COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE

CINQUIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DES MINISTRES DE L'ÉNERGIE ET DES TRANSPORTS DU PACIFIQUE
Port Vila (Vanuatu), 8-12 mai 2023

POINT E14B DE L'ORDRE DU JOUR – POINT SUR LES SUBVENTIONS AUX COMBUSTIBLES FOSSILES DANS LE PACIFIQUE

[Présentation conjointe du Fonds d'infrastructure régional océanien (PRIF)

et de la Communauté du Pacifique (CPS)]

Objet

1. Le présent document vise à mettre en évidence les résultats d'une étude récente sur les subventions aux combustibles fossiles dans les treize membres du Fonds d'infrastructure régional océanien[1], et à recommander les prochaines étapes en matière de collecte de données, d'établissement de rapports et de suivi.

Contexte

2. Les combustibles fossiles grèvent considérablement les budgets nationaux des pays insulaires océaniens. Avant la pandémie de COVID-19, les importations de combustibles représentaient entre 4 % et 13 % du PIB de ces pays. Nombre d'entre eux ont mis en place des politiques de subvention des combustibles fossiles, mais ces politiques peuvent s'avérer coûteuses, peu efficaces en termes d'aide aux plus pauvres et retarder la transition vers les énergies renouvelables. À l'exception d'une étude menée par la CPS pour Kiribati en 2017, on dispose de peu d'informations au sujet des subventions aux carburants dans le Pacifique.

3. Les conclusions de la troisième Conférence régionale des ministres océaniens de l'Énergie et des Transports (3e PRETMM) tenue en 2017 prévoyaient d'encourager l'examen des subventions aux combustibles fossiles, notamment les politiques fiscales et d'accises ; de fournir assistance et données nationales à la CPS afin qu'elle puisse mener des recherches et apporter un soutien technique concernant les subventions aux combustibles fossiles ; et de charger la CPS de poursuivre ses études et d'estimer la valeur d'un engagement de l'Océanie à se déclarer comme une région exempte de subventions aux combustibles fossiles. À l'issue de la quatrième PRETMM tenue en 2019, il a été convenu de consolider le soutien aux efforts existants, notamment l'évaluation de la faisabilité de l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles ; et d'appuyer l'utilisation du modèle NEXTSTEP de la CESAP, utilisé pour démontrer comment la taxe carbone et les subventions aux combustibles fossiles peuvent influencer les options moins coûteuses disponibles pour un pays, sur la base de ses politiques énergétiques.

Situation actuelle

4. Conformément aux directives des ministres, l'étude sur le bilan des subventions aux combustibles fossiles a été entreprise par le Fonds d'infrastructure régional océanien (PRIF) en collaboration avec la Communauté du Pacifique. Le PRIF est un fonds d'assistance technique et de coordination multipartite[2] pour l'amélioration des infrastructures en Océanie.

---

[1] Les pays membres du Fonds d'infrastructure régional océanien sont les Îles Cook, Fidji, Kiribati, Îles Marshall, États fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palau, Îles Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu. La Papouasie-Nouvelle-Guinée est membre associé.

[2] Agence japonaise de coopération internationale, Banque asiatique de développement, Banque européenne d'investissement, Département d'État des États-Unis d'Amérique, Groupe de la Banque mondiale, ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce, ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du Commerce, Union européenne.

5. Cette étude a permis de dresser un bilan, de quantifier et d'évaluer l'efficacité des subventions aux combustibles fossiles dans les pays membres du PRIF. Elle aide les gouvernements à rendre compte de leurs efforts sur l'indicateur 12.c.1 de l'ODD relatif au « montant des subventions aux combustibles fossiles par unité de PIB (production et consommation), et en proportion des dépenses nationales totales en combustibles fossiles ». Les informations recueillies dans le cadre de cette étude peuvent aider les gouvernements et les partenaires du développement à comprendre les subventions aux combustibles fossiles et à en évaluer l'efficacité. En outre, les résultats de l'étude sont pertinents dans le contexte des discussions sur la viabilité budgétaire, l'accessibilité financière, la réglementation et les possibilités de décarbonation dans les secteurs des transports et de l'énergie.

6. Les définitions et des exemples des différents types de subventions aux combustibles fossiles sont présentés dans l'**annexe A** ci-dessous.

7. Des événements récents, notamment la pandémie de COVID-19, l'invasion russe de l'Ukraine et le deuxième dialogue ministériel sur les voies d'une transition juste et mondiale vers les énergies vertes ont mis en évidence la vulnérabilité économique et climatique persistante des pays insulaires océaniens face aux combustibles fossiles et à leurs prix. Les effets de la hausse des prix des carburants déjà observés en 2022 sont notamment : l'augmentation de l'inflation, la détérioration des termes de l'échange et l'impact sur les budgets publics des coûts croissants de la consommation nationale de combustibles, des allégements fiscaux et des mesures de soutien pour les ménages et les entreprises. En conséquence, l'étude a proposé un certain nombre de mesures de soutien temporaires adoptées dans les pays membres du PRIF.

Enjeux et points marquants

8. La collecte de données a permis de réunir des informations adéquates pour huit des treize pays inclus dans l'étude, des données partielles ayant été collectées pour les six autres. La collecte de données et l'engagement des parties prenantes à l'égard de l'étude se sont faits principalement par le biais de contacts avec les bureaux nationaux de l'énergie, facilités par la CPS. Dans la plupart des pays, des entretiens ultérieurs ont eu lieu avec les services de douanes et les régulateurs économiques, utilisant des données issues de rapports douaniers intentionnellement normalisés (via le système SYDONIA) et/ou de rapports réglementaires. Le manque de données budgétaires et tarifaires désagrégées qui n'étaient généralement pas disponibles pour être recueillies en temps voulu, constitue une lacune importante de l'étude.

9. Une étape clé dans l'estimation des subventions consiste à réunir les différents éléments qui composent les prix de vente au détail. Plusieurs pays surveillent ou réglementent les prix des carburants tandis que ce suivi régulier fait grandement défaut dans de nombreux autres pays. Dans la plupart des pays, les prix de vente au détail correspondent globalement aux coûts encourus. L'une des principales causes de variation des prix des carburants réside dans les différences de taxation d'un pays à l'autre. Les taxes sur les carburants constituent un poste de recettes important pour la plupart des gouvernements, mais les exonérations visant certaines utilisations comme la production d'électricité ou la pêche, représentent en réalité une source essentielle de subventions en raison des recettes non perçues.

10. L'étude a permis de recenser 68 subventions potentielles, dont 33 ont été quantifiées. Parmi ces dernières, les plus courantes consistent en un manque à gagner lié aux exonérations prévues dans le cadre des politiques fiscales et des droits d'accise, ainsi qu'à la sous-imposition des externalités[3]. Bon nombre de ces mesures, par exemple les exonérations de TVA sur les intrants, ne sont pas nécessairement des subventions, mais conformément aux meilleures pratiques internationales, elles ont été recensées dans l'étude afin de mieux appréhender et évaluer les politiques adoptées en matière de combustibles fossiles. Les transferts directs et le soutien par le biais des tarifs de l'électricité sont également courants, mais il est difficile de cerner et de quantifier de manière cohérente la part des combustibles fossiles dans ces subventions.

11. Les 33 subventions quantifiées représentaient une valeur totale de 42 millions de dollars des États-Unis (hors externalités) ou 436 millions de dollars des É.-U. (externalités incluses) en 2019 dans les treize pays de l'étude, y compris les pays pour lesquels seules des données partielles étaient disponibles. Un résumé des estimations de subvention pour chaque pays insulaire océanien figure à l'**annexe B**. En pourcentage du PIB, cela équivaut à 0,4 % du PIB (hors externalités) ou à 4 % du PIB (externalités incluses) en 2019. Il s'agit probablement d'une sous-estimation de la valeur des subventions dans la région étant donné l'ampleur du soutien direct non quantifié aux services publics et au moyen des tarifs de l'électricité. Même partant de ces estimations partielles, le montant des subventions peut toutefois s'avérer important, en particulier pour les petits pays tels que Kiribati, Nauru, les Îles Marshall et Tuvalu, où les subventions représentent entre 2 % et 3,4 % du PIB (hors externalités).

12. La valeur des subventions recensées dans l'étude est fondée sur des données portant sur l'exercice 2019, adopté comme le plus représentatif d'une année typique avant la pandémie de COVID-19 et l'invasion russe de L'Ukraine en 2022. Or depuis 2019, de nombreux pays ont introduit des mesures temporaires de soutien aux consommateurs, industries et services publics qui dépendent des combustibles fossiles. En conséquence, le niveau actuel de soutien à la consommation de combustibles fossiles pourrait bien être beaucoup plus élevé que ce qui est quantifié dans l'étude. Plusieurs exemples ont été mis en lumière : réduction temporaire des droits d'importation ou de la TVA, notamment aux Fidji et aux Îles Salomon ; introduction ou extension du contrôle des prix du carburant et de l'électricité ; pression sur les entreprises publiques pour limiter la répercussion des coûts des combustibles ; et subventions supplémentaires aux entreprises publiques.

13. L'impact des subventions a été examiné au moyen d'indicateurs économiques clés, comme la balance des paiements, et d'indicateurs d'accessibilité financière, comme les dépenses fiscales et des ménages en matière de transport et d'électricité, lorsqu'ils étaient disponibles. L'efficacité des subventions a été envisagée au regard de leurs effets sur les prix et la demande. Les principaux résultats mènent à la conclusion que, même sur la base d'estimations partielles, les subventions représentent une composante importante des dépenses publiques nationales et, de ce fait, un coût potentiel significatif pour les petits pays. Les subventions quantifiées ont un impact décelable sur les prix et la demande. Les effets de redistribution sont moins évidents : les ménages les plus pauvres consomment moins et reçoivent moins d'avantages en termes absolus, par ailleurs ils sont plus vulnérables, le carburant représentant une part plus importante de leur budget.

[3] Un principe bien établi dans l'évaluation des subventions aux combustibles fossiles consiste à prendre en compte non seulement le prix du marché des carburants, mais aussi leur prix social comprenant les coûts environnementaux et des externalités liées à leur utilisation. Une externalité est un coût imposé à d'autres personnes sans qu'elles soient directement impliquées dans une transaction. Pour cette étude, ce sont les valeurs des externalités liées à l'utilisation des carburants estimées par le FMI en 2021 pour 9 pays insulaires en développement, qui ont été utilisées. Ces estimations comprennent les valeurs associées aux émissions de carbone au niveau mondial, ainsi qu'à la pollution atmosphérique, à la congestion et aux accidents au niveau local.

14. Pour ce qui est d'aider les gouvernements à rendre compte de leurs efforts sur l'indicateur 12.c.1 de l'ODD relatif au « montant des subventions aux combustibles fossiles par unité de PIB (production et consommation) », l'étude a révélé que des données sont disponibles dans la plupart des pays. Cependant la couverture des données est généralement incomplète pour certaines catégories clés de subventions telles que les subventions à l'électricité et le soutien budgétaire direct. Il est nécessaire de poursuivre les travaux pour s'assurer que toutes les données budgétaires et tarifaires désagrégées soient aisément disponibles pour l'établissement des rapports sur l'indicateur 12.c.1 dans le cadre des ODD, et à temps pour l'établissement des rapports nationaux requis d'ici 2025 pour la phase 3 d'élaboration de rapports au titre de cet indicateur.

Recommandations

15. Les ministres sont invités à :

a. **prendre note** des principales conclusions de l'étude et de sa pertinence dans le contexte de la Transition juste du Pacifique vers les énergies vertes, et **encourager** tous les États et Territoires insulaires océaniens à se pencher sur l'efficacité de leurs subventions aux combustibles fossiles.

b. **encourager** tous les États et Territoires insulaires océaniens à renforcer les efforts nationaux en matière de suivi des prix et des subventions aux combustibles fossiles, ainsi que pour l'établissement de rapports sur ces questions.

c. **encourager** tous les États et Territoires insulaires océaniens à se préparer à établir les rapports requis d'ici 2025 au titre de l'indicateur 12.c.1 de l'ODD correspondant, en notant les principales lacunes en matière d'information recensées dans l'étude susmentionnée.

Annexe A : Définitions des subventions

Catégorie de subvention	Exemple
Transfert direct de fonds publics	• Dépenses directes, transferts budgétaires et hors budget • Propriété publique d'entreprises liées à l'énergie si les conditions sont plus favorables pour les entreprises que dans le cas d'une propriété privée
Transferts induits (soutien des prix)	• Soutien des prix, y compris par la régulation du marché
Dépenses fiscales, autres recettes non perçues et sous-tarification des biens et services	• Allégements fiscaux et autres recettes publiques non perçues • Sous-tarification des ressources énergétiques appartenant à l'État • Sous-tarification des ressources naturelles ou foncières non énergétiques appartenant à l'État • Sous-tarification des infrastructures appartenant à l'État • Sous-tarification d'autres biens ou services fournis par les pouvoirs publics • Prêts à des taux inférieurs à ceux du marché à des entreprises liées à l'énergie, y compris des prêts à des exportateurs d'énergie, et restructuration et annulation de dettes
Transfert du risque au gouvernement	• Soutien au crédit au moyen de mécanismes de transfert de risque comme les garanties de prêt • Restructuration et annulation de dettes • Assurance et indemnisation • Prise en charge des risques liés à la santé et aux accidents du travail • Prise en charge de la responsabilité de la réparation des dommages environnementaux

Source : adapté de PNUE (2019) Measuring Fossil Fuel Subsidies in the Context of the Sustainable Development Goals (Mesurer les subventions aux combustibles fossiles dans le contexte des objectifs de développement durable)

Annexe B : Estimations des subventions (en 2019 en millions de $ des É.-U.)

Pays	Transfert direct	Recettes non-perçues	Transfert induit	Externalités	Total (hors externalités)	Total (externalités incluses)	% PIB (hors externalités)	% PIB (externalités incluses)
Îles Cook	-	1,40	-	4,99	1,40	6,39	0,4 %	1,8 %
États fédérés de Micronésie	-	-	-	33,17	-	33,17	–	8,0 %
Fidji	-	3,27	-	151,55	3,27	154,82	0,1 %	2,8 %
Kiribati	-	0,36	5,36	6,59	5,72	12,31	2,9 %	6,2 %
Îles Marshall	0,60	4,05	-	7,74	4,65	12,39	2,0 %	5,3 %
Nauru	-	3,74	-	11,03	3,74	14,76	3,2 %	12,8 %
Niue	-	-	-	1,09	-	1,09	–	3,5 %
Palau	-	0,27	-	30,57	0,27	30,84	0,1 %	11,2 %
Samoa	-	8,76	-	20,45	8,76	29,22	1,0 %	3,4 %
Îles Salomon	-	2,14	-	82,98	2,14	85,13	0,1 %	5,4 %
Tonga	-	5,85	-	41,51	5,85	47,36	1,1 %	9,3 %
Tuvalu	1,74	0,12	-	2,13	1,86	3,99	3,4 %	7,4 %
Vanuatu	-	4,66	-	0,30	4,66	4,96	0,5 %	0,5 %
Total	2,34	34,63	5,36	394,11	42,32	436,43	0,4 %	4,0 %

Source : estimations des consultants