



Conférence-débat

« les finances publiques et la protection de l'environnement au Maroc et en France »

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 10 décembre 2016

Professeur Michel Bouvier ;
Madame Marie-Christine Esclassan ;
Mesdames et messieurs ;

C'est avec un réel plaisir que je procède aujourd'hui, en compagnie du Professeur Michel Bouvier à l'ouverture de cette conférence-débat consacrée à la thématique « les finances publiques et la protection de l'environnement au Maroc et en France », organisée par la Section FONDAFIP-Maroc, avec l'appui de l'Association pour la Fondation Internationale de Finances publiques (FONDAFIP).

A cette occasion, j'exprime mes sincères remerciements à tous ceux qui ont honoré cette manifestation par leur présence et qui contribueront par leurs interventions et leurs questions à l'enrichissement des débats de cette rencontre.

Je tiens à remercier tout particulièrement, le Professeur Michel Bouvier, Président de FONDAFIP et Madame Marie-Christine Esclassan, Secrétaire Générale de FONDAFIP, pour leurs efforts visant à favoriser les échanges autour des finances publiques.

Je tiens à remercier également l'équipe de la Section FONDAFIP-Maroc pour l'organisation de cette septième rencontre infra-annuelle, qui constituera, sans aucun, doute un moment privilégié de débat, d'échange et de partage des expériences et des connaissances.

La conférence-débat que nous organisons aujourd'hui intervient juste après la tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016 de la COP 22.

Mesdames et messieurs ;

Il est aujourd'hui incontestable que le changement climatique ou plutôt son dérèglement a des conséquences graves et parfois dramatiques sur l'environnement, qui impactent les conditions de vie des êtres humains.

En effet, les conséquences économiques, sociales et environnementales du réchauffement climatique ne sont plus à démontrer. Ils se manifestent notamment à travers l'élévation du niveau des mers, la désertification des terres, la sécheresse, les événements climatiques extrêmes (inondations, vagues de forte chaleur, cyclones, recul des glaciers, etc...).

Selon le groupe intergouvernemental sur l'étude du climat (GIEC), « le changement climatique désigne tout changement de climat dans le temps, qu'il soit dû à **la variabilité naturelle** ou **aux activités humaines** ».

Les activités humaines ont des effets manifestes sur le climat, dont le changement induit des risques pour les systèmes humains et naturels

A ce titre, il est à relever que le modèle économique poursuivi actuellement par la plupart des pays développés se base sur une utilisation intensive des ressources naturelles. Il s'articule autour de quatre processus : extraire, fabriquer, utiliser, jeter. Ce modèle de développement adopté durant les « trente glorieuses » (1945-1973) a été caractérisé notamment par une forte croissance économique, l'amélioration du niveau de vie des citoyens, le changement de la façon de vivre et l'émergence de la société de consommation.

A ce sujet, il est intéressant de relever que lors du deuxième sommet de la terre à Rio de Janeiro, au Brésil, George Bush père disait que « le mode de vie des américains n'est pas négociable »¹ pour ne pas s'engager à limiter les émissions de gaz à effet de serre des Etats-Unis.

¹ Jean-Michel Bezat, « Le temps des climato-populiste », Le Monde du 16-17 novembre 2016.

Le modèle de développement a par ailleurs favorisé l'expansion urbaine et le recours massif aux moyens de transport, sachant que **les villes sont au cœur du problème climatique**, puisqu'elles représentent environ 70% des émissions mondiales de gaz à effet de serre et que **les moyens de transport** interviennent pour 28% de ces émissions.

Il convient de rappeler à ce titre que l'urbanisation a des impacts financiers substantiels sur les finances publiques, en termes d'infrastructures, d'équipements et de services publics (éducation, santé, logement, adduction d'eau et d'électricité, transport, etc...).

Les questions relatives au changement climatique ne faisaient partie des préoccupations ni des entreprises, ni des citoyens, ni de la société civile et encore moins des pouvoirs publics.

Ce n'est qu'à partir des années 80 que les pouvoirs publics ont pris conscience de l'impact des activités humaines sur le changement climatique.

La mise à l'agenda politique des questions liées au climat s'est traduite progressivement par une volonté de « favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement [...] qui doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable »².

Les conséquences du changement climatique ne sont pas ressenties de la même manière par tous les pays. Les pays africains « cumulent la double peine de la pauvreté et de la vulnérabilité ». Ils ne sont pas responsables du dérèglement du climat, mais paient quand même « un lourd tribut dans l'équation climat », comme l'a récemment déclaré SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI dans son discours lors du « Sommet Africain de l'Action », tenu à Marrakech en marge de la COP22.

² Les instruments économiques au service du développement durable, mémoire déposé dans le cadre des consultations publiques de la commission d'examen sur la fiscalité par le regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, octobre 2014.

A cette occasion, SA MAJESTE LE ROI a rappelé que « la hausse des températures, le dérèglement des saisons, les sécheresses à répétition appauvrissent la biodiversité de notre Continent, détruisent ses écosystèmes et hypothèquent son progrès, sa sécurité, sa stabilité. Pourtant, notre Continent n'émet que 4% des gaz à effet de serre ».

Le Maroc est particulièrement vulnérable face à l'altération du climat puisque son agriculture, qui a une influence forte sur la croissance économique, est tributaire de la pluviométrie.

C'est dans ce contexte que les considérations environnementales ont commencé à être prises en considération dans l'élaboration des politiques publiques et plus particulièrement dans le cadre des politiques économiques.

Il s'agit par exemple de l'estimation pour la collectivité du coût de l'adaptation aux changements climatiques et du coût de l'atténuation de leurs effets (santé publique, assainissement de l'eau, protection des milieux naturels, etc...).

L'intégration des problèmes environnementaux dans les politiques publiques s'explique également par le fait que les instruments économiques (fiscalité, analyse coûts/avantages, prix du marché, redevances, etc...) exercent une influence sur les comportements des agents économiques.

A travers la modification des prix, il est possible de décourager certains modes de production et de consommation, permettant de la sorte de mieux protéger l'environnement.

L'adaptation et l'atténuation des effets des changements climatiques impliquent des ressources financières substantielles qui constituent un enjeu important pour les pays en développement, dans un contexte de finances publiques caractérisées par l'aggravation des déficits et de l'endettement ainsi que par la baisse des ressources suite à la diminution des cours des matières premières, notamment le pétrole.

L'impact du changement climatique sur les finances publiques peut être appréhendé à travers notamment la hausse des dépenses publiques liées à la réparation des dommages subis et à la protection des populations et des infrastructures.

Il peut l'être également à travers entre autres la baisse des taxes intérieures de consommation suite à la diminution de la consommation des produits pétroliers et des cigarettes.

L'effort financier de la lutte contre les effets du changement climatique est estimé par le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat dans son cinquième rapport d'évaluation pour l'année 2014 pour les pays en développement entre 70 et 100 milliards de dollars US par an, pour la période 2010-2050.

Pour ce qui est du cas du Maroc, le coût annuel des dommages environnementaux au titre de l'année 2014 a été estimé à 33 MMDH, soit 3,5% du PIB, selon une étude de la banque mondiale sur l'évaluation du coût de la dégradation de l'environnement.

Pour la plupart des pays en développement et plus particulièrement en Afrique, la mise en œuvre d'une politique environnementale efficace se heurte à deux contraintes.

La première contrainte tient au fait que les tensions sur les finances publiques limitent les marges de manœuvre de l'État et rend difficile la hausse de la pression fiscale. La deuxième contrainte découle de l'insuffisance ou de l'absence de technologies propres nécessaires pour faire face au changement du climat.

Mesdames et messieurs ;

Une politique environnementale efficace doit concilier deux principaux objectifs, à savoir assurer la protection de l'environnement et réduire les coûts de la lutte contre la pollution pour la société.

Pour ce faire, les pouvoirs publics disposent de plusieurs outils et instruments qui leur permettent d'agir sur les comportements des agents économiques et sociaux.

La réglementation et les instruments économiques font partie des leviers les plus utilisés pour la protection de l'environnement. Il s'agit en fait d'appliquer **une logique de contrainte** ou **une logique d'incitation**.

1- La réglementation consiste en des mesures visant à contraindre le comportement des agents pollueurs sous peine de sanctions administratives ou judiciaires.

Il s'agit d'imposer des normes de performance ou de moyens et d'établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer du respect de l'application par les agents économiques de ces normes.

Parmi les instruments réglementaires, on peut citer :

- les normes d'émissions de gaz à effet de serre ou de polluants dans la nature ;
- les normes techniques pour l'utilisation d'une technologie particulière de réduction de la pollution ;
- les normes d'utilisation de produits particuliers ;
- les autorisations administratives de mise sur le marché de certains produits ou d'exploitation de sites industriels ou naturels.

L'application de la réglementation pour la protection de l'environnement présente certains inconvénients liés aux coûts d'intervention de l'administration, de contestations des normes et de litiges qui en découlent et de la capacité de l'administration à exercer un contrôle réel du respect des normes par manque d'expertise dans ce domaine.

2- Les instruments économiques et financiers reposent sur les principes du marché et représentent des mesures visant à modifier le comportement des agents pollueurs par le recours aux prix pour les inciter à prendre en considération les préoccupations environnementales dans l'évaluation des coûts et des avantages de leurs décisions de polluer ou de dépolluer. C'est le cas par exemple, lorsque la mise en place d'un système de réduction de la pollution (filtre, traitement des déchets, épuration de l'eau avant rejet, etc...) est moins coûteux que le paiement d'une taxe assise sur la pollution.

Les principaux instruments économiques et financiers sont au nombre de trois.

Il s'agit d'abord, de **la fiscalité environnementale ou les écotaxes**, dont le principe est de rendre la pollution onéreuse, en imposant une taxe spécifique dont le montant dépend de l'importance de la pollution. A titre d'exemple, on peut citer les différentes taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, sur le tabac manufacturé, sur les boissons alcoolisées, etc...

Il s'agit ensuite, des **subventions et des aides financières** accordées à certaines entreprises pour les encourager à mettre en place un système de dépollution (stations d'épuration, traitement des déchets, etc..), à utiliser les énergies renouvelables (éoliennes, solaire, voiture électrique, etc...), etc...

Il s'agit enfin, du **mécanisme de dédommagement des préjudices causés** en obligeant le responsable d'un dommage environnemental à compenser financièrement les victimes, comme ce fut le cas lorsque la société Volkswagen a recouru à des techniques frauduleuses pour réduire les émissions de polluants lors des tests d'homologation et lors de la fuite de pétrole suite à l'explosion en octobre 2010 de la plateforme de forage « Deepwater Horizon » de British Petroleum, causant un désastre écologique aux Etats-Unis.

Il est à noter que le recours aux instruments économiques et financiers pour la protection de l'environnement permet de mobiliser des ressources financières qui peuvent être destinées à couvrir les coûts de la lutte contre la pollution, à favoriser les innovations en matière de prévention et de sauvegarde de l'environnement.

Ils permettent également de lutter contre la pollution sans augmentation des charges pour le budget de l'Etat, puisque le coût est supporté par les agents pollueurs. Il en est de même en cas de dépollution qui est réalisée de manière efficiente et à moindre coût par le secteur privé.

Mesdames et messieurs ;

Pour être efficace, une politique environnementale fondée sur les instruments économiques suppose une bonne connaissance des déterminants de la pollution et les paramètres de l'écotaxe : les polluants, l'évaluation des dommages causés, les seuils optimaux des émissions, les normes environnementales internationales, l'assiette et les taux à appliquer, la population ciblée (entreprises, ménages, villes côtières, citadins ou ruraux, ...).

Elle dépend également du choix de l'instrument économique approprié selon les cas (taxe, subvention, etc...) et en fonction des objectifs fixés par les pouvoirs publics.

Elle dépend en outre des mesures de substitution mises ou à mettre en œuvre préalablement. C'est le cas par exemple d'une lourde taxation des hydrocarbures pour dissuader l'usage des voitures particulières en l'absence d'un réseau de transports collectifs développé et efficient.

La politique environnementale demeure enfin tributaire, dans une large mesure, de l'information, de la sensibilisation et de l'adhésion des citoyens, qui sont invités à être responsables de leurs actions au quotidien.

Il demeure entendu que le recours à la réglementation et/ou aux instruments économiques et financiers pour la protection de l'environnement relèvent de décisions politiques et de choix stratégiques qui ne sont pas neutres, car les incidences économiques, sociales et financières de l'utilisation d'un instrument au lieu d'un autre peuvent être importantes.

Mesdames et messieurs ;

La conception et la mise en œuvre d'une politique environnementale, qui s'inscrit dans le cadre d'un développement durable, nécessite la sensibilisation et la participation de tous les acteurs de la société, à savoir l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics, le secteur privé, la société civile, et surtout les citoyens.

En effet, l'Etat ne peut pas assumer seul la responsabilité de l'adaptation au changement du climat et de l'atténuation des conséquences de son altération. Une telle responsabilité doit forcément être partagée par tous, tant au niveau de la promotion de l'innovation technologique, de l'aménagement des territoires et du changement des comportements quotidiens des citoyens vis-à-vis de l'environnement.

La politique environnementale doit s'articuler autour des principaux axes suivants :

1- Eviter l'arbitrage entre la nécessité d'une croissance économique forte et l'exigence de la lutte contre les effets du réchauffement climatique.

A ce titre, il est à relever que face à la course à la croissance économique et à la détérioration de l'environnement qui en résulterait, notamment en termes d'utilisation de matières premières et de déforestation, certains n'hésitent pas à avancer que « la croissance économique est tellement liée à la destruction de la nature que la décroissance lui serait préférable »³.

³ Vianney Vaute, « Quand recycler pollue », Le Monde du mercredi 16 novembre 2016.

Afin d'éviter un tel arbitrage, les politiques publiques doivent s'appuyer sur des instruments économiques et réglementaires qui, tout en préservant l'environnement, mettent en place les conditions favorables à une croissance économique soutenue. En effet, les innovations technologiques (l'éolien, le solaire, la voiture électrique, les villes et les maisons intelligentes, etc..) destinées à la préservation de l'environnement offrent d'importantes opportunités de croissance économique.

2- Utiliser la fiscalité à bon escient pour influencer le comportement des agents économiques dans le sens de la lutte contre le changement climatique.

A titre d'illustration, en France, il a été annoncé que « l'avantage fiscal accordé depuis 1979 aux seules voitures diesel pour les flottes de véhicules professionnels serait étendu, en deux ans, à l'essence à partir de 2017. Cette disposition permet aux professionnels de récupérer de 80 à 100% de la TVA payée sur le gazole (de 16 à 20 euros sur un plein de 100 euros) »⁴.

Cette mesure vise à augmenter la part des véhicules essence dans les flottes d'entreprises ; part qui se situe à 13% actuellement.

Par ailleurs, la fiscalité environnementale ne doit pas avoir comme sous-jacent des considérations de mobilisation de ressources supplémentaires destinées à financer le déficit. Le produit de cette fiscalité devrait être orienté vers le financement d'investissements publics d'infrastructures d'énergies renouvelables, d'extension des réseaux de transports, de territoires intelligents, etc...

3- Intégrer des critères de développement durable dans le processus de passation des marchés publics. Il s'agit d'utiliser le levier de la commande publique pour inciter les entreprises à innover et à mieux prendre en compte les aspects liés à la préservation de l'environnement.

⁴ Eric Béziat, « Les prémisses d'une révolution », Le Monde du jeudi 20 octobre 2016.

4- Lutter contre l'obsolescence programmée des appareils électriques et électroniques en amenant les entreprises à allonger la durée de vie des téléphones portables, des tablettes, des PC, de l'électro-ménager, etc...

En effet, « le résultat de l'obsolescence programmée est une boulimie de technologies qui constitue une aberration économique autant qu'une bombe à retardement écologique »⁵.

La commercialisation de ces produits porte doublement atteinte à l'environnement, lors du processus de production, en consommant des ressources naturelles rares, et en polluant l'environnement quand ces produits sont jetés aux déchets.

A ce titre, il importe de relever que « l'obsolescence programmée ne consiste pas à introduire dans l'appareil une sorte de machiavélique mécanisme d'autodestruction planifiée, mais à inciter par toutes sortes de moyens le consommateur à se tourner vers un produit neuf »⁶.

La lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de l'environnement nécessitent la mise en œuvre d'actions concrètes et immédiates, comme cela a été souligné par SA MAJESTE LE ROI lors de la séance solennelle de haut niveau de la COP22 :

« l'humanité (...) attend plus que la simple annonce d'engagements et de principes pour enrayer le réchauffement climatique et en atténuer les effets. Elle aspire plutôt à des décisions aidant à sauver l'avenir de la vie sur terre et à la prise d'initiatives concrètes et de mesures pratiques à même de préserver les droits des générations à venir ».

⁵ Vianney Vaute, op.cit.

⁶ Vianney Vaute, idem.