2018-2022> (12/02/2018).

Sénat - Projet de Loi Programme pour l'Outre-Mer: <https://www.senat.fr/rap/l02-296/l02-29613.html>.

The Pew Charitable Trusts : <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2018/07/19/scientist-sees-harmful-fisheries-subsidies-taking-toll-on-global-fish-stocks>.

Annexe

Les mécanismes de défiscalisation

La défiscalisation est un dispositif d'incitations fiscales à l'investissement pour certains types d'investissements productifs, qui permet de bénéficier d'avantages fiscaux ou de réduction du coût de revient de ces investissements.

1. Chronologie

Datant initialement de 1952, la défiscalisation telle que nous la connaissons aujourd'hui en Polynésie découle de la Loi de finance rectificative de 1986, dite « Loi Pons » modifiée par la Loi de finances pour 2001 dite « Loi Paul ». Elles ont été complétées en 2003 par la Loi Programme pour l'Outre-Mer, dite « Loi Girardin » et la Loi pour le Développement Economique des Outre-Mer en 2009, dite de défiscalisation « LODEOM ». Quatre articles du Code Général des Impôts rassemblent les mesures composant le régime actuel, à savoir les articles 199 undecies A, 199 undecies B, 217 undecies et 217 duodecies.

A ce premier mécanisme de défiscalisation métropolitaine s'est greffé en 1995 un système local d'incitation fiscale à l'investissement en Polynésie française, permettant aux projets d'investissements polynésiens de cumuler sous certaines conditions les deux mécanismes. Son évolution la plus significative est décrite par la Loi de Pays n°2009-7 APF du 1^{er} avril 2009 portant la refonte du dispositif.

Le présent rapport décrit dans un premier temps les mécanismes de défiscalisation métropolitaine et polynésienne. Il aborde ensuite la double-défiscalisation et les spécificités de la défiscalisation accordée dans le secteur de la pêche hauturière polynésienne.

2. Le dispositif de défiscalisation métropolitaine

La défiscalisation métropolitaine est soumise à la Loi pour le Développement Economique des Outre-Mer, dite LODEOM, originellement en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017 mais que la Loi Finances 2016 est venue proroger jusqu'au 31 décembre 2025. Celle-ci contient cinq dispositions principales impactant le dispositif encadrant les opérations d'investissement en Outre-mer. La pêche fait partie des secteurs éligibles au dispositif LODEOM.

On distingue la défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu et la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés.

- La défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu : Les articles 199 undecies A et 199 undecies B du code général des impôts exposent les différentes modalités de ce type de défiscalisation qui propose un principe de réduction d'impôt pour les contribuables payant des impôts en France métropolitaine. Le montant de la réduction d'impôt pour la Polynésie française est plafonné à 45,3 % pour les programmes supérieurs à 300 000 euros. Un minimum de 66 % de l'avantage fiscal doit être reversé à l'entreprise polynésienne exploitante.
- La défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés : Les articles 217 undecies et 217 duodecies du code général des impôts exposent les modalités de ce type de défiscalisation. Il s'agit d'un système de déduction du bénéfice imposable pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés investissant dans certains secteurs dont la pêche fait partie au même titre que les transports par exemple.

De la même manière que la défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu, la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés peut découler d'un investissement direct, c'est à dire par l'entreprise qui va exploiter l'investissement, ou le plus souvent d'un investissement externalisé par une société en nom collectif (SNC) constituant un intermédiaire de monteurs.

Le mécanisme de montage fiscal externalisé est encadré par l'article 199 undecies B du code général des impôts. Il met en relation un opérateur local, un cabinet de montage spécialisé (le monteur) et les contribuables. L'opérateur ultramarin souhaitant acquérir un bien s'adresse à un monteur qui s'engage à le financer en échange d'une rémunération. Ce dernier réunit pour ce faire des contribuables qui investissent

dans une SNC créée pour l'occasion. Grâce à sa trésorerie, la SNC achète alors les biens pour l'opérateur local que celui-ci lui loue pour une durée de cinq à huit ans, au terme de laquelle les biens reviennent à l'exploitant par une promesse unilatérale d'achat des biens dont bénéficie la SNC, pour un prix correspondant à la somme des obligations locatives de la société exploitante.

L'avantage fiscal est alors réparti entre ces trois acteurs selon le schéma suivant.

- Les contribuables déduisent de leur cotisation d'impôt 50 % (taux modulable selon le montant de l'opération, abordé plus bas) du montant de l'investissement, moins la partie rétrocédée à l'opérateur local et la rémunération du monteur.
- Le monteur reçoit donc une partie de l'avantage fiscal constituant sa rémunération dont le montant est fixé par le marché.
- L'opérateur local reçoit sa part de l'avantage fiscal dit « taux de rétrocession ».

La pêche constituant un « secteur sensible », l'aide fiscale est obtenue sur agrément préalable de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour des programmes d'investissement de montants supérieurs à 250 000 euros. En deçà de ce seuil, la demande d'agrément est obtenue de plein droit et seulement soumise à contrôle à posteriori.

Le dispositif fixe ainsi les règles de partage entre l'exploitant (dans le cadre de la pêche : l'armateur qui loue l'outil industriel à la société financée par les investisseurs) et les investisseurs fiscaux.

L'exploitant bénéficie d'une rétrocession minimale de :

- 24,7 % du coût du projet (soit 56 % de la réduction d'impôt investisseurs de 44,12 %) pour les opérations inférieures à 29,8 M XPF ;
- 29,9 % du coût du projet (soit 66 % de la réduction d'impôt investisseurs de 45,30 %) pour les opérations supérieures à 29,8 M XPF (F&S 2017).

Ce dispositif est applicable aux investissements réalisés en Polynésie française, c'est-à-dire livrés et mis en exploitation en Polynésie française. Afin de garantir la sortie de l'opération pour la société exploitante, chaque investisseur lui consent une promesse irrévocable de vente de ses parts sociales pour un prix symbolique d'un euro.

3. Le dispositif de défiscalisation polynésienne

Le dispositif de défiscalisation local est codifié dans les articles 911-1 et suivants de la troisième partie du code des impôts. Il s'adresse, de la même manière que le dispositif métropolitain, à deux acteurs :

- aux investisseurs fiscaux polynésiens soumis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur les transactions souscrivant dans un programme d'investissement éligible qui bénéficieront d'un crédit d'impôt ;
- aux entreprises polynésiennes réalisant les programmes d'investissement éligibles qui bénéficieront d'apports réduisant le coût de financement du projet (correspondant à 75 % du crédit d'impôt des investisseurs fiscaux).

Une société civile de participations (SCP) est constituée pour le projet dans le but de réunir les investisseurs polynésiens qui y détiennent une part sociale. Celle-ci détient au moins 5 % du capital social de la société exploitante polynésienne.

Deux dispositifs sont prévus, dans le cas où le projet ne pourrait bénéficier de l'aide du dispositif LODEOM :

- Cas 1 : Le taux de crédit d'impôt est de 40 % de la base éligible agréée et est cumulable avec le dispositif LODEOM. L'apport de l'investisseur fiscal polynésien s'élevant à 75 % du crédit d'impôt de 40 %, le montant de la rétrocession représente alors 30 % du montant de l'investissement.
- Cas 2 : Si le projet n'est pas éligible à la LODEOM, le taux de crédit d'impôt est alors porté à 70 % à condition que le navire soit construit sur le Territoire polynésien. Sur le même principe, l'apport de l'investisseur fiscal s'élevant à 75 % du crédit d'impôt de 70 %, le montant de la rétrocession représente alors 52,5 % du montant de l'investissement.

Les investisseurs, pour financer le projet, font un apport en fonds propres correspondant à leur part de crédit d'impôt abandonnée au projet, soit 70 % du crédit d'impôt à venir. Après réalisation du projet, les investisseurs cèdent leur part de la SCP qui fera ensuite l'objet d'une dissolution une fois les opérations fiscales relatives au projet réalisées.

L'apport de la défiscalisation locale est ainsi calculé sur la base suivante :

Apport = base défiscalisable * taux de crédit d'impôt du secteur éligible (ici 40 % ou 70 %) * taux de rétrocession du projet (ici 75 %).

Pour solliciter l'aide fiscale du Pays, le montant du projet doit être supérieur à 40 M XPF, excluant d'entrée les projets d'investissement de montant plus faible comme ceux que pourrait offrir la pêche côtière. Le dispositif de défiscalisation est explicitement destiné à la « pêche hauturière professionnelle » (DGAE 2015).

Le projet d'investissement doit être agréé par le Conseil des Ministres après avis de la commission consultative des agréments fiscaux. L'arrêté alors publié précise la nature du projet, le montant de la base défiscalisable, le crédit d'impôt accordé et le taux de rétrocession du projet. Postérieurement à l'agrément, le porteur du projet fait un appel à « investisseur défiscalisant », désignant des personnes morales ou physiques soumises à l'impôt sur les transactions ou à l'impôt sur les sociétés en Polynésie française. La part du crédit d'impôt rétrocédé à l'exploitant constitue l'apport de la défiscalisation locale au projet.

Le cumul des régimes d'investissements directs et indirects est possible sous réserve de certaines obligations et notamment de la demande d'agrément sollicitant leur bénéfice. Le projet doit respecter le seuil d'investissement minimum relatif au secteur de la pêche et les critères d'appréciation en termes d'intérêts économiques et de création d'emploi (LP 913-4).

4. La double défiscalisation

Le Projet de Loi de Programme pour l'Outre-Mer inscrit dans la loi le principe de double défiscalisation, possibilité déjà existante en pratique permettant de cumuler l'avantage fiscal de la défiscalisation métropolitaine avec les avantages fiscaux mis en place par le Pays dans le cadre de sa compétence fiscale propre. Les derniers projets d'investissement n'ont toutefois pas reçu d'agrément de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), nécessaire pour bénéficier du dispositif de défiscalisation métropolitaine. C'est pourquoi le Pays a mis en place de nouveaux taux de crédits d'impôt (70 % au lieu de 40 % de crédit d'impôt), afin de combler la perte des bénéfices de la défiscalisation métropolitaine.

Le cumul des régimes de défiscalisation métropolitaine et polynésienne demeure toutefois autorisé et aurait bénéficié à environ 80 % des projets en Polynésie française en 2012 selon la Chambre territoriale des comptes, 2015. Le cumul des aides fiscales permet de financer jusqu'à 73 % du montant des projets d'investissement.