

Financement complémentaire et paiements pour les services environnementaux de la future réserve marine régionale du Prêcheur

Adeline Borot de Battisti^a, Pierre Failler^a, Thomas Binet^a, Myriam Thiroit^b, Claire Montocchio^{a,c*}

^a Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources (CEMARE), University of Portsmouth, St. George's Building, 141 High Street, Portsmouth, PO1, 2HY, United Kingdom

^b CRPLC (UMR CNRS 8053), Université des Antilles, 16 domaine de la Charmeuse, Route de Ravine Vilaine, 97200 Fort de France, Martinique

^c Agrocampus Ouest, 65 rue de Saint-Brieuc, 35000 Rennes, France

* Auteur pour la correspondance : Tel : 0044-2392-848505, Fax : 0044-2392-848216 ;

Adresse électronique : claire.montocchio@gmail.com

Mots-clés : Martinique ; aire marine protégée ; financement ; paiement pour les services environnementaux

Résumé :

L'article présente les différentes options de financement complémentaire et leur faisabilité dans le cadre de la mise en place de la future aire marine protégée du Prêcheur en Martinique. Il met en avant une estimation de l'apport financier généré par les différentes options de financement applicables dans le cadre de la réserve du Prêcheur tout en soulignant la nécessité d'une analyse plus fouillée. Il introduit aussi la notion de « paiement pour les services environnementaux » qui pourrait être appliquée afin d'associer les pêcheurs au processus de suivi scientifique et de développement de l'écotourisme. L'article s'appuie sur les résultats d'études menées à l'échelle de la Martinique entre 2011 et 2016.

Keywords: Martinique ; marine protected area; financing; payment for ecosystem services

Summary:

The article presents the different options of complementary financing and their feasibility in the context of the implementation of the future marine protected area of Le Prêcheur in Martinique. It highlights an estimation of the financial contribution of the various relevant financing options in the reserve of Le Prêcheur, while acknowledging the need for further analysis. It also introduces the concept of 'payment for ecosystem services' which could be applied to involve fishermen in the process of scientific monitoring and ecotourism development. The article is based on the results of studies conducted at the scale of Martinique between 2011 and 2016.

1 Introduction

Les coraux et leurs écosystèmes associés ont une grande importance écologique et économique pour les nations insulaires des Caraïbes et doivent donc être protégés. Les aires marines protégées (AMP), qu'elles soient sises dans les Caraïbes ou ailleurs, sont toutes touchées par le manque de moyens financiers pour mener à bien les activités de conservation et de valorisation du patrimoine écologique existant. Le financement des AMP revêt, pour l'essentiel, quatre formes : (1) le financement sur fonds publics étatiques ou provenant des collectivités territoriales, (2) l'autofinancement, à partir des recettes réalisées par la vente de droits d'entrée, d'activités et de prestations diverses, (3) le partenariat public-privé, réalisé notamment avec les fondations environnementales des grands groupes industriels, et (4) les projets de recherche et développement, qui apportent de manière ponctuelle un appui aux AMP, cela d'autant plus fréquemment que des activités de recherche ou de suivi écologique sont engagées. La future réserve naturelle régionale (RNR) du Prêcheur doit donc dès aujourd'hui inscrire le financement des activités quotidiennes et des investissements à l'agenda des actions prioritaires à entreprendre. En sus du soutien financier acquis de la région, des modes revenus complémentaires doivent être envisagés.

L'objectif principal de cet article est de présenter les différents financements complémentaires envisageables pour le fonctionnement de l'AMP du Prêcheur. Si plusieurs travaux d'évaluation de la faisabilité de la mise en œuvre de mécanismes de financement des AMP existent, chacun d'entre eux se focalisant sur un type de financement spécifique et sa faisabilité afférente, généralement basée sur le consentement à payer (Reid-Grant et Bhat, 2009 ; Chen *et al.*, 2014 ; Thur, 2010) ; la plus-value de cet article est de présenter toutes les options possibles de financement complémentaire d'une AMP et d'en évaluer la faisabilité dans le contexte martiniquais. Les options possibles de taxes, redevances et droits d'entrée pouvant être utilisés pour le financement partiel de la future RNR du Prêcheur sont imaginées selon des critères de cadre général de mise en place et de régimes de taxes. Parmi ces options, seules celles qui paraissent réalisables sont conservées et leur faisabilité est analysée plus en détail. Cette analyse plus approfondie de la faisabilité permet de classer les options et d'évaluer ainsi celles à retenir. L'article introduit également le concept de « paiement pour les services environnementaux » (PSE) qui, dans le cadre de la RNR du Prêcheur, pourrait être mis en œuvre pour rémunérer les pêcheurs pour les efforts consentis envers l'amélioration des services environnementaux de l'AMP du Prêcheur. Les PSE ne servent pas directement au financement du fonctionnement de la réserve, mais à rémunérer les pêcheurs pour les efforts consentis envers l'amélioration des services écosystémiques des aires marines protégées ; cela permet de compenser la diminution de l'activité de pêche tout en associant les pêcheurs au processus de conservation des habitats et d'utilisation durable des ressources halieutiques.

Le présent article expose en préalable un état des lieux du volume et des sources de financement public des zones naturelles dans l'espace métropolitain et dans l'outre-mer français. Il détaille ensuite les principales sources de revenus potentielles étudiées, en particulier, l'évaluation des options et les recommandations qui en découlent sont détaillées. Puis, sont présentées d'autres pistes de financement pour lesquelles un travail d'investigation est requis. Enfin, le concept de paiement pour les services environnementaux, ainsi que leur applicabilité dans le cadre du fonctionnement de la RNR du Prêcheur, sont détaillés.

2 Financement public et fiscalité des espaces naturels français

Le système actuel de budget public affecté à la protection des espaces naturels français de métropole et d'outre-mer vise à améliorer la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, ainsi qu'à sauvegarder les habitats naturels. Il a également pour vocation, lorsque

l'état de santé et de vulnérabilité des espaces naturels le permet, de servir à l'aménagement des espaces en vue de l'ouverture au grand public.

2.1 Financements publics en faveur des espaces naturels protégés

Selon le Code français de l'environnement, qui s'applique en Martinique, la protection et le financement des espaces naturels protégés sont une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Les espaces naturels protégés français sont donc actuellement financés quasi — exclusivement par le secteur public. Le financement privé, grâce aux fondations et au mécénat d'entreprise, est plus aléatoire, tandis que l'autofinancement, issu de recettes privées d'exploitation, reste marginal.

Les financements publics d'État affectés à la protection des milieux marins et littoraux français sont estimés à 74 millions d'euros (*cf.* tableau 1). Ceux-ci sont toutefois très largement sous-estimés : aux dotations de l'État s'ajoutent en effet les budgets consacrés aux politiques en faveur de la préservation de l'environnement par les collectivités territoriales (ces budgets près de quatre fois supérieurs au budget de l'État).

2.2 Taxes et redevances liées à l'exploitation ou l'utilisation d'espaces naturels

L'État obtient la quasi-totalité de ses revenus des prélèvements obligatoires (impôts, taxes, redevances, etc.). Ceux des collectivités régionales proviennent à la fois des versements de l'État ou sont induits par le régime de fiscalité propre (par exemple, la taxe d'aménagement dont une partie est affectée aux espaces naturels).

Le code de l'environnement souscrivant au principe « pollueur-payeur », la fiscalité de l'environnement utilise les taxes et les redevances pour prévenir ou punir les comportements dommageables aux espaces naturels. Les recettes des taxes visent à rémunérer un service public fourni par l'État ou les collectivités, celles des secondes le fournisseur privé (ici les écosystèmes marins) d'un service rendu aux usagers (certaines redevances fonctionnant toutefois comme des écotaxes, la distinction entre les deux paiements ne correspond pas toujours à cette définition) (*cf.* encadré 1).

La législation française distingue trois principes de fiscalisation des espaces naturels, qui répondent à trois objectifs distincts :

- Compenser l'exploitation des ressources naturelles ;
- Compenser les nuisances et dommages occasionnés aux écosystèmes ;
- Compenser l'utilisation du domaine marin.

Afin d'avoir une meilleure vision de leur importance respective, la présentation des taxes et redevances liées à l'utilisation et l'exploitation des ressources naturelles est structurée ci-après en fonction du volume des recettes qu'elles génèrent.

2.2.1 Les redevances au titre de l'utilisation ou la consommation de la ressource en eau

La majorité des recettes fiscales liées aux espaces naturels dépendent des politiques de gestion de l'eau : plus des neuf dixièmes du budget et des ressources fiscales affectées aux espaces naturels proviennent des redevances et des taxes perçues par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les agences et offices de l'eau ; elles s'élèvent à 1,9 milliards d'euros selon Badré et Duranthon (2010). En comparaison, les milieux marins, et dans une moindre mesure, la biodiversité terrestre, font figure de parent pauvre.

L'Office de l'eau de Martinique, au même titre que les autres agences de l'eau, perçoit un certain nombre de redevances au titre de l'utilisation ou la consommation de la ressource en eau,

qu'elle consacre à des actions pour favoriser un meilleur usage de l'eau sur le territoire (article L213-10 du code de l'environnement).

2.2.2 Les redevances de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public

L'État tire par ailleurs des redevances de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public. Sur l'espace maritime, cela comprend par exemple les droits de pêche et de chasse, le produit des exploitations des cultures marines, les produits des extractions, les droits de passage aux exploitants des réseaux de télécommunications. Les recettes correspondantes s'élevaient à près de 300 millions d'euros en 2010.

2.2.3 La taxe d'aménagement

À l'échelle des collectivités territoriales, les mesures fiscales visant à lever des ressources en faveur des espaces naturels protégés appartiennent majoritairement aux départements, par la taxe d'aménagement. Anciennement Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS), elle vise principalement à générer des ressources pour financer les actions en faveur de la biodiversité. Régie par le code de l'urbanisme, elle assujettit les projets de construction, de reconstruction, d'agrandissement de bâtiments, et autres aménagements soumis à permis ou à déclaration. Facultative, elle a cependant permis une importante réserve financière évaluée à 269 millions d'euros en 2010 (République française, 2011). Ce solde net s'explique par une sous-utilisation et un report récurrent d'une année sur l'autre des produits générés par cette taxe.

Son taux est très variable selon les départements, mais elle ne peut excéder 2 % de la valeur des ensembles immobiliers. En 2009, sur les 95 départements métropolitains et les 4 DOM, 9 départements n'avaient pas institué la TDENS, 20 avaient mis en place un taux de 2 %, 16 un taux entre 1 et 2 %, 34 taux de 1 %, et 21 un taux inférieur à 1 %. Parmi les dépenses retracées, la TDENS est employée majoritairement pour l'aménagement et l'entretien des espaces naturels sensibles — le reste est consacré à l'acquisition de ces espaces ou est reversé à une autre collectivité.

2.2.4 La taxe de séjour

Certaines taxes ne sont pas directement affectées aux espaces naturels, mais leur emploi y est lié par le biais de l'activité touristique qui en dépend. Pour les communes et les groupements de collectivités à fiscalité propre, la taxe de séjour (article L2333 – 26 à 46 du code général des collectivités territoriales) est généralement affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique du territoire. Toutefois, certaines communes l'ont instituée au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe peut être affecté, sous réserve des dispositions de l'article L. 2231-14, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. La loi prévoit que lorsque ces communes sont situées dans leur intégralité ou en partie sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe de séjour peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc dans le cadre d'une convention. La taxe de séjour a rapporté 158 millions d'euros pour les communes et 45 millions d'euros pour les groupements de collectivités à fiscalité propre en 2010.

2.2.5 Les autres taxes

D'autres taxes sur l'exploitation ou l'utilisation des espaces naturels existent, même si elles sont moins substantielles. Elles sont affectées à d'autres personnes morales que l'État. Dans le secteur de la protection de l'environnement, celles qui ont rapporté les plus importantes recettes fiscales moyennes en 2010 (République française, 2011) sont :

- La taxe générale sur les activités polluantes TAGP (article 266 du code des douanes) pour 489 millions d'euros dont une partie bénéficie à l'ADEME ;
- Le prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles (158 millions d'euros) destiné au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ;
- Les redevances cynégétiques qui servent principalement l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (70 millions d'euros) ;
- Le droit de francisation et de navigation qui profite au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres notamment (39 millions d'euros) ;

Enfin, certaines taxes reflètent la compensation des nuisances générées par le transport de passagers, mais génèrent des recettes bien moindres. Par exemple, la taxe sur les passagers embarqués à destination des espaces naturels protégés (article 285 quater du code des douanes) a généré moins d'un million d'euros de recettes en 2010 que se sont partagés le Conservatoire du Littoral, le parc naturel marin de Port-Cros, l'Office national des forêts, les collectivités concernées, etc. Pour les collectivités territoriales d'outre-mer spécifiquement, la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués (article 285 ter du code des douanes) est destinée aux sites naturels classés ou inscrits, aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux sites du CELRL ou aux ports desservants exclusivement ou principalement un des espaces protégés mentionnés ci-dessus, mais sans y être inclus. En 2010, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion réunies en ont tiré 8 millions d'euros.

3 Intérêts et limites d'une taxe comme financement complémentaire de la future RNR du Prêcheur

Les RNR relèvent de la compétence de la Région. Depuis la démarche de classement jusqu'à la mise en œuvre du plan de gestion et l'organisation des animations, la Région accompagne donc techniquement et financièrement le propriétaire ou l'organisme gestionnaire de l'espace naturel protégé (ou en cours de classement). Selon les dispositions prescrites par son règlement d'intervention, elle peut subventionner une part des dépenses de fonctionnement et d'investissement (action de restauration, préservation et valorisation) — jamais la totalité.

La Région fait appel exclusivement à son budget, abondé par l'Etat, pour financer la gestion des RNR (au contraire des Départements par exemple qui ont la possibilité d'utiliser le produit de la taxe d'aménagement). Le recours à la fiscalisation comme complément de financement de la RNR du Prêcheur suppose d'étudier les freins et les opportunités de la mise en place d'un tel dispositif, ainsi que la définition de l'assiette, de la géographie ou du taux.

3.1 Les options possibles de mise en place de taxes comme financement partiel

Les options pour la mise en œuvre d'une (ou de) taxe(s) pour financer partiellement la RNR de Prêcheur s'inscrivent dans trois démarches distinctes :

- L'introduction d'une nouvelle taxe/redevance ;
- L'affectation d'une taxe existante en partie ou en totalité au financement de la réserve ;
- L'élargissement du taux d'une taxe existante afin d'y inclure le financement de la réserve.

Ces trois démarches déterminent le cadre général de mise en place de la taxe. Pour chaque démarche, il est possible d'envisager différents régimes de taxes et redevance, au regard de :

- La population d'assujettis : les populations concernées peuvent inclure les touristes de séjour, les usagers des écosystèmes marins, les entreprises polluantes ou ayant un impact négatif sur les écosystèmes marins ;
- L'échelle géographique : l'échelle d'intervention de la taxe peut être locale et circonscrite à la commune du Prêcheur (et éventuellement des communes voisines de Saint-Pierre et Trois-Rivières) ou régionale et étendue à l'ensemble de la Martinique. Dans le premier cas, les taxes visent uniquement les usagers du milieu marin ou du bassin versant de la commune du Prêcheur. Elle permet une réduction efficace des pressions d'origine marine et terrestre qui s'exercent sur les écosystèmes marins du Prêcheur. Le second cas élargit le régime de fiscalisation aux utilisateurs de l'espace régional tout entier. Elle fait appel à la responsabilisation et à la prise de conscience des enjeux environnementaux par l'ensemble des usagers de l'île.

À partir de ces critères, 24 taxes, redevances et droits d'entrée ont été imaginés (tableau 2). Une partie de ces taxes semble a priori peu applicable dans le cas de figure de la RNR de Prêcheur (cases surlignées en rouge dans le tableau 2). La décision d'écarter ces taxes a priori découle de la conjonction évaluée de : l'acceptabilité sociale de la taxe, des difficultés législatives pour la mise en place de cette taxe, de l'injustice ou de problème d'équité créé par la taxe, etc. Par exemple, une nouvelle taxe sur les activités polluantes de Martinique ayant des impacts sur les écosystèmes marins uniquement pour financer la réserve de Prêcheur aurait pour conséquence une opposition importante des entreprises installées loin du nord-ouest de la Martinique et n'ayant pas d'impact négatif a priori sur cette zone.

Une dizaine d'autres taxes paraissent plus réalisables et méritent une analyse plus approfondie de leur faisabilité (cases surlignées en vert dans le tableau 2). Les avantages et inconvénients de la mise en place de ces taxes sont présentés dans le tableau 3.

3.2 Analyse comparée de la faisabilité de mise en œuvre

Afin de les comparer, les dix options retenues sont analysées qualitativement au travers de six critères :

- Facilité de mise en œuvre : ce critère dépend des conditions d'institution de la taxe, du plus facile (élargir l'assiette ou le taux d'une taxe existante à la gestion de la future RMR du Prêcheur), affecter une partie d'une taxe existante à la gestion de la future RMR du Prêcheur, au plus contraignant (introduire une nouvelle taxe dont le produit sera reversé à l'organisme gestionnaire pour la gestion de la future RMR du Prêcheur) ;
- Acceptabilité : Ce critère traduit la réponse des usagers et non-usagers à la mise en œuvre de la taxe. Il est fortement lié à la bonne lisibilité de l'objectif de la taxe. Il augure par ailleurs les besoins en communication et en information qui doivent accompagner la mise en place de la taxe (plus l'acceptabilité est faible, plus les actions de communication doivent être travaillées, ciblées) ;
- Génération de revenus : ce critère exprime le potentiel de la taxe à générer des revenus pour la RNR ; en fonction du choix de l'assiette et de la population d'assujettis ; plus l'assiette et la population seront larges, plus la contribution de la taxe au financement partiel de la RNR sera élevée ;
- Pérennité : ce critère évalue la durée de vie envisagée de la taxe ; les taxes peuvent ainsi être transitoires ou pérennes, en fonction de leur objectif surtout, par exemple une taxe sur les pratiques de pêche destructrices qui vise à éliminer ces pratiques à moyen terme et non à les faire perdurer pour continuer de taxer ces activités ;

- Résilience au contexte économique : ce critère anticipe les conséquences des risques relatifs aux aléas économiques sur la perception des recettes de la taxe, et offre une meilleure visibilité sur la stabilité du financement de la RNR ;
- Sélectivité des assujettis : ce critère reflète le nombre et la diversité des assujettis à la taxe ; sous peine de mauvaise acceptabilité sociale et de risque économique, la taxe envisagée ne doit pas, dans la mesure du possible, être restreinte à une unique catégorie socioprofessionnelle.

Les taxes retenues pour avoir un potentiel intéressant pour compléter le financement de la future RNR du Prêcheur sont analysées qualitativement selon ces six critères. Les résultats sont présentés dans le Tableau 4 : une étoile signifie « peu » ou « faible » ; deux étoiles signifient « beaucoup » ou « fort ». La couleur rouge signifie « négatif » et la couleur vert « positif ».

3.3 Quelle(s) option(s) retenir ?

À partir des éléments d'analyse précédents, il est possible d'ordonner les dix options retenues. En affectant un score par classement des critères d'analyse comparée du tableau 4 (+1 par étoile verte et -1 par étoile rouge), la faisabilité de chacune des options est estimée relativement (Tableau 5).

L'évaluation générale de faisabilité montre un intérêt certain à faire peser le poids de la fiscalisation sur les activités de loisirs locales, par le biais de l'institution d'une nouvelle redevance. Les deux options qui cumulent le plus de points sont la redevance sur les activités de plaisance et de promenade (8 points) et la redevance sur les activités de plongée (7 points). Outre l'apport financier pour la gestion de la RNR du Prêcheur, ces deux options ont également la vertu d'offrir un outil pour réguler l'usage des écosystèmes marins. À cet égard, elles fonctionnent comme un droit d'entrée (Voltaire *et al.*, 2011). À la différence toutefois qu'elles sont mieux acceptées en France, le principe du droit d'entrée faisant face à des contraintes juridiques (cf. droit du domaine public) et sociales (tradition de l'accès libre et gratuit à la nature) (Vourc'h et Natali, 2000). Il faut toutefois souligner les difficultés possibles d'instauration d'une nouvelle redevance dans le contexte économique actuellement déprimé.

L'élargissement de la taxe d'aéroport paraît être une option intéressante également (7 points). Sa mise en place peut être difficile, car il s'agit d'un élargissement de la taxe qui ne profite pas directement à la gestion de l'aéroport. Mais les revenus générés peuvent être très importants compte tenu de la fréquentation de l'aéroport Aimé Césaire.

L'affectation d'une partie de la taxe de séjour prélevée sur l'ensemble des hébergeurs de la Martinique s'avère également pertinente, avec un score de 6 points. Cette option offre une meilleure répartition de la charge fiscale qu'une redevance strictement locale, qui risquerait de pénaliser l'attractivité de la commune du Prêcheur.

Moins intéressantes sont les options qui proposent d'instaurer une taxe sur les activités polluantes du bassin versant et, à l'échelle régionale, d'affecter une part de l'octroi de mer ou encore d'élargir la taxe sur les transports (1 ou 2 points). L'introduction d'une taxe sur les activités extractives dans la zone, ou de taxes destinées à financer la RNR explicitement auprès des touristes ou des résidents de la commune se révèle être parmi les moins avantageuses des options retenues. Pourtant, ces faibles scores, au regard de l'objectif de génération de revenus complémentaire pour la RNR, ne doivent pas masquer l'avantage en matière de gestion des écosystèmes marins et des activités associées de ces dernières options. Ainsi, une taxe sur les activités destructrices ou polluantes réduit les pressions sur les écosystèmes de la réserve et encourage les pratiques vertueuses pour l'environnement.

3.4 Quelles recettes espérer ?

Avec environ 18 000 plongées par an dans la zone du Prêcheur pour une quinzaine de clubs (Failler *et al.*, 2010), la mise en place d'une redevance pourrait générer entre 36 000 et 90 000 euros annuels. Pour mémoire, l'enquête préalablement menée auprès des visiteurs de Martinique avait montré la possibilité d'augmenter le prix à payer de 2 à 5 euros par plongée dès lors que des poissons ou des mammifères marins spectaculaires peuvent être observés, pour une plongée d'un prix moyen de 40 euros (Borot de Battisti *et al.*, 2011). Cette fourchette équivaut à l'institution d'une redevance dont le taux se situerait entre 5 et 12,5 %.

L'instauration d'un élargissement de la taxe d'aéroport de 1 euro destiné à financer les réserves marines régionales permettrait, avec un flux de passagers de 1,6 million en moyenne pour les trois dernières années, de générer un revenu de 1,6 million d'euros.

Avec 1500 excursionnistes par an en moyenne qui visitent la zone du Prêcheur en bateau-taxi ou bateau de promenade, l'instauration d'une redevance sur les excursions pourrait rapporter environ 3000 euros par an (pour un consentement à payer évalué à 2 euros par excursion). Cette estimation relativement faible ne prend pas en compte, faute d'évaluation de leur nombre, les visiteurs plaisanciers sur la zone du Prêcheur. Il s'agit d'une recette potentiellement importante, sachant que le nombre de plaisanciers est estimé à près de 40 000 par an sur l'ensemble de la Martinique.

Sur la base annuelle de 19 000 touristes de séjour sur le territoire de la commune du Prêcheur, l'affectation d'une partie de la taxe de séjour prélevée sur l'ensemble des hébergeurs de la commune engendrerait un revenu de 3800 euros par an pour 0,20 € et 7600 euros par an pour 0,40 €. Les communes voisines (Saint-Pierre, Grand Rivière, le Carbet, etc.) pourraient également réserver une partie de leur taxe de séjour pour financer la réserve. Cette contribution solidaire des communes voisines pourrait générer plusieurs dizaines de milliers d'euros.

4 Les paiements pour les services environnementaux

La mise en place d'une AMP se traduit par une diminution des activités des pêcheurs, peu ou pas compensée. Afin de maintenir leur activité, les pêcheurs ont tendance à augmenter l'effort de pêche dans le territoire non protégé, ce qui va à l'encontre de l'effort de conservation de l'AMP. Il convient donc de trouver un moyen de compenser cette perte de territoire sans augmenter l'effort de pêche. De plus, l'évincement des pêcheurs des AMP se traduit par une perte de connaissance pour la société en général, les pêcheurs ayant une connaissance empirique de l'écosystème marin transmise de manière ancestrale. Or cette connaissance est primordiale pour anticiper les conséquences des changements globaux sur les écosystèmes marins et côtiers des îles de la Caraïbe. La connaissance traditionnelle des pêcheurs peut également être mise à profit pour le maintien ou l'amélioration des milieux littoraux. Cela peut être fait de manière concomitante aux activités de pêche. Il ne s'agit pas de reconverter les pêcheurs en protecteurs de la nature ; non, il s'agit bien plus de les associer au processus de conservation des habitats et d'utilisation durable des ressources halieutiques. De la sorte les deux fonctions, pêche et protection, deviennent indissociables.

Il s'agit dès lors de développer un mécanisme simple où les pêcheurs peuvent être rétribués pour les efforts consentis envers l'amélioration des services écosystémiques des aires marines protégées. Ce constat justifie une réflexion sur les « paiements pour les services environnementaux » ou PSE. Le concept de PSE émerge dans les années 1990 (Meral, 2010), notamment avec la mise en place du programme des PSE au Costa Rica qui protège jusqu'à aujourd'hui 25 000 hectares de forêt. Ce n'est cependant qu'à partir de 2002 que les PSE connaissent une véritable montée en puissance grâce à deux ouvrages publiés par Landell-Mills et Porras, et par Pagiola, Bishop et Landell-Mills. Même si la définition des PSE est aujourd'hui

encore sujette à controverses, celle établie par Wunder (2005) est communément acceptée. Elle définit un PSE comme une transaction volontaire où un service écosystémique précis est « acheté » par (au moins) un individu consommateur à (au moins) un individu fournisseur, si et seulement si le fournisseur garantit la production de ce service. Conçus dans une logique de marché, les échanges volontaires entre les fournisseurs et les bénéficiaires des services peuvent ainsi faire l'objet de négociations, obligeant toutefois les fournisseurs à s'engager dans des activités d'usage spécifiques et à tenir compte de la demande pour fixer leur prix. Par ailleurs, la compensation s'effectue dans une « logique d'additionnalité », la présence du service devant apporter un gain à la biodiversité, et dans une « logique de conditionnalité » assurant l'effectivité du service, sa fourniture devenant obligatoire pour obtenir le paiement (Froger *et al.*, 2012).

Plusieurs programmes de PSE similaires à celui du Costa Rica ont été mis en place, notamment au Mexique (protection d'environ 2 millions d'hectares de forêt). Cependant, la grande majorité des initiatives de PSE sont instaurées à une plus petite échelle. Ainsi, de nombreux projets de programmes de PSE à échelle nationale ou à échelle d'un bassin versant sont en cours de mise en place ou d'élaboration (World Bank, 2009). À l'heure actuelle, aucun programme de PSE n'a été mis en place pour les écosystèmes marins et côtiers. La mise en place des PSE au Prêcheur serait donc une action pionnière qui pourra, si elle est un succès, être reproduite dans d'autres AMP.

Derrière l'appellation de PSE se dresse un mécanisme simple qui consiste à rétribuer les actions de ceux qui améliorent (ou ne provoquent pas une diminution de) la qualité des services écosystémiques ; les contributeurs étant les usagers. En d'autres termes, les pêcheurs peuvent être rémunérés pour les actions effectives en faveur de la biodiversité ainsi que pour la connaissance qu'ils mettent au service de la gouvernance des AMP. Dans le premier cas, ce sont les usagers directs (plongeurs, plaisanciers, excursionnistes, baigneurs, etc.) qui vont contribuer à la rétribution des actions des pêcheurs ; dans le second cas, c'est la société de manière générale qui est redevable (par l'entremise de l'AMP), car les aires protégées constituent des lieux où la résistance aux changements globaux est plus forte que celle des aires non protégées, présentant ainsi une plus grande capacité de résilience. Le mécanisme de PSE est d'autant plus pertinent qu'il génère des financements pour des activités envers la biodiversité qui n'existeraient pas autrement. Il est en outre durable au sens où il est fondé sur l'intérêt propre des pêcheurs et des usagers et non pas sur le bon vouloir du gouvernement ou des organisations non gouvernementales. Il est d'autant plus durable qu'il présente un bilan net positif tant pour les individus que pour la société dans son ensemble.

Une enquête a été menée auprès des pêcheurs du Prêcheur en 2015 et 2016. L'échantillon étudié, qui comprend 16 pêcheurs, représente environ 50 % de l'effectif des pêcheurs déclarés en activité. Il se caractérise par une diversité d'appartenance, assurant un large spectre de réponses et un accès aux différentes catégories existantes au sein du groupe professionnel. Il faut souligner toutefois qu'une partie des pêcheurs farouchement opposés à la création de l'AMP n'a pas souhaité être interrogée. Les connaissances des pêcheurs sur le milieu marin sont issues d'une présence quotidienne en mer et de la transmission des données par les pairs au cours de l'apprentissage du métier. Elles sont présentées de manière très synthétique dans le tableau 6. Elles peuvent être valorisées dans le cadre de l'écotourisme, où ce sont les usagers directs qui contribuent à la rétribution des actions des pêcheurs, ou dans le cadre du suivi scientifique et plus généralement de la gestion de l'AMP.

La connaissance des pêcheurs englobe à la fois des éléments de savoir local (lieux de nurserie par exemple) et global (comme le changement climatique), observés à une échelle temporelle longue puisque certains exercent depuis plus de 30 ans. Grâce à cette connaissance empirique

fine, ils sont capables d'interpréter des processus écologiques à l'œuvre dans le milieu marin en posant des hypothèses qu'ils peuvent ensuite vérifier in situ. Cet exercice est essentiel pour qui veut apprécier l'évolution du milieu marin, ses capacités d'adaptation et de résilience face aux changements climatiques. Cette vision intégrée de l'écosystème marin peut ainsi être mise à profit pour le suivi scientifique et plus généralement la gestion de l'AMP du Prêcheur ainsi que pour tout type d'action favorable à la restauration, le maintien et l'amélioration de la biodiversité en général (par le truchement d'une sensibilisation du monde éducatif).

Bien que l'AMP du Prêcheur ait été officiellement créée par délibération du Conseil Régional de Martinique le 14 octobre 2014, aucune structure de gestion n'existe à ce jour pour la faire fonctionner. Les PSE ne peuvent donc pas être mis en place. Cependant, lorsqu'une gestion effective sera établie, leur application devrait permettre aux pêcheurs de contribuer à la préservation d'un bien commun. De la sorte, les PSE peuvent agir comme catalyseurs et faire apparaître les AMP comme des moyens de valorisation du métier de pêcheur.

5 Conclusion

L'analyse de faisabilité de la fiscalisation comme revenu complémentaire de la RNR du Prêcheur démontre la pertinence de l'élargissement de la taxe d'aéroport pour le financement de la RNR. Cette analyse démontre également les avantages de l'institution d'une nouvelle redevance sur les activités touristiques liées à la jouissance des écosystèmes marins de la zone : la plaisance et la promenade d'une part, et la plongée d'autre part. L'affectation d'une partie de la taxe de séjour, collectée au profit de la gestion des RNR de la Martinique apparaît aussi comme une option intéressante.

L'estimation de l'apport financier généré par les quatre taxes présentées serait de l'ordre de 1,6 à 1,7 million d'euros. Ce revenu sera probablement voué à être augmenté pour les taxes prélevées localement avec la mise en place de la RNR, dont le label fonctionnera comme un gage de qualité et donc d'attractivité auprès des visiteurs. Pour les taxes régionales en revanche (taxe d'aéroport au premier chef), cette participation sera diminuée avec la création possible d'autres réserves marines régionales en Martinique.

Toutefois, le choix définitif de l'option à retenir requiert une analyse opérationnelle fouillée, comprenant notamment le calendrier de réalisation, les coûts associés à la collecte ainsi que les résultats et un bilan prévisionnel. En particulier, la réalité du contexte institutionnel, contraint budgétairement, oblige à compter avec des ressources limitées et sans garantie de pérennité. Elle nécessite dans tous les cas d'optimiser au maximum l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources. Pour cela, une analyse fine des besoins de financement de la future réserve au démarrage puis pour la gestion à moyen terme semble indispensable, en parallèle de la réflexion sur les sources potentielles. Il faut enfin rappeler que, quelle que soit l'option retenue, aucune intervention ne pourra réussir sans avoir préalablement concerté l'ensemble des acteurs.

Enfin, la mise en œuvre d'une gestion durable des ressources marines suppose le développement de systèmes concrets de gratification, tels que les paiements pour les services environnementaux, assurant la reconnaissance et la valorisation des savoirs et des acteurs qui les détiennent, ici les pêcheurs. Ces mécanismes de compensation doivent pouvoir prendre en compte deux types de services environnementaux rendus par les pêcheurs. Le premier, repose sur un engagement vis-à-vis de la protection du milieu marin et suppose un changement de pratiques. Le bénéficiaire direct est la biodiversité. Le second service consiste à exploiter les savoirs détenus en s'impliquant dans les opérations de gestion durable des ressources, à court et moyen terme. Le bénéficiaire est la société (plus globalement l'humanité) et plus précisément les destinataires des services rendus que sont les acteurs institutionnels, les autres

usagers de la mer et les populations locales. Dans tous les cas, ces gratifications doivent répondre à des exigences de justice et de redistribution équitables.

6 Références

Badré M. et Duranthon J.P., 2010, Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Rapport n° 007182-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000592/0000.pdf>)

Borot de Battisti A., Binet T. et Failler P., 2012, *Création de la réserve marine régionale du Prêcheur : Étude de faisabilité de la mise en place de taxes pour financement partiel de la gestion de la réserve du Prêcheur*, Rapport pour le Conseil Régional de la Martinique, Fort-de-France, Martinique, 22 p.

Chen, Jyun-Long, Jun-Yu Chen, Ching-Ta Chuang, Hsueh-Jung Lu, Hsiang-Hsi Liu, et Yu Shang Lin. 2014. « Developing a co-management financing mechanism to enhance the financial sustainability of marine protected areas in Taiwan ». *Marine Policy* 48 (septembre): 126- 33. doi:10.1016/j.marpol.2014.03.022.

Failler P., Binet T. et Borot de Battisti A., 2011. *Création de la réserve marine régionale du Prêcheur : Diagnostic socio-économique des écosystèmes marins et côtiers*. Rapport pour le Conseil Régional de la Martinique, Fort-de-France, Martinique, 93 p.

Froger G., Méral P., Le Coq J-F., Aznar O., Boisvert V., Caron A. et Antona. M. 2012 — « Regards croisés de l'économie sur les services écosystémiques et environnementaux », *Vertigo* - [En ligne], Volume 12 numéro 3, mis en ligne le 15 décembre 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/12900> ; DOI : 10.4000/vertigo.12900.

IUCN, 2010. *Analyse des mécanismes de financement des aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest — Proposition de renforcement de leur durabilité*. TOME 3 : Le financement durable des aires protégées terrestres et marine : principes, mécanismes et expériences. The Environment and Development Group, Oxford, UK

Le Grenelle de la Mer, n.d. *Droits d'usage des mers, financement, fiscalité*. Rapport final du Comité opérationnel n°5 (<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/IMG/pdf/G5.pdf>)

Méral, Philippe. 2010. « Les services environnementaux en économie : revue de la littérature ». *Programme SERENA, Document de travail*, n° 2010- 05 : 50.

Muradian R., Corbera E., Pascual U., Kosoy N. & May P. H. 2010 – Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, 69:1202–1208.

Pelosse H., Painault P., Laurent W. et Laurent J., 2011. *La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2020*, Rapport pour l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2011/2011-M-050-01.pdf)

World Bank. 2009. *Environment matters at the World Bank : valuing coastal and marine ecosystem services*. Washington, DC: World Bank. Pages 14 – 17

Reid-Grant, Kimesha, et Mahadev G. Bhat. 2009. « Financing marine protected areas in Jamaica: An exploratory study ». *Marine Policy* 33 (1): 128- 36.

République française, 2011. *Evaluation des voies et moyens — Tome I, Recettes. Projet de loi de finances pour 2012* (<http://www.performance-publique.budgenret.gouv.fr/farandole/2012/pap/pdf/VMT1-2012.pdf>)

Semaphores, 2010, *Etude sur les budgets de fonctionnement des Parcs naturels régionaux de France*, Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France

Thur, Steven M. 2010. « User fees as sustainable financing mechanisms for marine protected areas: An application to the Bonaire National Marine Park ». *Marine Policy* 34 (1): 63- 69.

Voltaire L., Nassiri A., Bailly D. et Boncoeur J., 2011. Effet d'une taxe et d'un droit d'entrée sur les consentements à payer des touristes pour de nouvelles réserves naturelles dans le golfe du Morbihan, *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 92 (2), 183-209

Vourc'h A. et Natali J.-M., 2000. *Sites naturels. Contribution du tourisme à leur gestion et à leur entretien*, Les cahiers de l'AFIT — Guides de savoir-faire, 140 p.

Wunder S. 2005 — *Payments for environmental services: some nuts and bolts*. CIFOR Occasional paper, n°42.