



Inspection générale
des finances

Conseil général
de l'environnement et
du développement durable

Conseil général
de l'agriculture, de l'alimentation
et des espaces ruraux

N° 2013-M-039-02

N° 008883-01

N°13049

RAPPORT

Les redevances d'occupation du domaine public maritime naturel

Établi par

Jean-Michel CHARPIN
Inspecteur général
des finances

Denis CLÉMENT
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Michel de GALBERT
Ingénieur général
des ponts, des eaux et
des forêts

Benoît WEYMULLER
Ingénieur en chef
des ponts, des eaux et
des forêts

SYNTHÈSE

Le domaine public maritime naturel est le plus vaste domaine public français. Espace remarquable faisant le lien entre terre et mer, sensible au plan environnemental, fortement convoité et sollicité, il constitue un bien commun précieux pour la nation. Il obéit au principe d'accessibilité à tous, et les occupations et usages particuliers sont restreints, soumis à autorisation de l'État (délivrée par les directions départementales des territoires et de la mer, DDTM) et au paiement d'une redevance (fixée par les directions départementales des finances publiques, DDFiP).

Dans le cadre du mandat qui lui avait été confié, la mission a porté une attention particulière à l'état des lieux, à la rationalisation des redevances et à leur « verdissement ». Elle s'est déplacée dans trois départements côtiers et a suscité l'envoi par France Domaine d'un questionnaire spécifique à l'ensemble des DDFiP concernées.

Actuellement, une large marge d'initiative est laissée aux DDFiP pour la fixation du tarif des redevances. Celles-ci y procèdent de façon attentive et professionnelle, mais arrêtent des barèmes différant fortement d'un département à l'autre. De plus, le principal système d'information utilisé pour l'émission des titres (GIDE) n'est pas adapté à un suivi efficace et ne permet pas de faire de synthèses locales ni nationales.

L'ensemble des redevances perçues sur le domaine public maritime en 2013 s'établit à environ 27,3 M€ et concerne les constructions pérennes (10 M€), les plages (6,4 M€), les cultures marines (3,5 M€), les mouillages (3,3 M€), les extractions de matériaux (2,7 M€), les éoliennes marines (0,3 M€) et divers autres occupations ou usages (1,1 M€). Leur traitement a requis 22,5 personnes en équivalents temps plein (DDFiP) et la gestion même du domaine public maritime a mobilisé 185 personnes et environ 5 M€ de dépenses (DDTM), moyens estimés au total à 21,3 M€.

Les redevances sur les constructions sont relativement hétérogènes et parfois d'un montant faible. Celles des plages concédées sont très hétérogènes et certains dysfonctionnements sont observés. Les cultures marines ont un régime de concession encadré au plan national. Les redevances de mouillage des bateaux ne varient pas au sein d'un même département et sont encore nombreuses à être traitées individuellement par l'État. Les extractions de matériaux et les éoliennes en mer sont soumises à redevance ainsi qu'à des taxes complémentaires spécifiques. Redevances et taxes sont à définir pour les usages se situant au-delà des 12 milles marins.

L'encadrement juridique des redevances ne tient actuellement pas compte des effets sur l'environnement. L'analyse économique ne fait pas ressortir d'éléments conduisant à privilégier une affectation particulière des redevances ; en revanche, une affectation à des actions environnementales littorales ou marines serait un facteur d'acceptation sociale. L'analyse environnementale montre que les impacts environnementaux des occupations et usages du domaine public maritime sont essentiellement régulés par le régime d'autorisations individuelles et non par le montant des redevances ; la gestion du domaine public maritime implique – avec ses coûts afférents – un suivi technique et administratif exigeant lié aux enjeux environnementaux et aux pressions qui s'y exercent.

Des préconisations sont plus particulièrement formulées pour le système d'information, la rationalisation des redevances (notamment la coordination par façade), l'équité et la transparence des redevances sur les concessions et sous-concessions de plages, et pour la généralisation des gestions groupées pour les mouillages et pour les plages (évitant à l'État de gérer des autorisations individuelles dans ces domaines). Une prise en considération des

Rapport

coûts environnementaux dans le montant des redevances apparaît justifiée pour les activités à impact modéré non soumises à taxe complémentaire spécifique, allant de pair avec une évolution juridique ou jurisprudentielle du concept de redevance domaniale. Le rapport ne prend pas position en faveur d'une affectation particulière des recettes des redevances, mais fait observer l'argument de l'acceptation sociale mentionné précédemment et la nécessité de consacrer les moyens nécessaires à la gestion d'un tel espace public, sur lequel se concentrent autant de pressions et d'enjeux environnementaux, culturels, économiques et sociaux.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'APPROCHE RETENUE PAR LA MISSION.....	2
1.1. La lettre de mission couvre l'ensemble des interrogations actuelles concernant le domaine public maritime naturel.....	2
1.2. La mission a mis l'accent sur l'état des lieux, la rationalisation des redevances et leur « verdissement »	2
1.3. Les visites sur le terrain faites par la mission montrent une large marge d'initiative laissée aux services départementaux	3
1.4. Des redevances à faible rendement actuellement, mais aussi à faible coût	5
2. LE DOMAINE PUBLIC MARITIME NATUREL ET SES REDEVANCES	7
2.1. Le domaine public maritime naturel, le plus vaste domaine public français, est un bien commun précieux pour la nation	7
2.1.1. <i>Une gestion étatique très déconcentrée.....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Des principes immuables d'accessibilité à tous et de permanence.....</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>Certaines activités restent néanmoins possibles, mais limitées et organisées</i>	<i>10</i>
2.1.4. <i>Une gestion directe, le plus souvent, qui peut être concédée ou décentralisée.....</i>	<i>11</i>
2.1.5. <i>Les occupations privatives</i>	<i>11</i>
2.1.6. <i>Des redevances proportionnées aux avantages de l'occupation</i>	<i>12</i>
2.2. Les redevances perçues représentent 27 millions d'euros	12
2.3. Les redevances d'occupation du DPM par des constructions et ouvrages pérennes (hors cultures marines et éoliennes), terrains, réseaux... sont relativement hétérogènes et parfois faibles	14
2.4. En France, il n'y a pas de plages privées, mais il y a des plages concédées.....	15
2.4.1. <i>Comment les plages sont-elles être concédées ?.....</i>	<i>16</i>
2.4.2. <i>Des tarifs très hétérogènes, et des dysfonctionnements</i>	<i>17</i>
2.5. Les redevances des mouillages ne varient pas au sein d'un même département et sont encore nombreuses à être traitées individuellement par l'État	18
2.6. Les cultures marines : un statut proche de l'agriculture	19
2.6.1. <i>Un régime de concession encadré au niveau national</i>	<i>19</i>
2.6.2. <i>Des tarifs très modérés et quelques dysfonctionnements</i>	<i>20</i>
2.6.3. <i>Exonérations.....</i>	<i>20</i>
2.6.4. <i>Droit de passage et pollution visuelle</i>	<i>20</i>
2.6.5. <i>Pollutions extérieures</i>	<i>20</i>
2.7. Des activités économiques qui relèvent aussi de logiques et de régimes administratifs différents	21
2.7.1. <i>Éoliennes en mer</i>	<i>21</i>
2.7.2. <i>Sédiments de dragage et clapage</i>	<i>22</i>
2.7.3. <i>Extraction de matériaux marins</i>	<i>22</i>

2.8. Des redevances et des taxes sont à définir pour les usages situés au-delà des 12 milles	22
3. ANALYSE TRANSVERSALE DES REDEVANCES	24
3.1. L'encadrement juridique très précis des redevances d'occupation du domaine public ne tient actuellement pas compte des effets sur l'environnement	24
3.2. Le principal système d'information utilisé pour les redevances du DPM n'est pas adapté à leur gestion.....	25
3.2.1. <i>Description des processus actuels</i>	25
3.2.2. <i>Les difficultés rencontrées</i>	26
3.3. L'analyse économique des redevances traite à la fois, mais distinctement, l'occupation du domaine public et les effets sur l'environnement.....	27
3.4. L'impact des activités sur le domaine public maritime naturel est contrôlé par un régime d'autorisations individuelles et un suivi technique exigeant lié aux enjeux environnementaux et aux pressions qui s'y exercent	29
3.4.1. <i>Des espaces naturels précieux, une pression forte et des activités aux impacts variés</i>	29
3.4.2. <i>La régulation des activités et de leurs impacts est opérée par un régime général d'autorisations</i>	30
3.4.3. <i>Des redevances domaniales et par ailleurs certaines taxes environnementales</i>	31
3.4.4. <i>La gestion environnementale du DPM implique des moyens humains et financiers</i>	32
4. PRÉCONISATIONS.....	32
4.1. Les opportunités permettant d'améliorer à coût raisonnable le système d'information devront être saisies.....	32
4.2. Pourrait-on décentraliser certaines parties du domaine public maritime naturel ?	33
4.3. Il est possible d'améliorer l'équité et la rationalité des redevances du DPM.....	34
4.3.1. <i>Mettre fin à la gestion par les services de l'État des autorisations individuelles pour les mouillages et les plages</i>	34
4.3.2. <i>Coordonner la fixation des redevances par façade</i>	34
4.3.3. <i>Simplifier les procédures pour les animateurs prioritaires du service public balnéaire comme les clubs sportifs ou de jeux pour les enfants</i>	35
4.3.4. <i>Rendre équitables et transparentes les redevances des concessions et sous-concessions de plages</i>	35
4.4. Une prise en compte des coûts environnementaux dans le montant des redevances serait justifiée pour les activités à impact environnemental modéré	36
4.4.1. <i>Taxation et régulation des impacts</i>	36
4.4.2. <i>Taxation et externalités environnementales</i>	36
4.4.3. <i>Au-delà des 12 milles marins des eaux territoriales</i>	37
4.5. L'utilisation des recettes de redevances du DPM pour des dépenses liées à l'environnement littoral est un argument d'acceptation sociale de la taxation	37
CONCLUSION.....	39

INTRODUCTION

Parmi les travaux annoncés dans la feuille de route pour la transition écologique issue de la conférence environnementale des 14 et 15 novembre 2012, il était décidé de procéder à un recensement des usages économiques impactant la biodiversité terrestre et marine et de rechercher si possible une fiscalisation à hauteur des dommages causés. Le domaine public maritime (DPM) était cité comme un cas d'application prioritaire.

Cette fiscalisation apparaissait en effet comme un moyen d'agir sur les comportements pour tenter de réduire la pollution et les nuisances et leurs effets directs et indirects sur l'environnement et comme une contribution à la réparation des dommages produits.

Elle apparaissait également déterminante pour conduire des actions plus générales de protection du milieu marin, afin notamment d'assurer le respect des engagements pris ou à prendre par la France pour l'application de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » et de la stratégie décidée par le gouvernement en matière d'« aires marines protégées ».

Conformément au code général de la propriété des personnes publiques, toute occupation ou tout usage du domaine public maritime donne lieu au paiement d'une redevance spécifique, sauf exceptions expressément prévues. Mais l'administration avait, depuis plusieurs années, fait le constat que divers éclairages et réflexions étaient nécessaires pour mieux connaître et analyser la situation de ces redevances.

Leur montant ne faisait en effet pas l'objet d'une synthèse nationale ni d'une connaissance partagée entre administrations, et il semblait faible et probablement en décalage avec l'importance des activités économiques menées sur ce domaine public. Certaines modalités d'établissement et de calcul des redevances apparaissaient variables d'un département à l'autre sans logique ou raison particulière. Enfin les activités économiques nouvelles menées sur le domaine public maritime ou les extensions possibles à la zone économique exclusive n'étaient que difficilement anticipées.

Face à ce constat ancien, la mission mise en place par les ministres commanditaires a choisi d'abord de définir et de justifier son approche, puis de présenter de façon descriptive le domaine public maritime et ses redevances, ensuite de procéder à des analyses transversales de nature juridique, statistique, économique et environnementale des redevances, avant de terminer par ses préconisations.

1. L'approche retenue par la mission

1.1. La lettre de mission couvre l'ensemble des interrogations actuelles concernant le domaine public maritime naturel

Signée par le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, la lettre de mission adopte une approche très large.

Elle demande à la mission :

- ◆ de dresser un état des lieux ;
- ◆ de proposer, le cas échéant, des améliorations aux outils informatiques ;
- ◆ de proposer des aménagements aux modalités de fixation des redevances, permettant de mieux tenir compte des avantages de toute nature procurés aux occupants et de diminuer les impacts des activités concernées sur l'environnement ;
- ◆ de proposer des modalités de fixation des redevances harmonisées et transparentes ;
- ◆ d'examiner les modalités juridiques et opérationnelles d'une extension de ces redevances à la zone économique exclusive et au plateau continental ;
- ◆ d'étudier l'opportunité et les modalités de contribution de ces redevances à des actions d'entretien du domaine public maritime naturel.

Son champ est donc nettement plus ambitieux que les travaux précédents sur ce sujet des redevances, notamment le « rapport Wellhoff » de 2009¹ et le « rapport Charpin » du Grenelle de la mer de 2010².

Certains sujets sont traditionnels, même s'ils n'ont pas donné lieu jusqu'à présent à des solutions satisfaisantes. C'est le cas du système d'information, de la rationalisation et de l'harmonisation des modalités de fixation des redevances et de l'utilisation du produit des redevances.

D'autres sont tout à fait nouveaux. Ainsi l'idée de tenir compte, lors de la fixation des redevances, non seulement des avantages de toute nature procurés aux occupants, mais aussi de la diminution des impacts sur l'environnement, est étrangère au droit français actuel³. De même, l'extension des redevances au-delà des douze milles marins n'a-t-elle commencé à être envisagée que depuis quelques années.

1.2. La mission a mis l'accent sur l'état des lieux, la rationalisation des redevances et leur « verdissement »

Il va sans dire que la mission a considéré la lettre de mission comme sa feuille de route et a cherché à répondre à l'ensemble des questions qu'elle pose.

Mais trois sujets ont mérité une attention toute particulière de sa part : l'état des lieux, la rationalisation des redevances et leur « verdissement ».

¹ Wellhoff F., Allain Y.-M., de Chalvron J.-G., Goulam Y., *Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, janvier 2009.

² Charpin J.-M., Duboucher P., Lagarenne C., Marcus V., *Droits d'usage des mers, financement, fiscalité*, rapport du groupe 5, Grenelle de la mer, 2010.

³ Voir plus loin la section 3.1.

Rapport

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur des tâches à accomplir et avec l'accord des cabinets des ministres commanditaires, le champ a été limité au domaine public maritime naturel métropolitain.

La lettre de mission parle des « rares données disponibles » et indique, à juste titre, « qu'il n'existe pas de synthèse nationale » du montant des redevances d'occupation du domaine public maritime naturel.

Cette situation est paradoxale.

En effet, d'abord, évidemment, les redevances sont prises en compte dans les recettes de la comptabilité publique de l'État, mais elles ne peuvent pas être agrégées grâce à un attribut dédié. Ensuite, les montants de redevances perçues dans chacun des départements sont suivis très précisément comme on le verra dans la section 3.2. Enfin, cette situation d'ignorance est connue et critiquée depuis longtemps.

Comme la lettre de mission fixe clairement l'objectif de « dresser un état des lieux des montants perçus par l'État » à ce titre, la mission a fait le choix de mener à terme ce travail pour la première fois, faute de mieux de façon manuelle. Elle a donc fait valider par le service France Domaine une maquette de tableau statistique et lui a demandé de faire remplir celui-ci par les directions départementales des finances publiques des vingt-six départements côtiers métropolitains.

Cette méthode est évidemment imparfaite et il faudra lui substituer le moment venu un calcul incorporé aux procédures générales de la comptabilité publique, mais elle permet d'établir pour la première fois cette synthèse nationale à la fois indispensable et non disponible avant la mission.

La lettre de mission invite à proposer des « aménagements aux modalités de fixation des redevances ». Il s'agit à la fois de rationaliser ces modalités, notamment pour limiter les disparités de traitement injustifiées entre départements et organiser efficacement la gestion et la collecte des redevances, et de les « verdir » de façon à limiter les impacts des activités concernées sur l'environnement.

Sur le sujet du « verdissement », la lettre de mission est tout à fait explicite. D'une part, elle positionne la mission dans le dispositif des conférences environnementales annuelles qui vise à intégrer les redevances du domaine public maritime au sein des politiques de la biodiversité et du milieu marin. D'autre part, comme on l'a signalé plus haut, elle cite l'impact sur l'environnement comme un paramètre de détermination du niveau des redevances.

De plus, dès les premiers entretiens avec les commanditaires, il est apparu qu'au-delà de la rationalisation du dispositif qui était souhaitée, un objectif important désigné à la mission était bien la prise en compte des effets environnementaux, soit par une fiscalité écologique d'internalisation des nuisances, visant à infléchir les comportements, soit par le financement d'actions favorables à la préservation et à l'entretien de l'environnement.

Malgré la difficulté de l'exercice, sur laquelle on reviendra dans la troisième partie, la mission a donc placé cet objectif de « verdissement » parmi ses priorités.

1.3. Les visites sur le terrain faites par la mission montrent une large marge d'initiative laissée aux services départementaux

Compte tenu de la multiplicité et de la complexité des objectifs poursuivis dans les instructions qui lui avaient été données, la mission a, dès le début, souhaité procéder à un sondage représentatif de la situation connue sur le terrain pour l'établissement et la perception des redevances.

Rapport

Elle s'est ainsi déplacée en juillet 2013 dans trois régions littorales aux caractéristiques différentes et contrastées : à Caen pour des entretiens concernant la Manche et le Calvados, à Vannes pour des entretiens concernant l'Ille-et-Vilaine et la Loire-Atlantique, et à Toulon pour des entretiens concernant le Var et les Bouches-du-Rhône.

Ces entretiens se sont déroulés avec les services territoriaux de France Domaine (les DDFiP) et du littoral (les DDTM), sur place. Ils ont bénéficié d'une forte implication et d'une excellente préparation de la part des services sollicités.

Les renseignements réunis ont également permis, sur la demande de la mission, de mener en décembre 2013 une enquête sur les redevances auprès de l'ensemble des DDFiP, par l'entremise de France Domaine. Les réponses quasi exhaustives (seul le département du Nord n'a pas répondu) donnent, conformément à la demande des ministres, et pour la première fois, un tableau chiffré et quasi complet des redevances sur le territoire métropolitain.

Plusieurs enseignements de portée générale peuvent être tirés de ces entretiens très approfondis :

- ◆ les redevances sont suivies par deux administrations dont les relations mutuelles sur ce sujet ne sont marquées par aucun différend ou divergence de vues, mais restent pour chacune axées sur son fonctionnement administratif quotidien ; l'une (les DDTM) a la connaissance des milieux maritimes et littoraux, la maîtrise des procédures administratives s'y rapportant et la force de proposition pour mener des stratégies de contrôle ou d'aménagement ; l'autre (les DDFiP) garde le contrôle des procédures d'établissement et de perception des redevances ;
- ◆ ces administrations territoriales sont laissées sans instructions très précises ni contrôle attentif par leurs directions de tutelle, sur ce sujet des redevances. C'est ainsi que France Domaine était, jusqu'au recensement que la mission a exigé, dans l'incapacité de dresser un tableau précis et exhaustif des redevances. C'est ainsi aussi que le barème des redevances n'est ni connu, ni harmonisé par l'administration centrale. C'est ainsi encore que de nouvelles activités (éoliennes *off-shore*, par exemple) font l'objet de demandes d'aide exprimées par les DDTM et de réponses complexes et peu opérationnelles de l'administration centrale.

Face à cette absence d'instructions opératoires, les directions départementales ont, en ordre dispersé, intelligemment réagi en se concertant entre DDFiP et DDTM pour établir une classification des redevances à percevoir, et des barèmes opératoires simples. Les tableaux retenus, de département à département, ne sont ni très différents, ni tout à fait comparables. Ceci peut d'ailleurs entraîner des « effets de frontière » parfois sensibles, avec des disparités de classification ou de taux de redevance. Précisons que, dans notre esprit, il n'y a aucune raison que les redevances soient identiques dans la France entière, mais, qu'à l'inverse, il n'y a pas non plus de raison que la redevance de deux départements limitrophes soit différente, à situation identique⁴.

Plus préoccupant, les DDTM ont attiré notre attention sur la difficulté d'actualiser ces barèmes à la réalité de la demande exprimée et de la valeur économique des concessions ou autorisations accordées. Des exemples, dont le caractère éventuellement représentatif est difficile à vérifier pour la mission, lui ont été exposés d'activités économiques au chiffre d'affaires important et à la rentabilité financière significative, et cependant soumises à des redevances peu adaptées, par application d'un barème calculé au m² ou mètre linéaire.

⁴ Voir des exemples de barèmes en annexe IV.

Rapport

Plusieurs difficultés, soit d'organisation, soit dues à des novations, sont également apparues lors de ces entretiens :

- ◆ dans l'organisation mise en place par France Domaine, les contentieux sont initiés par la direction départementale compétente mais le recouvrement peut être suivi par une autre entité sans que l'information sur l'issue ou les difficultés rencontrées pour ce recouvrement soient portées à la connaissance de la direction départementale d'origine. Cette absence d'information peut entraîner diverses difficultés d'application locale pour une direction qui garde le contact ultérieur avec le demandeur d'origine ;
- ◆ certains barèmes, dont l'actualisation est faite trop rarement, ne sont pas ajustés à la hauteur que permettraient des situations de très forte demande. C'est par exemple le cas pour les tarifs de mouillage dans le golfe du Morbihan, alors que la demande dépasse largement les capacités de mouillage autorisables en créant une importante file d'attente ;
- ◆ de nouvelles occupations du DPM donnent lieu à des interrogations des directions territoriales, sans instructions opérationnelles totalement adaptées de l'administration centrale. C'est ainsi que les établissements de balnéothérapie qui se sont organisés au niveau de leur profession ont bénéficié de barèmes dont le poids apparaît très mesuré. C'est ainsi que les éoliennes *off-shore* (dont l'implantation sur site n'est pas encore réalisée) devront faire l'objet de barèmes sur lesquels les DDTM interrogent l'administration centrale sans réponse claire à ce jour ;
- ◆ enfin, dans quelques zones (estuaire de la Seine par exemple), des situations de conflit potentiel d'occupation du DPM commencent à être anticipées. Les réservations pour l'activité conchylicole et les réservations pour zone de clapage des ports maritimes couvrent de larges surfaces et peuvent ou pourraient rentrer en concurrence ;
- ◆ par ailleurs, les DDTM peuvent être sollicitées pour des activités qui semblent très en amont de leur rôle et de leurs compétences.

La concession à des municipalités de redevances d'occupation de plage doit normalement donner lieu à des rapports annuels et à des comités de suivi. Ni les uns ni les autres ne sont systématiquement établis et ils semblent plutôt relever d'un formel contrôle de légalité pour lequel les DDTM sont mal armées.

Les activités conchylicoles font l'objet en fin d'autorisation d'une procédure de sélection des nouveaux occupants, incluant une évaluation économique et professionnelle. Cette procédure est d'une grande lourdeur, en regard du montant relativement faible des redevances perçues.

Les circulaires du 20 janvier 2012 et du 21 août 2012 demandent l'élaboration d'une stratégie départementale de gestion du domaine public maritime naturel. Ces documents doivent « faciliter l'instruction des demandes d'occupation du domaine public maritime naturel ». Ils doivent comprendre d'abord un diagnostic et ensuite des propositions d'orientation. L'état d'avancement inégal suivant les départements de ces documents et les cadres de présentation très différents compte tenu de la grande liberté de présentation laissée, nécessiteront en tout état de cause de la part de l'administration centrale un grand effort de traitement des documents établis et de synthèse de leurs propositions. La direction de l'eau et de la biodiversité du MEDDE suit l'élaboration de ces documents par chaque DDTM et favorise les retours et échanges d'expériences entre les différentes DDTM. La richesse de quelques documents présentés à la mission semble justifier une analyse attentive de leurs propositions.

1.4. Des redevances à faible rendement actuellement, mais aussi à faible coût

La mission s'est interrogée sur les principes de préconisation qu'elle devait mettre en avant sur les redevances d'occupation du domaine public maritime.

Rapport

Elle a tout d'abord voulu examiner le bilan global coût/avantage de la perception de ces redevances.

La mission a tenté de confronter le produit des redevances au coût de perception (essentiellement chez les DDFiP), de contrôle et de contentieux (par les DDFiP et DDTM pour le contrôle de légalité), ainsi qu'au coût de suivi du domaine public maritime (par les DDTM pour la conception de la stratégie de gestion du domaine public maritime et la délivrance des titres domaniaux). Le décompte des ETP affectés à cette tâche montre que leur nombre reste relativement limité, même comparé au montant lui-même faible des redevances.

La mission constate donc qu'il s'agit de redevances dont le produit actuel est faible, mais dont le coût de prélèvement reste également limité.

La mission a également pris connaissance de présentations faites dans le cadre du comité pour la fiscalité écologique en 2013, recommandant un « verdissement » des redevances. Sans que ce terme soit explicité d'une manière très précise, il reviendrait à rechercher un double objectif de redevance d'occupation d'une part, et de taxe pigouvienne d'autre part.

La mission s'est interrogée sur la cohérence ou l'éventuelle contradiction d'un tel double objectif. Cependant, sans se laisser arrêter par une telle difficulté, elle a souhaité mesurer l'intérêt éventuel d'un tel « verdissement ». Une prise de position sur l'intérêt d'un tel verdissement lui semblerait pouvoir être argumenté par un examen attentif tant des dommages provoqués sur l'environnement par des activités économiques exercées sur le domaine public maritime, que par un recensement précis des mesures de contrôle et de suivi que l'administration doit envisager pour assurer dans de bonnes conditions ses actuelles et futures fonctions de contrôle, gestion et police du domaine public maritime.

L'évolution attendue de ces tâches actuelles et futures de gestion du domaine public maritime inquiète en effet légitimement le ministère chargé de l'environnement.

La mission s'est également interrogée sur la bonne échelle à laquelle une politique devait s'élaborer et s'appliquer pour la gestion du domaine public maritime en général et la gestion des redevances en particulier.

Une approche par façade maritime, qui permet de distinguer quelques grandes natures de littoral (chaque façade possédant certaines caractéristiques générales liées à la géographie, au climat, à l'importance des marées, à l'attractivité socio-économique), a pu être mise en avant.

La pratique suivie aujourd'hui par l'administration est plutôt la recherche de concession au niveau élémentaire de l'administration territoriale, et donc à celui de la commune, donnant lieu à des pratiques très diverses et à de nombreux effets de frontières avec des écarts inexplicables et difficiles à justifier.

Une échelle intermédiaire, permettant l'affirmation d'une véritable politique, tout en restant proche des réalités d'administration territoriale a fait partie des axes d'étude de la mission.

2. Le domaine public maritime naturel et ses redevances

2.1. Le domaine public maritime naturel, le plus vaste domaine public français, est un bien commun précieux pour la nation

Le domaine public maritime (DPM), dont la notion juridique remonte à Colbert, est constitué pour l'essentiel du rivage de la mer (donc la plus grande partie des plages) et du sol et sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il représente une surface estimée à plus de 100 000 km² en France métropolitaine.

Ce vaste domaine, le plus vaste des domaines publics, est un espace sensible et convoité. Espace sensible, il a subi les atteintes d'activités humaines multiples et, récemment encore, de marées noires ; espace convoité, il a trop longtemps été une ressource d'espace bon marché que d'aucuns souhaitent s'approprier pour leur usage exclusif. Encore aujourd'hui, de nombreux projets ont pour objectif, de fait, de l'accaparer, alors que sa conservation implique de concilier pour les générations futures ses différentes vocations d'usage et d'occupation. Il constitue, notamment avec les plages, la première destination touristique des Français.

Le DPM naturel est constitué :

- ◆ du sol et sous-sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (« bord et rivage de mer, grève » à l'époque de Colbert), et la limite, côté large, de la mer territoriale, des étangs salés en communication naturelle avec la mer directe et permanente ;
- ◆ des lais et relais (dépôts alluvionnaires) de mer formés postérieurement à la loi du 28 novembre 1963, et des lais et relais antérieurs à la loi du 28 novembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;
- ◆ des parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer depuis la loi du 3 janvier 1986, dite loi littoral.

Ces éléments sont déterminés par la simple constatation de leur situation par rapport à des phénomènes naturels présents (par ex. : le rivage de la mer) ou passés (par ex. : les lais et relais de la mer). Le rivage, comme les lais et relais, peuvent faire l'objet d'une délimitation côté terre⁵.

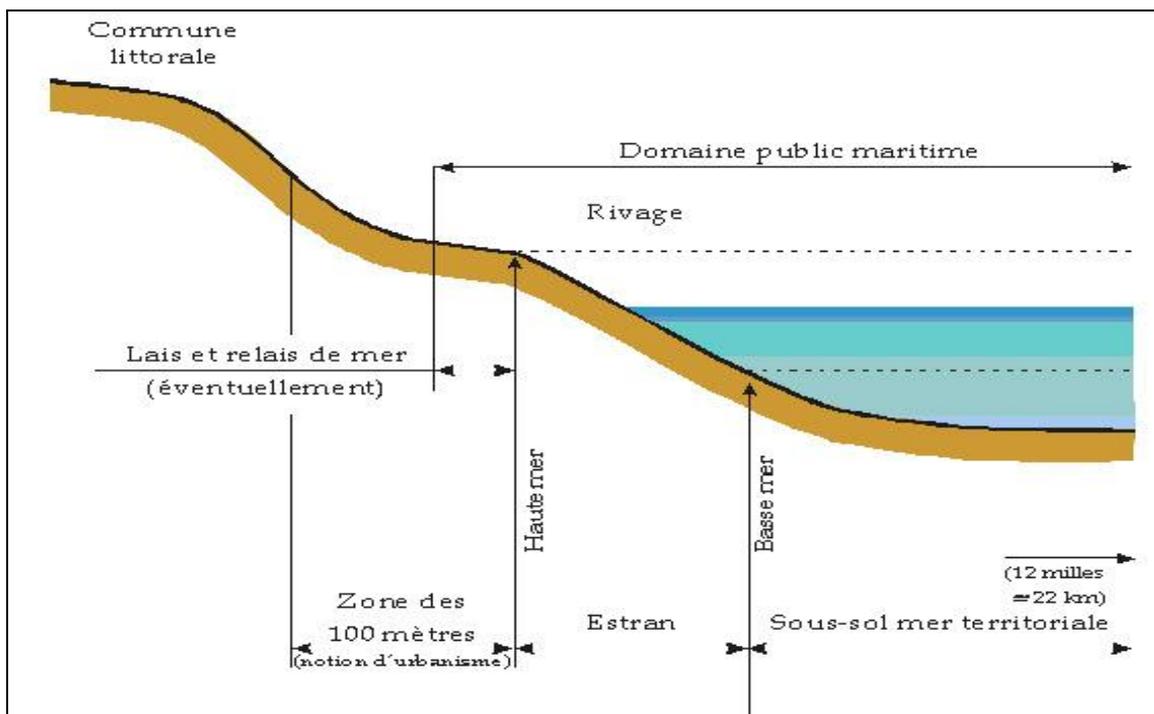
⁵ Estran : partie du littoral située entre les plus hautes et les plus basses marées

ZEE : zone économique exclusive

ZPE : zone de protection écologique

Eaux intérieures : eaux situées en deçà de la ligne de base, constituée de la laisse de basse mer, et de la ligne de base droite

Lais : parcelles dont la mer s'est définitivement retirée



Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le DPM artificiel est constitué, pour sa part :

- ◆ des ouvrages portuaires et de leurs dépendances, mises à l'eau ;
- ◆ des ouvrages liés à la navigation (phares ...).

2.1.1. Une gestion étatique très déconcentrée

La garde du domaine public maritime a été confiée, de manière fort ancienne, à l'État. L'idée que le rivage de la mer appartienne aux « choses communes », c'est-à-dire ne soit pas susceptible d'appropriation privée et soit géré par la puissance publique, vient de l'époque romaine⁶, à laquelle déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer. C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant ce principe, constitue encore aujourd'hui le fondement de la gestion par l'État du DPM.

Mais, actuellement, la garde du domaine public a été quasiment totalement déconcentrée et revient au préfet de département. Celui-ci permet les occupations privatives ou non et assure la défense de son intégrité en poursuivant les auteurs des atteintes à ce domaine. Un conseil maritime de façade⁷ est un lieu privilégié de dialogue entre les principaux acteurs du DPM.

Pour le DPM, il s'appuie principalement sur les Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), ainsi que sur les DREAL et les DRAAF.

Le préfet maritime doit également donner son avis conforme à toute implantation sur la mer et ses rivages (article R2124-56 du CG3P).

⁶ « *Et quidem naturali jure communia sunt omnium haec : aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris.* » Et par droit naturel sont le bien commun de tous : l'air, l'eau s'écoulant, la mer et, pour cela, les rivages de la mer. In les *institutes* de Justinien, livre II, titre I (*De rerum divisione*).

⁷ Sur la composition et le fonctionnement des conseils maritimes de façade, voir l'arrêté du ministère chargé de l'écologie du 27 septembre 2011.

Rapport

Les services fiscaux (Direction générale des finances publiques – DGFIP - et ses services déconcentrés- DDFiP) déterminent et recouvrent les redevances domaniales qui peuvent être perçues au profit du budget de l'État.

Au niveau central, l'administration compétente est la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, Direction de l'eau et de la biodiversité qui relève du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Sont aussi concernés par le DPM et ses usages la Direction des affaires maritimes, la Direction des pêches maritimes et le Service des risques naturels et hydrauliques qui relèvent également du MEDDE. La DGFIP est compétente en matière financière.

Encadré 1 : Liste des directions de la mer

Direction	Ressort	Siège
Directions interrégionales de la mer		
Manche Est - Mer du Nord	Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie	Le Havre
Nord-Atlantique - Manche Ouest	Bretagne, Pays de la Loire	Nantes
Sud-Atlantique	Poitou-Charentes, Aquitaine	Bordeaux
Mer Méditerranée	Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse	Marseille
Directions de la mer		
Guadeloupe	Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	Pointe-à-Pitre
Martinique	Martinique	Fort-de-France
Guyane	Guyane	Cayenne
Sud océan Indien	La Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises	Saint-Denis

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013.

2.1.2. Des principes immuables d'accessibilité à tous et de permanence

Le DPM naturel répond à un principe fondamental et ancien, celui du libre usage par le public pour la pêche, la promenade, les activités balnéaires et nautiques, ce qui fonde les principes de gestion du littoral : favoriser les activités liées à la mer et qui ne peuvent se développer ailleurs, au premier rang desquelles l'accès du public à la mer. Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) définit les règles générales de l'occupation du DPM et énonce son caractère d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité.

Historiquement, ces principes ont été repris dans la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dont l'article 25 (article L321-5 du code de l'environnement renvoyant à l'article L2124-1 du CG3P), impose de « tenir compte de la vocation des zones concernées, et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ».

L'article 27 (article L321-6 du code de l'environnement qui renvoie à l'article L2124-2 du CG3P), dans la même loi, interdit d'une façon générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, tout en permettant la réalisation d'ouvrages liés à un service public ou à des travaux publics répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes, ainsi que, d'une façon générale les aménagements portuaires, les opérations de défense contre la mer, les ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines.

Rapport

Plus récemment, la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, a fortement fait évoluer le cadre législatif des politiques du littoral et des milieux marins :

- ◆ elle a introduit dans le code de l'environnement la gestion intégrée de la mer et du littoral. Celle-ci repose sur la définition d'une stratégie nationale pour le littoral français. Des documents stratégiques de façade sont appelés à être la pierre angulaire de toutes les démarches intégratives de développement durable des activités dans un souci de préservation des milieux terrestre et marin ;
- ◆ elle a transposé en droit interne la directive-cadre stratégie pour le milieu marin n° 2008/56/CE du 17 juin 2008. L'objectif de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin est de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020, en appliquant à la gestion des activités humaines une approche fondée notamment sur la notion d'écosystème, notion nouvelle dans le paysage juridique du DPM français. En France, la directive-cadre stratégie pour le milieu marin s'applique aux eaux marines métropolitaines, depuis les lignes de base jusqu'à la limite de nos eaux sous juridiction (200 milles marins), y compris le sol et le sous-sol ;
- ◆ en 2009, le Grenelle de la mer a spécifié des objectifs ambitieux en matière d'aires marines protégées. L'objectif est de couvrir par des aires marines protégées 10 % des zones sous juridiction française d'ici à 2012 et 20 % d'ici à 2020, dont la moitié en moyenne globale en réserves halieutiques ;
- ◆ la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 a été présentée le 19 mai 2011. Cette stratégie est la déclinaison française des engagements internationaux actés à Nagoya en 2010 pour enrayer la perte de biodiversité. Elle s'intègre à toutes les politiques publiques et à tous les secteurs d'activités – eau, sols, climat, énergie, agriculture, forêt, urbanisme, infrastructures – et concerne en particulier le milieu marin ;
- ◆ en 2013, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 propose de mieux valoriser l'usage du domaine public maritime en prenant en compte les critères environnementaux.

2.1.3. Certaines activités restent néanmoins possibles, mais limitées et organisées

Le domaine public maritime naturel peut notamment accueillir les activités suivantes :

- ◆ défense nationale ;
- ◆ opérations de défense contre la mer d'intérêt général ;
- ◆ extractions de granulats ou d'autres matières premières minérales ou minières ;
- ◆ pêche maritime ;
- ◆ cultures marines ;
- ◆ saliculture ;
- ◆ pacage dans les herbues⁸ ;
- ◆ activité balnéaire ;
- ◆ mouillage de navires, cales de mises à l'eau ;
- ◆ production d'énergies renouvelables ;
- ◆ pose de câbles.

⁸ Pour nourrir et engraisser les bestiaux ou la volaille.

Rapport

En outre, le DPM peut accueillir des activités de service public ou des activités présentant un caractère d'intérêt général dont la proximité avec la mer est indispensable (sports nautiques par exemple). Toute occupation du rivage à des fins d'habitation privative, non liée à une nécessité absolue de service, est strictement interdite. Il en va de même des locations touristiques (gîtes ruraux...).

Enfin les décisions concernant une partie du DPM doivent être compatibles avec les autres réglementations (SDAGE, SCOT, PLU...).

Pour arbitrer entre les préoccupations légitimes concurrentes, la loi a prévu un outil destiné à préciser en amont les vocations prioritaires des espaces concernés, afin de résoudre au mieux les éventuels conflits d'usage : les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). Ceux-ci intègrent des orientations plus sectorielles comme les schémas régionaux de développement de l'aquaculture ou les initiatives de gestion intégrées des zones côtières (GIZC).

2.1.4. Une gestion directe, le plus souvent, qui peut être concédée ou décentralisée

Sur l'ensemble du littoral, le mode de gestion le plus étendu est de loin la gestion directe par l'État, notamment lorsque le DPM est naturel. Mais il peut arriver que la gestion de tout ou partie du domaine soit concédée à une collectivité ou un organisme.

Le CG3P prévoit la possibilité de conventions de gestion (article L2123-2), par lesquelles l'État confie à une personne publique la gestion de son domaine, dans le respect de sa vocation. Cette personne publique peut percevoir des redevances sur les usagers pour couvrir ses frais d'investissement et de gestion. Les ouvrages reviennent à l'État en fin de concession.

En matière de ports, à l'exception des grands ports maritimes restant de la compétence de l'État conformément à la loi 2008-660 du 4 juillet 2008, la répartition des compétences en matière de création, d'aménagement, et d'exploitation des ports est désormais régie par l'article L. 601-1 du code des ports maritimes (créé par la loi du 13 août 2004 relative aux droits et responsabilités locales) :

- ◆ ports dont l'activité dominante est le commerce ➡ compétence de la région ;
- ◆ ports dont l'activité dominante est la pêche ➡ compétence du département ;
- ◆ ports dont l'activité dominante est la plaisance ➡ compétence des communes ou établissements publics de coopération intercommunale.

Ce transfert de compétences est distinct du transfert de propriété, qui peut être demandé par les personnes publiques concernées. Celles-ci peuvent, en vertu de l'article 30-X de la loi responsabilités et libertés locales, solliciter, sans conditions de délais, le transfert à titre gratuit des ouvrages mis à disposition dans le cadre de l'application des lois de décentralisation.

2.1.5. Les occupations privatives

Le DPM présente un intérêt évident pour de multiples acteurs exerçant les activités les plus variées. Il est alors possible au gestionnaire d'autoriser des occupations plus ou moins privatives du DPM, c'est-à-dire de permettre une construction, une installation réalisée par un permissionnaire et l'usage exclusif d'une portion du domaine. Les exemples sont multiples, de la simple marche d'escalier pour permettre au riverain d'aborder le rivage à la réalisation d'une usine de transformation de produits liée à l'activité portuaire. La règle de base est que ces occupations doivent être compatibles avec l'usage normal du domaine et, bien sûr, respecter les principes de gestion évoqués plus haut.

Rapport

L'outil juridique de droit commun est l'autorisation d'occupation temporaire (AOT ; article L2122-1 du CG3P), assujettie à redevance et toujours délivrée à titre personnel, temporaire et révocable, c'est-à-dire qu'il peut y être mis fin à tout moment si l'intérêt du domaine ou un intérêt général le justifie.

Certains titres particuliers, autres que l'AOT classique, sont utilisés pour les cultures marines (concessions ostréicoles) ou les extractions de matériaux ou minéraux (titres miniers) pour lesquels l'autorisation relève de critères spécifiques.

De même, les autorisations de mouillage collectif, instituées par l'article 28 de la loi littoral, ne sont qu'une variété d'AOT, mais dont le caractère personnel est atténué pour permettre la prestation sous ce régime de services à des tiers, contre une rémunération (loi du 27 février 2002).

Lorsqu'une installation ou même des travaux d'endiguage nécessitent une longue période d'occupation et présentent un intérêt général ou sont affectées à l'usage du public ou à un service public, est délivrée une « concession d'utilisation des dépendances du DPM maintenues dans ce domaine en dehors des ports », instituée par l'article R2124-1 du CG3P.

2.1.6. Des redevances proportionnées aux avantages de l'occupation

La redevance représente la contrepartie des avantages conférés au permissionnaire aux dépens de la jouissance commune du domaine. Actuellement, la fixation des redevances ne fait pas référence à un dommage environnemental, mais davantage aux usages historiques en vigueur ; pour les concessions importantes, il est parfois fait référence à un pourcentage du chiffre d'affaires du concessionnaire ou du sous-concessionnaire (plages).

La gratuité peut être justifiée par une destination publique (construction d'un poste de secours sur une plage), ou pour les activités contribuant à la conservation du domaine (canalisation d'eau pluviale sous une chaussée de communication).

Le directeur départemental des finances publiques est seul compétent pour fixer, sur proposition des services gestionnaires, les conditions financières des titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public de l'État (article R2125-1 du CG3P). Chaque autorisation fixe les modalités de révision de la redevance. Les redevances sont fixées pour la plupart au niveau départemental, de façon plus ou moins harmonisée d'un département à l'autre.

Lorsque le concessionnaire est un établissement public national (EPN), un département, une commune, la fixation des redevances échoit respectivement au conseil d'administration de l'EPN, au conseil général, ou au conseil municipal (article R2125-1 du CG3P).

2.2. Les redevances perçues représentent 27 millions d'euros

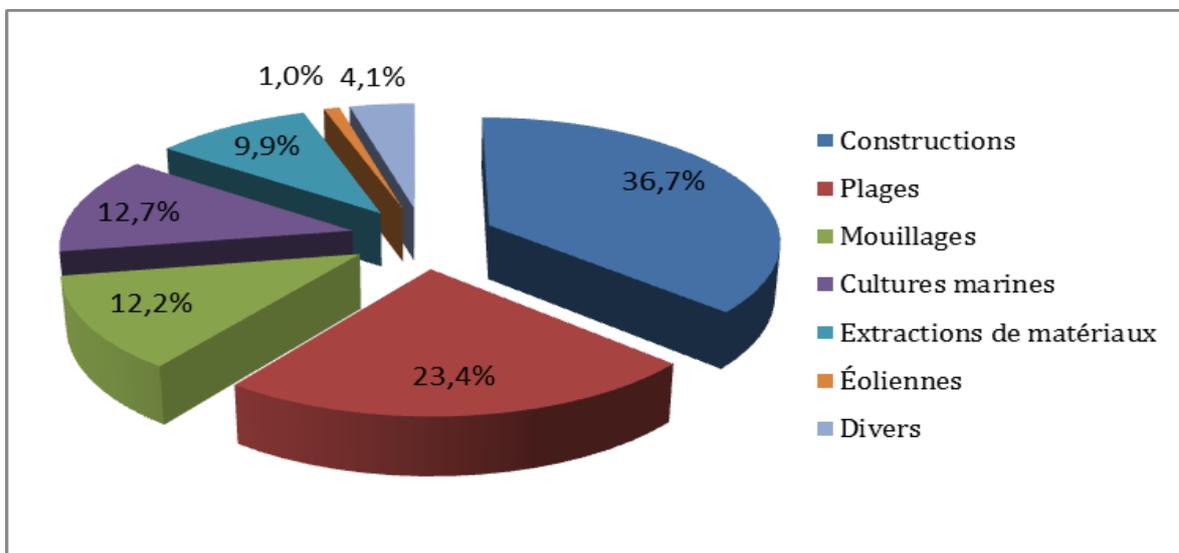
L'ensemble des redevances perçues au titre du domaine public maritime métropolitain représente au total 27,3 millions d'euros en 2013. Cette somme est l'agrégation des redevances concernant :

- ◆ 1 : les constructions (10 M€) ;
- ◆ 2 : les plages (6,4 M€) ;
- ◆ 3 : les mouillages (3,3 M€) ;
- ◆ 4 : les cultures marines (3,5 M€) ;
- ◆ 5 : les extractions de matériaux (2,7 M€) ;
- ◆ 6 : les éoliennes (0,3 M€) ;
- ◆ 7 : divers (1,1 M€).

Rapport

Les résultats complets de l'enquête menée à la demande de la mission par France Domaine auprès des services des DDFiP sont présentés dans l'annexe III.

Graphique 1 : Redevances du DPM naturel



Source : Enquête France Domaine pour la mission, 2013.

Sans surprise, on observe que les redevances croissent du nord au sud, fonction de la chaleur et de l'ensoleillement. Les redevances totales par km de linéaire côtier (cf. tableau de suivi renvoyé en annexe III) croissent assez régulièrement du nord au sud, avec des pointes au niveau des embouchures de fleuve (Seine-Maritime, Loire-Atlantique, Gironde). On observe néanmoins des écarts difficiles à expliquer en première analyse, et ce sera l'objet des sections 2.3 et suivantes.

Le personnel affecté à la fixation et à la perception de ces redevances dans les DDFiP en Métropole est estimé à 22,5 personnes en équivalent temps plein (ETP). Dans les DDTM, les personnes affectées à la gestion du DPM sont au nombre de 185. Au total, l'ensemble des personnes affectées par le MEDDE à la gestion de ces milieux se monte à 207,5. En valorisant le coût moyen de ce personnel à 2 434 € par mois⁹ (salaire moyen des fonctionnaires en 2011), on aboutit à une masse salariale, charges incluses, de 77800 € en coût complet par agent, soit 16,1 M€ par an en coûts complets en 2012.

Les interventions mobilisent des moyens non négligeables qui sont évalués par les chiffres qui suivent (total sur les 26 départements littoraux métropolitains).

Tableau 1 : Dépenses d'intervention du MEDDE, y compris DDTM

	2011	2012	2013	2014
Gestion du DPM hors trait de côte (programme 113 du MEDDE)				
Crédits en DDTM (hors outre-mer)			818 000	680 000
Crédits en administration centrale MEDDE			1 023 000	485 000
Sous-total			1 841 000	1 165 000
Gestion du trait de côte hors gros ouvrages contre la submersion marine relevant du fonds Barnier (convention annuelle avec l'AFITF)				
	4 000 000	4 000 000	3 400 000	pas encore arrêté
Total			5 241 000	

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

⁹ Michel C., « Les salaires dans la fonction publique d'État », INSEE Première, n°1476, décembre 2013.

Rapport

Les opérations de gestion du trait de côte concernent fortement le DPM et le chiffre des moyens financiers d'intervention mentionné ci-dessus ne comporte qu'une partie des interventions de l'État sur ce sujet, celles qui relèvent des crédits de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France ; convention annuelle passée avec la DGALN du MEDDE) : mises en sécurité après tempête, aménagements « doux » du littoral (dont préservation et restauration des cordons dunaires, « recul stratégique »...), recueil de données sur l'évolution du trait de côte, études diverses, expérimentations... Les ouvrages de protection contre la submersion marine quant à eux (digues, enrochements, ouvrages en mer...) mobilisent de plus en plus l'implication des collectivités (la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles renforce d'ailleurs ce principe) et peuvent bénéficier du fonds Barnier (risques naturels) pour la contribution nationale, dans le cadre notamment des plans d'aménagement et de prévention des inondations (PAPI) et des plans de submersion rapide (PSR).

Au total, le coût de gestion et d'entretien du DPM métropolitain s'élève à 21,3 M€ (16,1 + 5,2). On constate que les redevances perçues ne dépassent que de 6,0 M€ le coût total de gestion et d'entretien du DPM.

2.3. Les redevances d'occupation du DPM par des constructions et ouvrages pérennes (hors cultures marines et éoliennes), terrains, réseaux... sont relativement hétérogènes et parfois faibles

Différents types de constructions ou ouvrages à caractère permanent peuvent être rencontrés sur le DPM, relevant d'un usage privé, professionnel ou public. Il s'agit de bâtiments divers, annexes, terrasses, terre-pleins, clôtures, escaliers, jetées, piles de pont, passages de canalisation, prises d'eau de mer, ouvrages de protection contre la mer...

Les usages professionnels (dits à caractère économique) les plus habituels sont : chantiers navals, hangars à bateaux, installations de conchyliculture, établissements de thalassothérapie, restaurants, commerces...

Comme il a été vu à la section 2.1, la vocation du DPM naturel répond à des principes qui restreignent son occupation à un nombre limité d'activités estimées compatibles. La question des constructions sur le DPM est sensible dans de nombreux départements et la politique nationale appliquée par les DDTM vise à faire progressivement disparaître les occupations sans titre et à ne pas renouveler les autorisations d'occupation temporaire (AOT) arrivant à échéance pour des occupations qui n'ont pas vocation à demeurer. Un certain nombre de remises en état du milieu naturel sont exigées auprès des anciens occupants ; à défaut, l'administration est amenée à y procéder elle-même, éventuellement par voie contentieuse.

Le montant de référence des redevances est fixé par les barèmes départementaux des DDFiP et varie selon la nature de l'occupation (des catégories d'occupation plus ou moins nombreuses sont définies). Ces barèmes distinguent d'une manière générale les occupations du DPM qui relèvent du secteur économique et les autres.

Pour les occupations ne se rapportant pas à des activités économiques, les montants sont établis, pour chaque catégorie, par m² de surface occupée (terrains ou bâtiments par exemple) ou par mètre linéaire (canalisations d'amenée d'eau par exemple). Ces montants de référence varient d'un département à l'autre, parfois peu (certaines harmonisations régionales étant effectuées) et parfois avec des différences importantes qui mériteraient d'être examinées (tarif sur les constructions de 3,5 euros/m² dans le Calvados et d'un peu plus de 15 euros/m² en Ile-et-Vilaine).

Rapport

Pour les occupations se rapportant à des activités économiques, à un montant fixe tel que celui évoqué ci-dessus s'ajoute, le plus souvent (mais pas systématiquement), un montant proportionnel au chiffre d'affaires (CA) généré par cette occupation (par exemple : 5 % du CA jusqu'à 80 000 euros et 2,5 % au-dessus dans l'Aude, en Haute-Corse, Côtes-d'Armor, Finistère ; même chose dans le Var et les Bouches-du-Rhône mais avec 1 % seulement du CA au-dessus d'1 M d'euros ; 5 % du CA de la terrasse ou 1 % du CA total dans le Morbihan ; 1 % du CA dans le Calvados ; 0 % en Charente-Maritime...). L'influence de ce montant proportionnel est, dans un certain nombre de cas, totalement déterminante sur le niveau de la redevance perçue.

Les redevances recueillies au titre des constructions et ouvrages pérennes (hors cultures marines et éoliennes), terrains, réseaux... s'élèvent à environ 10 M d'euros dont 5,5 M au titre des occupations se rapportant à des activités économiques (avec un nombre de dossiers d'environ 250, presque 10 fois inférieur à celui des occupations à caractère non économique). Ce secteur représente 37 % du montant total des redevances DPM perçues ; il est aujourd'hui le plus important en termes de recettes, les plus élevées se situant géographiquement dans les Alpes-Maritimes, le Var et les Bouches-du-Rhône.

Deux principales observations ressortent de l'observation des redevances dans ce secteur. La première est, comme on l'a vu ci-dessus, la relative hétérogénéité des barèmes, y compris sur l'existence et le niveau d'un taux de proportionnalité au chiffre d'affaires. Une seconde est, semble-t-il, le montant relativement faible de certaines redevances fixes, notamment lorsqu'elles concernent des habitations privées (ou des parties d'habitation) et qu'on les compare aux taxes foncières locales.

Il peut être noté qu'un certain nombre de constructions sans titre, faisant l'objet de contentieux, sont néanmoins soumises au paiement d'une redevance – dont le montant est le même que celui des constructions autorisées.

2.4. En France, il n'y a pas de plages privées, mais il y a des plages concédées

Depuis 1872, la loi autorise l'État à louer à des acteurs publics ou privés des portions de plage pour l'exploitation des bains de mer. Après la Seconde guerre mondiale, en raison de l'attractivité grandissante du littoral, trois circulaires, la loi littoral de 1986, un décret en 2006, et après le rapport Wellhoff de 2009, le décret du 22 novembre 2011 ont tenté progressivement de canaliser et de limiter l'usage commercial des plages.

Dans ce dernier décret, la notion de libre accès reste la règle, et les activités des concessions doivent servir ce qui est qualifié de « service public balnéaire »¹⁰. Ces activités doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages, les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'avec la vocation des espaces terrestres environnants¹¹.

¹⁰ La définition du service public balnéaire est donnée par la jurisprudence et comprend la location de matériel de plage et de cabines de bain, l'enseignement et la location de matériel pour les sports nautiques, les jeux de plage pour enfants, la restauration légère.

¹¹ R 2124-13 du CG3P.

2.4.1. Comment les plages sont-elles être concédées ?¹²

Les principales dispositions sont les suivantes :

- ◆ 80 % de la longueur du rivage et 80 % de la surface du rivage doivent rester libres d'accès¹³. Sauf les installations sanitaires et les postes de sécurité, les installations sont censées être démontables ou transportables, ce qui se concrétise effectivement par le fait que la surface concédée doit être libre pendant une période d'au moins six mois. Cette exigence a soulevé l'ire de certains établissements à haut standing en « dur ». Sur une base de nombre de nuitées, l'article 3 du décret du 26 mai 2006 codifié à l'article R2124-18 du CG3P permet le maintien en place, pour la durée de la concession, d'installations démontables¹⁴ ;
- ◆ la durée de la concession ne doit pas excéder 12 ans¹⁵ ;
- ◆ la procédure d'attribution ne prévoit pas explicitement un appel à la concurrence, mais le projet de concession doit faire l'objet d'une instruction administrative et d'une enquête publique¹⁶ ;
- ◆ la métropole et la commune (ou le groupement de communes) ont un droit de priorité pour toute nouvelle concession ou renouvellement de concession. Lorsque la métropole et la commune ne font pas valoir leur droit de priorité, l'attribution de la concession se fait par appel d'offres. Elles donnent alors leur avis sur le projet du concessionnaire¹⁷ ;
- ◆ le concessionnaire présente chaque année à l'État un rapport comportant les comptes financiers et une analyse du fonctionnement de la concession eu égard à l'accueil du public et la préservation du domaine. Le décret ne mentionne pas explicitement les activités du sous-concessionnaire¹⁸. Néanmoins elles doivent répondre aux besoins du service public balnéaire (voir l'article R2124-13 du CG3P) ;
- ◆ lorsqu'il y a sous-traitance de la concession, la collectivité territoriale (ou son groupement) organise un appel à la concurrence pour la sélection des offres, avant la passation des conventions d'exploitation¹⁹ ;
- ◆ les offres présentées sont librement négociées par le concessionnaire qui, au terme de ces négociations, procède au choix d'un sous-traitant²⁰, ce que la mission considère comme une anomalie.

¹² Décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011, relatif à la codification des quatre premières parties du code général de la propriété des personnes publiques. Circulaire du 20 janvier 2012.

¹³ R 2124-16 du CG3P.

¹⁴ R 2124-18 du CG3P.

¹⁵ R 2124-13 du CG3P.

¹⁶ R 2124-23 du CG3P.

¹⁷ R 2124-21 du CG3P.

¹⁸ R 2124-21 du CG3P.

¹⁹ Articles L 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

²⁰ R 2124-32 du CG3P.

2.4.2. Des tarifs très hétérogènes, et des dysfonctionnements

2.4.2.1. *Façade Manche*

On constate que les tarifs employés vont du simple (Calvados) à un facteur 133 dans le Pas-de-Calais, ce qui est d'autant plus étonnant que le Calvados est bien relié à Paris, et connu pour le dynamisme de son tourisme. Il est vrai que ce département représente 88 % des plages concédées de cette façade. L'hétérogénéité observée sur la façade peut exister au sein même d'un département : la concession de la plage de Trouville atteint le double de celle de Deauville, à surface égale.

Par ailleurs, toujours dans le Calvados, la mission a noté que la plage de Deauville est concédée pour 4 000 € à la commune, qui la sous-concède pour 200 000 € à des entreprises commerciales (bars, restaurants). Le niveau de la concession est donc ici de 2 % du montant cumulé des sous-concessions. Les chiffres d'activité des sous-concessionnaires n'ont pas été obtenus. À titre de comparaison, la redevance du port de Deauville est fixée à 1 million d'euros, pour un chiffre d'affaires de 11 millions d'euros, soit 9 % du chiffre d'affaires.

Les tarifs en Calvados n'ont pas été actualisés depuis 2005. Les difficultés pour actualiser un tarif dans GIDE peuvent expliquer partiellement ce retard.

2.4.2.2. *Façade Atlantique*

On trouve un facteur d'hétérogénéité de 675 entre les tarifs peu élevés de la Charente-Maritime et ceux des Landes. Là encore, la Charente-Maritime représente 76 % des surfaces concédées de cette façade.

Dans le Morbihan, pour les occupants dépassant 5 000 € de chiffre d'affaires, la redevance est fixée à 5 % du chiffre d'affaires. Pour les concessionnaires dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 000 €, il y a un tarif pour les clubs de plage de 10 € le m², avec un minimum de perception de 830 €, élevé pour certains petits clubs.

On trouve des occupants sans titre, par exemple à la Baule et à Pornichet. Le problème concerne des établissements qui, non démontables car construits « en dur », ne peuvent pas faire l'objet d'autorisation ; ils s'acquittent néanmoins d'une redevance, dont le montant se trouve être le même que celui d'un occupant disposant d'un titre d'occupation du DPM.

2.4.2.3. *Façade Méditerranée*

Le facteur multiplicateur entre les tarifs de l'Aude et ceux du Gard est de 218. Sur 78 plages, 69 ont été concédées aux communes concernées. Le montant moyen de la redevance des concessions (28 516 €) est supérieur au montant moyen de 23 677 € de la façade méditerranéenne, ce qui est surprenant compte tenu de l'attractivité de la Côte d'Azur.

Dans le Var, le montant total des concessions est de 1 825 000 €, pour un montant de sous-concessions de 5 078 815 €, ce qui représente un ratio de 36 %.

La redevance est constituée d'une part fixe calculée avec un barème par m², à laquelle s'ajoute une part variable de 20 % de la différence entre cette part fixe et le montant de la sous-concession par la commune.

2.5. Les redevances des mouillages ne varient pas au sein d'un même département et sont encore nombreuses à être traitées individuellement par l'État

Le mouillage des bateaux en mer peut être effectué sur des bouées reliée à des corps-morts qui sont posés ou fixés au fond de l'eau. Cette solution d'amarrage, plus stable que l'utilisation des ancres, est aussi nettement préférable sur le plan environnemental car elle évite le raclement du fond marin.

Ces mouillages sur corps-morts nécessitent l'obtention d'une autorisation d'occupation du DPM (tenant compte de divers critères d'usage du DPM et d'environnement) et peuvent être autorisés de façon individuelle ou groupée. L'État a, en effet, la possibilité de donner des autorisations pour des zones aménagées de mouillage groupé (les ZMEL : zones de mouillage et d'équipement léger). Il s'agit d'autorisations d'occupation temporaire délimitant la zone de mouillage et les conditions d'aménagement ; elles relèvent des articles L 2124-5 du CG3P, L 341-9 à 341-12 du code du tourisme et du décret du 22 octobre 1991. Ces autorisations sont données aux collectivités prioritairement mais elles peuvent aussi concerner des structures diverses à même d'assurer la gestion des mouillages ; ces titulaires d'autorisation équipent les zones en corps-morts et bouées, assurent la gestion de ces mouillages et répercutent le coût du service rendu auprès des bénéficiaires.

L'analyse des réponses au questionnaire adressé aux DDFiP fait apparaître qu'il existe environ 250 regroupements de mouillages (représentant environ 22 000 mouillages) et qu'environ 6 500 mouillages font l'objet d'autorisations individuelles.

Il n'y a pas de règles nationales qui soient données pour l'établissement des montants ; ceux-ci sont fixés par les barèmes départementaux. Pour les mouillages individuels, les redevances sont quelquefois forfaitaires (Loire-Atlantique, par exemple) mais généralement établies en fonction de la longueur des bateaux (tarifs fixés par mètre linéaire ou par catégorie de longueur), en distinguant parfois ceux qui sont affectés à une activité économique (avec des redevances plus élevées, restant fixes cependant, non liées à un critère d'activité). Pour les mouillages groupés, la redevance payée par la collectivité ou la structure concernée est calculée en multipliant le nombre d'anneaux par un montant moyen unique par anneau (très sensiblement inférieur à celui d'un mouillage individuel).

Pour donner un exemple, les tarifs en Côtes-d'Armor sont de 30 euros par mètre linéaire pour un mouillage individuel de bateau de plaisance et de 68 euros forfaitaires par anneau de mouillage collectif, de 128 euros pour un bateau de pêche et de 2 521 euros pour une vedette commerciale.

Les montants recueillis sont de 3,3 M€ au total, soit 12 % du montant total des redevances DPM perçues. Sur ce chiffre, les mouillages groupés représentent 2 M€ (avec donc 250 dossiers à traiter) et 1,3 M€ pour les mouillages individuels (6 300 dossiers à traiter, à la fois pour l'autorisation et pour le paiement de la redevance).

La première observation qui peut être faite est la relative hétérogénéité des tarifs d'un département ou d'une région à l'autre (en dépit de certaines harmonisations régionales). Par ailleurs, au sein d'un même département, les tarifs ne font pas de distinction selon la localisation du mouillage, alors que certains espaces côtiers peuvent être beaucoup plus recherchés que d'autres ; la distinction de deux ou trois catégories de zones pourrait être un sujet de réflexion. Également, les redevances sont établies à l'année seulement ; il n'y a pas de souplesse pour des durées courtes alors que nombre de bateaux naviguent en pratiquant des haltes temporaires.

Rapport

Enfin, si les 250 ZMEL constituées permettent de traiter – de façon efficace et en les encadrant de manière satisfaisante – l’essentiel des mouillages autorisés (autorisation collective et redevance globalisée), il reste cependant aux services de l’État à traiter 6 500 dossiers individuels d’autorisation et de redevance. Il s’agit, d’une manière générale, de mouillages situés dans des zones pour lesquelles ni la commune concernée ni aucune autre structure n’a souhaité prendre en charge la gestion d’une ZMEL malgré l’incitation faite par les services de l’État. S’il est bien dans le rôle de ces derniers d’assurer l’encadrement des mouillages effectués sur le DPM compte tenu des pressions exercées, il n’est sans doute pas dans leur vocation de continuer à assurer, à terme, une telle gestion individuelle.

2.6. Les cultures marines : un statut proche de l’agriculture

Les conchyliculteurs forment la très grande majorité des exploitants de cultures marines. Ils représentent 3 000 entreprises et 10 000 emplois. Ces métiers s’exercent toute l’année, et renforcent le tissu social du littoral, notamment en période hivernale. Leurs productions participent au patrimoine culinaire français. Peu polluantes, car utilisant peu d’intrants, les cultures marines sont très sensibles aux pollutions virales et microbiennes causées par des accidents sanitaires comme le mauvais fonctionnement d’une station d’épuration, qui peut induire des arrêts de production non indemnisés de plusieurs semaines. Depuis 2008, une maladie du naissain provoque une baisse importante de la production dans le secteur ostréicole.

Le statut des conchyliculteurs est calqué sur celui des agriculteurs, fondé sur l’entreprise familiale de taille moyenne.

2.6.1. Un régime de concession encadré au niveau national

Les principales dispositions réglementaires sont les suivantes :

- ◆ une commission départementale des cultures marines est consultée sur le schéma des structures et sur tout projet d’aménagement²¹. Elle vise, tout en conservant le modèle d’exploitation familiale, à éviter les concentrations excessives et à encourager l’installation des jeunes ;
- ◆ il existe un schéma des structures des exploitations de cultures marines par région et par type d’activité²², fixant les surfaces minimales, les surfaces de référence, et les surfaces maximales d’installation ;
- ◆ le demandeur de l’octroi d’une concession doit être titulaire d’un diplôme ou justifier d’une capacité professionnelle²³ ;
- ◆ mais des sociétés de droit privé, détenues par au moins la moitié de personnes physiques satisfaisant les conditions de capacité professionnelle, peuvent accéder à une concession²⁴ ;
- ◆ les concessions sont fixées pour une durée de 35 ans. Toute nouvelle demande de concession fait l’objet d’une enquête administrative et d’une enquête publique, lors de laquelle tout nouvel entrant peut postuler. La soumission comprend d’une part un engagement à appliquer le cahier des charges en vigueur, et d’autre part une proposition d’indemnité pour la reprise des installations de l’exploitant sortant ;

²¹ Article 3 du décret du 22 mars 1983.

²² Article 5 du décret du 22 mars 1983.

²³ Article 7 du décret du 22 mars 1983.

²⁴ Article 10 du décret du 22 mars 1983.

Rapport

- ◆ le montant de la redevance est fixé au niveau national, ainsi que le mode de révision et de liquidation²⁵. Le montant de la redevance n'a pas été relevé depuis 1983, contrairement aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 31 décembre 1985.

Le logiciel ECUME assure l'interface entre les DDFiP et les DDTM pour le calcul et l'appel des redevances.

2.6.2. Des tarifs très modérés et quelques dysfonctionnements

Sauf en Méditerranée, les prix sont faibles et plutôt homogènes. Le chiffre d'affaires est estimé à 11 tonnes par hectare (avant maladie), soit 6,8 tonnes après maladie, vendues en moyenne à 3 800 € par tonne, soit 25 800 € par ha. La redevance pour un rendement moyen est de 139 €, ce qui ne représente donc que 0,54 % du chiffre d'affaires estimé, en période de maladie.

2.6.3. Exonérations

Des exonérations dues à la mortalité du naissain sont appliquées après enquête, exploitation par exploitation. Actuellement les exploitants sont soit totalement exonérés, soit redevables à 100 %. Ceci paraît logique dans la mesure où l'on percevrait sinon de très faibles montants, même si l'article 4 de l'arrêté du 28 décembre 1983 prévoyait de maintenir au moins l'application de 10 % de la redevance. Le montant cumulé des exonérations va de 39 à 41 % en fonction des façades.

2.6.4. Droit de passage et pollution visuelle

En théorie, le public a le droit de traverser les chantiers conchylicoles pour pouvoir longer la côte, si aucun autre passage n'est possible par ailleurs. Mais pour des raisons d'assurances ou de sécurité, les conchyliculteurs sont réticents au passage des promeneurs. De plus, certains chantiers et terre-pleins sont plus ou moins abandonnés, avec des vestiges d'outils ou d'équipements hors d'usage, des constructions sommaires mal entretenues...

Si les raisons présentées plus haut sont compréhensibles, il serait normal que la gêne à la circulation du public, occasionnée par la création des concessions et, dans certains cas, la pollution visuelle générée, soit compensée localement par des aménagements favorisant la circulation (débroussaillage de sentiers côtiers, renforcement des berges, dégagement des vues). L'administration devrait également veiller plus scrupuleusement à la remise en état de concessions non reprises.

2.6.5. Pollutions extérieures

Les activités conchylicoles sont peu polluantes²⁶ ; en revanche, la pollution d'origine anthropique est la plus gênante pour la profession. L'étang de Thau, très confiné, avec dix crises sanitaires en 15 ans est très concerné. Dans le cas de l'interdiction de vendre, les conchyliculteurs ne se retournent pas contre les collectivités responsables des pollutions, malgré des pertes financières importantes qu'aucune compagnie d'assurance ne veut couvrir. La suppression de la redevance dans ce cas pourrait être envisagée, mais d'autres sources de financement seraient à trouver (agences de l'eau, fonds de calamité agricole) pour couvrir ce risque de pollution exogène.

²⁵ Arrêté du 28 décembre 1983 modifié par l'arrêté du 3 juillet 2012.

²⁶ Référentiel pour la gestion dans les sites Natura 2000 en mer, tome 1.

2.7. Des activités économiques qui relèvent aussi de logiques et de régimes administratifs différents

D'autres types d'activités économiques, notamment l'installation de productions électriques en mer, l'extraction de matériaux marins et les rejets de sédiments (clapage), s'exercent sur le domaine public maritime. Elles n'échappent pas aux règles régissant son utilisation, tout en relevant largement, voire essentiellement, et à titre complémentaire, d'autres régimes administratifs.

2.7.1. Éoliennes en mer

Le décret 2004-308 relatif aux concessions d'utilisation du DPM prévoit que « les dépendances du DPM situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public, ou à une opération d'intérêt général ».

Le rapport CGEDD/CGIET de la mission d'études sur les énergies marines renouvelables de mars 2013 détaille :

- ◆ « Toute occupation du domaine public maritime à ce titre doit comporter un état initial des lieux, des modalités de suivi du projet, et de son impact sur l'environnement et les ressources naturelles, et le cas échéant prévoir les opérations nécessaires à la réversibilité des modifications apportées au milieu naturel et au site ainsi qu'à la remise en état, la restauration ou la réhabilitation des lieux en fin d'utilisation. L'avis de la commission nautique locale ou de la grande commission nautique peut être requis, après avis préalable du préfet maritime (navigation surveillance). Une enquête publique est obligatoire. Actuellement, en l'absence de textes spécifiques aux installations électriques situées en mer, l'instruction administrative relève de procédures terrestres transposées par défaut au domaine maritime, mais qui en fait s'y appliquent mal » ;
- ◆ « en conséquence, l'implantation en mer » « doit satisfaire simultanément aux obligations imposées par le code de l'environnement (articles L553-2 relatif aux éoliennes, L414-4 pour les zones Natura 2000, et L214-1 à L214-6 au titre de la loi sur l'eau), le code de l'urbanisme et les procédures spécifiques d'autorisation liées à l'exploitation électrique. Ces différents textes imposent chacun étude d'impact et enquête publique. »

L'arrêté du deux avril 2008 a fixé un tarif pour les redevances dues pour occupation du domaine public de l'État au titre des éoliennes. Il comprend un élément fixe de 1 000 € par unité, un élément variable de 6 000 € par MW installé et une redevance pour le raccordement de 1 € par mètre linéaire. Différents abattements et différentes dates de révision éventuelle peuvent être appliqués.

La taxe spécifique sur les éoliennes en mer (CGI-1519B) est actuellement fixée à 14 113 € par MW installé et par an et son produit est réparti suivant les dispositions du décret 2012-103 au profit du Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer (une moitié est destinée aux communes littorales, 35 % de la seconde moitié à la pêche et le solde à des projets durables sur la façade littorale).

La mission, malgré l'impact et l'importance économique de cette activité, n'a pas examiné plus avant la place des parcs éoliens dans l'économie du domaine public maritime, compte tenu de leur caractère de projets en cours de réalisation.

2.7.2. Sédiments de dragage et clapage

La question des sédiments de dragage, ainsi que de leur clapage, avait fait l'objet d'un travail approfondi du groupe n°11 du Grenelle de mer et son rapport avait formulé de nombreuses propositions.

Il n'est pas apparu nécessaire de revenir sur ce document très complet.

Celui-ci relève d'ailleurs que la pratique tant du dragage de sédiments dans les ports notamment que de leur clapage ultérieur est d'ores et déjà encadrée par une réglementation rigoureuse prévoyant tantôt des déclarations préalables, tantôt des autorisations préalables, soumises à un contrôle préfectoral, avec une prise en compte précise des impératifs environnementaux.

La solution du clapage en mer est pratiquée, comme l'est également le dépôt à terre par stockage.

La mission a cependant relevé que la question scientifique des impacts environnementaux, en particulier lors des rejets en mer, reste encore un sujet d'étude peu défriché et dont les conclusions restent peu claires. Le groupe de travail proposait d'ailleurs de poursuivre sur ce sujet l'acquisition de connaissances et cet objectif semble garder toute sa pertinence.

2.7.3. Extraction de matériaux marins

Pour cette activité, nous relèverons simplement le cumul de deux réglementations : celle du code minier et celle du DPM. Ainsi que l'impact primordial de la TGAP, assise sur le poids des matériaux et donc, en quelque manière, sur l'activité économique.

Pour toutes ces activités, l'analyse des directions départementales reste encore embryonnaire, compte tenu du caractère novateur de ces activités (éoliennes) ou du caractère très occasionnel des dossiers.

Néanmoins, notre attention a été attirée sur des conflits de réservation de zones économiques pouvant apparaître, en certains périmètres, très convoités (grand estuaire de la Seine, par exemple).

2.8. Des redevances et des taxes sont à définir pour les usages situés au-delà des 12 milles

Les nouveaux usages de la mer et particulièrement l'exploitation de ses ressources naturelles ne concernent pas seulement les 12 milles marins des eaux territoriales mais également les espaces s'étendant au-delà, eux aussi de plus en plus convoités et possédant un fort potentiel de développement.

En vertu de la convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, chaque État côtier dispose de droits souverains dans sa zone économique exclusive (s'étendant jusqu'à 200 milles) et sur son plateau continental (jusqu'à une limite de 350 milles). Ces droits portent à la fois sur la colonne d'eau, sa surface, le fond marin et son sous-sol; ils permettent d'intervenir sur l'exploration et l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles (biologiques ou non), sur les activités à des fins économiques dont notamment la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents et sur la mise en place d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages. Bien que disposant de droits souverains, l'État n'est cependant pas juridiquement propriétaire du fond marin, contrairement au cas du domaine public maritime des 12 milles.

Rapport

La France ne dispose actuellement que d'un dispositif juridique incomplet pour pouvoir organiser et contrôler ces activités en dehors de ses eaux territoriales. Le code minier assure aujourd'hui l'encadrement des activités concernant les ressources minérales ; la pêche est également réglementée. En revanche, rien n'était prévu jusqu'à récemment pour les nouveaux usages tels que la production d'énergies marines renouvelables (éoliennes en particulier, hydroliennes...).

Des évolutions très récentes ou prochaines visent désormais ces usages au-delà des 12 milles, à la fois pour s'assurer de la cohérence des activités pratiquées sur une même zone et pour évaluer et prévenir les incidences environnementales potentielles, avec notamment :

- ◆ le décret en date du 12 juillet 2013 concernant la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations et aux ouvrages, ainsi qu'au tracé des câbles et des pipelines sous-marins ; ce texte institue un régime d'autorisation pour les premiers et de notification pour les derniers ;
- ◆ le projet de loi biodiversité, qui comporte une section spécifique consacrée à l'autorisation des activités dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental. Cette section, qui commence par définir en droit français la zone économique exclusive (le droit actuel évoquant la zone économique et la zone de protection écologique, qui relèvent de textes plus anciens), soumet à régime d'autorisation toutes les activités d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles ainsi que l'utilisation des milieux marins (avec étude d'impact ou évaluation des incidences, mise à disposition du public, garanties financières, démantèlement et remise en état du site, sanctions, contentieux...).

Par ailleurs, ce texte en projet prévoit que les activités soumises à autorisation seront « assujetties au paiement d'une redevance annuelle au profit de l'État » et que les modalités de calcul, de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de cette redevance seront fixées par un décret en Conseil d'État.

Des dérogations à cet assujettissement sont prévues lorsque l'activité autorisée se rattache à un service public qui bénéficie gratuitement à tous, lorsqu'elle contribue directement à assurer la conservation de la zone marine ou lorsque l'autorisation est délivrée dans un but non lucratif lié à la satisfaction d'un intérêt général.

Le cas des câbles et pipelines est traité distinctement des autres activités ou utilisations, car la convention de Montego Bay adopte le principe d'une liberté de pose dans la zone exclusive et sur le plateau continental « sous réserve de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du plateau continental, l'exploitation de ses ressources naturelles et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution par les pipelines » et prévoit que le tracé des pipelines est agréé par l'État côtier. Par suite, c'est un régime d'agrément qui est prévu pour les câbles et pipelines, sans assujettissement à redevance.

À l'exception des câbles et pipelines, les modalités de ce nouveau régime d'autorisation sont donc fortement inspirées du régime existant pour les activités pratiquées sur le domaine public maritime des eaux territoriales. Elles apporteront de la même manière des garanties déterminantes en matière de préservation de l'environnement.

La question actuelle reste celle de la fixation des modalités de la redevance prévue.

En matière de production d'énergie (éoliennes, hydroliennes...), les activités potentielles au-delà des 12 milles marins rencontrent une situation d'usage peu différente de celle des eaux territoriales : elles bénéficient d'une occupation de l'espace marin (dont le fond marin sur lequel elles seront d'une manière générale fixées) et de services écosystémiques rendus (vent, courant...) et génèrent un certain nombre d'externalités (gêne pour la pêche et la circulation maritime, perceptions paysagères depuis la terre, toutefois atténuées en fonction de l'éloignement...). Sur le DPM, les éoliennes sont soumises au paiement à la fois d'une redevance domaniale versée à l'État et d'une taxe sur les éoliennes maritimes versée au fonds

Rapport

de compensation de l'énergie éolienne en mer. Cette redevance et cette taxe ne sont aujourd'hui, ni l'une ni l'autre, applicables au-delà des eaux territoriales.

Pour ce qui est des extractions de matériaux au-delà des 12 milles, relevant du code minier, la taxe sur les activités polluantes s'applique ; la redevance pour occupation et usage du domaine public maritime n'y est en revanche pas applicable.

Le régime d'agrément (et non d'autorisation) qui a dû être adopté pour les câbles et pipelines en raison des dispositions de la convention de Montego Bay ne permettra pas *a priori* de soumettre à redevance ce type d'usage, contrairement à la situation existante dans les eaux territoriales. Il n'en reste pas moins que ce type d'usage comporte un certain nombre d'externalités négatives, notamment par rapport à la pêche et à l'environnement.

3. Analyse transversale des redevances

3.1. L'encadrement juridique très précis des redevances d'occupation du domaine public ne tient actuellement pas compte des effets sur l'environnement

L'occupation privative n'est pas la destination normale du domaine public. Elle est donc subordonnée à une autorisation préalable. Le plus souvent, l'occupation est consentie en vue de la réalisation d'objectifs propres au bénéficiaire. Ainsi l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006, inspiré de l'ancien article L.28 du code du domaine de l'État, stipule-t-il que nul ne peut, sans autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous.

À la différence du domaine privé, le domaine public est soumis à un régime de droit public dont le contentieux relève de la juridiction administrative. Des règles particulières s'y appliquent en matière d'occupation privative. Au-delà de la soumission à autorisation qui a déjà été mentionnée, trois autres règles s'appliquent : l'occupation du domaine public est précaire, l'autorisation étant révocable *ad nutum* par la collectivité, qui ne peut d'ailleurs renoncer à ce pouvoir ; l'autorisation a un caractère personnel ; l'autorisation n'est pas cessible sauf lorsque la loi en a ouvert la possibilité.

Le caractère temporaire des autorisations est la conséquence des principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité du domaine public tels qu'énoncés à l'article L.3111-1 du CG3P. Les caractères de précarité et de révocabilité sont inhérents au régime de l'affectation domaniale. L'intérêt général peut justifier de mettre un terme à une occupation privative. Aucun intérêt particulier ne peut mettre en cause l'affectation du domaine public à l'utilité publique.

Comme l'avait clairement affirmé le rapport de 2002 du Conseil d'État²⁷, la légitimité du caractère onéreux de l'occupation privative du domaine public ne procède pas seulement d'un souci de bonne gestion patrimoniale, elle vient aussi de ce que cette occupation porte atteinte au droit d'accès des autres usagers, effectifs ou potentiels, du domaine. Est alors justifié le versement à la collectivité d'une redevance constituant la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation au détriment de la jouissance commune.

²⁷ Jeanneney P.-A., Arrighi de Casanova J., Olleon L, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Conseil d'État, section du rapport et des études, La Documentation française, 2002.

Rapport

L'article L.2125-3 du CG3P consacre au niveau législatif le principe selon lequel la redevance exigible est fixée en prenant en compte les « avantages de toute nature » que l'occupation ou l'utilisation du domaine public procure au titulaire de l'autorisation. De plus, il étend ce principe aux personnes publiques autres que l'État. En effet, depuis 1962, le code du domaine de l'État prévoyait, dans son article R.56 que « toute redevance stipulée au profit du Trésor doit tenir compte des avantages de toute nature conférés au bénéficiaire ».

Comme cela avait été mis en avant et quelquefois critiqué lors des débats relatifs aux redevances d'utilisation du spectre hertzien (licences UMTS), ce principe suppose que l'État soit en mesure d'évaluer ces « avantages de toute nature ». Dans des configurations dans lesquelles l'asymétrie d'information est forte, une telle évaluation peut s'avérer très difficile. Le droit français des redevances reste assez étranger aux logiques d'enchères, dont l'analyse économique a cependant montré qu'elles sont les plus efficaces en situation d'asymétrie d'information²⁸.

Les articles L.30 et R.55 du code du domaine de l'État, toujours en vigueur, donnent compétence exclusive aux services du ministère des finances pour « fixer définitivement, sur l'avis et sur la proposition des services techniques, les prix des locations et concessions relatives au domaine national ».

La jurisprudence a interprété de façon stricte la consultation des services techniques : sa méconnaissance entache d'illégalité la fixation des tarifs, même si les services du ministère des finances ne sont pas tenus de fixer les redevances aux taux envisagés par les services techniques.

Les services du ministère des finances ont la faculté de réduire la quotité d'une redevance, voire d'accorder la gratuité. Le chef du service gestionnaire peut présenter au directeur des finances publiques des propositions motivées, s'il estime que l'intérêt public le justifie, pour diminuer la quotité de la redevance. Les modulations sont évidemment soumises au principe d'égalité et peuvent être contestées, notamment devant les tribunaux, à ce titre.

La gratuité est cependant très strictement encadrée par l'article L.2125-1 du CG3P. Elle n'est envisageable que « lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de travaux ou de la présence d'un ouvrage intéressant un service public bénéficiant gratuitement à tous » ou « lorsque l'occupation contribue à assurer la conservation du domaine public lui-même ».

Compte tenu de la commande passée à la mission, il est important de noter que, dans l'état actuel du droit français, pourtant très précis sur les principes et modalités des redevances d'occupation du domaine public, aucune prise en compte des effets sur l'environnement n'est envisagée.

3.2. Le principal système d'information utilisé pour les redevances du DPM n'est pas adapté à leur gestion

3.2.1. Description des processus actuels

À l'exception des cultures marines, les avis de paiement se rapportant aux redevances d'occupation du DPM sont produits au moyen de l'application GIDE Intranet, utilisée par la DGFIP pour l'ensemble des occupations par des tiers du domaine public et privé de l'État.

²⁸ Cohen É., Mougeot M., *Enchères et gestion publique*, Conseil d'analyse économique, rapport n°34, La Documentation française, 2001.

Rapport

Cette application est une base centralisée déployée dans les départements, l'accès aux données s'effectuant par cette dimension territoriale. Pour les redevances DPM, chacune des DDFiP alimente la base en ce qui la concerne. Toutefois, GIDE ne disposant pas des fonctions de calcul permettant d'effectuer l'actualisation des montants tenant compte des évolutions du barème des redevances, il y a nécessité pour chaque DDFiP de gérer parallèlement un tableur Excel. Celui-ci est renseigné de toutes les informations pouvant être utiles à la gestion des redevances DPM (les surfaces occupées par exemple) et il permet les calculs automatiques d'actualisation.

Le tableur Excel est alimenté sur la base des informations transmises par les DDTM en matière d'autorisations d'occupation du DPM. Conformément à l'article R. 2125-1 du CG3P, le montant de la redevance est fixé par la DDFiP après consultation de la DDTM.

L'application GIDE n'est pas interfacée au module RNF (recettes non fiscales) de l'application nationale CHORUS et les redevances sont encaissées par le comptable du lieu de l'occupation. Seules les créances non recouvrées à l'échéance (le contentieux était de l'ordre de 5 % dans les départements visités par la mission) font l'objet de formulaires adressés par les services locaux aux services nationaux afin d'être pris en charge dans CHORUS (application CHORUS Formulaires).

Pour les cultures marines, c'est l'application interministérielle ECUME, spécifique à la gestion des redevances dues par les conchyliculteurs au titre de l'occupation du DPM, qui est utilisée depuis 2013. Elle a été mise au point entre France Domaine, la Direction des affaires maritimes et la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture. Elle est aujourd'hui opérationnelle, étant alimentée par l'application AMYOS utilisée par les DDTM pour saisir les autorisations d'occupation du DPM, et elle sera interfacée à CHORUS.

3.2.2. Les difficultés rencontrées

De nombreuses difficultés apparaissent dans l'utilisation actuelle de GIDE pour la gestion des redevances DPM, à la fois pour l'enregistrement des données et le traitement des informations ; elles ont été mentionnées par la plupart de nos interlocuteurs des DDFiP et se retrouvent dans les réponses au questionnaire reçues. Les principaux inconvénients avaient déjà été évoqués lors de la rencontre avec la direction nationale de France Domaine.

La première difficulté est cette nécessité de passer par un tableur Excel pour gérer et actualiser les données qui permettent d'alimenter GIDE, à laquelle s'ajoute le fait qu'il n'y ait pas d'interface informatique ni en amont avec le logiciel des DDTM ni avec CHORUS pour le contentieux : cela induit donc des travaux de saisie importants qui ne peuvent être effectués que manuellement. L'autre difficulté significative est que GIDE ne dispose pas des souplesses permettant de conduire diverses requêtes souhaitables. En particulier, il ne permet pas de sélectionner et cumuler, au niveau local comme au niveau national, les montants de redevances relevant du DPM. Ce sont les chiffres des tableurs Excel, qui, département par département, sont seuls susceptibles d'apporter ces informations. Il ne permet pas non plus par exemple, localement, d'obtenir de journal listant les dossiers arrivant à échéance ou retraçant les créations ou modifications enregistrées.

Une difficulté complémentaire signalée est celle du suivi du recouvrement contentieux des titres concernant les redevables extérieurs au département concerné par l'occupation du DPM.

La nécessité d'une proximité d'informations accrue entre DDTM et DDFiP a été mentionnée à la mission à plusieurs reprises, le partage d'un logiciel commun pouvant constituer dans ce sens une avancée particulièrement déterminante.

3.3. L'analyse économique des redevances traite à la fois, mais distinctement, l'occupation du domaine public et les effets sur l'environnement

Le rapport du comité opérationnel « Droits d'usage des mers, financement, fiscalité » du Grenelle de la mer, publié en 2010²⁹, avait distingué trois catégories de redevances maritimes.

La première concerne les redevances domaniales, exigées en contrepartie de l'usage d'un bien commun. Il s'agit là notamment des redevances d'occupation du domaine public maritime naturel qui font l'objet de la mission.

La détermination de la bonne tarification par la collectivité publique suppose de pouvoir déterminer les flux nets de revenus futurs générés par l'usage privatif du domaine public concédé ou une estimation de la valeur de l'usage privatif. En pratique, ces informations sont souvent d'un accès difficile pour la collectivité publique. Elles sont en tout cas moins bien connues par elle que par les agents privés concernés : ceux-ci sont mieux à même d'évaluer les revenus qu'ils peuvent espérer obtenir et les coûts d'exploitation qu'ils auront à supporter ; c'est encore plus vrai quand il s'agit d'évaluer la valeur d'un usage privatif comme celui d'un mouillage. Dans ce contexte d'asymétrie d'information, il faudrait théoriquement recourir à une procédure permettant aux agents de révéler la valeur qu'ils accordent au droit concédé et à la collectivité de maximiser le revenu qu'elle tire de cette concession. La mise aux enchères permet, comme déjà indiqué³⁰, de répondre exactement à ces deux objectifs. De ce point de vue, la mise en concurrence est supérieure aux procédures administratives d'attribution parce qu'elle permet une meilleure révélation de l'information détenue par les agents privés.

Cette analyse théorique présente d'immenses difficultés d'application pratique. D'une part, les dispositifs correspondants sont lourds, coûteux et propices à des contentieux. D'autre part, les enchères peuvent conduire à évincer certaines catégories d'occupants potentiels que l'on ne souhaite pas exclure.

C'est pourquoi, en pratique, cette méthode est rarement employée et on lui préfère des méthodes plus empiriques. Mais elle a le mérite de bien faire apparaître que la redevance optimale n'a aucune raison d'être uniforme et, au contraire, toute raison de dépendre fortement des caractéristiques du lot concerné du domaine public. Ainsi, par exemple pour les concessions de plage, n'y aurait-il aucune justification à l'uniformité des redevances tout au long du littoral français, et au contraire y a-t-il toute raison de lier la redevance de chaque lot aux revenus engendrés par l'activité du bénéficiaire de la concession.

La deuxième catégorie traitée par le rapport du Grenelle de la mer concerne les taxes environnementales, c'est-à-dire celles qui visent à internaliser des externalités, le plus souvent négatives et qui sont donc des nuisances que les pouvoirs publics cherchent à réduire. En termes économiques, une externalité traduit un écart entre le coût privé supporté par un agent et le coût social supporté par la collectivité.

Lorsque les nuisances sont jugées évitables et intolérables, il vaut mieux passer par des mesures réglementaires. En revanche, lorsqu'elles sont considérées comme admissibles, il est préférable de se contenter d'en dissuader la production par une fiscalité appropriée. Une taxe environnementale (ou pigouvienne) permet en effet d'obtenir au moindre coût la réduction des nuisances³¹.

²⁹ Charpin J.-M., Duboucher P., Lagarenne C., Marcus V., *Droits d'usage des mers, financement, fiscalité*, rapport du groupe n°5, Grenelle de la mer, 2010.

³⁰ Cohen É., Mougeot M., opus cité.

³¹ De Perthuis C., *Travaux du Comité pour la fiscalité écologique*, rapport du Président, juillet 2013.

Rapport

L'efficacité d'une taxe environnementale est indépendante de la situation des agents subissant les nuisances puisque ceux-ci sont en général sans moyen d'influer sur la production des nuisances. L'éventuelle utilisation des recettes générées par la taxe en faveur des personnes subissant les nuisances ne découle donc pas d'un objectif d'efficacité, mais d'un principe d'équité. En vertu de ce principe et lorsqu'il est possible d'identifier les agents subissant les nuisances ou exposés à des coûts visant à s'en protéger, il est alors légitime d'organiser des transferts à leur intention.

Dans certains cas auxquels il faut être attentif³², l'affectation des recettes des redevances aux victimes des nuisances peut être source d'inefficacité économique, par exemple lorsqu'elle incite à une localisation dans des zones touchées par les nuisances en raison de la perspective de la compensation financière.

En ce qui concerne de façon générale la question de l'utilisation des recettes obtenues par des redevances, les enseignements de l'analyse économique sont moins clairs. Cette dernière est agnostique sur cette question au sens où elle ne dégage pas de conclusion générale sur la stratégie optimale. Les stratégies envisageables sont multiples : alimentation du budget général, recherche d'un « double dividende » par la réduction d'un prélèvement particulièrement distorsif, financement d'actions en rapport avec le domaine ou la politique concernés. C'est donc une analyse au cas par cas qu'il convient de mettre en œuvre pour choisir la stratégie appropriée dans le cas concerné³³. L'analyse économique n'avance pas de raison en faveur d'une utilisation en rapport avec le domaine public, mais elle n'en avance pas non plus en sens inverse.

Cependant, l'affectation de tout ou partie d'une redevance domaniale à la gestion et à l'entretien du domaine public est susceptible d'en favoriser l'acceptation par ses occupants. De même, l'affectation de recettes provenant de taxes environnementales au financement d'actions en rapport avec son objet favorise aussi l'acceptabilité de ces taxes. Il faut cependant veiller, comme l'avait affirmé le récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, à ne pas déboucher sur une moindre sélectivité des dépenses³⁴.

La troisième catégorie identifiée lors du Grenelle de la mer porte sur les redevances pour service rendu. Il s'agit ici de cas où le financement d'un service, en général un service public, est, en tout ou partie, mis à la charge de ses usagers ou bénéficiaires.

Ceci n'est guère envisageable dans le cas des biens publics purs³⁵, comme les services de police et de sécurité ou les services rendus par un phare.

En revanche, lorsque le service bénéficie à des agents particuliers identifiables, il est tout à fait rationnel de leur faire supporter une redevance pour service rendu. Dans ces cas, tant le principe de tarification que celui d'affectation sont évidents : la redevance doit couvrir le coût du service et être affectée à l'institution qui l'a financé.

Ces trois catégories de redevances maritimes relèvent donc de logiques bien distinctes en analyse économique. Ceci n'interdit pas qu'une redevance puisse relever simultanément de plusieurs de ces catégories.

³² Voir Kolstad C.D., *Environment Economics*, Oxford University Press, 2000, notamment pp. 120-121.

³³ Voir les travaux de Lawrence H. Goulder, notamment « Climate change policy's interactions with the tax system », *Energy Economics* 40, 2013.

³⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, juillet 2013.

³⁵ C'est-à-dire sans possibilité d'exclusion et sans rivalité d'usage, suivant les termes de la théorie économique.

Rapport

La mission a été chargée d'étudier les perspectives de « verdissement » des redevances domaniales. En termes d'analyse économique, il s'agit donc d'examiner dans quelle mesure il est possible de combiner les redevances domaniales avec une taxation environnementale visant à réduire, réparer ou compenser la production des nuisances ou à utiliser leur produit à des actions d'entretien du domaine public ou, plus généralement, favorables à l'environnement.

3.4. L'impact des activités sur le domaine public maritime naturel est contrôlé par un régime d'autorisations individuelles et un suivi technique exigeant lié aux enjeux environnementaux et aux pressions qui s'y exercent

3.4.1. Des espaces naturels précieux, une pression forte et des activités aux impacts variés

Situé à l'interface de la terre et de la mer, le DPM naturel constitue un espace littoral extrêmement riche au plan environnemental, aussi bien côté mer que côté terre, tant par ses paysages que par sa biodiversité (des fonds sous-marins très variés, l'estran soumis au flux des marées, les rochers, les falaises, les plages et arrières-plages, les étangs littoraux...). Il s'agit par ailleurs d'un espace physiquement instable, le trait de côte et les plages étant soumis à des évolutions permanentes, d'intensité actuellement croissante.

Le DPM est soumis à des pressions généralement très fortes de fréquentation du public (tourisme balnéaire, loisirs sportifs, promenade, pêche à pied...), d'activités de toute nature y compris commerciales et d'implantations diverses temporaires ou pérennes. Le littoral connaît depuis plusieurs décennies une attractivité qui ne faiblit pas, tant en matière de populations résidentielles que de tourisme, et les pressions sur l'espace littoral – dont le DPM – n'ont cessé de s'accroître au fil du temps.

Le tableau qui suit présente un ensemble d'activités ou de pressions intervenant sur le DPM ; il mentionne de façon très schématique le niveau d'impact potentiel et des informations relatives aux autorisations, redevances et taxes.

Rapport

Tableau 2 : Activités et pressions sur le DPM

	Impact environnemental possible (sur le paysage, la biodiversité...)			Régime d'autorisation	Existence d'une redevance DPM	Existence d'une taxe environ. ou autre
	faible	moyen	fort			
Constructions pérennes	x	x	x	x	x	
Concessions de plage	x	x		x	x	
Activités temporaires sportives ou festives	x			x		
Mouillages	x	x		x	x	
Cultures marines	x			x	x	
Extractions de matériaux	x	x	x	x	x	x
Eoliennes marines	x	x	x	x	x	x
Hydroliennes	x	x		x	x	
Câbles, canalisations	x	x		x	x	
Dragage des chenaux de navigation et clapage en mer des matériaux	x	x	(x)	x		
Saliculture	x			x	x	
Pacage dans les herbus	x			x	x	
Pêche à pied	x	x				
Chasse	x			x	x	x
Pratiques individuelles de promenade, baignade, sport...	x	x				
Gestion du trait de côte	x	x	x	x	x	
Sentier littoral	x					
Déchets et pollutions venant de la terre	x	x	x			x
Déchets et pollution venant de la mer	x	x	x			x

Source : Mission

Presque toutes les activités intervenant sur le DPM ont des conséquences sur l'environnement, très variables mais généralement non nulles.

3.4.2. La régulation des activités et de leurs impacts est opérée par un régime général d'autorisations

À l'exception de la pêche à pied (et bien sûr des pratiques individuelles de baignade, promenade, sport...), toutes les activités intervenant sur le DPM sont soumises à autorisation, au titre de l'occupation du DPM et souvent à d'autres titres aussi (code minier, réglementation de cultures marines, production d'énergie...). D'une manière très générale, les autorisations sont examinées et délivrées (ou non) en prenant en compte l'impact environnemental des activités, et des études d'impact sont requises dans le cas des activités susceptibles de porter fortement atteinte à l'environnement (extraction de matériaux, dragage des chenaux de navigation, clapage en mer de matériaux, éoliennes, hydroliennes...). Le coût des redevances d'occupation du DPM n'apparaît globalement pas conditionner l'existence des activités, sauf en matière de clubs de plage pour lesquels les montants s'avèrent aujourd'hui trop élevés, semblant décourager un certain nombre d'installations ces

Rapport

dernières années. La régulation des activités par rapport aux impacts sur l'environnement s'effectue donc presque exclusivement à travers les régimes d'autorisation. La pêche à pied sur l'estran est libre quant à elle, mais de plus en plus souvent soumise à des restrictions réglementaires portant sur les prélèvements (espèces, taille, quantité).

Les déchets et les pollutions diverses ont un impact souvent élevé sur le DPM. La majeure partie ne provient pas des activités exercées sur le DPM lui-même, mais des activités et pressions diverses qui s'exercent en amont, à la fois sur terre (urbanisation, assainissement, agriculture, élevage...) et en mer (navigation et rejets divers...), en dépit des réglementations et taxations existantes les concernant.

Les actions de gestion du trait de côte, particulièrement lorsqu'il s'agit de défense contre la mer au moyen d'ouvrages en dur (digues, épis, murs...), peuvent avoir un impact fort important et artificialisant sur l'état du DPM.

3.4.3. Des redevances domaniales et par ailleurs certaines taxes environnementales

En matière de redevances, pratiquement toutes les activités s'exerçant sur le DPM et nécessitant une autorisation sont soumises au paiement d'une redevance d'occupation du domaine public.

Les extractions de matériaux et les implantations d'éoliennes, dont l'impact peut être fort sur l'environnement, sont affectées d'une taxe environnementale spécifique qui s'ajoute à la redevance d'occupation du DPM : taxe générale sur les activités polluantes – TGAP – pour les extractions, et taxe spécifique pour les éoliennes marines.

Il est à noter cependant que le dragage des chenaux de navigation et le clapage en mer des matériaux correspondants, dont les impacts sur l'environnement peuvent être sensibles, ne sont pas à ce jour soumis au paiement effectif d'une redevance DPM (même si rien ne s'y opposerait comme cela apparaît dans le tableau 2), ni à une taxe environnementale. Le dragage des chenaux et le clapage concernent fortement les « grands ports maritimes » mais aussi certains ports de plaisance. L'installation d'hydroliennes sur les fonds marins est un développement tout à fait récent (le premier projet est en cours de réalisation en bordure du Cotentin). Contrairement au cas des éoliennes en mer (cf. section 2.7.1), ce type d'équipement ne fait pas actuellement l'objet de textes nationaux précisant le mode de calcul de la redevance et n'est pas soumis à taxe spécifique complémentaire (notamment environnementale).

Les activités non soumises à taxe environnementale sont néanmoins productrices de certaines externalités environnementales négatives.

Les activités ayant un impact généralement plus modeste sur l'environnement (constructions pérennes, concessions de plage, activités temporaires de loisir ou festives, mouillages, cultures marines, câbles et canalisations...) ne sont pas soumises au paiement d'une taxe environnementale s'ajoutant à la redevance d'occupation du DPM. Elles génèrent néanmoins certaines externalités négatives : altération du caractère naturel ou sauvage du DPM par certaines constructions (et nécessité pour l'État, régulièrement, de remettre le milieu en état lorsqu'elles n'ont pas été autorisées et que le bien est « abandonné »), libération d'eaux résiduelles des bateaux en mouillage, risque de pollution pour les canalisations et selon leur nature (pipelines notamment)... Le coût direct ou indirect de ces impacts sur l'environnement, qui ont des conséquences sur l'état du bien commun, n'est pas pris en considération dans l'établissement des redevances DPM – justifiées depuis leur origine par les services rendus par le DPM au titre de son occupation et de son usage (cf. section 3.1).

3.4.4. La gestion environnementale du DPM implique des moyens humains et financiers

La gestion du DPM sur le plan environnemental porte sur le respect de la qualité de son état physique (intégrité physique, propreté, paysage) et de son fonctionnement écologique (milieu naturel, êtres vivants végétaux et animaux). Cette gestion peut impliquer différents types d'intervention :

- ◆ gestion administrative et technique des autorisations ;
- ◆ études techniques, documents de planification spatiale... ;
- ◆ surveillance et police ;
- ◆ actions physiques de prévention ou de restauration des espaces et milieux naturels ;
- ◆ aménagements particuliers par rapport à la fréquentation du public (dont le sentier littoral) ;
- ◆ opérations de gestion du trait de côte.

L'ensemble de ces interventions, qui portent sur des milieux sensibles et convoités, conditionne non seulement le bon état du DPM mais aussi sa capacité à continuer d'accueillir les différents usages qui en sont faits (et de générer les redevances correspondantes). Pour un certain nombre d'usages du DPM, des milieux naturels dégradés, terrestres ou marins, présenteraient un intérêt moindre (voire réduit à néant – l'existence même de certaines plages nécessite par exemple une gestion du trait de côte) et verraient, de surcroît, leur usage ne plus être autorisé.

À ce titre et dans l'immédiat, la mission recommande que soit établi un document prospectif des tâches attendues pour une bonne gestion environnementale du domaine public maritime et des moyens qu'il serait souhaitable d'y consacrer.

4. Préconisations

4.1. Les opportunités permettant d'améliorer à coût raisonnable le système d'information devront être saisies

À la suite de l'enquête de France Domaine de décembre 2013, une synthèse nationale des redevances du DPM est aujourd'hui disponible. Ces informations vont évidemment se périmer rapidement et il est nécessaire de prévoir et d'organiser leur mise à jour. Mais, compte tenu de la modicité des recettes publiques concernées, il est hors de question de lancer un projet de logiciel à ce seul effet.

En conséquence, la mission propose que, tant qu'une autre solution n'est pas disponible, le service France Domaine procède chaque année, par interrogation des DDFiP, à une actualisation des informations recueillies par la mission.

Au-delà de ce dispositif temporaire et manuel, il faudra évoluer vers un système d'informations corrigeant les défauts mis en évidence dans la section 3.2.

Mais aucun investissement logiciel d'envergure n'est envisageable pour les seules redevances du DPM. Il faudra donc profiter des opportunités qui apparaîtront pour des besoins plus larges. Notamment, l'ensemble des redevances d'occupation des domaines public et privé de l'État se monte à environ 2 milliards d'euros (2 051 822 698 en 2012 d'après France Domaine). Il s'agit là d'un montant soixante-quinze fois supérieur à celui des redevances du seul DPM et qui peut justifier, de la part de France Domaine, un investissement logiciel.

Rapport

D'après France Domaine, et à la suite d'une décision du 17 juin 2013 de la directrice de cabinet du ministre du budget, un programme fonctionnel portant sur l'ensemble des contrats immobiliers est à l'étude. Il concernerait notamment les redevances du domaine public.

Dans ce cadre, les principaux progrès qui devraient être envisagés relèvent de deux catégories :

- ◆ d'une part, il faudrait mettre les redevances aux normes correspondant à leur statut de « recettes non fiscales » en interfaçant ce programme avec le module RNF (recettes non fiscales) de CHORUS et en les recouvrant selon la règle des droits constatés et par le comptable de l'adresse du débiteur ;
- ◆ d'autre part, il faudrait introduire dans ce programme les attributs qui permettraient de ventiler les redevances entre les différentes catégories nécessaires pour les besoins des gestionnaires. Il serait nécessaire, à tout le moins, de distinguer en fonction :
 - du domaine concerné : aérien, fluvial, forestier, hydroélectrique, maritime, militaire, routier ou terrestre ;
 - du responsable de la fixation des redevances ;
 - de la nature juridique des titres ou concessions.

4.2. Pourrait-on décentraliser certaines parties du domaine public maritime naturel ?

La mission s'est interrogée sur l'opportunité éventuelle d'une décentralisation pour certaines parties du domaine public maritime naturel.

S'agissant d'un tel « monument » du droit administratif français, cette hypothèse de travail peut surprendre voire choquer, d'autant qu'elle n'est pas mentionnée par la lettre de mission, mais la question peut naître de l'observation du nombre élevé d'autorisations individuelles à gérer, de la modicité des redevances prélevées et de l'importance même du contentieux historiquement observé.

Il n'apparaît cependant pas à la mission que cette piste doive être poursuivie.

Tous nos interlocuteurs ont plutôt insisté sur l'approche globale dont les questions touchant le littoral et plus généralement la mer sont aujourd'hui l'objet.

C'est le cas de la directive européenne de 2008 de stratégie pour le milieu marin. C'est aussi le cas du projet de règlement européen pour une politique maritime intégrée. Les pratiques françaises les plus récentes mettent en valeur les échelles de façade maritime.

Une tentative de décentralisation irait donc à contre-courant de cette nécessaire vision d'ensemble et nécessiterait immédiatement un contre-poids de concertations multiples, générant un millefeuille administratif coûteux et inefficace.

En revanche, la mission a été sensible au caractère très local des pratiques suivies pour la gestion des autorisations d'occupation temporaires, l'établissement et la perception des redevances.

Les redevances ne font pas l'objet d'instructions précises de la part de l'administration de tutelle, ni sur leurs finalités, ni sur le montant à percevoir. Le montant précis est donc laissé à l'initiative des directions départementales qui se sont organisées pour établir des grilles plus ou moins comparables.

La tâche est par ailleurs lourde pour gérer nombre de dossiers individuels d'A.O.T. et de redevances, et des parties entières comme les occupations de plage sont progressivement concédées aux communes avec une stratégie volontariste de la part de l'administration.

Rapport

A contrario, le grand nombre d'AOT individuelles accordées rend le contrôle de l'administration largement illusoire.

La mission considère donc que s'il importe de confirmer la responsabilité de l'État dans la propriété du domaine public maritime naturel, dans l'encadrement réglementaire des activités et dans le contrôle correspondant, il n'est pas pour autant contradictoire de poursuivre et même de généraliser la pratique des concessions ou gestions groupées dans les domaines qui s'y prêtent.

Il est proposé :

- ◆ de poursuivre et de généraliser, pour les plages (y compris pour les activités temporaires sportives ou festives qui peuvent s'y tenir) et les mouillages, les formules de concession (ou de gestion groupée) des occupations du domaine public maritime, auprès de collectivités territoriales à un niveau territorial suffisamment élevé pour garantir l'établissement d'une véritable et transparente politique de gestion ;
- ◆ d'accompagner et de conditionner l'attribution d'une concession à la signature d'un cahier des charges établi par l'État et par les collectivités territoriales pour expliciter les objectifs de gestion recherchés ;
- ◆ de laisser à l'État (DDTM) le contrôle qui lui revient, et à l'État (DDFiP) la tâche de recouvrement des redevances et de contentieux de celui-ci.

Le cahier des charges à établir pourrait utilement s'inspirer de la pratique établie par le conservatoire du littoral pour ses propres accords avec les collectivités reprenant la gestion de territoires : établir de manière concertée une charte fixant le cadre et les grands objectifs poursuivis, fixer une durée limitée à la concession, établir de manière précise les documents ou indicateurs que la collectivité territoriale devra établir et qui seront publiés, laisser à l'État la responsabilité du contrôle.

Le bon niveau de la taille des collectivités territoriales susceptibles de mener une politique pertinente pour la gestion du domaine public maritime peut faire l'objet de débats. Il semble à la mission que les niveaux de la région et du département sont pertinents (sous réserve des domaines de compétence à fixer par la loi) et que le niveau intercommunal devrait éventuellement se justifier par une taille minimum significative.

4.3. Il est possible d'améliorer l'équité et la rationalité des redevances du DPM

Sur la base des constats faits précédemment, la mission propose les orientations suivantes.

4.3.1. Mettre fin à la gestion par les services de l'État des autorisations individuelles pour les mouillages et les plages

Les AOT individuelles de mouillage et celles qui sont données sur les plages hors concessions concernent en effet respectivement 6 500 dossiers et 600 dossiers, soit un total de 7 100 : ils représentent 67 % des 10 600 dossiers suivis par l'État et génèrent 11 % des redevances perçues (pour un montant de 2,55 millions d'euros, soit 360 € par dossier). Pour limiter les coûts de gestion importants des petits dossiers, il paraît utile de les regrouper sous forme de zones de mouillages et d'équipements légers ou toute autre procédure de regroupement.

4.3.2. Coordonner la fixation des redevances par façade

On a constaté des différences sensibles d'un département à l'autre pour tous les tarifs, à l'exception de ceux relatifs aux cultures marines. *A contrario*, rien ne justifierait un tarif unique pour tel équipement au sein d'un même département.

Rapport

La démarche concernerait en premier lieu les constructions et les mouillages :

- ◆ différencier en tant que de besoin, au sein de chaque département, des unités littorales homogènes définies selon leur intérêt touristique-économique (entre 1 et 5 par département), en fonction de critères à déterminer ;
- ◆ organiser une réunion annuelle des services de DDTM par façade littorale (Manche, Atlantique, Méditerranée) destinée à comparer tous les ans les tarifs utilisés pour les constructions et les mouillages, et les revaloriser progressivement, sans dépasser un taux de mise à niveau de plus ou moins 15 % par an, de façon à rapprocher les barèmes par façade et par catégorie touristique-économique ;
- ◆ les tarifs des concessions relatives aux cultures marines resteraient fixés au niveau national. Après la crise actuelle du naissain, ils pourraient progressivement être augmentées pour rattraper les niveaux de 1983 en euros constants.

4.3.3. Simplifier les procédures pour les animateurs prioritaires du service public balnéaire comme les clubs sportifs ou de jeux pour les enfants

Les dossiers pour les clubs sportifs et de jeux, légers et démontables par nature, pourraient être allégés au maximum, et les frais fixes abaissés à 200 €, niveau comparable à celui des concessions de cultures marines.

4.3.4. Rendre équitables et transparentes les redevances des concessions et sous-concessions de plages

La situation actuelle présente des faiblesses, eu égard à la rationalité économique. En effet, le droit de priorité exercé de façon quasi générale par les communes aboutit au fait que l'administration se retrouve face à un client unique, la commune. La DDFiP fixe un prix, généralement faible, comme dans le Calvados, parfois proportionnel au prix de sous-concession comme dans le Var, mais pas toujours.

Il serait donc préférable, en cas de concession à une collectivité locale, de demander un tarif fixe annuel faible pour frais de dossier et d'enquête (1 000 €), auquel s'ajouterait une part variable proche de 30 % du montant des sous-concessions. Dans les cas où les données sur le chiffre d'affaires des sous-concessionnaires de la collectivité locale concernée seraient disponibles à faible coût, il serait intéressant que la redevance de concession soit établie à un pourcentage de ce chiffre d'affaires total (5 % par exemple) lorsque ce calcul dépasse les 30% du montant total des sous-concessions (serait donc retenu le plus élevé de ces deux calculs).

Par ailleurs, la procédure de la sous-concession demande aux élus de procéder à un appel à la concurrence, mais, dans le même article, permet à la commune de négocier librement les offres et de procéder au choix d'un sous-traitant.

Cette négociation ne devrait pouvoir être conduite qu'en présence d'un agent du service France Domaine, afin de vérifier sa transparence et de permettre une décision équitable. Ceci suppose de modifier l'article R2124-32 alinéa 4 du CG3P.

4.4. Une prise en compte des coûts environnementaux dans le montant des redevances serait justifiée pour les activités à impact environnemental modéré

4.4.1. Taxation et régulation des impacts

Il a été noté précédemment qu'à l'exception de la pêche à pied (et bien sûr des pratiques individuelles de promenade, baignade, sport...), les différentes activités intervenant sur le DPM faisaient l'objet d'autorisations, traitées individuellement, au cas par cas; ce régime d'autorisations assure leur régulation par rapport à l'environnement, le montant n'intervenant pas – d'une manière générale – pour limiter les activités. On ne se trouve pas en effet dans le cas de pratiques exercées par un très grand nombre de personnes, pour lesquelles un ajustement de la fiscalité permettrait d'orienter différemment les comportements. Compte tenu des pressions exercées sur le DPM et des enjeux environnementaux qu'il porte, ce régime d'autorisations n'est pas à remettre en cause.

La pêche à pied quant à elle concerne un grand nombre de personnes ; elle a été considérée jusqu'à présent de la même manière que les pratiques individuelles de promenade, baignade ou sport (l'accès libre du public au littoral ayant d'ailleurs été depuis longtemps un objectif fort en France dans l'action publique) ou la pêche de loisir en mer, comme une activité libre et gratuite pour les citoyens, sous réserve du respect des réglementations (prélèvements limités dans les espèces, les tailles et les quantités). Ce n'est pas le cas dans tous les pays mais il s'agit d'un choix collectif non contesté. S'agissant de prélèvements sur des ressources renouvelables, les conséquences sur l'environnement de la pêche à pied sont acceptables si les réglementations locales sont bien ajustées et en même temps respectées.

4.4.2. Taxation et externalités environnementales

Les activités sur le DPM faisant l'objet d'autorisations individuelles sont presque toutes soumises à redevance d'occupation et d'usage du DPM. Comme pour les éoliennes, il conviendrait que le principe de calcul des redevances DPM applicables aux hydroliennes soit fixé par un texte national (prenant en compte l'occupation physique du domaine, mais aussi la puissance installée) ; le paiement effectif d'une redevance pour le dragage des chenaux de navigation paraît également logique ; il se discute sans doute pour ce qui est du clapage en mer des matériaux (relative diffusion des matériaux). Par ailleurs, compte tenu de l'impact potentiel de ces activités sur l'environnement, il serait cohérent qu'elles soient aussi soumises à une taxe environnementale (TGAP pour dragage et clapage ; taxe spécifique pour les hydroliennes, apparentée à celle qui a été établie pour les éoliennes en mer).

En raison de l'impact environnemental plus modeste des autres activités lorsqu'elles sont autorisées (constructions, concessions de plage, mouillages, cultures marines, câbles et canalisations...), il n'apparaît pas souhaitable ni réaliste de les soumettre à une taxe environnementale spécifique complémentaire. En revanche, le financement des coûts environnementaux qu'ils génèrent, de même que tout le travail de gestion correspondant (autorisations, études, surveillance et police, prévention et restauration, aménagements, gestion des redevances...) nécessite d'être pris en considération. Le financement de la gestion du trait de côte mérite également d'être comptabilisé.

Par suite, il apparaît logique et de saine gestion publique que chacune des activités soumises à autorisation sur le DPM génère des recettes venant au minimum couvrir le coût de la gestion administrative et technique correspondante, celui de la réparation des externalités environnementales éventuelles et celui des opérations qui permettent de maintenir l'usage correspondant du DPM. Par suite, le montant des redevances aurait à être fixé en tenant compte de l'ensemble de ces coûts (sauf pour les redevances concernant les activités qui sont

Rapport

soumises, en plus de la redevance DPM, à une taxe environnementale spécifique). En somme, le surplus de redevance correspondrait au verdissement et couvrirait les coûts d'entretien non encore couverts par la redevance actuelle, ces coûts étant à apprécier selon la nature de l'activité concernée et la sensibilité des lieux où elle est autorisée.

Dans ce sens, c'est une interprétation extensive du motif « d'occupation et d'usage du domaine public » des redevances qu'il conviendrait d'adopter, le montant de celles-ci devant tenir compte à la fois du service rendu en termes d'occupation et d'usage mais aussi de maintien de cet usage possible en intégrant les actions de gestion environnementale correspondantes. Le principe des redevances a été défini dans son objet il y a environ trois siècles, à une époque où les questions de pression et d'impact sur l'environnement n'étaient pas encore vraiment présentes, mais le maintien de l'intégrité du domaine public comporte aujourd'hui la nécessité nouvelle de conduire des actions environnementales directes ou indirectes. Cette situation paraît d'ailleurs devoir concerner le domaine public aussi bien maritime que fluvial ou terrestre. Il serait donc permis de souhaiter qu'une jurisprudence à venir du Conseil d'État puisse statuer sur ce point, ou qu'un ajustement législatif ou réglementaire intervienne pour compléter la définition du principe des redevances.

Une attention particulière est suggérée par ailleurs : dans la fixation du montant des redevances (et des taxes environnementales complémentaires lorsqu'elles existent), veiller à des effets possibles de dissuasion qui inciteraient les usagers à adopter des solutions alternatives dont les conséquences sur l'environnement sont elles aussi à prendre en compte. Ainsi, des taxes élevées sur les mouillages pourraient conduire à voir se développer à l'excès les mouillages sauvages ou à sec (parkings à terre) qui ne sont pas sans conséquences environnementales.

4.4.3. Au-delà des 12 milles marins des eaux territoriales

Sur le plan formel, la situation en zone économique exclusive ou plateau continental diffère de celle du DPM dans la mesure où l'État n'est pas propriétaire des fonds marins mais seulement de droits souverains d'utilisation. En revanche, cet espace est dans la continuité des eaux territoriales et la situation des activités possibles y est analogue en termes d'occupation de l'espace, d'usage et d'externalités environnementales (à la différence près que l'éloignement de la côte au-delà des 12 milles marins peut rendre probablement plus complexes les activités d'exploitation, et moins visibles les installations – éoliennes par exemple). En matière d'autorisation des activités, la situation est en cours d'être calquée sur celle des eaux territoriales.

Par suite, en matière de fiscalité, il est ici proposé de s'inspirer de la situation actuelle (et souhaitable) des eaux territoriales afin d'en adopter les mêmes principes, à la fois pour les redevances d'occupation et d'usage (qui n'existent pas actuellement) et pour les taxes environnementales se rapportant aux activités dont les impacts sont les plus forts (seule est applicable la TGAP sur les extractions de matériaux).

4.5. L'utilisation des recettes de redevances du DPM pour des dépenses liées à l'environnement littoral est un argument d'acceptation sociale de la taxation

L'examen du « verdissement » des redevances du domaine public maritime amène à examiner cet autre volet possible : l'emploi des recettes pour financer des actions favorables à la préservation et à l'entretien de l'environnement.

Rapport

L'analyse économique de la section 3.3 indique qu'il ne semble pas y avoir, en matière d'efficacité environnementale des redevances domaniales, de stratégie optimale qui soit fonction de la nature de l'affectation des recettes (budget général de l'État, recherche d'un double dividende, financement d'actions en rapport avec la gestion du domaine). Elle mentionne en revanche le fait que l'affectation de tout ou partie d'une redevance domaniale à la gestion du domaine public est susceptible d'en favoriser l'acceptation sociale. Cela est sans doute vrai également si cette affectation est consacrée, d'une manière plus large, à des actions environnementales littorales, voire marines.

Cet argument de l'acceptation sociale n'est probablement pas à négliger, particulièrement à une époque où les questions de fiscalité se trouvent être fréquemment discutées et contestées ; il sera d'autant plus important à prendre en compte s'il est procédé, même progressivement, à la rationalisation et à l'actualisation des redevances ainsi qu'il est proposé dans ce rapport. L'affectation des recettes au financement d'actions environnementales ne doit pas viser un contournement des règles budgétaires et une moindre sélectivité dans le choix de ces actions.

Le littoral est, de plus, un espace auquel les Français sont fortement attachés et pour le respect duquel existe un large consensus (environ 80 % des citoyens sont favorables au maintien des dispositions de la loi littoral – dont les contraintes sont pourtant fortes, l'action du Conservatoire du littoral est particulièrement appréciée, de même que la mise en œuvre du sentier littoral). La prise de conscience de la valeur du littoral et de la mer, de leur réelle fragilité environnementale et de l'attention particulière qu'il convient désormais de leur porter est sans doute aujourd'hui un facteur important d'acceptabilité.

Une affectation des redevances du domaine public maritime (ainsi que des futures redevances qui concerneront la zone économique exclusive et le plateau continental) à des actions portant sur ce domaine public et sur la mer en général faciliterait donc cette acceptation.

Elle permettrait aussi d'envisager plus facilement le financement de la gestion du DPM à la mesure des enjeux qu'il représente, ainsi que le financement de nombreuses actions nouvelles – devenues nécessaires – de préservation environnementale du milieu marin relevant désormais de la stratégie nationale (et de la directive européenne)³⁶: restauration de milieux, adaptation d'ouvrages existants, plans d'action en faveur d'espèces protégées marines, adaptation des pratiques sectorielles et équipements pour traiter les nuisances, aires marines protégées, suivi de l'environnement marin, développement de la recherche et de l'expertise, recherche technique appliquée, gestion administrative et technique, contrôle et police, communication...

Les actions à conduire sur le domaine public maritime lui-même pour le gérer et faire en sorte de maintenir son bon état sont nombreuses, comme cela a été vu à la section 3.4, car il s'agit d'un espace vivant sur lequel se concentrent des enjeux environnementaux, culturels et sociaux particulièrement forts, sans doute plus forts que sur toute autre partie naturelle du territoire national. Comme on l'a vu, les dépenses actuelles de l'État pour la gestion du DPM s'élèvent à environ 23 M€ par an et les redevances actuellement perçues à environ 27 M€. Il paraît important que, quelles que soient les orientations qui seront prises pour l'utilisation des recettes actuelles et futures apportées par ces redevances, les moyens nécessaires à la gestion d'un tel espace public lui soient bien consacrés.

³⁶ Cf. note de problématique relative au financement de l'environnement marin du 29 avril 2013 établie par la sous-direction du littoral et des milieux marins (direction de l'eau et de la biodiversité du MEDDE) et rapport du COMOP n°5 du Grenelle de la mer « Droits d'usage des mers, financement, fiscalité ».

CONCLUSION

Les redevances d'occupation et d'usage du domaine public maritime naturel constituent l'un des aspects importants de la gestion de cet espace et il était nécessaire qu'une meilleure connaissance en fût aujourd'hui acquise. Ces redevances étant essentiellement traitées au niveau départemental, ce rapport en présente - pour le littoral métropolitain - la première synthèse nationale accompagnée d'analyses qui portent sur les montants perçus, leur répartition thématique et géographique, les barèmes appliqués, les outils, les pratiques et les difficultés particulières observées. Il est proposé que France Domaine pérennise le principe d'une enquête annuelle semblable à celle qui a été menée pour cette mission, et qu'à l'occasion d'un investissement logiciel sur un périmètre large, les outils puissent être adaptés.

Des préconisations sont formulées pour rationaliser les barèmes et les pratiques mis en œuvre. Elles visent notamment, à travers une coordination qui pourrait être menée par façade maritime, à rendre les barèmes plus cohérents d'un département à l'autre et plus ajustés aux services rendus par le domaine public maritime, à réduire le nombre de dossiers individuels à traiter par les services de l'État en matière de plages et de mouillages, et à créer un barème simple et équitable ainsi que des conditions de transparence accrue pour les sous-concessions de plages.

En matière de prise en compte de l'environnement, le rapport montre que c'est le système réglementaire d'autorisations en place qui assure la régulation des activités et usages du domaine public maritime et de leurs impacts, et non les redevances. La mission ne remet pas en question cette situation, en raison de l'importance des diverses pressions qui peuvent s'exercer sur ce domaine public et de la sensibilité du milieu naturel exceptionnel qu'il constitue à terre et en mer. Elle propose en revanche, pour les activités qui ne sont pas soumises à taxe environnementale spécifique s'ajoutant à la redevance, que le montant des redevances intègre les coûts de la gestion environnementale devenue désormais nécessaire - et qui permet aux usages d'être maintenus. Ce point, cohérent avec la préoccupation actuelle d'un développement durable, nécessitera qu'une évolution jurisprudentielle ou juridique du concept en cours de redevance du domaine public maritime (voire, plus largement, de redevance domaniale) puisse être conduite.

Le rapport n'émet pas de propositions en matière d'affectation des redevances perçues, estimant qu'elles auraient à relever de considérations sensiblement plus globales que celles qui ont trait au domaine public maritime. Il met néanmoins en valeur l'argument de l'acceptation sociale des redevances en faveur d'une affectation des recettes à des dépenses environnementales concernant le littoral et la mer, ainsi que la nécessité de consacrer les moyens nécessaires à la gestion de cet espace convoité dont les enjeux sont considérables.

À Paris, le 28 mai 2014

L'inspecteur général
des finances



Jean-Michel CHARPIN

L'ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



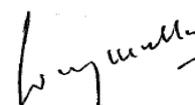
Denis CLÉMENT

L'ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts



Michel de GALBERT

L'ingénieur en chef
des ponts, des eaux et
des forêts



Benoît WEYMULLER

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LA LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

**ANNEXE III : ENQUÊTE DE FRANCE DOMAINE POUR LA MISSION (Décembre 2013).
RÉSULTATS DÉTAILLÉS**

**ANNEXE IV : ÉCHANTILLON DE BARÈMES DÉPARTEMENTAUX - MORBIHAN ET
VAR**

ANNEXE V : LISTE DES PRÉCONISATIONS

ANNEXE I

La lettre de mission

Annexe I



*La ministre de l'écologie, du
développement durable et de
l'énergie*

*Le ministre délégué chargé des transports,
de la mer et de la pêche*

*Le ministre de l'économie et des
finances*

Paris, le **13 FEV. 2013**

Le Ministre de l'économie et des finances

La ministre de l'écologie, du développement durable et de
l'énergie

Le Ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la
pêche

A

Monsieur le Vice-Président du Conseil général de
l'Environnement et du Développement durable

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des
finances

Monsieur le Vice-Président du Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux

Objet : Mission relative aux redevances d'occupation
du domaine public maritime naturel

La feuille de route pour la transition écologique issue de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 prévoit que « *l'ensemble des usages commerciaux et d'exploitation de la biodiversité et des milieux terrestres et marins sera répertorié et leur fiscalisation à hauteur des dommages causés sera mise à l'étude. Dans ce cadre, la révision du niveau des redevances du domaine public maritime fera l'objet d'une mission (...), dans la perspective d'une réforme ayant vocation à intervenir en 2014* ». Cette fiscalisation aurait pour vocation de réduire la pollution des eaux douces et marines, d'atténuer les coûts de dépollution, les coûts pour la biodiversité et la santé, et de conserver le potentiel de services des écosystèmes.

Cet enjeu est crucial dans le domaine de la protection du milieu marin, afin notamment d'assurer le respect des engagements pris par la France en application de la Directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) et de la nouvelle stratégie nationale « Aires marines protégées ».

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris

139 rue de Bercy – Télédéc 151 – 75572 PARIS Cedex 12

Annexe I

Les articles L. 2125-1 à L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques disposent que toute occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sauf exceptions expressément prévues, soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous, soit quand elle contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même. La redevance tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. L'article L. 321-9 du code de l'environnement rappelle également les principes d'accès aux plages.

A ce jour, les rares données disponibles indiquent que le montant des redevances est faible et ne répond pas à l'exigence de prise en compte des avantages de tout type procurés par l'occupation du domaine. Le montant des redevances d'occupation du domaine public maritime naturel ne fait pas l'objet d'une connaissance partagée entre le ministère chargé des domaines et le ministère chargé de l'écologie et il n'existe pas de synthèse nationale du montant de ces redevances. Par ailleurs, les critères de calcul des redevances peuvent être variables d'un département à l'autre et selon la nature de l'activité.

Il vous appartiendra donc :

- de dresser un état des lieux des montants perçus par l'Etat au titre de l'occupation du domaine public maritime naturel et des modalités de fixation des redevances, notamment au titre des concessions de plages, des extractions de granulats marins, des mouillages de plaisance et des cultures marines ;
- de proposer, le cas échéant, des améliorations aux outils informatiques existants à la direction générale des finances publiques (Gide, Chorus) et dans certains services gestionnaires (notamment l'application « Cultures marines »), afin de favoriser les remontées d'informations ;
- de proposer des aménagements aux modalités de fixation des redevances, permettant de mieux tenir compte des avantages de toute nature procurés aux occupants du domaine public maritime et de diminuer les impacts des activités concernées sur l'environnement. Une évaluation de l'impact économique des niveaux de redevance au regard du résultat des différentes catégories d'entreprises sera, pour ce faire, réalisée ;
- de proposer des modalités de fixation harmonisées et transparentes des redevances, limitant les disparités de traitement entre départements, notamment pour les activités dont la redevance ne fait pas l'objet d'un encadrement réglementaire ;
- compte-tenu du développement attendu d'activités en mer au-delà du domaine public maritime (12 miles), d'examiner les modalités juridiques et opérationnelles d'une extension de ces redevances à la zone économique exclusive et au plateau continental, en cohérence avec l'encadrement législatif et réglementaire en cours de renforcement pour les activités et implantations dans les eaux sous juridiction ;

Annexe I

- d'étudier l'opportunité et les modalités de contribution de ces redevances à des actions d'entretien du domaine public maritime naturel, de gestion des aires marines protégées notamment en zone Natura 2000, d'amélioration de la qualité du milieu marin, y compris des zones de productions aquacoles, et de soutien à l'adaptation des activités dans le cadre des objectifs de la DCSMM, en cohérence avec les autres politiques communautaires et nationales qui s'exercent dans cet espace.

Vous remettrez un rapport intermédiaire sous trois mois et un rapport définitif sous six mois. Les membres de la mission conjointe pourront, en tant que de besoin, recevoir l'appui de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (direction de l'eau et de la biodiversité, sous-direction du littoral et des milieux marins), de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, du commissariat général au développement durable et du service France Domaine.

Nous sommes attachés au caractère opérationnel des propositions que vous serez amenés à formuler, dans un triple objectif de restauration du bon état écologique des milieux marins, de meilleure valorisation du domaine public et d'équité de traitement entre les contributeurs.

La présente lettre de mission sera transmise pour information aux membres du Comité pour la fiscalité écologique, qui seront également destinataires des conclusions définitives de votre mission.

Delphine BATHO



Frédéric CUVILLIER



Pierre MOSCOVICI



ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- ◆ Cabinet
 - **Guillaume Leforestier**, directeur adjoint
 - **Paul Delduc**, conseiller
- ◆ Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
 - Direction de l'eau et de la biodiversité
 - **Laurent Roy**, directeur
 - **Agnès Vince**, sous-directrice
 - **Christophe Lenormand**, adjoint à la sous-directrice
 - **Sébastien Flores**, chef de bureau
 - **Nicolas Gorodetska**, chef de bureau
 - **Hélène Montelly**, chef de bureau
- ◆ Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
 - **Daniel Bursaux**, directeur général
 - Direction des affaires maritimes
 - **Régine Bréhier**, directrice

◆ Ministère délégué en charge des transports, de la mer et de la pêche

- ◆ Cabinet
 - **Raphaël Chambon**, directeur adjoint
 - **François Lambert**, conseiller
- ◆ Services extérieurs (DDTM)
 - Bouches-du-Rhône
 - **Frédéric Chaptal**
 - Calvados
 - **Guillaume Barron**
 - **Jean-Michel Patry**
 - Loire-Atlantique
 - **Philippe Letellier**
 - Morbihan
 - **Philippe Charretton**
 - **Jean-Luc Veille**
 - Var
 - **Jean-Michel Maurin**
 - **Sandrine Sellier-Richez**

Annexe II

- ◆ Conservatoire du littoral
 - **Odile Gauthier**, directrice
 - **Patrick Bazin**, chef de département

Ministère de l'économie et des finances

- ◆ Cabinet
 - **Laurent Martel**, conseiller

- ◆ Service France Domaine
 - **Nathalie Morin**, chef du service
 - **Véronique Turrel-Marchais**
 - **Éric Scher**, chef de projet
 - **Bruno Soulié**, chef de mission

- ◆ Services extérieurs (DDFiP)
 - Calvados
 - **Michel Girondel**
 - **Bernard Houteer**
 - Morbihan
 - **Georges Gautier**
 - **Alain Guillouët**
 - Var
 - **Nicolas d'Auzac de Lamartinie**
 - **Guylaine Assouline**
 - **Lionel Rabain**
 - **Guy Robert**

ANNEXE III

**Enquête de France Domaine pour la
mission (décembre 2013)**

Résultats détaillés

Annexe III

Tableau de suivi des redevances du domaine public maritime au 09/12/2013

Façade	Département	Constructions pérennes horséoliennes à caractère économique (€)	Constructions pérennes à caractère non économique (€)	Plages concédées (€)	Plage hors concessions (€)	Regroupement de mouillages (ZMEL) (€)	Mouillages individuels (€)	Cultures marines (€)	Exonération cultures marines (€)	Extraction de matériaux (€)	Eoliennes maritimes (€)	Autres (€)	Montant total des redevances par département (€)	ETP DDFiP (nombre)	Linéaire côtier (km)	Montant par km de linéaire côtier (€)	
MANCHE	Nord	0					0						0				
	Pas de Calais	293 000	1 000	106 000	190 000	9 000		2 000					601 000	1	140	4 293	
	Somme	19 828	152	41 354	5 076			9 693		100 566		32 618	209 287	0,5	114	1 836	
	Seine Maritime	50 000	73 000		20 000		700	25		360 000	33 000	637 000	1 173 725	0,8	40	29 343	
	Eure												0				
	Calvados	20 801	1 898	65 433	0	0	0	64 338	36 990	0	0	0	152 470	0,6	70	2 178	
	Manche	894 000	19 407		8 567	20 957	25 524	277 838	62 373			77 235	1 323 528	0,8	355	3 728	
	Ille et Vilaine	62 059	2 815	38 745	5 450	161 134	42 862	311 208	65 465			58 682	682 955	0,8	198	3 449	
Côtes d'Armor	1 831	267 000	7 712	46 000	194 000	206 000	109 000	64 632	82 000			913 543	2	450	2 030		
ATLANTIQUE	Finistère	34 000	390 000		23 000	435 000	330 000	246 000	133 000				1 458 000	2	795	1 834	
	Morbihan	35 000	207 000	9 000	40 000	570 000	131 000	1 145 000	642 089	0	1 000		2 138 000	1,3	513	4 168	
	Loire Atlantique	25 952	33 436	10 702	544 569	8 059	32 252	79 521	1 416	1 238 813	253 000	506	2 226 810	1	130	17 129	
	Vendée	12 314		48 781	72 095	80 780	154			130 980		77 626	422 730	1	120	3 523	
	Charente Maritime	444 160	19 530	18 420	47 520	114 600	54 370	866 270	462 000	783 920	0	95 750	2 444 540	1,5	463	5 280	
	Gironde	142 826	12 445	29 598	29 598	190 205	11 421	198 032	79 191			10 000	624 125	1	126	4 953	
	Landes			63 130				84					63 214	1	106	596	
Pyrénées Atlantiques	14 561	21 000	21 000								283	56 844	1	35	1 624		
MEDITERRANEE	Pyrénées Orientales	12 472	14 941	113 898		8 715	4 330	788					155 144	1	60	2 586	
	Aude	3 000	100 000	55 000				10 000		1 000			169 000	0,1	45	3 756	
	Hérault	130 783	129 270	187 022			58 326	130 543					635 944	1	100	6 359	
	Gard	10 497	906	67 458	1 243	0	0	123				105 698	185 925	0,06	25	7 437	
	Bouches du Rhône	1 225 000	322 000	131 000		99 000	5 000	3 000	380				1 785 000	0,75	250	7 140	
	Var	327 000	798 000	1 825 000	0	28 000	405 000	1 000	0			0	3 384 000	0,75	320	10 575	
	Alpes Maritimes	1 484 388	2 188 000	2 276 451		3 000		4 000					5 955 839	1	120	49 632	
																0	
	Haute Corse	71 438	5 531	30 333	90 230			3 170				18 297	218 999	1	400	547	
	Corse du Sud	87 000	25 000	33 000	120 000	98 000		13 000					376 000	0,5	550	684	
TOTAUX		5 401 910	4 632 331	5 179 037	1 243 348	2 020 450	1 306 939	3 474 633	1 547 536	2 697 279	287 000	1 113 695	27 356 622	22,5	5 525	4 951	

Annexe III

Redevances DPM - Constructions

Département	Construction et ouvrage pérenne hors cultures marines et éoliennes à caractère économique. Nombre de dossiers	Construction et ouvrage pérenne hors cultures marines et éoliennes à caractère économique. TOTAL	Construction et ouvrage pérenne hors cultures marines et éoliennes à caractère économique. Redevances par dossier	Construction et ouvrage pérenne à caractère non économique. Nombre de dossiers	Construction et ouvrage pérenne à caractère non économique. Total	Construction et ouvrage pérenne à caractère non économique. Redevances par dossier	Redevances totales des constructions des constructions. TOTAL
Nord							
Pas de Calais	5	293 000 €	58 600 €	22	1 000 €	45 €	294 000 €
Somme	1	19 828 €	19 828 €	1	152 €	152 €	19 980 €
Seine Maritime	13	50 000 €	3 846 €	23	73 000 €	3 174 €	123 000 €
Eure							
Calvados	17	20 801 €	1 224 €	45	1 898 €	42 €	22 699 €
Manche	16	894 000 €	55 875 €	113	19 407 €	172 €	913 407 €
Ile et Vilaine	30	62 059 €	2 069 €	56	2 815 €	50 €	64 874 €
Cote d'Armor	1	1 831 €	1 831 €	195	267 000 €	1 369 €	268 831 €
Finistère	4	34 000 €	8 500 €	120	390 000 €	3 250 €	424 000 €
Morbihan	10	35 000 €	3 500 €	260	207 000 €	796 €	242 000 €
Loire Atlantique	3	25 952 €	8 651 €	294	33 436 €	114 €	59 388 €
Vendee	1	12 314 €	12 314 €				12 314 €
Charente Maritime	18	444 160 €	24 676 €	186	19 530 €	105 €	463 690 €
Gironde	46	142 826 €	3 105 €	120	12 445 €	104 €	155 271 €
Landes							- €
Pyrénées Atlantiques	4	14 561 €	3 640 €	31	21 000 €	677 €	35 561 €
Pyrénées Orientales	11	12 472 €	1 134 €	31	14 941 €	482 €	27 413 €
Aude	1	3 000 €	3 000 €	91	100 000 €	1 099 €	103 000 €
Hérault	11	130 783 €	11 889 €	75	129 270 €	1 724 €	260 053 €
Gard	1	10 497 €	10 497 €	4	906 €	227 €	11 403 €
Bouches du Rhone		1 225 000 €			322 000 €		1 547 000 €
Var	34	327 000 €	9 618 €	566	798 000 €	1 410 €	1 125 000 €
Alpes Maritimes	48	1 484 388 €	30 925 €	523	2 188 000 €	4 184 €	3 672 388 €
Haute Corse		71 438 €			5 531 €		76 969 €
Corse du Sud	24	87 000 €	3 625 €	7	25 000 €	3 571 €	112 000 €
TOTAUX	299	5 401 910 €	278 345 €	2 763 €	4 632 331 €	22 747 €	10 034 241 €

Annexe III

Redevances DPM - Plages

Département	Surfaces plages concédées (ha)	Nombre de dossiers de plages concédées	Total redevances Plages concédées	Redevances par ha de plage concédée	Surfaces diverses hors concession (ha)	Nombre de dossiers divers hors concessions	Redevances totales hors concessions	Redevances hors concessions par dossier	Redevances hors concession par hectare	Surfaces cultures marines (ha)	Redevances totales Cultures marines	Exonération cultures marines	Exonération cultures marine par hectare	Redevances cultures marines par hectare hors exonération
Nord														
Pas de Calais	4,38	12	106 000 €	24 201 €	7871		190 000 €		24 €	208	2 000 €		0 €	10 €
Somme	10	7	41 354 €	4 135 €			5 076 €			299	9 693 €		0 €	32 €
Seine Maritime						25	20 000 €	800 €			25 €			
Eure														
Calvados	362	15	65 433 €	181 €			0 €			255	64 338 €	36 990 €	145 €	252 €
Manche					0,14	2	8 567 €	4 284 €	61 193 €	1015	277 838 €	62 373 €	61 €	274 €
Ile et Vilaine	32	6	38 745 €	1 211 €		5	5 450 €	1 090 €		1333	311 208 €	65 465 €	49 €	233 €
Cote d'Armor	1,2	1	7 712 €	6 427 €	0,25	44	46 000 €	1 045 €	184 000 €	800	109 000 €	64 632 €	81 €	136 €
Finistère					2,7	32	23 000 €	719 €	8 519 €	1500	246 000 €	133 000 €	89 €	164 €
Morbihan	19,7	3	9 000 €	457 €	0,3	13	40 000 €	3 077 €	133 333 €		1 145 000 €	642 089 €		
Loire Atlantique	4	5	10 702 €	2 676 €		86	544 569 €	6 332 €		370	79 521 €	1 416 €	4 €	215 €
Vendee		9	48 781 €			245	72 095 €	294 €						
Charente Maritime	334	11	18 420 €	55 €	0,5	25	47 520 €	1 901 €	95 040 €		866 270 €	462 000 €		
Gironde	30,7	1	29 598 €	964 €		1	29 598 €	38 516 €			198 032 €	79 191 €		
Landes	1,7	25	63 130 €	37 135 €							84 €			
Pyrénées Atlantiques	79	6	21 000 €	266 €										
Pyrénées Orientales	155	10	113 898 €	735 €						8	788 €		0 €	99 €
Aude	267	5	55 000 €	206 €							10 000 €			
Hérault	8	13	187 022 €	23 378 €						352	130 543 €		0 €	371 €
Gard	1,5	3	67 458 €	44 972 €		1	1 243 €	1 243 €		0,88	123 €		0 €	140 €
Bouches du Rhone		13	131 000 €			3		0 €		20	3 000 €	380 €	19 €	150 €
Var	64	66	1 825 000 €	28 516 €			0 €			6	1 000 €	0 €	0 €	167 €
Alpes Maritimes		16	2 276 451 €								4 000 €			
Haute Corse			30 333 €				90 230 €				3 170 €			
Corse du Sud	17	2	33 000 €	1 941 €	2,6	114	120 000 €	1 053 €	46 154 €	16	13 000 €		0 €	813 €
TOTAUX	1391	229	5 179 037 €	177 455 €	7 877 €	596	1 243 348 €	60 354 €	528 263 €	6 183	3 474 633 €	1 547 536 €	448 €	3 055 €

Annexe III

Redevances Mouillages matériaux éoliennes

Département	Nombre de dossiers de regroupements de mouillages	Nombre de mouillages regroupés	Regroupement de mouillages (ZMEL)	Redevance par mouillage	Redevance par dossier regroupé	Nombre de mouillages individuels	Mouillages individuels. Redevance totale	Redevance par mouillage individuel non regroupé	M3 extraits	Redevance Extraction de matériaux	Redevance par m3	Nombre d'éoliennes	Redevance Totale Eoliennes maritimes	Redevance par éolienne	Autres	Détail catégorie autre
Nord							0 €									non fait
Pas de Calais		88	9 000 €	102 €												
Somme										100 566 €					32 618 €	chasse DPM
Seine Maritime							700 €		223 114	360 000 €	2 €	21	33 000 €		637 000 €	rejet d'eau EDF
Eure																sans objet
Calvados			0 €				0 €			0 €			0 €		0 €	
Manche	5	287	20 957 €	73 €	4 191 €	158	25 524 €	162 €	1 494		0 €				77 235 €	droit de chasse
Ile et Vilaine	26	2394	161 134 €	67 €	6 197 €	243	42 862 €	176 €							58 682 €	usine marémotrice
Cote d'Armor	31	2260	194 000 €	86 €	6 258 €	1200	206 000 €	172 €	80 000	82 000 €	1 €					part variable non définie pour constructions pérennes
Finistère	55	5757	435 000 €	76 €	7 909 €	2073	330 000 €	159 €								
Morbihan	48		570 000 €		11 875 €	793	131 000 €	165 €		0 €		1	1 000 €	1 000 €		
Loire Atlantique	6		8 059 €		1 343 €	415	32 252 €	78 €	689 043	1 238 813 €	2 €	4	253 000 €	63 250 €	506 €	
Vendée	13	1300	80 780 €	62 €	6 214 €	1	154 €	154 €	150 552	130 980 €	1 €				77 626 €	
Charente Maritime	22	1528	114 600 €	75 €	5 209 €	246	54 370 €	221 €	901 057	783 920 €	1 €		0 €		95 750 €	pontons pêche
Gironde	6	4920	190 205 €	39 €	31 701 €	76	11 421 €	150 €							10 000 €	conventions de gestion villages ostréicoles cap ferret
Landes																
Pyrénées Atlantiques															283 €	droits de chasse
Pyrénées Orientales	1	60	8 715 €	145 €	8 715 €	38	4 330 €	114 €								
Aude										1 000 €						
Hérault						19	58 326 €	3 070 €								
Gard			0 €				0 €								105 698 €	camping
Bouches du Rhone	16	480	99 000 €	206 €	6 188 €	10	5 000 €	500 €								
Var	3	310	28 000 €	90 €	9 333 €	1230	405 000 €	329 €							0 €	
Alpes Maritimes	1		3 000 €		3 000 €											
Haute Corse															18 297 €	
Corse du Sud	15	2548	98 000 €	38 €	6 533 €											
TOTAUX	248	21932	2020450	92,12338	8146,9758	6502	1306939	201,0056906	2 045 260	2697279	1,3187952	26	287000	11038,462	1113695	

Redevances perçues par commune 303110€

ANNEXE IV

Échantillon de barèmes départementaux

Morbihan et Var

Annexe IV

Morbihan

Département du Morbihan			
Nature de l'occupation	Code	Tarif au 1er janvier 2013	
			Minimum applicable
Bateaux de pêche	311	127 €	127 €
Bateaux de plaisance	322	30.06 € le ml (sauf les bateaux de 10 à 12,50 mètres qui sont taxés à 354 € par bateau)	127 €
Pontons flottants privés	322	idem pour une largeur maximum de 1,50 m 150% pour une largeur supérieure	Idem
Vedettes commerciales	314	Forfait de 2515 € sauf vedettes assurant un service public de transport (voir barème bateaux de plaisance)	
Cales privées et escaliers attenants	223	7.91 € le m ² avec minimum de et maximum de	302 € 2515 €
Escaliers privés isolés	214	149 € par unité	
Constructions à usage d'habitation ou usage privé	221	9.35 € le m ² calculés sur la totalité du terre plein supportant l'ouvrage	
Terre plein non bâti à usage privé	121	4.01 € le m ²	Minimum de 149 € ; tarif maximum de 1257 €
Cales communales et petits ouvrages communaux (murs, enrochements)	224	127 € l'unité	
Thalassothérapies 1) canalisations 2) ouvrages sur DPM 3) pourcentage du CA TTC		3.18 € le ml 7.91 € le m ² 0,3% du CAHT soins humides	
Câbles téléphoniques sous-marins	312	0,96 € le ml	253 €
Canalisations d'eau potable	312	- si régie directe, gratuité - à défaut 0,96 € € le ml	253 €
Canalisations d'eaux usées ou pluviales publiques	-	Gratuité	-
Canalisations privées		3.18 € le ml	253 €
Prises d'eau économiques (piscines)		1) 3.18 € le ml de canalisation + 2) 253 € par prise d'eau + 3) % non défini du CA selon activité	253€

Annexe IV

Nature de l'occupation	Code	Tarif au 1er janvier 2013	
			Minimum Applicable
Prises d'eau non économiques		1) 3.18 € le ml de canalisation + 2) 149 € par prise d'eau	253 €
- Clubs de plage - Bateaux, planches à voiles... (clubs nautiques)	111	10.05 €	830 €
Chars à voiles		Forfait de 1256 €	
Terrasse de café		Analogie avec tarif de la commune + 5 % du CA TTC terrasse ou 1 % CA TTC total	754 €
Chantiers navals	313	- 3.18 € le m ² jusqu'à 1500 m ² - 1.22 € le m ² de 1501 m ² à 3000 m ² - au-delà de 3000 m ² à fixer selon Circonstances particulières	501 €
Terres pleins nus en zone portuaire		4,23 € le m ²	
Terres pleins bâtis en zone portuaire (sauf première construction)		13.06 € le m ²	
Minimum de redevance applicable à toute occupation		127 €	

TPO2 mars 1999 : 421,8
TPO2 mars 2000 : 441
TPO2 mars 2001 : 448,5
TPO2 mars 2002 : 462,6
TPO2 mars 2003 : 484,6
TPO2 mars 2004 : 509,9
TPO2 mars 2005 : 520,1
TPO2 mars 2006 : 546,8
TPO2 mars 2007 : 576
TPO2 mars 2008 : 606
TPO2 mars 2009 : 617,8
TPO2 mars 2010 : 642,8
TPO2 mars 2011 : 680,40
TPO2 mars 2012 : 696,70

Var



DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES
DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES
POLE GESTION PUBLIQUE



DOMAINE PUBLIC NATIONAL

*Occupations temporaires non soumises à
un tarif légal ou réglementaire*

**TARIFS DEPARTEMENTAL A COMPTEUR DU
1^{ER} JANVIER 2013**

Annexe IV



DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES
DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES DU VAR
SERVICE FRANCE DOMAINE

TARIFS APPLICABLE AUX OCCUPATIONS NOUVELLES ET RENOUVELLEES
A COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2013

NATURE DE L'OCCUPATION	CODE	Minimum de perception	TARIF 2013
I) TERRAINS ET PLANS D'EAU			
<i><u>I-1) Occupations à caractère économique</u></i>			
Terrain non bâti (cas général)	111	450 €	7,87 €/m2
Parking	111	450 €	5,30 €/m2
Plan d'eau	111	450 €	7,87 €/m2
Terre-Plein	111	450 €	13,50 €/m2
Concession de plage naturelle	111	450 €	Part fixe :8,88 €/m2 de lot sous- traité Part Variable :20% de la différence entre le produit brut et la redevance fixe
lot de plage hors concession	111		13,50 €/m2
Cas particulier	112	VUI*	VUI *
<i><u>I-2) Occupations à caractère non économique</u></i>			
Terrain non bâti (prix au m2)	121	225 €	5,30 €/m2
Plan d'eau	121	225 €	3,92 €/m2
Terre plein	121	225 €	7,87 €/m2
Terrains et plan d'eau (Cas particuliers)	121	VUI*	VUI *
II) CONSTRUCTIONS A CARACTERES PERMANENT			
<i><u>II-1 Occupations à caractère économique</u></i>			
Constructions (restaurant, commerce hangar à bateaux) (cas général)	211	1237 €	Part fixe : 16,97 €/m2 Part Variable : 5 % sur CA ≤ 80 K € 2,50 % sur CA > 80 K € ≤ 1 M€ 1 % sur CA > 1 M€
Occupation à caractère économique saisonnier tels que stand, échoppes, étalages, kiosques ect...	211	1237 €	22,48 €/m2
Annexe de construction (cas particulier <i>sans retenu du CA</i>)	211	562 €	22,48 €/m2
Annexe de construction à forte valeur ajoutée	213	688 €	Part fixe : 11,25 €/m2 Part variable : 1 % du CA Total
Petits ouvrages, escaliers, accès marche pied (à l'unité)	214		
< à 10 m2			225 €
> à 10 m2			338 €

* Valeur d'usage individualisée (à la libre appréciation du DDFIP)

Annexe IV

II - 2 Occupations à caractère non économique			
Terrain bâti	221		
Construction cas général (prix au m2)		338 €	22,48 €/M2
Construction cas particulier	222	VUI *	VUI * ou Valeur locative
Garage à bateaux et petite construction sur le DPM	221	338 €	15,75 €/M2
Annexe de construction, cale de halage, plan incliné quai, plate-forme, dalle, solarium etc...	223		
Minimum de perception < 10 m2		225 €	
Minimum de perception > 10 m2		281 €	
Prix au m2			12,60 €/m2
Terrasse couverte, véranda	223		15,17 €/m2
Petit ouvrages, escaliers, accès, marche pied, échelle etc....(à l'unité)	224		
≤ à 10 m2			112 €
> à 10 m2			225 €
Ouvrages de protection, mur, épi, enrochement digue	224	225 €	
< à 100 m2			9,00 €/m2
> à 100 m2 et ≤ 250 m2			7,31 €/m2
> à 250 m2 et ≤ 500 m2			4,38 €/m2
> 500 m2			3,38 €/m2
III) INSTALLATIONS DIVERSES			
III-1 Occupations à caractère économique			
Appontement pour départ de ski nautique/ parachute ascensionnel etc... (à l'unité)	311		1125 €
Télescope, tourniquet, etc... (à l'unité)	311		225 €
Bouées et corps morts, radeau (à l'unité)	311		
bateau < 5 mètres			450 €
bateau de 5 à 8 mètres			562 €
bateau de 8 à 10 mètres			787 €
bateau > à 10 mètres			1125 €
Canalisation d'alimentation de pompe à chaleur	311		1112 €
Canalisation d'alimentation en eau d'une station de dessalage	311		675 €

* Valeur d'usage individualisée (à la libre appréciation du DDFIP)

Annexe IV

Canalisation eaux industrielle, eaux usées	312	225€	
- diam < 100 mm			2,25 €/ml
- 100 < diam < 500 mm			4,50 €/ml
- diam > 500 mm			5,62€/ml
Canalisation combustibles liquides	312	281 €	
- diam < 100 mm			2 ,25€/ml
- 100 < diam < 500 mm			5,62 €/ml
- diam > 500 mm			6,75 €/ml
Canalisation liquides de grandes valeur	312	338 €	
- diam < 100 mm			3,38 €/ml
- 100 < diam < 500 mm			6,75 €/ml
- diam > 500 mm			10,12 €/ml
Ligne électrique (prix au ml)	312	225 €	2,25 €/ml
Toboggan aquatique (prix au m2)	313	450 €	26,65 €/m2
Canalisation de rejet en mer d'eaux usées -hôtel bar, restaurant - (Tarif au m2 S = (LxD))	313	1012 €	10,55 €/m2
Ponton commercial, saisonnier et pour hôtel	313	450 €	18,00 €/m2
Distributeur de boisson (par appareil)	314	675 €	
Canalisation d'alimentation piscine	314		2250 €
Canalisation d'alimentation en eau des piscines de centre de thalassothérapie (Tarif au ml)	314	2250 €	2,25 €/ml + 0,30 % C.A HT relatif aux soins humides
Installation tarif poids ou volume	315	450 €	0,44 € la tonne
III-2 Occupation à caractère non économique			
bouées et corps morts, radeau (à l'unité)	321		
bateau < 5 mètres			225 €
bateau de 5 à 8 mètres			281 €
bateau de 8 à 10 mètres			393 €
bateau > à 10 mètres			562 €
Occupations diverses	322		
- Passerelles		112€	5,62 €/ml
- Passage souterrains		112€	4,50 €/ml
- Clôtures		112€	2,25 €/ml
- Câbles souterrains		112€	2,25 €/ml
Canalisation d'eau potable - aqueduc - (tarif au ml)	322	112 €	2,25 €/ml
Canalisation de rejet en mer d'eaux usées (à l'unité) (Tarif au m2 S = (LxD))	323	450 €	6,75 €/m2
collectivité locale	323	225 €	
canalisation d'alimentation de pompe à chaleur	323	450 €	
Appontements prix au m2 (destiné à l'amarrage d'un seul bateau)	323	281 €	12,73 €/m2 + majoration du forfait mouillage par bateau supplémentaire
canalisation d'alimentation pour piscine (à l'unité)	324		899 €

* Valeur d'usage individualisée (à la libre appréciation du DDFIP)

ANNEXE V

Liste des préconisations

Liste des préconisations

- 1) Tant qu'une autre solution n'est pas disponible, demander au service France Domaine de procéder chaque année, par interrogation des DDFiP, à une actualisation des informations sur les redevances recueillies en décembre 2013 à l'occasion de la mission.
- 2) Dans le cadre de la mise en œuvre de la décision du 17 juin 2013 de la directrice de cabinet du ministre du budget, veiller à intégrer au nouveau programme, portant sur l'ensemble des contrats immobiliers, les fonctionnalités suivantes : mettre les redevances aux normes correspondant à leur statut de « recettes non fiscales » en interfaçant ce programme avec le module RNF (recettes non fiscales) de CHORUS et en les recouvrant selon la règle des droits constatés et par le comptable de l'adresse du débiteur ; introduire dans ce programme les attributs qui permettraient de ventiler les redevances entre les différentes catégories nécessaires pour les besoins des gestionnaires.
- 3) Pour les plages et les mouillages, poursuivre et généraliser les formules de concession (ou de gestion groupée) auprès de collectivités territoriales ; conditionner l'attribution d'une concession à la signature d'un cahier des charges explicitant les objectifs de gestion recherchés ; laisser à l'État (DDTM) le contrôle qui lui revient, et à l'État (DDFiP) la tâche de recouvrement des redevances et de contentieux de celui-ci.
- 4) Coordonner la fixation des redevances par façade lors d'une réunion annuelle des services concernés.
- 5) Simplifier les procédures pour les animateurs prioritaires du service public balnéaire comme les clubs sportifs ou de jeux pour les enfants.
- 6) Pour les concessions de plages, adopter un calcul des redevances ayant systématiquement une part proportionnelle au montant des sous-concessions, avec un taux de l'ordre de 30% (expertiser cependant la solution, plus complexe, d'une proportionnalité au chiffre d'affaires, avec un taux de l'ordre de 5%). Rendre transparentes les modalités d'attribution des sous-concessions et, en conséquence, modifier l'article R2124-32 alinéa 4 du CG3P qui permet la négociation des offres.
- 7) Étendre aux hydroliennes, au dragage des chenaux de navigation et au clapage en mer de matériaux des taxes environnementales intégrant l'impact potentiel de ces activités sur l'environnement.
- 8) Promouvoir, par la jurisprudence ou par la loi, une interprétation extensive du motif « d'occupation et d'usage du domaine public » des redevances tenant compte non seulement de l'occupation et de l'usage mais aussi du maintien durable de cet usage en intégrant les actions de gestion environnementale correspondantes.
- 9) Au-delà des douze milles, adopter les mêmes principes que pour les eaux territoriales à la fois pour les redevances d'occupation et d'usage et pour les taxes environnementales.
- 10) Faciliter l'acceptation des redevances du domaine public maritime par leur affectation à des actions portant sur ce domaine public et sur la mer en général.

