

12

CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES DANS L'ACCÈS AU FONCIER MARITIME RENCONTRÉES PAR L'AQUACULTEUR MARIN

Paul GRUA

Comité interprofessionnel des poissons et crustacés d'élevage marin (CIPCEM)

Le foncier littoral est l'objet de convoitises, et sa dégradation est engagée du fait des nombreuses activités qui s'y développent. Des mesures de sauvegarde se diversifient, des zonages se précisent selon les usages possibles en rapport avec les caractéristiques locales. Parmi ces usages, les cultures marines utilisent l'eau de mer sur des terrains aux aptitudes connues et propres à chaque élevage.

Il s'agit ici des **cultures marines nouvelles** et de leur insertion dans l'environnement littoral, et non de la **conchyliculture** déjà installée, active et rôdée tant administrativement qu'économiquement.

CONSTAT

L'aquaculture d'espèces nouvelles, exploitant des terrains submersibles au-dessus du niveau de la mi-marée, rencontre des difficultés pour accéder aux sites qui lui conviennent sur le Domaine Public Maritime (DPM), pourtant largement étendus, disponibles, mais peu brigüés. **Le créateur d'entreprise** (*annexe 1*), informé de l'expérience professionnelle qui s'accumule depuis plus d'une douzaine d'années, **préfère assez généralement les marais et zones humides privées à leurs homologues du DPM** ; il s'intéresse même à des terres agricoles riveraines de la mer et irrigables par pompage au-dessus des hautes mers (*annexe 2*).

Le foncier privé est l'objet d'un marché de ventes et de locations (*annexe 3*) aux modalités connues, **dont les transactions ont une signification économique**. Le foncier public correspondant est offert en concessions à des tarifs beaucoup plus élevés (5 à 20 fois) ; ces divers textes réglementaires manquent de cohérence et donnent naissance à des applications peu réalistes, parfois litigieuses, trop souvent décevantes.

La désaffectation constatée à l'égard du DPM est-elle inéluctable, ou est-elle susceptible d'évoluer différemment à la suite d'une mise à disposition plus

favorables ? **Peut-on rendre le foncier public** plus accessible, plus utilisé et, en conséquence, **plus profitable pour la profession et pour l'Etat ?**

RÉGLEMENTATION ACTUELLE

La nomenclature

Utilisée dans l'arrêté fixant les redevances domaniales, elle s'applique malaisément à la pratique professionnelle. Les termes sont fréquemment impropres ou imprécis (*annexe 4*), leur emploi est parfaitement redondant et confond des réalités distinctes : il s'ensuit des flottements lors de l'application administrative.

Les tarifs

Ils sont fixés par l'arrêté fixant les redevances et considèrent deux modes d'appréciation (*annexe 4*).

Les aménagements du terrain concédé - En règle générale, une concession par l'Etat n'est-elle pas consentie pour un terrain brut, qui doit être restitué à l'expiration du contrat dans l'état d'origine ? Comment asseoir des tarifs sur des aménagements réglementairement disparus ? En outre, le décret du 14 septembre 1987 distingue le foncier concédable et les améliorations apportées par le concessionnaire sortant, amélioration donnant matière à une indemnité de reprise versée au sortant par son successeur.

La valeur escomptée de la production à venir - Une telle redevance, basée sur la valeur de l'activité, a un caractère fiscal (*annexe 5*) qui masque son objet réel : la rémunération par un loyer d'un bien de l'Etat mis à la disposition du concessionnaire. Les terrains aquacoles privés utilisent des baux ruraux évalués non sur la production escomptée ou obtenue, mais sur les aptitudes du site à produire.

PROPOSITIONS

La nomenclature

Prenant pour référence les "Types de sites aquacoles selon le niveau des mers" distingués par le CNEXO (1981) et utilisés dans ses divers inventaires de sites aquacoles - typologie communément admise -. Une mise à jour des termes et le classement de 22 formes d'aquaculture sont proposés, selon les quatre types classiques (*annexes 6 et 7*) :

- les sites à terre,
- les sites endigués,
- les sites submersibles,
- les sites de pleine eau.

L'assiette des redevances

Du fait que les terrains ne présentent évidemment pas un intérêt partout identique pour l'aquaculture, une échelle de valeurs est légitime et souhaitable. Dans ce sens, deux méthodes et trois tarifications sont proposées.

La valeur établie sur les qualités aquacoles du site

L'évaluation des qualités des terres agricoles, dans les baux de droit rural, nous offre un exemple réglementaire qui dispose d'une remarquable expérience. Son intéressante pratique peut-elle nous être utile ? L'évaluation des qualités aquacoles des terres publiques et privées devrait pouvoir utiliser une grille (*annexe 8*), élaborée avec la collaboration de l'IFREMER, détaillée en critères principaux et secondaires appréciés en points. Les valeurs locatives ainsi établies pourraient être exprimées :

- . *en denrées aquacoles* - comme les denrées des baux ruraux,
- . *en intérêt d'un capital foncier* - valeur estimée du dpm d'après la valeur de terrains privés comparables

Dans ce sens, une grille des critères de qualités aquacoles et une méthode d'évaluation des sites sont proposées, réparties en trois ensembles :

- les qualités intrinsèques du site,
- la qualité de l'eau extérieure,
- l'environnement socio-économique.

La valeur ajoutée réalisée annuellement par l'entreprise

Un taux de prélèvement sur cette valeur ajoutée est envisageable. Toutefois, une telle assiette, déjà utilisée fiscalement, n'est pas sans une connotation peu engageante et démobilisatrice.

Le statut du foncier maritime

Lorsque, localement, la propriété est incertaine ou contestée, la limite de propriété publique au contact des terrains privés devrait être précisée par une voie administrative apte à appliquer l'actuel droit de principe. Dans cet esprit, la délimitation des domaines public et privé fait l'objet de la "Proposition de loi tendant à définir, délimiter et protéger le domaine public maritime naturel" n° 2705 présentée par M. Raymond Marcellin et adoptée en 1987 par la Commission des lois de l'Assemblée nationale (24-c). Un arbitrage incontestable et clair sur les titres de propriété sortirait alors de l'improductivité économique des sites à potentialités aquacoles reconnues.

La capacité du milieu à produire

Raison d'être d'une concession et d'une redevance, la capacité ne peut être invoquée lorsque, menaçant cette productivité, une insalubrité des eaux

publiques porte l'Etat à suspendre ou à annuler unilatéralement son contrat. L'acte de concession engage le concessionnaire à des redevances, mais n'engage pas l'Etat à des indemnités. Contestable, mais admissible pour de faibles enjeux, ce non-engagement public est, au regard de redevances très onéreuses ou de cheptel précieux, là aussi dissuasif. A défaut d'engagement, des contreparties devraient être définies.

PERSPECTIVES

Deux objectifs

Les sites aquacoles dans l'espace environnant

Les préoccupations croissantes au sujet de l'utilisation et de la sauvegarde du littoral maritime en général, portent à considérer les sites aquacoles non seulement en eux-mêmes mais dans l'espace environnant - **espace naturel, espace économique, ressources en eaux, notamment** - dans une démarche analogue à celle inspirant les schémas de mise en valeur de la mer ou des contrats de baie.

L'application professionnelle des textes

La préférence manifestée assez généralement par les aquaculteurs pour les terres privées plutôt que pour le dpm (lorsque cela est possible), en particulier pour les marais et les sites endigués, ne résulte-t-il pas d'un moindre intérêt du régime public ? Comme l'aquaculteur considérant **les aspects techniques, biologiques, économiques, et réglementaires en présence**, le législateur ne devrait-il pas considérer l'applicabilité professionnelle, notamment économique, de ses textes, afin d'éviter des dispositions telles que celles qui disqualifient la réglementation actuelle aux yeux de l'éleveur ? L'avis de professionnels serait à prendre pour parvenir à des modalités réglementaires capables de convenir au concédant public et au créateur d'entreprise.

Deux moyens

Les options à prendre et les arbitrages pour ce faire doivent utiliser des critères de choix.

Des critères écologiques, tels ceux indiqués précédemment au paragraphe "La valeur établie sur les qualités aquacoles du site" et faisant l'objet de l'annexe 8.

Des critères économiques qui deviennent, depuis peu d'années, disponibles en comptabilité aquacole. Le recours à ces critères, suffisamment précis, doit permettre :

CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES DANS L'ACCÈS AU FONCIER MARITIME

. *d'évaluer les aptitudes du foncier* utilisable pour les cultures marines et l'activité économique qui y prend naissance,

. de définir des tarifs de redevance, et plus généralement *d'édicter les textes réglementaires* appelés à régir ce potentiel aquacole, et adaptés dès lors à leur destination.

GRUA, P. et VAUDOUR, B. Accès au foncier aquacole - Propositions d'aménagement à l'arrêté fixant le régime d'exploitation des cultures marines. ADA, publication n° 27, 59 pp., 8 annexes, 1992.

ANNEXE I

ÉVALUATION DES COÛTS D'EXPLOITATION
EN EXTENSIF ET SEMI-INTENSIF, SELON LE FONCIER
 en francs/hectare/an

	Domaine Public Maritime marais	Terrains privés marais agricoles
COÛT D'ACCÈS AU FONCIER	«Établissement d'aquacult.: Bassin et enclos d'élevage» 10 500*	Redevance de prise d'eau Location ou achat impôt cadastral 550 700
COÛT TRAV. TERRASSEMENTS ET HYDRAULIQUE amortis sur 20 ans	7 500	7 500 5 500
COÛT DE LEAU Équipements et énergie Renouvellement 30 %/jour	8 400	8 400 10 200
		<hr/> 16 450 16 400
TOTAL	26 400	16 400
		<i>surcoût annuel sur le D.P.M.</i> + 10 000 + 60 %

* porté à 10 878 F le 17/08/1989

ÉVALUATION DE MARGES D'EXPLOITATION*
 en francs/hectare/an

* Exploitation de 10 ha hors tout 6 ha en eau	Domaine Public Maritime	Terrains privés
PALOURDES T2 à taille marchande	38 300	50 800
PRÉGROSSISSEMENT DE POISSONS RONDS	62 000	74 400
GROSSISSEMENT DE POISSONS RONDS	84 600	97 100
TRUITES/CREVETTES	- 6 800	+ 5 900
MOYENNE	44 525	57 050
		<i>marge supérieure sur terres privées</i> + 12 525 + 28 %

Source : GRUA, P. Accès au foncier littoral : L'aquaculture et sa mise en œuvre sur le foncier littoral en France. *Aquarevue*, n° 29, mars 90 (17)

CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES DANS L'ACCÈS AU FONCIER MARITIME

ANNEXE 2

DISPONIBILITE DU FONCIER LITTORAL POUR L'AQUACULTURE (1)

Disponibilité	Statut	Tarif en F. l'are/an
11 - Au-dessous de la mi-marée : parcs conchylicoles pour huîtres, moules, palourdes.		
11.1 - Parc déjà concédé : exploité ou gardé en réserve	DPM	5,4 à 14
11.2 - Estran non concédé : pression des riverains soit pour pêche à pied, soit pour jouissance temporaire de résidents secondaires	DPM	5,4 à 14
12 - Entre la mi-marée et les plus hautes mers		
12.1 - Bassins déjà façonnés : bassin en terre entourés de bossés, avec éterns et vannes exemple : claires ou salines.		
12.11 - Exploités	DPM ou privé + prise d'eau	26,5 à 105 (2) 5,5
12.12 - abandonnés ou laissés en pâture sur les bossés, à restaurer ou à transformer		
12.2 - Terrains naturels non aménagés		
12.21 - Vasières	DPM	26,5 à 105
12.22 - Présalés et marais maritimes		
13 - Au-dessus des plus hautes mers : terres agricoles		
13.1 - Sous pression touristique	privé + prise d'eau	7 (2)
13.2 - A faible valeur agronomique, en voie d'abandon		

Source : GRUA, P. Perspectives d'installation an aquaculture sur des terrains disponibles sur le littoral atlantique. *Assemblée plénière CIPCEM*, 1988 (9).

ANNEXE 3
PRIX MOYENS DES TRANSACTIONS FONCIÈRES DANS LES MARAIS
GUÉRANDAIS, BRETON ET POITEVIN
(Loire atlantique, Vendée, Charente)

LA BERNERIE - LES MOUTIERS	
Prix SAFER L.A. :	<u>2 à 5 000 F./ ha. (1989)</u>
Prix Service Foncier de L.A. :	<u>11 000 F./ha (1984) = 12 848 F. (1989)</u> <u>10 300 F./ha (1989)</u>
GUERANDE - ASSERAC	
Prix Service Foncier de L.A.	
Guérande :	0,93 F/m ² (1986)
	0,71 F/m ² (1986) soit en moyenne 8 200 F/ha.(1986)
	= <u>8 970 F/ha.(1989)</u>
Prix SAFER L.A. :	<u>5 à 10 000 F./ha (1989)</u>
Prix Cabinet J.Y. PAUMIER :	2 500 à 15 500 F./ha. (1984)
	soit un prix moyen de 9 000 F./ha = <u>10 510 F/ha. (1989)</u>
Prix SIVOM (1988-1989)	
(prix d'achat des terrains initiaux avant travaux) :	<u>30 000 F/ha.</u>

NOIRMOUTIER (SMAM) :	
- en zones aménagées :	<u>40 000 F. / ha. (1989)</u>
- hors zones aménagées :	<u>17 500 F. / ha. (1989)</u>
PRIX MOYENS DES TRANSACTIONS FAITES AU COURS DU PREMIER SEMESTRE 1990 (SAFER)* :	
- à BOUIN :	<u>7 836 F / ha.</u>
- à BEAUVOIR :	<u>10 527 F / ha.</u>
- à LA BARRE DE MONTS :	<u>8 863 F / ha.</u>
- à NOIRMOUTIER :	<u>14 865 F / ha.</u>
En CHARENTES MARITIMES (CEMAGREF) :	
prix approximatif :	8 000 à 30 000 F/ha. soit <u>15 000 F/ha.</u>

Source : PERRAUDEAU, Y. Tradition et innovation en aquaculture : le cas des Pays de Loire
CERCORE, NOV 1990.

ANNEXE 4

Arrêté du 14 juillet 1989 modifiant l'arrêté du 28 décembre 1983 modifié pris en application de l'article 2 (3°) du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines

« 5. Pêcheries et marais à poissons :

« a) Ordinaires :

« L'are : 2,27 F ;

« b) Ecluses à poissons :

« L'are : 0,80 F.

« 6. Établissements flottants :

« a) Établissements flottants de moules (notamment cordes) :

« Conçédés en longueur :

« Le mètre : 0,65 F ;

« Conçédés en surface :

« L'are : 6,52 F.

« b) Viviers flottants et autres établissements flottants :

« Le mètre carré : 15,66 F.

« c) Casiers flottants et autres établissements flottants destinés à prélevage :

« Le mètre carré : 7,83 F.

« 7. Établissements d'aquaculture situés sur le domaine public maritime :

« a) Cages d'élevage de poissons en mer (superficie correspondant au domaine public concédé) :

« L'are : 54,39 F ;

« b) Bassins et enclos d'élevage :

« L'are : 108,78 F ;

« c) Ecloseries et nurseries :

« L'are : 108,78 F ; soit 10 878 F/ha

« d) Établissements expérimentaux :

« L'are : 54,39 F.

« Ce dernier tarif pourra être augmenté ou diminué selon un pourcentage fixé par le chef du service des domaines, sur le rapport du directeur des services fiscaux compétent, après consultation du service local chargé des affaires maritimes.

« 8. Réservoirs fixes :

« 1° A coquillages (notamment claires destinées à l'affinage et à l'entreposage) :

« L'are : 27,41 F ;

« 2° A poissons et crustacés :

« L'are : 37,20 F.

« 9. Établissements spéciaux :

« a) Stations d'épuration de coquillages :

« Le mètre carré : 2,44 F ;

« b) Bassins d'épuration ou dégorgeoirs d'établissements d'expédition (insubmersibles) :

« Le mètre carré : 1,46 F ; soit 14 600 F/ha

« c) Bassins annexes aux bassins d'épuration ou aux établissements d'expédition (réserves d'eau ou malines) :

« L'are : 27,41 F.

« 10. Toutefois, des réductions sur les tarifs ci-dessus, de 50 p. 100 pendant les trois premières années de leur création et

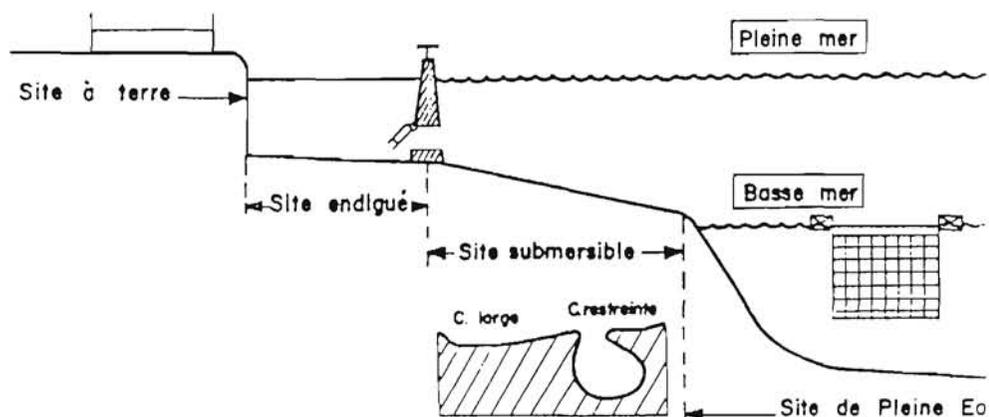
ANNEXE 5

Exemple de taxation selon les espèces
et le type d'aménagement Source (24-g)

Type d'aménagement	Espèces	Taxation
claires	huîtres	15,15 F/are
claires	coquillages	27,41 F/are
claires	poissons/crevettes	37,20 F/are

ANNEXE 6

TYPES DE SITES AQUACOLES
SELON LE NIVEAU DES MERS



Abréviations utilisées dans le texte

- T Site à terre
- Ee Site endigué - étang à marée
- ES Site endigué - ancien marais salant
- Sr Site submersible - à communication restreinte
- Sl Site submersible - à communication large
- PE Site de pleine eau.

Source : CNEOX - Unité littorale - 1981

ANNEXE 7

<p>NOMENCLATURE sites et aménagements</p>	<p>MODE</p>
<p>SITES A TERRE</p> <p><i>En bâtiment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . écloserie . nurserie . grossissement <p><i>A l'extérieur:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . bassin d'épuration sanitaire . bassin en matériaux artificiels . bassin en terre* 	<p>Intensif Intensif Intensif</p> <p>- Intensif +ou-Extensif</p>
<p>SITES ENDIGUES</p> <ul style="list-style-type: none"> . viviers de stockage temporaires . bassin d'épuration sanitaire . bassin dégorgeoir et entreposage . bassin à terre* . étang à poissons . moulin à mer 	<p>- - - +ou-Extensif A aménager A aménager</p>
<p>SITES SUBMERSIBLES</p> <ul style="list-style-type: none"> . bouchots . élevage surélevé (tables, collecteurs...) . élevage sur le sol 	<p>Extensif Extensif Extensif</p>
<p>SITES EN PLEINE EAU</p> <p><i>Hors du fond:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . longues lignes . cages flottantes . cages immergées . pacage marin <p><i>Au fond:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . vivier de stockage temporaire . parcs en eau profonde . structures diverses 	<p>Extensif Intensif Intensif Extensif</p> <p>- Extensif Extensif</p>

Source : AQUAMOR 1989

ANNEXE 8

1ème étape : GRILLE DE CRITERES

Chaque site sera noté d'après les critères suivants, exprimés en points/Ha :

A - Qualité intrinsèque du site (0 à 60 points)

- Niveau par rapport à la marée et alimentation en eau de mer :
 - renouvellement naturel de l'eau et pompage accessoire à petit débit.
 - renouvellement naturel occasionnel et pompage discontinu à petit débit
 - pompage obligatoire à petit débit
 - pompage obligatoire et distance entre prise d'eau et exploitation contraignante.
- Contrôle des variations de température et de salinité :
 - affranchissement des eaux de ruissellement (capacité à assurer la séparation des réseaux d'eau douce et d'eau de mer)
 - évacuation du ruissellement
 - débouché sur la mer, ou éloignement dans les terres
- Disponibilité en eau souterraine
- Substrat - imperméabilité du fond des bassins et des digues
- Superficie en eau et morcellement
- Cote altimétrique du fond des bassins
- Possibilité d'extension et d'aménagement

B - Qualité de l'eau extérieure (0 à 40 points)

- Pollutions bactériologiques (références REMI : Réseau de surveillance micro-biologique)
- Pollutions chimiques (références RENO : Réseau national d'observation de la qualité du milieu marin).
- Excès de matières organiques nutritives (référence REPHY : Réseau de surveillance Phytoplanctonique)
- Oxygène ; turbidité ; richesse trophique de la zone
- Salinité ; température.

C - Environnement socio-économique (0 à 20 points)

- Réseau de communication à proximité
- Tissu industriel et commercial avoisinant