



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal)

Rapport CGEDD n° 013631-01, IGAM n° 2021-039, IGF n° 2021 - M - 003

établi par
Jean-François LANDEL (CGEDD)
Antoine PICHON (CGEDD)
Denis MEHNERT (IGAM)
Pierre DEPROST (IGF)

Juin 2021



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	10
Introduction	12
1 Un régime juridique adapté pour l'éolien en ZEE dans toutes ses dimensions.....	15
1.1 Quels contours de l'autorisation unique en ZEE:	15
1.2 Des précisions nécessaires pour fluidifier les futures instructions des autorisations uniques.....	17
1.2.1 Statut des sous-stations électriques.....	19
1.2.2 Régime juridique des raccordements en ZEE et DPM à trancher au profit de l'agrément et non de la simple notification	20
1.2.3 Cas des champs éoliens partagés en ZEE et en DPM : Vers une attractivité du régime ZEE sur celui du DPM ?	21
1.3 EMR flottant : statut, droit social et réglementation de la navigation	23
1.3.1 Le régime juridique des éoliennes en ZEE	23
1.3.2 Le droit social applicable	27
1.3.3 Les EMR et la réglementation de la navigation	28
2 Fiscalité en zone économique exclusive : concilier enjeux économiques et environnementaux	31
2.1 Les enjeux énergétiques et économiques sont importants.....	31
2.1.1 Un enjeu énergétique majeur pour l'éolien en mer.....	31
2.1.2 Une filière nouvelle prometteuse : 50 GW en 2050	33
2.1.3 L'éolien en mer flottant, une nouvelle industrie	35
2.1.4 La nécessaire compétitivité des coûts de l'éolien maritime	35
2.1.5 La comparaison avec d'autres régimes fiscaux étrangers	37
2.2 Les fondements juridiques d'une fiscalité de l'éolien en ZEE	38
2.2.1 L'instauration d'une taxe sur les éoliennes en mer situées en ZEE est possible au regard des dispositions internationales et des normes qui les transposent en droit interne	38
2.2.2 Le financement des collectivités territoriales est exclu en ZEE	40
2.2.3 L'instauration d'une taxe sur les éoliennes situées en ZEE au regard du	

principe d'égalité devant l'impôt, notamment du fait de l'existence d'une taxe sur le DPM	41
2.3 Les fondements économiques d'une fiscalité de l'éolien en ZEE	43
2.3.1 Les activités soumises à fiscalité en ZEE : production et transport d'électricité	43
2.3.2 Une certaine cohérence avec la fiscalité des autres sources d'énergie électrique paraît souhaitable.....	46
2.3.3 Le tarif garanti par l'État lui fait supporter la charge de la fiscalité, neutre pour l'industriel qui la répercute sur les tarifs	48
2.3.4 Le rendement potentiel d'une fiscalité en ZEE, par extrapolation avec la fiscalité applicable en DPM.....	49
2.4 Les fondements environnementaux et sociaux d'une répartition des recettes de la redevance	50
2.4.1 Les attentes des interlocuteurs relatives à la répartition du produit de la redevance sont fortes	51
2.4.2 La cohabitation et le partage des espaces entre les usagers de la mer, un enjeu social et d'acceptabilité.....	54
2.4.3 Quatre catégories de besoins liées à l'impact des parcs éoliens en mer semblent légitimes.....	55
2.5 La gestion de la taxe en ZEE doit être souple sur le temps long.....	56
2.5.1 La gestion de la taxe en ZEE doit être souple.....	56
2.5.2 Les scénarios possibles d'inscription des recettes : budget général, taxe affectée ou création d'un fonds dédié	57
2.5.3 La gouvernance et la gestion d'un fonds dédié	59
Conclusion.....	60
Annexes.....	61
1 Lettre de mission.....	62
2 Note fiscale de la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique 2019- AJET4 EB	65
3 Note DLF comparaison internationale LF/E2/2021/1298.....	71
4 Tableaux de comparaison des fiscalités européennes (source : S.E.R.)	73
5 Liste des personnes rencontrées.....	76

6	Glossaire des sigles et acronymes.....	79
----------	---	-----------

Résumé

Par lettre en date du 4 janvier 2021, la ministre de la transition écologique, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, la ministre de la mer et le ministre délégué chargé des comptes publics ont confié au CGEDD, à l'IGAM et à l'IGF une mission d'étude et de proposition d'évolution du cadre juridique et fiscal applicable au développement de projets éoliens en mer en zone économique exclusive (ZEE).

La question des projets éoliens en zone économique exclusive intervient dans un contexte d'accélération de leur mise en œuvre, pour répondre aux objectifs ambitieux de la programmation pluri annuelle de l'énergie (PPE). Aucun projet n'est encore lancé en ZEE, zone qui comporte des singularités juridiques, où la réglementation française doit être adaptée et clarifiée.

Une industrialisation et une facilitation des projets sont ainsi recherchées, avec une préoccupation d'acceptabilité sociale, à laquelle la fiscalité participe.

Une clarification du régime juridique des parcs éoliens en ZEE

Les travaux de la mission ont porté sur quatre incertitudes juridiques en ZEE signalées par ses interlocuteurs : les contours de l'autorisation unique de l'article 20 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, jamais expérimentée ; le statut des sous-stations électriques gérées par RTE ; le régime juridique des raccordements ; enfin, le cas des champs éoliens partagés entre ZEE et domaine public maritime (DPM).

S'agissant du premier point, il semble nécessaire de préciser le contenu de l'autorisation unique par circulaire en reprenant notamment les autorisations énumérées à l'article L181-28-1 du Code de l'environnement. La mission a relevé la nécessité de fluidifier les futures instructions des autorisations uniques, notamment quant aux délais, en proposant un échéancier indicatif volontariste, compatible avec la planification de la PPE. Elle estime également indispensable une planification plus précise et plus complète des projets en ZEE, articulée avec la PPE et les documents stratégiques de façade (DSF).

Elle a aussi étudié le statut des sous stations électriques et confirme qu'il relève de l'autorisation unique.

Le régime juridique des raccordements en ZEE est complexe, car il renvoie à la notion d'exploitation des « ressources naturelles », incluant ou non l'exploitation du vent. Une simple notification ne permet pas par elle-même de fixer les conditions s'appliquant aux pipelines et aux câbles : c'est le sens de l'article 28 de l'ordonnance que de prévoir une procédure d'agrément. La mission conclut donc à la nécessité de retenir le régime juridique de l'agrément pour le tracé et le raccordement des câbles RTE en ZEE, et d'ajuster la réglementation en conséquence.

La situation inédite des champs éoliens partagés entre les deux zones (DPM et ZEE) devrait rester marginale. Pour la mission, elle doit être évitée car elle génère des difficultés juridiques particulières, en imposant pour un même parc une double procédure d'autorisation. Si une telle situation devait cependant se produire, la mission recommande de prévoir une disposition permettant de privilégier le régime de l'autorisation unique de la ZEE, plus simple que celui du DPM, dans la mesure où la part située en DPM n'excède pas 20 % de l'ensemble du parc.

Pour compléter la clarification nécessaire du régime juridique applicable en ZEE, la mission préconise de ne pas assimiler les plateformes éoliennes flottantes au statut de navire et la création d'un régime juridique spécifique aux installations en mer.

En matière de droit social, elle recommande l'extension des dispositions de l'État d'accueil aux navires exploités dans la ZEE affectés à la construction et à la maintenance des parcs éoliens. Il paraît enfin nécessaire de préciser, en lien étroit avec la direction générale du travail et la direction générale de l'énergie et du climat, le droit du travail applicable pour les salariés employés sur les parcs éoliens situés en ZEE.

Une adaptation de la fiscalité aux particularités de la ZEE afin de concilier les enjeux économiques et environnementaux

L'exploitation des ressources naturelles en ZEE est autorisée par la convention de Montego Bay. La fiscalité liée à cette exploitation est à la discrétion de l'État côtier dont dépend la ZEE. En revanche, la convention ne transfère de droits souverains (et de devoirs) que pour l'État, ce qui exclut les collectivités territoriales du bénéfice de cette fiscalité. La différence de traitement entre le DPM et la ZEE n'est pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt, car les droits de l'État ne sont pas les mêmes et les conditions d'exploitation sont plus onéreuses.

La mission a étudié la possibilité de créer une taxe spécifique à l'activité éolienne marine en ZEE, avant d'en déterminer les caractéristiques, notamment le niveau de tarif applicable. Elle s'est intéressée aux besoins de financement liés à l'impact de l'implantation des parcs éoliens avant de proposer la création d'un fonds dédié.

Sur le niveau de tarification de la taxe spéciale ZEE :

La fiscalité liée à la production et au transport d'électricité en ZEE doit concilier des enjeux énergétiques (porter la part des énergies renouvelables à 32 % en 2030) et économiques, en ne pénalisant ni les producteurs ni les consommateurs d'électricité renouvelable. Son niveau doit être compatible avec celui des autres sources d'énergie électrique et avec celui d'autres pays européens (où il n'existe d'ailleurs pas de taxe spécifique).

Deux options se présentent quant à la fixation du tarif de la taxe spéciale en ZEE applicable au mégawatt installé (MWI) :

- la référence au tarif DPM peut être maintenue, dans le souci de cohérence au sein du domaine maritime, qu'il soit public ou situé en ZEE. Cependant, les collectivités locales étant exclues du bénéfice de l'article 27 de l'ordonnance précitée, et nonobstant le fait que l'attributaire de la taxe peut être modifié, la mission considère, par comparaison avec la taxe en DPM, que les 17 227€ du tarif en vigueur en DPM ne sont pas nécessaires en ZEE. Elle propose de fixer le montant de la taxe en ZEE à 50 % au plus du tarif DPM, soit 8 613,50 €, cette règle valant pour l'avenir.
- le choix du tarif peut être effectué en référence aux tarifs existants dans le domaine de la production d'électricité sur le fondement du barème existant, à savoir 3 206 € ou 7 700 € le MWI selon la source d'électricité. Ce choix permet de préserver la cohérence du dispositif, mais souligne *a contrario* la spécificité du tarif du DPM. La mission privilégie cette option.

La mission propose également un forfait propre aux postes électriques en mer installés par RTE.

La mission considère que le niveau du tarif doit rester en cohérence avec le besoin de financement lié à l'impact des parcs éoliens sur le milieu maritime en ZEE. Sa maîtrise est d'autant plus indispensable que l'État garantit les prix à la production. Néanmoins, l'absence de toute fiscalité priverait l'État de ressources pour l'avenir alors que les prix de production de l'éolien ont vocation à terme à converger vers les prix de marché.

Le rendement potentiel de la fiscalité en ZEE en 2050 (sous l'hypothèse d'une puissance installée de 50 GW, dont 16 en DPM et 34 en ZEE) serait de 275 M€ pour le DPM (dont 50 % pour les collectivités territoriales, soit 138 M€, et 35 % pour les pêcheurs, soit 97 M€). En ZEE, selon l'option retenue, il serait de 109 M€ (pour un tarif de 3 206 € le MWI), de 262 M€ (pour un tarif de 7 700 € le MWI) ou de 293 M€ (pour un tarif égal à 50 % de celui du DPM).

Sur le besoin et la répartition des recettes de la taxe spéciale :

La mission a constaté que des sources de financement sont unanimement souhaitées, aux montants très variables et le plus souvent indéterminés. Les demandes d'affectations sont contradictoires entre les acteurs : pêcheurs, acteurs de la biodiversité, État et collectivités territoriales, producteurs d'énergie. La mission a cependant exclu d'emblée la demande d'indemnisation directe des usagers pêcheurs, considérée, au niveau européen, comme une aide d'État illégale.

Il ressort des entretiens menés quatre catégories de besoins liés à l'impact de l'activité éolienne en mer, que la mission estime légitimes :

- la protection de la biodiversité marine (approfondissement de la connaissance des milieux et mesures de protection de la biodiversité en gestion et en suivis) ;
- la sécurité et la sûreté maritime, assurée principalement en ZEE par l'État, qui mobilise des moyens d'intervention ;
- la nécessaire éco-transformation de la filière pêche, impactée par la réduction de ses zones d'usage ;
- enfin, le développement du co-usage¹ des infrastructures des éoliennes, propre à faciliter une meilleure prise en compte des pratiques des multiples usagers de la mer en ZEE comme en DPM.

La prise en compte de ces quatre catégories semble à la mission de nature à favoriser l'acceptabilité des projets de parcs éoliens en mer, pour peu que l'affectation des fonds soit transparente. Le besoin semble compatible *a minima* avec le niveau de tarif le moins élevé, soit 3 206 € le MWI.

La mission propose de ne pas inclure les collectivités territoriales dans les bénéficiaires de cette taxe dès lors que l'impact visuel est nul, qu'elles disposent déjà de 50 % du produit à venir de la redevance en DPM et que, surtout, ces collectivités n'ont pas de légitimité juridique au-delà des 12 milles.

En outre, la mission n'est pas favorable à une affectation précise d'une quote-part de la redevance à chacune des grandes catégories d'acteurs, comme c'est le cas en DPM, car cette pratique crée des rentes de situation et nuit à la souplesse d'un dispositif appelé à durer.

¹ Mutualisation des usages des plateformes éoliennes, sa planification et le financement des innovations (R et D) associées).

La création d'un fond dédié abondé par les recettes de la taxe spécifique en ZEE :

Trois options principales sont possibles quant à l'inscription des recettes : l'inscription au budget général de l'État des produits de la nouvelle taxe ; l'affectation budgétaire des produits de la taxe à un ou plusieurs acteurs selon les catégories de dépenses programmées, dans l'esprit de ce qui sous-tend la taxe DPM ; enfin, la création d'un fonds dédié, sur le modèle de celui qui existait pour la taxe DPM.

La faible visibilité de l'inscription au budget général de l'État pour les usagers de la mer conduit la mission à recommander la création d'un fonds sans personnalité juridique dédié aux dépenses consécutives à l'impact des parcs éoliens en ZEE sur le secteur maritime, financé par l'affectation des recettes de la taxe spéciale sur la production et le transport d'énergie en ZEE. L'affectation directe à un ou des acteurs n'est pas apparue pertinente au regard de la variabilité des besoins de financements dans le temps selon les acteurs concernés, car elle fige la répartition des recettes.

L'objet du fonds serait de financer des projets concourant à la protection de la biodiversité marine, à la sécurité et à la sûreté maritime, à la transformation de la filière pêche et au développement du co-usage. Sa gouvernance pourrait être assurée par une commission nationale, dont la composition serait fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la mer, de l'écologie et de la pêche maritime. Elle comprendrait *a minima* des représentants du ministre chargé de la mer, du ministre chargé de l'écologie, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la pêche maritime. Composée d'un maximum de dix membres, elle accueillerait également les représentants des quatre composantes visées ci-dessus. Enfin, les fonds seraient affectés à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui aurait en charge le paiement des porteurs de projets sélectionnés.

Liste des recommandations

Recommandation 1. DGEC. Clarifier par circulaire le contenu de l'autorisation unique de l'article 20 de l'ordonnance de 2016 en reprenant notamment les autorisations énumérées à l'article L181-28-1 du Code de l'environnement, complétée de celles du 1°) de l'article R. 311-1-1 du Code de justice administrative. .16

Recommandation 2. DGEC (pilote) et DAM. Prévoir une planification plus précise et plus complète des projets EMR en zone économique exclusive (ZEE), articulée avec la programmation pluri-annuelle de l'énergie (PPE) et inscrite dans les documents stratégiques de façades (DSF).....17

Recommandation 3. DGEC. Proposer un échéancier indicatif volontariste, compatible avec la planification de la programmation pluri-annuelle de l'énergie (PPE), mais réaliste des délais de procédures pour l'ensemble du projet d'implantation et de raccordement d'un parc éolien en zone économique exclusive(ZEE).19

Recommandation 4. DGEC. Modifier l'article 28 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 et l'article 19 du décret du 10 juillet 2013 en y précisant que le régime applicable à la pose de câbles de raccordements des champs éoliens est bien celui de l'agrément.21

Recommandation 5. DAM. Étendre les dispositions de l'État d'accueil aux navires fournissant des prestations des services ou participant aux activités d'exploitation ou d'exploration relatifs aux parcs éoliens dans la zone économique et exclusive.....27

Recommandation 6. DGT et DGEC. Préciser le droit du travail (Direction générale du travail) applicable pour les salariés employés sur les parcs éoliens situés en zone économique exclusive (ZEE)28

Recommandation 7. DGEC et DLF. Fixer le montant de la taxe sur les éoliennes maritimes en ZEE soit à un tarif cohérent avec les autres sources d'énergie électriques, soit à 50 % au plus du tarif retenu pour la taxe spéciale sur le domaine public maritime. Proposer un forfait propre aux postes électriques en mer.50

Recommandation 8. MTE (DGEC, DEB, DPMA, DAM) et MEF (DLF- DB). Dédier les recettes de la taxe sur les éoliennes en mer en ZEE à quatre catégories de dépenses : la protection de la biodiversité marine, la sécurité et la sûreté maritime, la transformation de la filière pêche et le développement du co-usage. Ne pas inclure les collectivités territoriales dans les bénéficiaires de cette taxe.....56

Recommandation 9. MTE MIN MER (DGEC DAM) et DB. Privilégier la création d'un

fonds sans personnalité juridique pour la gestion des recettes de la taxe sur les éoliennes maritimes en zone économique exclusive(ZEE) et sous coordination.....59

Introduction

Un élan issu de la programmation pluri-annuelle de l'énergie (PPE) en faveur du développement des ENR à soutenir et à faciliter en ZEE

Par lettre en date du 4 janvier 2021, la ministre de la transition écologique, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, la ministre de la mer et le ministre délégué chargé des comptes publics ont confié au CGEDD, à l'IGAM et à l'IGF une mission d'étude et de proposition d'évolution du cadre juridique et fiscal applicable au développement de projets éoliens en mer en zone économique exclusive (ZEE).

La présente mission intervient dans un contexte d'urgence pour le déploiement des énergies marines renouvelables (EMR), visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs ambitieux de la France précisés par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et déclinés dans la programmation pluri annuelle de l'énergie (PPE) d'avril 2020², qui sont d'atteindre 33% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2030. Le ministère de la transition écologique (MTE) a lancé une première procédure concurrentielle pour un parc situé en ZEE en début d'année 2021 (en Normandie) ainsi qu'une seconde en Bretagne, au sud de l'île de Groix.

Ce contexte est également issu d'une réglementation qui a fortement évolué depuis les premiers appels d'offre de 2011 sur les EMR, avec une réglementation spécifique applicable à la zone économique exclusive en 2016, mais jamais encore mise en œuvre jusqu'ici. La préoccupation porte donc sur l'optimisation et la sécurisation des procédures applicables en ZEE, en tirant notamment les leçons de l'expérience des projets EMR dans le domaine public maritime (DPM).

Or, l'implantation et le déploiement des projets éoliens en ZEE apparaissent comme nécessaires et prometteurs, ces espaces étant plus éloignés des côtes et plus consensuels en terme d'acceptabilité sociale.

La fiscalité sur l'éolien en mer est notamment au croisement de ces enjeux, avec de fortes attentes, parfois contradictoires, de l'ensemble des acteurs du monde de la mer.

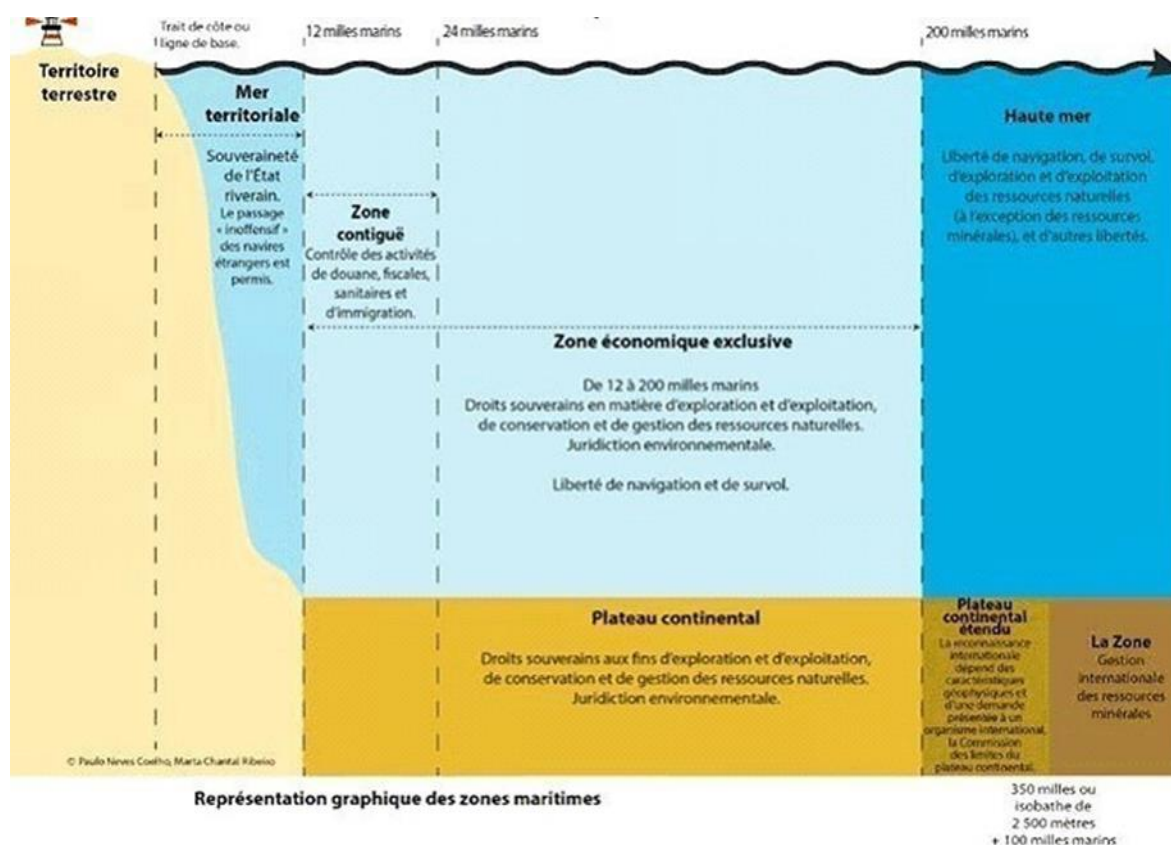
La mission s'est donc attachée à définir le régime juridique le plus adapté pour l'éolien en ZEE, en tentant d'en réduire les difficultés de compréhension ou d'interprétation, avec une approche d'industrialisation des process.

Ensuite, partant du constat que la fiscalité sur le DPM pour les EMR reste un précédent non transposable, la mission a expertisé les scénarii pour une fiscalité proportionnée, en recettes comme en dépenses, la plus adaptée à la réalité et à la diversité des enjeux du déploiement des EMR en ZEE. (II).

² [Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie](#)

Présentation générale des particularités juridiques de la ZEE

La ZEE est régie par la Convention internationale sur le droit de la mer, un des textes fondateurs du droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay, qui a notamment pour objectif de délimiter et de réglementer les différents espaces maritimes. Cette convention vise également à protéger et préserver le milieu marin (prévenir et réduire les pollutions). Elle organise au niveau international la gestion des espaces maritimes, selon leur degré de proximité avec l'État côtier, et organise un zonage distinct en trois grands espaces : la haute mer (eaux internationales), la zone économique exclusive (ZEE) et la mer territoriale (domaine public maritime le long des côtes) selon le schéma ci-après :



La zone économique exclusive est donc située au-delà de la mer territoriale où l'État côtier dispose d'une souveraineté et d'une domanialité publique pleines et entières. Dans la zone économique exclusive la France ne dispose que de droits souverains en matière d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles sans pour autant disposer d'une véritable propriété sur le fond de la mer ou sur la colonne d'eau.

Son article 55 définit la zone économique exclusive comme « *une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier et les droits et libertés des autres États sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la Convention* ».

Son article 56 confère aux États membres, dans leurs zones économiques exclusives respectives, « *des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques (...) ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir d'eau, des courants et des vents* ».

1 Un régime juridique adapté pour l'éolien en ZEE dans toutes ses dimensions

Des incertitudes juridiques nuisent au développement de l'éolien en ZEE. Il semble donc nécessaire de clarifier le régime juridique applicable en ZEE, clarifications qui pourront être levées par circulaire ou modifications législatives (i). Pour la mission, il y a également un besoin plus global d'accompagner la mise en œuvre opérationnelle rapide des projets éoliens en ZEE (ii), ainsi que d'adapter le droit maritime, et le droit social aux EMR (iii).

La lettre de mission mentionnait des incertitudes juridiques dans l'application de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française :

- incertitude sur le contenu précis de l'autorisation unique de l'article 20 de l'ordonnance. Autrement dit quelles sont les autorisations précisément incluses dans l'autorisation unique en ZEE ?
- incertitudes sur le régime juridique applicable aux sous-stations électriques et aux câbles de raccordements jusqu'à la terre.
- incertitudes sur le régime applicable aux champs éoliens à cheval sur les deux zones DPM et ZEE.
- ainsi que d'autres incertitudes opérationnelles relatives au statut de navire des plateformes éoliennes, aux compétences des services de l'État en ZEE pour la pêche, et en matière de droit du travail sur les dites plateformes.

1.1 Quels contours de l'autorisation unique en ZEE:

Bien que le régime juridique applicable en ZEE ait été institué par le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 modifié et l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016, il n'y a pas encore eu de mise en œuvre concrète en ZEE de l'autorisation unique de l'article 20 pour l'éolien en ZEE.

Or le modèle de l'autorisation unique environnementale n'existait pas encore en 2016, et le contenu de l'article 20, relatif à l'autorisation unique n'a jamais été précisé depuis lors, par exemple sur le modèle de l'article L.181-2 du Code de l'environnement, qui énumère lui, les autorisations incluses dans l'autorisation environnementale unique. Cette autorisation unique, équivaut, **sous réserve de leur applicabilité à la ZEE**, à l'ensemble des autorisations (environnementale, domaniale et énergétique) nécessaires dans le cas où le parc est construit en mer territoriale.

Ainsi l'autorisation unique de l'article 20 contient implicitement mais nécessairement l'ensemble des autorisations nécessaires, notamment celles énumérées à l'article L.181-28-1 du Code de l'environnement, sauf évidemment l'autorisation unique prévue au a) de ce dernier article) L'autorisation unique comprend l'autorisation environnementale prévue à l'article L.181-2 et suivants du Code de l'environnement ; l'autorisation d'exploiter prévue à la section 2 du chapitre 1er du titre 1er du livre III du Code de l'énergie ; ainsi que les autres décisions applicables en ZEE énumérées au 1°) de

l'article R. 311-1-1 du Code de justice administrative³. Pour la mission, cette clarification du contenu pourrait s'effectuer par voie de circulaire à droit constant. La mission n'estime pas utile de prévoir dans l'article 20 une énumération des autorisations, source de rigidité⁴.

Recommandation 1. DGEC. Clarifier par circulaire le contenu de l'autorisation unique de l'article 20 de l'ordonnance de 2016 en reprenant notamment les autorisations énumérées à l'article L181-28-1 du Code de l'environnement, complétée de celles du 1°) de l'article R. 311-1-1 du Code de justice administrative.

³ R. 311-1-1 du Code de justice administrative (extraits)

- 1° Les décisions suivantes, relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages connexes :
- a) L'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité prévue par l'article L. 311-1 du Code de l'énergie ;
 - b) La décision d'approbation prévue par les articles R. 323-26 et R. 323-40 du Code de l'énergie ;
 - c) L'autorisation environnementale prévue à l'article L. 181-1 du Code de l'environnement et les prescriptions complémentaires prévues à l'article L. 181-14 du même Code ;
 - d) La dérogation mentionnée au 4° de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement ;
 - e) L'autorisation d'occupation du domaine public mentionnée à l'article R. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques ;
 - f) Les concessions d'utilisation du domaine public maritime mentionnées à l'article R. 2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques ;
 - g) Les autorisations requises pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique mentionnées à l'article 3 du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins ;
 - h) L'autorisation unique prévue à l'article 20 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française ;
 - i) L'autorisation mentionnée à l'article L. 6352-1 du Code des transports ;
 - j) Les prescriptions archéologiques mentionnées à l'article R. 523-15 du Code du patrimoine ;
 - k) Les décisions prises en application de l'article R. 311-23 du Code de l'énergie ;
 - l) Les décisions prises en application de l'article R. 311-25-7 du Code de l'énergie ;
 - m) La décision d'approbation prise en application du premier alinéa de l'article R. 311-27-1 du Code de l'énergie ;
 - n) Les contrats conclus en application de l'article L. 311-12 du Code de l'énergie ;
 - o) Pour les ouvrages d'acheminement ou de transformation de l'électricité appartenant au producteur, la dérogation mentionnée au 4° de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement ;
 - p) Pour les ouvrages d'acheminement ou de transformation de l'électricité appartenant au producteur, le permis de construire du poste électrique délivré en application de l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme ;
 - q) Pour les ouvrages d'acheminement ou de transformation de l'électricité appartenant au producteur, l'autorisation de défrichement prévue à l'article L. 341-3 du Code forestier ;

⁴ Les articles 3 et suivants du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive, et modifié par le décret n° 2017-781 du 5 mai 2017 n'ont pas précisé davantage la liste des autorisations comprises dans l'autorisation unique.

La mission observe que les exemples étrangers des procédures applicables au sein de l'UE, tels qu'étudiés dans le cadre de la mission CGEDD-CGE-IGAM n° 013619-01 sur la simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer, se déroulent majoritairement en ZEE sans que les procédures soient pour autant uniques/unifiées.

En revanche ces pays privilégient des voies de planification plus précises des projets ou des chaînes de projets (parcs éoliens reliés) beaucoup plus en amont. Dans certains pays comme la Belgique ou l'Allemagne, la planification prévoit, en ZEE, les lieux précis d'implantation, le tracé des raccordements, l'ordre chronologique des zones d'appel d'offres (AO), la capacité énergétique, l'emplacement des infrastructures d'entretien et de réseau, ce qui facilite grandement la mise en œuvre opérationnelle des projets.

Or, en France, il n'y a pas de document intermédiaire de planification entre les zones de vocation éolienne des documents stratégiques de façade (DSF), et les objectifs de puissance énergétiques de la PPE qui ne sont pas déclinés en zonage par façade et a fortiori au niveau local. Cette planification peut trouver sa place dans un document intermédiaire de déclinaison opérationnelle de la PPE, ou bien dans un approfondissement de la planification du DSF, s'apparentant à un SCOT⁵ ou un SRADDET⁶ de la mer.

Recommandation 2. DGEC (pilote) et DAM. Prévoir une planification plus précise et plus complète des projets EMR en zone économique exclusive (ZEE), articulée avec la programmation pluri-annuelle de l'énergie (PPE) et inscrite dans les documents stratégiques de façades (DSF).

1.2 Des précisions nécessaires pour fluidifier les futures instructions des autorisations uniques

Dans les différentes auditions de la mission, il a été relevé des besoins de précisions utiles à la fluidité de la procédure en ZEE. Ces précisions concernent notamment les délais qui ne sont pas tous précisés par la réglementation actuelle applicable à la ZEE. Les éléments de la procédure non prévus par le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins sont les suivants :

- pas de délai défini pour l'accusé de réception de la demande d'autorisation par le préfet maritime (article 4 du décret n°2013-611 précité) ;
- pas de délai précis pour la publicité assurée par la direction départementale des territoires et de la mer (art 5 du décret n°2013-611 précité) ; l'article 6 de ce même décret prévoit seulement que cette publicité doit intervenir avant les consultations prévues à l'article 7 ;
- pas de délai défini pour le lancement des consultations prévues à l'article 7 du décret n° 2013-611 ;
- pas de délai défini pour le recueil des avis des autorités citées à l'article 7, II du décret n° 2013-611 ;
- pas de délai défini pour ouvrir la consultation du public ;

⁵ Schéma de cohérence territorial

⁶ Schéma régional d'aménagement, de développement-durable et d'égalité des territoires

- pas de délai défini pour l'élaboration du rapport de synthèse dans le cadre de la consultation du public ;
- pas de délai défini pour la publication du rapport de synthèse.

À cela s'ajoutent les incertitudes sur l'articulation entre le délai dans lequel le préfet maritime doit prendre une décision et la publication du rapport de synthèse, celles sur la procédure de communication des données relatives au milieu marin au titre de l'article 20 de l'ordonnance 2016-1687 (À quel moment la communication de ces données doit-elle être effectuée ? À quelle autorité administrative ces données doivent-elles être transmises ?), enfin celles sur la consultation du CGEDD (non prévue par le décret n°2013-611 ou l'ordonnance n°2016-1687).

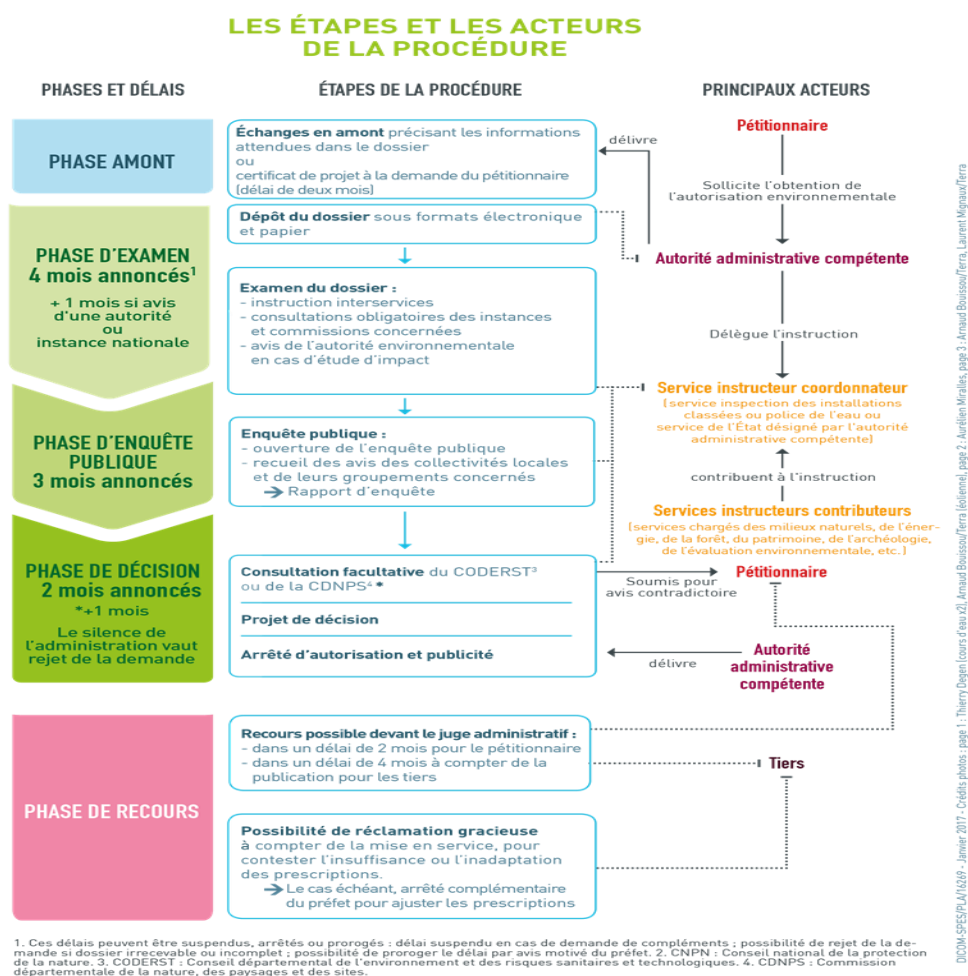


Figure 1 exemple d'étapes de procédures avec délais indicatifs. Source : Ministère de la transition écologique brochure 2017 L'autorisation environnementale : des démarches simplifiées, des projets sécurisés

Face à ces incertitudes quant à la maîtrise des délais, la mission suggère de prévoir une architecture permettant une annonce des délais globaux, d'environ 9 mois, avec une vision du délai d'instruction attendu pour l'ensemble des procédures, y compris la participation du public. L'exemple des délais annoncés, en vigueur pour l'autorisation environnementale pourrait ainsi être utilement repris et adapté pour l'autorisation unique en ZEE (figure 1).

La mission ne propose pas pour autant de préciser des délais dans la réglementation, dès lors que leur éventuel non-respect serait susceptible d'engager sa responsabilité. Une autorisation explicite demeure indispensable. Une autre voie, comme l'autorisation tacite (telle que « silence vaut accord ») ne semble pas adaptée à la réalité et à la sécurité juridique requises et attendues pour des projets éoliens de grande ampleur.

Recommandation 3. DGEC. Proposer un échéancier indicatif volontariste, compatible avec la planification de la programmation pluri-annuelle de l'énergie (PPE), mais réaliste des délais de procédures pour l'ensemble du projet d'implantation et de raccordement d'un parc éolien en zone économique exclusive(ZEE).

Ces différents chantiers de simplification sont repris et développés dans le rapport spécifique de la mission CGEDD-CGE-IGAM n° 013619-01 sur la simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer.

Une autre incertitude porte sur la pertinence opérationnelle du régime juridique applicable (quel article applicable, quel régime d'autorisation) au poste électrique en ZEE, aux câbles de raccordements entre les éoliennes, et au câble de raccordement entre le champ éolien et la terre.

Pour la mission, le régime juridique retenu paraît solide, mais mériterait d'être davantage explicité.

1.2.1 Statut des sous-stations électriques

La construction d'un poste électrique correspond à celle d'un ouvrage nécessaire à l'activité de production d'énergie électrique éolienne. Porté par RTE⁷, le débat porte ici sur le fait que ce poste ne serait pas juridiquement considéré comme une annexe des installations et ouvrages au titre de l'article 19 de l'ordonnance précitée⁸. Ce débat nous semble reposer sur une analyse inexacte, voire sans objet dès lors que l'article 20 suffit à autoriser, de manière unique, cette activité. L'article 20 de l'ordonnance précise d'ailleurs « Cette autorisation unique tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et

⁷ Cf : Compte rendu de réunion du 2 décembre 2020 DGEC-RTE

⁸ Article 19 : I. - Les lois et règlements s'appliquent, pendant le temps où sont exercées en zone économique exclusive ou sur le plateau continental les activités autorisées au titre de l'article 20 et les activités autorisées au titre du Code minier, sur les îles artificielles, installations, ouvrages et leurs installations connexes, comme s'ils se trouvaient en territoire français métropolitain. Ils sont également applicables, dans les mêmes conditions, aux îles artificielles, installations, ouvrages et leurs installations connexes, eux-mêmes.

(...)

III. - L'expression « îles artificielles, installations et ouvrages et leurs installations connexes » recouvre notamment, au sens de la présente ordonnance :

1° Les plates-formes et autres engins d'exploration ou d'exploitation ainsi que leurs annexes ;

2° Les bâtiments de mer qui participent directement aux opérations d'exploration ou d'exploitation.

dérégulations nécessaires pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes. »

Dès lors, les postes électriques⁹ sont bien couverts par l'autorisation unique, soit au titre des ouvrages à construire, ou bien des installations annexes au champ éolien prévues par l'article 20. La mission relève que cette question a déjà été tranchée par la DGEC et RTE au profit d'une autorisation de construction (et d'exploitation).

1.2.2 Régime juridique des raccordements en ZEE et DPM à trancher au profit de l'agrément et non de la simple notification

La question du régime juridique des raccordements est plus complexe.

Ces raccordements sont prévus par l'article 28 de l'ordonnance de 2016 : leur autorisation au titre de l'autorisation unique de l'article 20 est donc exclue. (L'article 20 est en effet applicable « sous réserve des dispositions de l'article 28 »)

L'application de l'article 28 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 doit être combinée avec les dispositions du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

L'article 19 du décret précité prévoit deux modalités de régime applicable à ces câbles : l'agrément ou la notification préalable. Toutefois, l'article 28 de l'ordonnance, qui lui est juridiquement supérieur, ne prévoit que l'agrément pour la ZEE.

Le débat juridique porte sur la référence à la notion d'exploitation des ressources naturelles, comprenant ou non l'exploitation du vent. Dans la convention de Montego Bay, l'article 79 relatif aux câbles et pipelines sur le plateau continental, applicable à la ZEE, précise bien que l'État côtier ne peut entraver la pose ou l'entretien et doit agréer la pose de pipelines. Surtout cet article ajoute : « 4. *Aucune disposition de la présente partie n'affecte le droit de l'État côtier d'établir des conditions s'appliquant aux câbles ou pipelines qui pénètrent dans son territoire ou dans sa mer territoriale, ni sa juridiction sur les câbles et pipelines installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration de son plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources, ou de l'exploitation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages relevant de sa juridiction* ».

Or, pour fixer des conditions, il faut bien une décision unilatérale d'agrément. D'ailleurs c'est bien le terme de décision qui est aussi repris au 8° du II de l'article R 311-4 du Code de justice administrative.

Une simple notification ne permet pas par elle-même de fixer les conditions s'appliquant aux pipelines et aux câbles : c'est le sens du contenu de l'article 28 de l'ordonnance que de prévoir une procédure d'agrément. De même, seul un agrément contient la décision positive permettant la vérification de la régularité d'implantation des câbles nouveaux, notamment au regard de la sécurité maritime (zones de navigation ou de pêche par exemple). En présence d'une simple notification, on pourrait

⁹ Après échanges, la DGEC et RTE se sont accordés sur la délivrance de cette autorisation unique au titre d'une opération de « construction » au sens de l'article 1er du décret de 2013, excluant ainsi la qualité d'ouvrage connexe du poste. Cf Compte rendu de réunion du 2 décembre 2020 DGEC-RTE

légitimement rechercher la responsabilité de l'État sur le fait de ne pas avoir pris les mesures suffisantes pour prévenir les risques en amont de la pose des câbles.

En outre, la convention de Montego Bay prévoit dans son article 56 des droits souverains « *aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents.* »

La mission conclut donc à la nécessité de retenir le régime juridique de l'agrément pour le tracé et le raccordement des câbles RTE en ZEE.

Afin d'offrir une sécurité juridique accrue, l'article 28 de l'ordonnance pourrait alors utilement préciser que « *Le tracé des pipelines sur le plateau continental ainsi que celui des câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration de son plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources (dont celles du vent) sont agréés par l'autorité administrative de l'État désignée par décret en Conseil d'État* ».

De même, l'article 19 du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 pourrait préciser que le régime juridique applicable à la pose de câbles de raccordements des champs éoliens est bien celui de l'agrément.

Recommandation 4. DGEC. Modifier l'article 28 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 et l'article 19 du décret du 10 juillet 2013 en y précisant que le régime applicable à la pose de câbles de raccordements des champs éoliens est bien celui de l'agrément.

1.2.3 Cas des champs éoliens partagés en ZEE et en DPM : Vers une attractivité du régime ZEE sur celui du DPM ?

L'hypothèse de l'implantation des champs éoliens partiellement en mer territoriale et partiellement en zone économique exclusive ne relève pas d'un cas purement théorique. En effet, l'étendue des macro-zones ayant vocation à accueillir des ENR, telles que retenues dans les documents stratégiques de façades (DSF) et soumises à participation du public comprend d'emblée des superficies intégrant des espaces en mer territoriale et en ZEE. Tel est le cas illustré ci-dessous en Manche et en Bretagne où la bathymétrie des fonds propices à l'implantation des éoliennes posées aboutit à retenir une zone d'étude symétriquement à cheval sur la ligne des 12 milles nautiques, qui est la limite entre la mer territoriale et la ZEE.

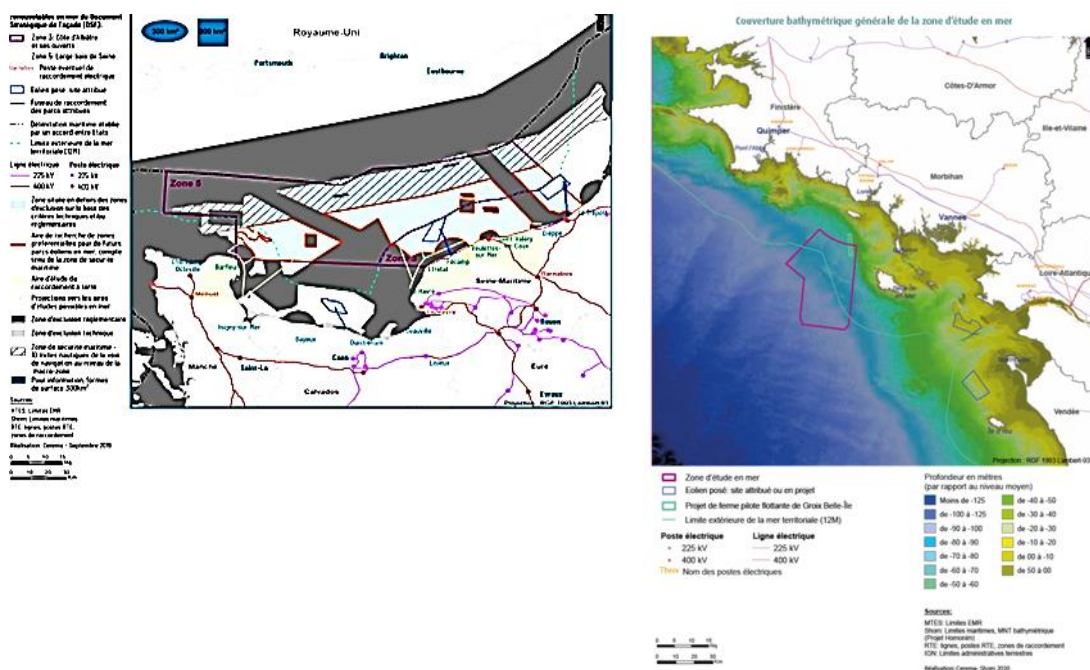


Figure 2 : Exemple de zonage de parcs éoliens à cheval sur le DPM et la ZEE. Source : Ministère de la transition écologique

La question juridique qui est ainsi posée est celle du régime juridique applicable à l'ensemble du champ éolien, par hypothèse partagé entre la mer territoriale et la ZEE. Or, la convention de Montego Bay utilise le critère de la territorialité pour organiser les droits des États côtiers, en fonction de la distance à la côte. (C'est évidemment en ce sens que l'ordonnance de 2016¹⁰ a été rédigée, sans anticiper la difficulté des parcs éoliens partagés entre ZEE et DPM). Son application stricte, et défendue classiquement par les juristes, aboutirait à additionner les régimes juridiques de la ZEE et de la mer territoriale. Si cette analyse est exacte en droit pur, elle semble aux yeux de la mission contre-productive dès lors que l'addition des procédures entre ZEE et mer territoriale est source notable de complexité et d'allongement des délais d'autorisations pour, en définitive, un seul et même projet de champ éolien.

Il y aurait dans ce cas deux procédures d'autorisation, non fongibles entre elles, et une double instruction, avec des procédures supplémentaires (CUDPM, enquête publique) que l'on tente de juguler par ailleurs avec la simplification et l'intégration dans une autorisation unique.

Du fait de la hiérarchie des normes entre la convention de Montego Bay et le droit interne des États côtiers, il n'est pas possible d'imaginer l'extension du régime juridique applicable à la mer territoriale vers la ZEE sans venir ouvertement en opposition avec la convention de Montego Bay.

En revanche, pour la mission, il existe dans cette situation particulière un motif d'intérêt général à renoncer à la complexité d'une double procédure. Ainsi la recherche de la simplicité et la célérité du développement de l'éolien en mer justifierait ici de renoncer à l'exercice de la souveraineté sur le DPM pour le régime juridique applicable aux parcs éoliens à cheval entre la ZEE et le DPM. Ainsi, pour les

¹⁰ Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

parcs mixtes dont par exemple la plus grande surface (au moins 80%) serait en ZEE, la procédure applicable en ZEE serait valable pour l'ensemble du parc y compris en mer territoriale (principe selon lequel « l'accessoire suit le principal »). Cette précision pourrait être apportée par une modification de l'ordonnance de 2016.

Si cette option ne pouvait être retenue, la sécurité juridique impliquerait d'éviter que les champs éoliens ne puissent à l'avenir se trouver partagés entre le DPM et la ZEE. Or, au regard des multiples contraintes exercées, notamment par certains usagers de la mer, pour définir la zone d'implantation, il paraît difficilement tenable de doubler la procédure d'autorisation. Toutefois, la mission considère que cette situation exceptionnelle, avec cette difficulté juridique ponctuelle, n'est pas représentative. Il existe en effet une tendance générale à l'éloignement marqué des projets éoliens par rapports aux côtes : la plupart des autres projets déjà réalisés dans les pays étrangers sont implantés en totalité en ZEE.

1.3 EMR flottant : statut, droit social et réglementation de la navigation

Stricto sensu, il est possible de distinguer le statut des machines (posées ou flottantes) en fonction de leur localisation (en mer territoriale ou en ZEE). Cependant, il s'avère que, d'une part la localisation des machines n'emporte pas de conséquences manifestes sur leur statut car « les lois et règlements s'appliquent en ZEE » (article 19 Ordonnance 2016-1687). D'autre part, il paraît plus pertinent de se poser la question du statut des éoliennes flottantes en ZEE car dans la pratique, et sauf exception en Manche/Mer du nord, ce sont des machines de ce type (flottantes) qui seront installées en ZEE compte -tenu des contraintes physiques : profondeur, effet de houle, etc...).

Or, l'ordonnance n° 2016-1687 assimile les éoliennes flottantes à des navires (article 30). Cette assimilation pose un certain nombre de questions car certaines dispositions paraissent peu adaptées aux EMR, au point qu'il paraît pertinent de réfléchir à un statut particulier pour les installations en mer.

1.3.1 Le régime juridique des éoliennes en ZEE

1.3.1.1 Sortir du statut de navire

L'article 30 de l'ordonnance n° 2016-1687 précise que « Les îles artificielles, installations, ouvrages et leurs installations connexes sont soumis aux lois et règlements concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer », et « qu'en outre, lorsqu'ils sont susceptibles de flotter, ils sont soumis aux lois et règlements concernant l'immatriculation et les titres de navigation, ainsi qu'au règlement international pour prévenir les abordages en mer pendant le temps où ils flottent.

Pour l'application de ces lois et règlements, la personne assumant sur ces îles artificielles, installations et ouvrages la conduite des travaux d'exploration ou d'exploitation est considérée comme le capitaine au sens desdits lois et règlements. »

Ces dispositions tendent à une clarification du statut des éoliennes flottantes, en effectuant un rapprochement significatif avec les navires dont la définition est donnée par l'article L 5000-2 du Code des transports : « Tout engin flottant, construit et équipé pour la navigation maritime de commerce, de pêche ou de plaisance et affecté à celle-ci ». S'agissant du Règlement international pour prévenir les abordages en mer¹¹, on peut estimer que l'application des règles 20 à 30 (« feux et marques ») et 32 à

¹¹ Le règlement pour prévenir les abordages en mer (RIPAM) aussi appelé ColReg ou ColReg 72 de son nom anglais

37 (« signaux sonores et lumineux ») semble appropriée. En revanche, l'obligation faite aux opérateurs d'immatriculer leurs machines, et de leur obtenir un titre de navigation est beaucoup moins pertinente. En effet, il convient de rappeler que le « permis d'armement », qui constitue le titre de navigation, recouvre les titres de sécurité : il s'agit principalement du permis de navigation, délivré par l'administration chargée de la mer après approbation des plans et visites de conformité du navire, et du certificat de franc-bord, délivré par une société de classification agréée.

L'histoire maritime et ses très nombreux événements de mer démontrent le bien-fondé de faire opérer un contrôle des navires par l'État, et de lui conférer la prérogative de délivrance des titres.

S'agissant des EMR, on peut cependant s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif tant les opérateurs ont intérêt à s'assurer de la robustesse de leurs machines et de leur adaptation à leur environnement avant mise en exploitation, compte-tenu notamment des coûts que représentent les parcs éoliens.

Par ailleurs, la qualification de navire, associée au pavillon français, emporte pour conséquences l'embarquement de marins dédiés à la conduite et à l'exploitation du navire. Le Code des transports définit les gens de mer comme « tout marin ou toute autre personne exerçant à bord d'un navire, une activité professionnelle liée à son exploitation ». Un marin doit être considéré comme tel dès lors qu'il remplit les conditions mentionnées à l'article L 5521-1 en contractant un engagement envers un armateur ou en s'embarquant pour son propre compte, en vue d'occuper à bord d'un navire un emploi relatif à la marche, à la conduite, à l'entretien et au fonctionnement du navire ». Or, les éoliennes ne répondent pas aux besoins de disposer d'un personnel qualifié de « marin » pour assurer leur exploitation, mais plutôt de techniciens industriels.

Enfin, la notion de « capitaine » citée dans l'ordonnance 2016-1687 n'est pas appropriée et si elle paraît louable en tant qu'elle prévoit la responsabilité de l'opérateur, il paraît préférable de cibler davantage le porteur du projet lui-même et /ou l'exploitant que l'un de ses représentants.

On le voit, l'assimilation des installations flottantes aux navires ne convient pas : aussi, la mission préconise une déconnexion de ces deux entités et propose l'émergence d'un statut spécifique pour les installations flottantes.

1.3.1.2 Créer un régime juridique particulier aux installations en mer ?

Le Comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021 a fait le constat que les projets de structures flottantes, qu'ils soient récréatifs, résidentiels ou industriels ne font pas l'objet d'un régime juridique clair. Il a donc confié le soin aux administrations centrales du MTE (DEB) et de la Mer (DAM) d'élaborer d'ici 2022 un régime juridique pour encadrer ces structures, dont font pleinement partie les parcs éoliens flottants. Aussi, s'il ne revient pas à la mission de proposer une définition de ce que pourraient être les installations flottantes, elle préconise de veiller à ce que plusieurs aspects soient bien identifiés, si un régime particulier venait à être déterminé, ou, à tout le moins, pour encadrer au mieux ces installations. Il s'agit en particulier de la sécurité des installations, des questions liées à leur sûreté, des

Collision Regulations 1972, est un des règlements de l'organisation maritime internationale. La traduction française officielle est l'ouvrage 2 du Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), publié en 2016.

dispositions applicables en matière d'événements de mer et enfin, du régime de travail à bord des machines.

- la sécurité des éoliennes

L'Organisation maritime internationale (OMI) a élaboré un texte spécial pour les plates-formes pétrolières, tant les dispositions en vigueur pour les navires lui paraissaient éloignées de ce type d'installations. Si une définition précise des installations en mer semble difficile tant elles peuvent revêtir des formes différentes selon leur objet, il semble utile de rappeler que ces dernières ont vocation à accueillir du personnel dans un milieu hostile, et que leur exploitation ne saurait nuire à l'environnement. La sécurité des personnes présentes à bord constitue un véritable sujet de réflexion car la responsabilité de l'exploitant est engagée. Cependant, l'État ne saurait garantir à lui seul la sécurité des personnes à bord, et protéger l'environnement. Il paraît donc indispensable de s'assurer auprès des opérateurs que les machines seront en mesure de faire face aux intempéries susceptibles d'être rencontrées sur la zone concernée : hauteur de vagues, effets de houle, À cet effet, les pouvoirs publics peuvent édicter un cahier des charges reprenant les facteurs déterminants.

Pour autant, la mission estime appropriée de confier le soin de vérifier le respect des cahiers des charges aux sociétés de classification reconnues en matière maritime. En effet, ces sociétés ont l'expérience des visites de chantiers réalisées avant et pendant la construction, et ont la capacité de s'assurer de la conformité des projets par rapport aux plans qui auront été approuvés préalablement et après études de stabilité.

- la sûreté

La multiplication des parcs éoliens en ZEE peut générer des risques liés à la sûreté :

- développement de menaces contre les intérêts de l'État côtier ;
- risque terroriste : destruction, attaques contre les personnes présentes, malveillance ;
- trafics illicites de toute nature.

Aussi, la mission propose de soumettre ces parcs éoliens à certaines dispositions du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires « International ship and port facility security » (ISPS)¹².

- les événements de mer

Dans l'hypothèse où les éoliennes offshore relèveraient d'un régime spécifique, celui-ci devra utilement préciser le régime applicable dans quatre domaines récurrents d'événements de mer : l'abordage, l'assistance, l'aide médicale en mer et la responsabilité de l'opérateur.

¹² La [Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer \(Convention SOLAS\)](#), telle que modifiée, de l'OMI comprend des dispositions adoptées pour faire face aux questions de sûreté maritime. Le chapitre XI-2 de la Convention SOLAS sur les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime comprend le [Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires \(ISPS\)](#), lequel est un instrument obligatoire pour les États Parties à la Convention. Le but du Code ISPS est de s'assurer que les navires de haute mer et les installations portuaires applicables des États Membres de l'OMI mettent en œuvre les normes les plus strictes possibles en matière de sûreté.

S'agissant de l'abordage, on peut estimer que les règles qui prévalent pour les navires doivent s'appliquer aux éoliennes flottantes, dans la limite des textes réglementaires qui interdiraient ou restreindraient la navigation dans ou aux abords des parcs éoliens (cf. paragraphe 3).

En ce qui concerne l'assistance, le décret 2002-645 du 23 avril 2002 portant publication de la Convention internationale de 1989 sur l'assistance définit cette dernière comme tout acte entrepris pour assister « un navire ou tout bien en danger ». De fait, les engins flottants entrent dans cette catégorie et peuvent être assimilés aux navires sur ce point. L'application du régime de l'assistance paraît donc appropriée et pragmatique car l'hypothèse d'une éolienne à la dérive après avoir subi la rupture de ses ancrs semble plausible.

L'assistance médicale en mer : La profession de marin est une des plus exposées aux accidents. La situation d'éloignement s'oppose à la classique proximité terrestre des structures de secours et de soins. En l'absence de médecin à bord, la prise en charge des malades et/ou des blessés à bord des navires a justifié la mise en place d'un système de soins basé sur la télé médecine et intégré dans le cadre de l'assistance médicale en mer. Cet isolement, les difficultés de communications et les contraintes d'évacuation rendent nécessaire une culture partagée par les praticiens spécialistes de l'aide médicale urgente.

Selon les normes internationales en vigueur, un dispositif optimal d'assistance médicale en mer repose sur les cinq éléments suivants : un ou plusieurs « Rescue Coordination Centre » - identifiés en France au sein des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage [CROSS], un service d'assistance télé médicale [TMAS] qui est en France le centre de consultations médicales maritimes [CCMM] de Toulouse, des moyens d'intervention et de coordination médicale en mer par vecteurs nautiques tels que ceux de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ou aéronautiques tels que les hélicoptères de la Marine nationale ou de la Sécurité civile en mer, des moyens de prise en charge à terre et des procédures opérationnelles communes.

Comme évoqué supra, le travail sur les plateformes flottantes induit des risques avérés pour les salariés, qui nécessitent de prévoir des dispositifs adaptés aux conditions de travail qui s'apparentent à celles rencontrées sur les navires, et qui ont généré la mise en place de l'assistance médicale en mer.

La mission estime fondée l'extension aux éoliennes flottantes ou posées du cadre de l'assistance médicale en mer sans qu'il soit nécessaire d'adapter le cadre juridique existant.

La question de la limitation de la responsabilité des opérateurs :

Le Code des transports dispose (article L5121-3) que la limitation de responsabilité est applicable « si les dommages se sont produits à bord du navire ou s'ils sont en relation directe avec la navigation ou l'utilisation du navire ». Cette limitation de responsabilité, dont le montant est fixé selon un barème édicté par la Convention internationale de Londres du 19 novembre 1975¹³ et qui ne s'applique qu'aux navires, est destinée à tenir compte du fait que ces derniers affronteront pendant leur exploitation « les périls de la mer ». Cette limitation de responsabilité tend à rassurer les armateurs en fixant un plafond de responsabilité. S'agissant des éoliennes flottantes, on peut considérer qu'il serait souhaitable qu'une limite de responsabilité soit retenue, car les risques rencontrés par les machines au cours de leur exploitation s'apparentent de très près à ceux subis par les navires (le risque de

¹³ **Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes conclue à Londres le 19 novembre 1976 (articles 6, 7 et 8)**

collision étant moindre). Le dernier point concerne le droit du travail et, plus précisément, le régime de travail applicable dans les parcs éoliens marins. Ce point majeur fait l'objet du paragraphe suivant.

1.3.2 Le droit social applicable

La question du droit social applicable en ZEE recouvre deux aspects :

- d'une part, il convient de se pencher sur le droit social applicable à bord des navires chargés de construire puis d'opérer sur les parcs éoliens ;
- d'autre part, se pose la question de la compatibilité du régime de travail sur les machines avec le Code du travail.

1.3.2.1 Droit social applicable à bord des navires en ZEE

Au-delà de l'intérêt de produire de l'énergie électrique renouvelable, les parcs éoliens doivent constituer une opportunité pour la France de se doter d'une véritable filière industrielle créatrice d'emplois. La phase de construction puis de maintenance des machines va générer une offre importante d'emplois embarqués pour piloter et manœuvrer les navires qui seront dédiés à ces parcs. L'emploi maritime français doit donc être bénéficiaire de l'essor de ces parcs, pour autant que les conditions de concurrence soient équilibrées entre les pavillons. Aujourd'hui, la loi du pavillon des navires qui opèrent en ZEE, qu'ils soient chargés de la construction d'un parc ou affectés à sa maintenance (« crew boat », par exemple), s'applique. Or, certains pavillons n'imposent pas des normes sociales suffisantes au regard de ce que l'on attend en France et au sein de l'Union européenne, et disposent donc de coûts sensiblement inférieurs obtenus au détriment des salariés embarqués. Cela signifie que des navires battant pavillon de ces États sont susceptibles de venir opérer dans notre ZEE et de faire travailler des personnels dans des conditions qui ne sont pas acceptables, pour des coûts moindres.

A l'inverse, le dispositif applicable aux navires réalisant une prestation de service à titre principal dans les eaux territoriales est porté par les articles L.5561-1 à L.5567-4 ainsi que R.5561-1 à R.5566-7 du Code des transports. Ces dispositions, dites de « l'État d'accueil », imposent la mise en œuvre de navires battant pavillon français, ce qui exclut tout « dumping social ».

Aussi, il semble nécessaire de fixer un cadre législatif à même d'imposer dans la ZEE des règles correspondantes aux normes sociales françaises dont disposent les gens de mer. La mission propose d'étendre les dispositions de l'État d'accueil aux navires fournissant des prestations de services ou participant aux activités d'exploitation ou d'exploration dans la ZEE, afin de garantir les conditions sociales des personnels embarqués sur ces navires.

Recommandation 5. DAM. Étendre les dispositions de l'État d'accueil aux navires fournissant des prestations des services ou participant aux activités d'exploitation ou d'exploration relatifs aux parcs éoliens dans la zone économique et exclusive.

1.3.2.2 Droit social applicable sur les parcs

Comme précisé supra, les techniciens qui opèrent sur les installations ne sont pas concernés par le statut de gens de mer puisqu'ils ne participent aucunement à l'exploitation d'un navire. Ces personnels ne bénéficient donc pas des dispositions spécifiques applicables aux gens de mer en ce qu'elles concernent notamment le régime de travail, et adaptées à leurs conditions d'emploi très particulières : durée des embarquements, durée quotidienne du travail, temps de repos, durée des congés notamment. À l'inverse, pour les personnels qui seront affectés à l'entretien et la maintenance des machines, le droit du travail général s'appliquera.

Cependant, du fait de l'éloignement des futurs parcs et de la spécificité de l'environnement de travail, les opérateurs envisagent de pratiquer des horaires spécifiques et des rythmes de travail particuliers, qui s'apparentent à ceux retenus sur les navires (deux semaines de travail, deux semaines de repos), mais qui sortent du cadre du Code du travail. Aussi, la mission considère qu'il est primordial que le régime de travail applicable pour les personnels « industriels » employés sur les machines soit précisé par les services compétents, que la mission n'a pas eu le temps de saisir dans les délais impartis.

Recommandation 6. DGT et DGEC. Préciser le droit du travail (Direction générale du travail) applicable pour les salariés employés sur les parcs éoliens situés en zone économique exclusive (ZEE)

En outre, compte-tenu de la spécificité du travail sur les machines, il paraît utile d'envisager que ces personnels « industriels » se voient contraints de disposer d'une qualification appropriée à l'environnement de travail, en particulier en ce qui concerne la sécurité (attitude à avoir en cas de chute à la mer, d'incendie, d'obligation d'évacuation de l'installation) et de sûreté (connaissance des procédures, mise en œuvre de ces dernières, posture à adopter).

De ce point de vue, **la mission recommande l'extension du champ de l'arrêté ministériel du 22 février 2016 relatif à la délivrance des attestations de familiarisation en matière de sécurité et de sûreté à bord des navires aux personnels présents sur les éoliennes en mer.**

1.3.3 Les EMR et la réglementation de la navigation

Le décret 2004-112 du 6 février 2004 sur l'organisation de l'action de l'État en mer, complété par un arrêté du Premier ministre du 22 mars 2007 confère un pouvoir de police générale en mer aux préfets maritimes. Plus particulièrement, les préfets maritimes sont chargés de la défense des droits et intérêts nationaux, de la sécurité maritime et doivent veiller à la sauvegarde des biens et à la protection de l'environnement. Ces dispositions leur permettent de réguler la navigation dans et aux abords des parcs pour éviter qu'un événement de mer ne s'y produise. Le décret 86-606 du 14 mars 1986 modifié relatif aux commissions nautiques prévoit que « pour les projets de création d'installations de grande ampleur liées aux énergies marines renouvelables, la commission nautique locale et la grande

commission nautique sont successivement consultées¹⁴. La commission nautique locale se réunit en amont de la grande commission nautique et émet un avis sur le projet, à l'exception des mesures de signalisation maritime des champs éoliens qui relèvent exclusivement de la compétence de la grande commission nautique.

1.3.3.1 Régulation de la navigation en dehors des parcs éoliens

En mer territoriale, le préfet maritime régule librement la navigation dans et aux abords des parcs éoliens sur la base des recommandations de la commission nautique. S'appuyant sur ces avis, le préfet maritime prend, pour des impératifs de sécurité maritime, des mesures d'interdiction de la navigation aux navires d'une certaine dimension à moins de deux milles nautiques (3700 mètres) des parcs. En ZEE, le préfet maritime n'est pas libre des distances à établir et le principe de liberté de navigation prévaut. Une zone de sécurité autour du parc peut être établie, mais ne dépassant pas 500 mètres (article 60-5 de la Convention sur le droit de la mer) « sauf dérogation autorisée par les normes internationales généralement acceptées ou recommandées par l'organisation internationale compétente ». L'ensemble des règles établies doivent être notifiées à l'Organisation maritime internationale (article 60-8). Or, la distance de 500 mètres paraît nettement insuffisante pour permettre une intervention en cas de nécessité.

La mission recommande que la saisine de la commission nautique soit réalisée systématiquement pour chaque projet de parc, et que la notification à l'OMI soit assurée par le ministère des affaires étrangères¹⁵.

1.3.3.2 Régulation de la navigation et de certaines activités à l'intérieur des parcs éoliens

De même qu'il paraît nécessaire de réguler la navigation aux abords des parcs, il est tout aussi essentiel de réglementer la navigation à l'intérieur de ces parcs, pour garantir la sécurité des personnes et des biens. Sur ces bases, et à titre d'exemple, la commission nautique consultée pour le projet de parc de Veulettes-sur-mer a recommandé l'interdiction de la navigation des navires de plus de 30 mètres ainsi que la pratique du chalutage dans un périmètre d'un quart de mille (environ 500 mètres). La Convention internationale déjà citée permet à l'État côtier de réguler la navigation dans le parc : « l'État côtier a juridiction exclusive sur les installations en ZEE, y compris en matière de [...] sécurité » (article 60-2). En outre, l'article 60-4 dispose que « l'État côtier peut établir autour de ces installations

¹⁴ Instituées par le décret 86-606 du 14 mars 1986, les commissions nautiques (grande commission nautique et commissions nautiques locales) ont pour objet de solliciter l'avis des usagers de la mer, et d'émettre un avis sur les projets susceptibles d'avoir un impact sur la navigation maritime (travaux de construction, d'extension et de modernisation des ports maritimes civils (...), l'octroi des concessions d'outillage public ou d'autorisations d'outillages privés avec obligation de service public, dans les ports maritimes civils, sur la mise en place du balisage et de la signalisation maritime, pour des activités de recherche ou d'exploitation des ressources(...) ou le déploiement d'innovations technologiques non intégrées au référentiel nautique et technique.

¹⁵ La délégation française, soutenue par la représentation française à l'OMI, devra présenter le projet de dérogation au sous-comité NCSR (navigation, communication and search and rescue) pour validation, avant qu'il ne soit entériné par le comité MSC (maritime safety committee). Ce comité, qui se tient environ 5 mois après le sous-comité NCSR, s'apparente à une chambre d'enregistrement. Sauf disposition contraire prévue par la proposition française, la mesure peut rentrer en vigueur 6 mois après son adoption définitive par le comité MSC.

La dérogation aux 500m susceptible d'être demandée par la France devra être justifiée par une étude de risque démontrant que l'accroissement de cette distance de garde est indispensable pour garantir la sécurité du trafic. Il sera opportun de diffuser cette étude aux membres de l'OMI pour appuyer la demande française.

des zones de sécurité dans lesquelles il peut prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité de la navigation comme celle des installations ».

La mission estime donc que le préfet maritime apparaît fondé à réglementer la navigation et les activités à l'intérieur des parcs situés en ZEE, en s'appuyant sur l'avis de la commission nautique.

2 Fiscalité en zone économique exclusive : concilier enjeux économiques et environnementaux

La fiscalité liée à la production et au transport d'électricité en ZEE initialement discutée lors du « Grenelle de la Mer » doit concilier des enjeux énergétiques, décrits dans la « Loi de la transition énergétique pour la croissance verte » (LTECV) du 17 août 2015, actualisée par la loi n° 2019 -1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat¹⁶ qui prévoit de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % en 2030, et économiques, en ne pénalisant ni les producteurs ni les consommateurs d'électricité renouvelable (2.1).

Si la fiscalité sur la production et le transport de l'électricité en ZEE est juridiquement possible, elle est soumise à des contraintes liées à la zone de production, et exclut les bénéficiaires principaux habituels que sont les collectivités territoriales (2.2.). Son niveau doit être compatible avec celui des autres sources d'énergie électrique et avec celui d'autres pays européens (2.3.).

Enfin, si le bénéfice des recettes fiscales ne peut être attribué à des acteurs individuels ni contrevenir aux orientations des politiques publiques françaises et européennes (pêche), cette nouvelle activité en mer rend nécessaire l'organisation de la cohabitation et du partage des espaces, mais aussi le financement des impacts environnementaux et sociaux induits (2.4).

La diversité des financements, leur variabilité dans le temps au regard de la durée des contrats issus des appels d'offres (20 ans), la multiplicité des acteurs concernés militent en faveur de la création d'un fonds dédié sous la gouvernance de l'État par le ministère de la mer (MINMER) (2.5).

2.1 Les enjeux énergétiques et économiques sont importants

Les enjeux énergétiques découlent du paquet énergie climat adopté sous la présidence française de l'Union Économique en 2008, repris dans la loi « de la transition énergétique pour la croissance verte » du 17 août 2015, complétée des programmations annuelles de l'énergie successives (PPE) avec la loi n° [2019-1147 du 8 novembre 2019](#) relative à l'énergie et au climat, dont la dernière précision est apportée par le récent [décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie](#).

Le développement de l'éolien en mer se situe dans ce cadre et devrait représenter en France 10 % de la production totale de l'éolien.

2.1.1 Un enjeu énergétique majeur pour l'éolien en mer

Le développement des énergies renouvelables doit permettre de produire plus d'énergies décarbonées à partir de ressources présentes sur le territoire (vent/soleil) et de réduire progressivement la part du nucléaire. Le développement des énergies renouvelables est mondial et particulièrement affirmé en Europe, continent qui est en pointe en matière de lutte contre le changement climatique. La transition énergétique française s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui est celui du développement du marché intérieur européen et de la transition énergétique européenne. Les pays européens se sont en effet collectivement donné des objectifs ambitieux sur l'énergie et le climat. L'Union européenne a adopté en décembre 2018 ses objectifs pour 2030, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de

¹⁶ Ce même texte précise l'objectif de développement des énergies marines renouvelables à hauteur d'un Gigawatt par an d'ici 2024 (article 4.ter de la loi).

serre domestiques de l'Union d'au moins 40 % en 2030 par rapport à 1990. La directive sur les énergies renouvelables fixe les objectifs et le cadre pour la décennie à venir.

La loi énergie climat précitée vise à permettre à la France de contribuer plus efficacement à la lutte contre le dérèglement climatique et de renforcer son indépendance énergétique, tout en garantissant un accès à l'énergie à des coûts compétitifs¹⁷. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe les priorités d'actions des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie afin d'atteindre les objectifs de politique énergétique définis par la loi. Elle fixe une trajectoire pour *le mix énergétique, ainsi que « les priorités d'action pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs nationaux fixés par la loi »*. La première PPE a été approuvée en 2016 par décret. Elle a été révisée en 2018, puis tous les cinq ans. Cependant, le processus de programmation pluriannuelle de l'énergie, au sens large, couvre deux périodes successives de cinq ans. Par exception, la première programmation porte sur deux périodes successives de respectivement trois et cinq ans, soit 2016-2018 et 2019-2023. Elle appuie ou complète d'autres plans, programmes ou stratégies, dont la stratégie nationale bas carbone, le Plan climat, le Plan national d'adaptation au changement climatique, la Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et le Plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Les objectifs de la PPE permettront de doubler la capacité installée des énergies renouvelables électriques en 2028 par rapport à 2017 avec une capacité installée de 101 à 113 GW en 2028 et 36 % de renouvelable dans la production d'électricité en 2028 (fourchette haute). Les capacités installées seront augmentées de 50 % d'ici 2023.

Le projet de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) a attribué début 2019 des objectifs pour la filière éolienne. Pour l'éolien en mer, l'objectif est d'atteindre 2,4 GW de puissance installée à fin 2023 et 5,2 à 6,2 GW en 2028.

Principales mesures transversales de promotion des ENR électriques		
Fixer les objectifs suivants pour les filières d'énergies renouvelables électriques afin de porter la capacité installée de 48,6 GW fin 2017 à 73,5 GW en 2023 et entre 101 à 113 GW en 2028 :		
	2023	2028
Hydroélectricité	25,7	26,4-26,7
Éolien terrestre	24,1	33,2-34,7
Éolien en mer	2,4	5,2-6,2
Photovoltaïque	20,1	35,1-44,0
Biomasse solide	0,8	0,8
Biogaz-Méthanisation	0,27	0,34-0,41
Géothermie	0,024	0,024
Total	73,5	101 à 113

Tableau : Objectifs PPE en matière de production d'électricité renouvelable par filière (en GW)

Source : PPE

¹⁷ Elle fixe des objectifs chiffrés en prévoyant de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % en 2030, et des moyens d'action pour mettre en œuvre l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015, notamment en favorisant le recours aux énergies renouvelables et aux matériaux durables pour la construction. Cet objectif est décliné par vecteur énergétique (40 % de la production électricité ; 38 % de la consommation finale de chaleur ; 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz doivent être d'origine renouvelable).

Cette dynamique au niveau européen a contribué à la forte baisse des coûts de production des énergies renouvelables électriques, qui font du solaire au sol ou de l'éolien des sources très compétitives aujourd'hui, tant que les systèmes électriques ne nécessitent pas l'ajout de dispositifs de régulation (stockage par exemple) pour gérer l'intermittence de ces sources d'électricité.

2.1.2 Une filière nouvelle prometteuse : 50 GW en 2050

2.1.2.1 Une filière nouvelle en France

Les principales filières permettant d'atteindre l'objectif seront l'hydroélectricité, le solaire photovoltaïque (PV) et l'éolien terrestre, puis progressivement l'éolien en mer dont la production augmentera au cours de la seconde période de la PPE. Ce sont les filières les plus compétitives : les fortes baisses de coûts observées dans ces filières permettent le développement de capacités importantes avec des soutiens publics réduits par rapport aux projets antérieurs (le soutien aux énergies renouvelables électriques s'échelonne sur 15 à 20 ans après leur mise en service). Leur rythme de déploiement visé sera en croissance par rapport aux objectifs de la précédente PPE.

À cet égard, la France bénéficie du 2ème gisement éolien en mer en Europe et souhaite s'appuyer sur son potentiel marin pour réussir sa transition énergétique. Le potentiel technique théorique estimé en France pour l'éolien en mer est de 90 GW répartis sur une superficie de 10 000 km² pour l'éolien posé, et de 155 GW répartis sur une superficie de 25 000 km² pour l'éolien flottant, moins dépendant de la bathymétrie et de la distance à la côte.

Cependant, le potentiel technique exploitable pour l'éolien posé selon l'ADEME¹⁸ est actuellement estimé à 16 GW, du fait de limites liées à la conciliation avec les autres usages de la mer. Le potentiel technique exploitable et accessible pour l'éolien flottant serait selon l'ADEME, de 33 GW, en tenant également compte des limites liées à la conciliation avec les autres usages de la mer. Ce sont ces 16 + 33 = 49 GW qui constituent le potentiel visé en 2050.

CIMER janvier 2021 (extrait page 10)

Facteur important de la neutralité climatique d'ici 2050 à laquelle se sont engagés les États membres de l'Union européenne, la puissance éolienne en mer installée en Europe est aujourd'hui de 12 GW et devrait passer à 300 GW d'ici 2050, soit 20 % de la production totale d'énergie contre 3 % aujourd'hui. Sur ces 300 GW, la France dispose d'un potentiel de 49 à 57 GW, et doit se préparer pour atteindre cet objectif. La loi d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020 prévoit plusieurs mesures permettant d'accélérer le développement français de l'éolien en mer : parallélisation des procédures en vue de leur accélération, mutualisation des débats publics par façade et encadrement de leur durée, traitement des recours par le Conseil d'État en premier et dernier ressort. Planification des espaces maritimes et planification énergétique se mettent au diapason, en mer (lieu de production) et jusqu'à terre (destination d'acheminement et lieu de consommation), au service du mix énergétique français. La filière française de l'éolien en mer poursuit sa constitution. Une planification de l'éolien en mer à moyen et long terme est mise en place, en appui à la programmation pluriannuelle de l'énergie par façade maritime.

¹⁸ ADEME : « étude sur la filière éolienne en mer : bilan, prospective, stratégie » - Septembre 2017

Bénéficiant de vents plus soutenus et plus réguliers que l'éolien terrestre, une éolienne en mer peut produire en moyenne deux fois plus d'énergie qu'à terre. Le facteur de charge est ainsi de l'ordre de 40 % (soit environ 3 500 h/an). En outre, les parcs éoliens en mer sont aujourd'hui en moyenne d'une capacité de 500 MW (contre 10 MW en moyenne pour les parcs éoliens terrestres) ; les projets en cours sont désormais de l'ordre de 700 MW à 1 GW en moyenne. Le gestionnaire du réseau électrique est impliqué en amont des appels d'offres pour identifier la capacité d'accueil et proposer des options de planification des raccordements, autant que possible mutualisés, sur les façades maritimes. Il assure le pilotage et la maîtrise d'ouvrage globale du raccordement des parcs et de l'ingénierie des liaisons sous-marines et finance les coûts pour les parcs issus de procédures de mise en concurrence lancées par les pouvoirs publics.

D'après l'étude de l'ADEME « étude sur la filière éolienne en mer : bilan, prospective, stratégie » parue en septembre 2017, la structuration de la filière est déterminante pour générer un nombre conséquent d'emplois lors des appels d'offres suivants. L'ensemble des projets en cours pourraient représenter à terme jusqu'à 15 000 emplois directs et indirects, dont plusieurs milliers déjà existants. Un développement de l'éolien en mer sans structuration d'une filière nationale conduirait à une augmentation limitée des emplois et une dépendance technologique et industrielle forte.

2.1.2.2 Les projets déjà attribués

Les énergies marines apporteront un complément important, d'autant que leur disponibilité permettra de stabiliser le réseau électrique, en particulier dans la péninsule bretonne. Les 6 premiers projets éoliens en mer, qui ont fait l'objet d'une renégociation, seront tous opérationnels au début de la 2ème période de la PPE. Le 7e projet éolien en mer, attribué en juin 2019, sera opérationnel à la fin de la 2ème période de la PPE. En capitalisant sur la filière industrielle ainsi amorcée, 3 appels d'offres posés et 3 appels d'offres flottants totalisant 3,75 GW, seront lancés dans la première période de la PPE. Les champs flottants en Bretagne et en Méditerranée seront des premières mondiales permettant de faire de la France un leader dans ces technologies au potentiel de marché très important. Le Gouvernement intègre la perspective d'une extension de ces premiers parcs éoliens flottants, à partir de 2024 dans la seconde période de la PPE, avec un raccordement mutualisé.

Tableau : Calendrier des appels d'offres pour l'éolien en mer (source : PPE)

Date d'attribution de l'AO	2019	2020	2021	2022	2023	>2024
Eolien flottant			250 MW <i>Bretagne Sud</i> (120 €/MWh)	2 x 250 MW <i>Méditerranée</i> (110 €/MWh)		1 000 MW par an, posé et/ou flottant, selon les prix et le gisement, avec des tarifs cibles convergeant vers les prix de marché sur le posé
Eolien posé	600 MW <i>Dunkerque</i> (45 €/MWh)	1 000 MW <i>Manche Est</i> <i>Mer du Nord</i> (60 €/MWh)*	500 – 1 000 MW <i>Sud-Atlantique**</i> (60 €/MWh)		1 000 MW (50 €/MWh)	

* Pour ce projet, la date de 2020 est la date de lancement de la procédure de mise en concurrence.

** Dans ce cadre, un projet éolien en mer au large d'Oléron pourrait être attribué.

Les dates indiquées sont les dates auxquelles un lauréat sera sélectionné, en fin de procédure de dialogue concurrentiel ; les prix indiqués sont les prix cibles des appels d'offres sur la base desquels seront fixés les prix plafonds des appels d'offres. Les projets attribués à partir de 2024 portent notamment sur des extensions des parcs éoliens en mer précédents, avec un raccordement mutualisé.

Au total, 3 512 MW d'éolien en mer ont été attribués dans le cadre d'appels d'offres, les premiers parcs devraient être mis en service à partir de 2020-2021. 96 MW d'éolien flottant ont été attribués à travers 4 projets de fermes pilotes. Sept projets de champs d'éoliennes en mer ont été lancés entre 2011 et 2019, mais encore aucun projet n'est sorti de l'eau à ce jour.

Alors que les premiers chantiers ont démarré en 2019, la filière de l'éolien en mer devrait représenter 10% de la capacité éolienne raccordée en France en 2023.

2.1.3 L'éolien en mer flottant, une nouvelle industrie

Si l'éolien posé concerne surtout le domaine public maritime (DPM) et constitue d'ores et déjà une industrie opérationnelle du fait des nombreux parcs existants en Europe, l'éolien flottant, en phase de démonstration, concerne surtout la ZEE.

C'est ainsi que la filière éolienne flottante française a fait l'objet de plusieurs projets de démonstrations et projets de fermes pré-commerciales. En France, quatre projets de fermes pilotes éoliennes flottantes ont été désignés lauréats par le Gouvernement en 2016, en Méditerranée et en Bretagne, pour une mise en service espérée en 2020-2021.

La mer Méditerranée bénéficie d'un gisement conséquent pour l'installation de parcs éoliens flottants en raison de ses régimes de vent très favorables et réguliers et de sa bathymétrie (fonds marins plongeant rapidement au-delà de 60m de profondeur). 3 projets de fermes pilotes éoliennes flottantes sont prévus dans la zone. Des parcs industriels pourront voir le jour par la suite, à hauteur de 3 GW en service à horizon 2030, conformément aux ambitions des régions.

La façade maritime atlantique, au large des côtes bretonnes notamment, est également pourvue de ressources très favorables pour le flottant. La profession regroupée au sein du syndicat des énergies renouvelables ambitionne d'y développer, au-delà du parc pilote prévu au large de Groix-Belle Ile, a minima 3 GW de projets commerciaux en service à horizon 2030, en ligne avec la stratégie régionale bretonne.

La filière œuvre actuellement à la préparation du déploiement commercial de l'éolien flottant en participant aux concertations visant à identifier des zones propices pour de futurs projets commerciaux (plusieurs centaines de MW). La profession appelle de ses vœux un lancement du premier appel d'offres commercial flottant à hauteur de 2 GW, dans l'objectif de poursuivre la structuration de la filière et de consolider le leadership mondial de la France pour cette technologie.

2.1.4 La nécessaire compétitivité des coûts de l'éolien maritime

Les coûts de l'éolien en mer posé connaissent depuis plusieurs années une baisse continue en Europe pour atteindre actuellement des prix moyens de l'ordre de 60 €/MWh hors raccordement (en 2019). Le raccordement rajoute un coût compris entre 10 et 20 €/MWh selon les sites. Le dernier appel d'offres pour un projet éolien en mer de près de 600 MW au large de Dunkerque a été attribué à un prix de l'électricité de 44 €/MWh. Il est attendu une forte baisse des coûts pour les fermes commerciales d'éoliennes flottantes avec un tarif de l'ordre de 150 €/MWh pour les premiers projets mis en service à l'horizon 2028 et une convergence du tarif entre l'éolien posé et flottant à moyen terme.

Pour ce qui est des coûts de l'éolien offshore flottant, nombre d'études tablent, à condition de volumes suffisants (courbes d'expérience / d'apprentissage), sur une convergence des prix de l'éolien en mer posé et flottant entre 2025 et 2030.

Avec la mise en œuvre des innovations et des premiers parcs commerciaux, les coûts complets de production (LCoE) en 2030 pourraient atteindre entre 62 à 102€/MWh. Ces chiffres sont à comparer avec les prix actuels sur le marché de l'électricité.

La compétitivité des coûts doit être assurée à plus d'un titre :

- par comparaison avec les autres sources d'énergie renouvelables ou non renouvelables ;
- si possible, par comparaison avec ceux des autres pays européens (voir 2.1.5).

Dans le premier cas, nonobstant les coûts intrinsèques de chaque source d'énergie, la fiscalité doit rester relativement neutre, voire incitative si l'on souhaite privilégier cette source d'énergie.

Les coûts de l'éolien sont plus élevés en mer, avec une rupture technologique en mer à environ 50 m de profondeur entre l'éolien posé et l'éolien flottant. S'agissant du coût de l'éolien flottant loin des côtes, les industriels vont progressivement optimiser les moyens installés, la maintenance (choix entre bateau, hélicoptère, ...), avec des stratégies différentes selon l'éloignement (OPEX). La décroissance de la fiscalité selon la distance apporterait trop de complexité, car les distances en France seront modestes (30 à 40 km). Au-delà, il existe des bateaux hôtes.

Le niveau de la taxe doit intégrer le rapport concurrentiel aux autres énergies. Or, la mission a constaté des différences notables dans la taxation des différentes sources d'énergie, que certains facteurs historiques peuvent expliquer. Ce point sera examiné en 2.3.2 pour déterminer le niveau souhaitable de la fiscalité relative à la production d'EnR par les éoliennes maritimes.

Dans le second cas, les comparaisons sont extrêmement difficiles. Deux situations existent :

- le prix de l'énergie vu du consommateur, qu'il s'agisse d'entreprises ou des particuliers. L'énergie est notamment un facteur de compétitivité essentiel pour une partie des entreprises françaises faisant face à une concurrence importante au niveau européen, mais également souvent au niveau mondial. Ainsi, pour certaines activités industrielles (production d'aluminium, de chlore, de silicium, d'hydrogène, etc.), l'approvisionnement en électricité représente en effet jusqu'à 30 % des coûts de production. La compétitivité et l'existence même de ces industries, au service de l'emploi et de la lutte contre le chômage, priorités du Gouvernement, dépendent donc d'un approvisionnement compétitif et prévisible à long terme en énergie. Le niveau compétitif des prix de l'énergie est également un enjeu important pour le pouvoir d'achat des ménages.

À cet égard, la PPE précise que *« toute hausse future de la fiscalité portant sur les produits énergétiques s'inscrira dans une évolution de la fiscalité qui permettra de baisser le taux de prélèvements obligatoires de 1 pt de PIB à horizon 2022 »*.

- en revanche, la fiscalité relative à la production ne permet pas des comparaisons aisées. Il importe ici de rappeler que l'État soutient les producteurs d'énergie renouvelables par le biais d'un mécanisme de garantie de rémunération (obligation d'achat ou complément de rémunération) qui a évolué dans le temps. Les appels d'offres ont permis d'éviter la situation du photovoltaïque, où le niveau de garantie des prix a été trop important (voir point 2.3.3). Les

premiers prix sortis du projet pilote se situaient entre 110 et 150 € le MW (sans le raccordement) et 240 € avec. Le coût du MW posé en Europe est de l'ordre de 60 € (44 € à Dunkerque, 195 € pour les premiers parcs renégociés à 140 €). EDF-Renouvelable cite le poids de la fiscalité comparée entre énergies, la redevance actuellement prévue en DPM représentant 5 € le MWh. Pour un appel d'offre fixant le tarif de soutien à 44 € le MWh sorti à Dunkerque, cela représente plus de 10 % du prix, même si la redevance est compensée par le mécanisme de garantie de rémunération. Pour un parc de 1 GW en Normandie, la taxe représenterait 16 M€ par an.

2.1.5 La comparaison avec d'autres régimes fiscaux étrangers

Le rapport CHARPIN de 2009 relatif à la fiscalité dans le cadre du Grenelle de la Mer rappelait que « les usages privatifs de l'espace et des ressources de la mer sont, au moins partiellement, soumis au versement d'impôts, taxes ou redevances ». Il distinguait « trois catégories de dispositifs : ceux de gestion des usages des biens communs de la mer et du littoral (redevances d'occupation du DPM, taxe sur les éoliennes maritimes, TGAP, IFER, redevance pour pollution de l'eau), ceux qui visent à compenser les services publics induits par ces usages (droit des ports, droit annuel de francisation et de navigation), ceux incitatifs à la protection de la mer et du littoral (diverses exonérations de taxe foncière, réductions d'impôts ad hoc) ».

La mission a souhaité disposer d'éléments de comparaison avec les pratiques de pays ayant déjà un parc éolien maritime en Europe, notamment l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. La direction de la législation fiscale (DLF) n'a obtenu que peu d'éléments relatifs au parangonnage auprès des attachés fiscaux, confirmant que la France est le seul pays européen où une taxe spéciale s'applique déjà sur des parcs éoliens en mer situés dans le DPM.

Saisi de ce point, le syndicat des énergies renouvelables (SER) a confirmé dans la pratique l'absence de taxe spécifique dans ces pays ainsi que l'application de la fiscalité des entreprises (impôts sur les sociétés) à l'activité courante de production et d'exploitation d'électricité (voir tableau comparatif en annexe 4).

À l'appui des entretiens menés de la mission avec certaines entreprises de production comme avec des conseils indépendants, certains principes appliqués à la taxation de l'énergie offshore dans le monde émergent :

- l'usage de l'espace (concessions) est décorrélé de l'exploitation des ressources. C'est toujours la production d'énergie qui est taxée, sur la base des droits souverains relatifs à l'exploitation de la ressource selon la zone considérée. Dans ce cas, la taxation est proportionnelle à la production (liée à la ressource prélevée) et au bénéfice qui en est tiré (« ad valorem ») et non à la puissance installée (sur le principe des concessions minières). Les « royalties » sur la production sont la contrepartie de l'utilisation des ressources publiques : pétrole, granulat, etc..., et vent notamment. Certains pays intègrent cette ressource dans leur budget, d'autres l'affectent à une agence, d'autres encore dans un fonds « souverain » (cas de la Norvège, avec le pétrole, mais pour une utilisation autre que la gestion de la ressource sous-jacente : les retraites, la recherche et développement, l'éducation) ;
- une contribution au coût de gestion par l'État (connaissance, sécurité) inhérent à l'exploitation de la ressource est également possible, et dans ce cas, calculée sur la surface de la zone occupée en km² ;
- enfin, une contribution peut être affectée à la compensation environnementale mutualisée et est fonction de l'occupation des espaces marins.

Conclusion de la partie 2.1 : La fiscalité de l'énergie électrique est déjà significative pour le consommateur final, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises, même si le prix de l'énergie en France est parmi les plus faibles d'Europe ; elle représente environ un tiers du prix. Il importe donc de ne pas alourdir au-delà du nécessaire celle-ci, en maîtrisant en amont la fiscalité relative aux prix de production (prix de gros), afin de garantir la compétitivité de la filière des EnR. Cette maîtrise est d'autant plus indispensable que l'État garantit les prix à la production. Néanmoins, l'absence de toute fiscalité priverait l'État de ressources pour l'avenir alors que les prix de production de l'éolien ont vocation à terme à converger vers les prix de marché.

2.2 Les fondements juridiques d'une fiscalité de l'éolien en ZEE

L'analyse juridique développée dans le point 2.2 a été réalisée par la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique¹⁹ et a été confortée lors des entretiens avec la direction de la législation fiscale (DLF).

2.2.1 L'instauration d'une taxe sur les éoliennes en mer situées en ZEE est possible au regard des dispositions internationales et des normes qui les transposent en droit interne

La Convention sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay, définit dans son article 55 la zone économique exclusive (ZEE) comme « une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier et les droits et libertés des autres États sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la Convention ».

Son article 56 confère aux États, dans la zone économique exclusive, « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques (...) ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir d'eau, des courants et des vents ». L'article 60 précise que « (...) L'État côtier a juridiction exclusive sur ces îles artificielles, installations et ouvrages, y compris en matière de lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires, de sécurité et d'immigration ».

Le régime juridique de la zone économique exclusive ne tend pas seulement à constituer une zone « fonctionnelle » au sein de laquelle l'État riverain ne disposerait que de compétences fragmentaires et spécialisées. Il consacre la primauté des intérêts généraux de l'État riverain qui est réputé avoir un droit prééminent sur la zone. Espace à finalité économique et compensatoire, la zone économique exclusive attribue aux États pourvus d'un littoral maritime des droits qui participent du principe général de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Ainsi entendu, le régime juridique de la zone économique exclusive ne confère plus aux États tiers que des droits résiduels et limités au domaine des communications (liberté de navigation et de pose de câbles et pipe-lines sous-marins). Ainsi, un État côtier possède des droits souverains exclusifs sur un espace délimité qui lui permettent

¹⁹ Note 2019 250 – AJET4EB (voir en annexe)

de conserver et gérer toutes ressources naturelles dans sa zone économique exclusive, explorer et exploiter les fonds marins ainsi que le sous-sol de ladite zone.

Ces stipulations consacrent expressément l'existence de « *droits souverains* » des États, dans les domaines limitativement visés, parmi lesquels figure la production d'énergie à partir des vents.

Il peut être déduit de ces dispositions que les États disposent, notamment, du droit de créer une nouvelle taxe, à la condition que celle-ci soit liée à une telle activité.

Cette analyse est confirmée par la jurisprudence du droit de l'Union européenne.

Dans une procédure préjudicielle qui avait pour objet les modalités de calcul de la taxe sur la valeur ajoutée due sur les coûts de fourniture et de pose d'un câble sous-marin entre deux États membres, la Cour de justice des communautés européenne (devenue cour de justice de l'Union européenne), a considéré, en se référant à la convention dite de Montego Bay, que « *la souveraineté de l'État côtier sur la zone économique exclusive ainsi que sur le plateau continental n'est que fonctionnelle et, en tant que telle, elle est limitée au droit d'exercer les activités d'exploration et d'exploitation prévues aux articles 56 et 77 de la convention sur le droit de la mer* » (29 mars 2007, n° C-111/05).

Dans ses conclusions, l'avocat général avait, quant à lui, précisé, sur ce point, qu'« *il pourrait être également envisageable qu'un État membre décide de taxer l'opération en cause pour la partie du câble se trouvant dans sa zone économique exclusive ou son plateau continental, puisqu'il peut aussi y exercer des droits souverains, bien que plus limités, notamment en matière d'exploitation des fonds marins et de leur sous-sol* » (conclusions de M. Philippe Léger présentées le 14 septembre 2006).

L'application d'une taxe en zone économique exclusive avait ainsi été expressément envisagée, sous la seule réserve de la limite fonctionnelle liée aux activités mentionnées à l'article 56 de la convention, précité.

Les stipulations résultant de la Convention de Montego Bay ont été reproduites en droit interne. Prise notamment en application de la Convention dite « de Montego Bay »²⁰, l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française a pour objet de rassembler, d'harmoniser et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes. Cette ordonnance a également vocation à délimiter les principaux espaces maritimes, et à consolider les dispositions relatives à l'exploration et à l'exploitation dans la zone économique exclusive (ci-après ZEE) et sur le plateau continental.

²⁰ Le droit international de la mer distingue :

- la mer territoriale, dont la largeur ne peut excéder 12 milles marins à partir des côtes, et où la souveraineté de l'État côtier est entière (partie II de la convention de Montego Bay) ;
- la zone économique exclusive (ZEE) qui, lorsqu'elle est instituée, s'étend jusqu'à 200 milles marins des côtes, et où l'État côtier dispose notamment de droits souverains en vue de l'exploration, de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles des eaux surjacentes, des fonds marins et de leur sous-sol et a juridiction en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin (partie V de la convention de Montego Bay) ;
- le plateau continental, qui comprend les fonds marins et leur sous-sol sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de l'État côtier jusqu'au rebord externe de la marge continentale, dans la limite de 350 milles marins, ou jusqu'à 200 milles marins des côtes lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure (ce qui est le cas en Méditerranée). Dans cette zone, les droits exclusifs d'exploration et d'exploitation de l'État côtier se limitent aux ressources des fonds marins et de leur sous-sol (partie VI de la convention de Montego Bay).

Son article 12 reprend les termes de l'article 56 de la Convention précitée, et dispose que :

« La République exerce, dans la zone économique exclusive, des droits souverains en ce qui concerne l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes jusqu'aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, comme en ce qui concerne les autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie. Dans la zone économique exclusive, les autorités françaises exercent en outre les compétences reconnues par le droit international, relatives à la construction, la mise en place, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages, à la protection et la préservation du milieu marin, et à la recherche scientifique marine ».

L'article 33 de l'ordonnance prévoit, quant à lui, que :

« En matière douanière, les produits extraits du plateau continental ou de la zone économique exclusive sont considérés comme extraits d'une nouvelle partie du territoire douanier prévu par l'article 1er du Code des douanes. Les mêmes produits doivent, pour l'application de la législation fiscale, être considérés comme extraits du territoire français métropolitain ».

Les dispositions de cette ordonnance n'excluent donc pas davantage la possibilité de créer une taxe sur les éoliennes maritimes en zone économique exclusive. **En faisant référence à l'application de la « législation fiscale » aux produits extraits de la zone économique exclusive, les dispositions précitées de l'article 33 impliquent la possibilité d'une imposition applicable aux activités exercées en ZEE.**

La mission en conclut que la création d'une taxe sur les éoliennes situées en ZEE est possible, puisque l'État y dispose de droits souverains pour son exploitation (voir l'exemple des granulats marins pour lesquels une taxe, la TGAP ²¹ s'applique en DPM comme en ZEE). Cette taxe est liée à l'activité d'exploitation des ressources naturelles. En revanche, il n'est pas possible d'établir une redevance domaniale, dont l'assise est liée à la mise à disposition du domaine public, puisqu'en ZEE, l'on est hors mer territoriale et hors DPM.

2.2.2 Le financement des collectivités territoriales est exclu en ZEE

L'article 27 de l'ordonnance n° 2016-1687 précitée énonce que *« Les activités soumises à autorisation en application du présent chapitre exercées sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive sont assujetties au paiement d'une redevance annuelle au profit de l'Agence française pour la biodiversité mentionnée à l'article L. 131-8 du Code de l'environnement »*. Cette redevance, qui a pour objectif de compenser les atteintes portées à la biodiversité dans ces zones, est fixée, en application de l'article 12²² du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins précité, par l'autorisation d'exercer une activité dans ces zones maritimes.

L'existence même de cette redevance confirme la possibilité pour l'État d'instituer un prélèvement obligatoire pour des activités exercées en ZEE.

²¹ Taxe générale sur les activités polluantes

²² L'autorisation comporte les éléments suivants : .../... 3° Le montant de la redevance annuelle et les modalités de sa révision.

Cette création a toutefois appelé la réserve suivante de la direction juridique du MTE.

L'article 36 de l'ordonnance n° 2016-1687 précitée dispose que « *Les impositions mentionnées à la deuxième partie du livre Ier du Code général des impôts et perçues au profit des collectivités territoriales et de divers organismes, ne sont pas applicables sur le plateau continental ni en zone économique exclusive, à l'exception des contributions indirectes prévues au chapitre II du titre* ».

Par ailleurs, l'article 1635 quinquies du Code général des impôts (CGI) prévoit que : « *Les impositions mentionnées à la présente partie et perçues au profit des collectivités territoriales et de divers organismes, ne sont pas applicables sur le plateau continental ni dans la zone économique exclusive, à l'exception des contributions indirectes prévues au chapitre II du titre III. À l'exception de la taxe prévue par l'article 1519 B, ces impositions ne sont pas applicables aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures et la mer territoriales.* »

Dès lors, la DAJ du MTE en conclut que, si la taxe sur les éoliennes en mer situées en ZEE devait être perçue au profit des collectivités territoriales, il conviendrait, le cas échéant, d'adapter ces dispositions.

Certes, il est toujours possible de modifier par la loi le dispositif de l'article 1635 quinquies du CGI. Mais **la mission considère en l'occurrence que cette modification manquerait de base légale, puisque la convention de Montego Bay accorde des droits à l'État qui dispose d'une ZEE, mais n'en accorde aucun aux collectivités territoriales du ressort de cet État, pas plus que de devoirs, contrairement audit État.**

2.2.3 L'instauration d'une taxe sur les éoliennes situées en ZEE au regard du principe d'égalité devant l'impôt, notamment du fait de l'existence d'une taxe sur le DPM

Les parcs éoliens situés sur le DPM sont d'ores et déjà soumis à une taxe sur les éoliennes en mer. Cette taxe a été instituée par l'article 76 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 qui a introduit les articles 1519 B et 1519 C au sein du Code général des impôts, lesquels ont été précisés par le décret n° 2008-851 du 26 août 2008 relatif aux conditions de répartition de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situés dans les eaux intérieures ou la mer territoriale.

L'article 1519 B du Code général des impôts prévoit à ce titre que cette taxe est due par les « installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriales ». Cette taxe annuelle, instituée au profit des communes et des usagers de la mer, est acquittée, tous les ans, par l'exploitant de l'unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent. Le produit de la taxe est affecté au fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer²³ qui est notamment attribué à 50 % au profit des communes littorales d'où les installations sont visibles. En application de l'article 122 de la loi de finances n°2019-1479 du 28/12/2019, ce fond a été abrogé au 1/01/2021. L'affectation aux bénéficiaires est désormais directe.

Eu égard à l'existence de cette taxe applicable aux éoliennes implantées dans le DPM, la création d'une taxe applicable aux éoliennes implantées en ZEE doit respecter le principe d'égalité devant l'impôt. Celui-ci comporte deux branches, d'une part le principe d'égalité devant la loi fiscale et d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques.

Le principe d'égalité devant la loi fiscale, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique que des situations identiques soient régies par des règles semblables. Ainsi, le législateur ne peut traiter différemment des personnes placées, au regard de l'objet de la loi, dans une situation identique. Ce principe ne s'oppose pas, en revanche, à ce que le législateur fixe des règles différentes à l'égard de personnes se trouvant dans des situations différentes²⁴.

Selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du MTE, la seule circonstance que des parcs éoliens soient situés sur le DPM ou en ZEE ne paraît pas suffisante pour établir que ces parcs seraient dans une situation objectivement différente qui justifierait, à elle seule, que leurs exploitants soient traités différemment au regard de la loi fiscale. Dans ces conditions, et sauf à démontrer l'existence d'une différence de situation objective entre les parcs éoliens qui seraient implantés en ZEE et ceux situés sur le DPM, et l'existence d'un critère de distinction permettant d'appuyer cette différence au regard de la création de la taxe, autre que leur situation sur le DPM ou en ZEE, il serait préférable, en application du principe d'égalité, de veiller à une certaine « homogénéité » du régime applicable à ces deux catégories d'éoliennes, tant sur le principe d'imposition des éoliennes en ZEE que sur les modalités d'application de cette imposition.

La mission ne partage pas le point de vue de la DAJ sur ce point, car plusieurs éléments viennent contredire cette affirmation :

- les droits de l'État ne sont pas les mêmes, puisque celui-ci ne dispose pas de la propriété du domaine public en ZEE, et n'est donc pas en mesure d'appliquer une redevance domaniale. En effet, dans le domaine public maritime, l'État est propriétaire du sol et du sous-sol. Le CG3P²⁵ acte cette propriété pleine et entière, et induit ainsi la redevance d'occupation, basée sur l'exploitation du domaine public. La durée de l'autorisation domaniale en DPM est de 40 ans. La redevance domaniale est liée à une autorisation d'occupation du domaine public ;
- les droits des collectivités territoriales sont inexistants pour les mêmes motifs. Or, la taxe DPM est affectée à 50 % aux recettes des dites collectivités. Au demeurant, l'éloignement de la ZEE supprime la nuisance visuelle dont sont victimes les collectivités en DPM ;
- le coût des installations éoliennes en ZEE sont plus importants, qu'il s'agisse des investissements initiaux (éolien flottant plutôt que posé), des raccordements ou de la maintenance.

Par ailleurs, dans les conclusions relatives à l'arrêt du Conseil d'État QPC du 16 novembre 2011 n° 349751 et 349810, 9^e et 10^e s.-s. (SNC Parc Éolien de Saint-Léger et SAS Parc Éolien du Bois Clergeons)²⁶, le rapporteur public rappelait que le principe de l'égalité devant la loi fiscale ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes (cf. supra) **ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général** pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Il citait au cas d'espèce « *une différence tarifaire, justifiée par l'incitation des collectivités territoriales à l'implantation d'installations de production d'électricité visées par le relèvement de tarif ainsi que le développement et la meilleure répartition de ces installations sur le territoire* ». Cet argument pourrait être retenu avec pertinence dans le cas d'un dispositif tarifaire plus avantageux en ZEE, visant à inciter à l'implantation de parcs éoliens loin des côtes afin de réduire les nuisances visuelles.

²⁴ Conseil constitutionnel, n° 97-395 DC, 30 décembre 1997.

²⁵ Code général de la propriété des personnes publiques

²⁶ Revue de Jurisprudence Fiscale 2/12 n°155

Conclusion de la partie 2.2 : L'exploitation des ressources naturelles en ZEE est autorisée par la convention de Montego Bay. La fiscalité liée à cette exploitation est à la discrétion de l'État côtier dont dépend la ZEE. En revanche, la convention ne transfère de droits souverains (et de devoirs) que pour l'État, ce qui exclut les collectivités territoriales du bénéfice de ladite fiscalité.

2.3 Les fondements économiques d'une fiscalité de l'éolien en ZEE

Par principe, aucune activité liée à l'exploitation d'un bien commun, l'espace en mer n'étant pas privatisé, ne peut être exemptée d'une contribution, qu'il s'agisse d'une redevance ou d'une taxe.

Les parcs éoliens en mer, dont le droit de la mer permet la construction, l'exploitation et la maintenance, assurent une production d'électricité qui peut être fiscalisée, en DPM comme en ZEE. Il en va de même pour le transport de l'électricité, dont le monopole a été confié à RTE.

Néanmoins cette fiscalité doit assurer une certaine cohérence au sein de la filière des énergies électriques et tenir compte des dispositifs de soutien mis en place par l'État (garanties d'achat ou de rémunération).

Enfin, le rendement de cette fiscalité doit préserver la compétitivité des prix de production de l'EnR et être en rapport avec le besoin.

2.3.1 Les activités soumises à fiscalité en ZEE : production et transport d'électricité

La direction de la législation fiscale (DLF) a confirmé que les impôts, taxes et redevances applicables d'une part à l'éolien terrestre et maritime dans le domaine public maritime (DPM), d'autre part à l'éolien maritime en ZEE comportent deux principales différences :

- d'une part, certaines taxes (taxes foncières, CFE, IFER) n'ont pas de fondement dans le domaine maritime ;
- d'autre part, une taxe spéciale prévue aux articles 1519 B et C du CGI a été créée pour le domaine maritime, mais ne concerne à ce jour que le domaine public maritime et non la ZEE. Elle est autonome par rapport à ce qui existe sur terre.

Quel que soit le fondement juridique de la taxe, celle-ci s'applique à la production des parcs éoliens en mer, sous réserve de quelques précisions pour l'activité réalisée en ZEE.

Par ailleurs, aucune redevance domaniale n'est juridiquement fondée en ZEE, puisque l'État ne dispose pas de la souveraineté pleine et entière au-delà du domaine public maritime²⁷. Cette inégalité de traitement avec les parcs éoliens en DPM est toutefois corrigée par l'article 58 VI de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC) qui précise :

« VI. - La concession d'utilisation du domaine public maritime relative aux ouvrages de production d'énergie renouvelable en mer peut prévoir une occupation ou une utilisation de ce domaine **à titre gratuit** pendant la durée du contrat conclu en application de l'article L. 311-12 du Code de l'énergie. Le présent VI est applicable aux concessions d'utilisation du domaine public maritime relatives aux ouvrages de production d'énergie renouvelable en mer déjà conclues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

²⁷ Le domaine public maritime est défini aux articles L2111-4 à L2111-6 du Code général de la propriété des personnes publiques. Il n'inclut pas la ZEE. Par ailleurs, l'article L2125-1 du CG3P précise que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance ».

2.3.1.1 La production d'électricité éolienne en ZEE

Les parcs éoliens étant qualifiés d'établissements industriels et d'entreprises de réseaux, sont soumis à plusieurs taxes et impôts. C'est ainsi qu'une société de projet de parc éolien reverse en moyenne 10.000 euros par MW installé par an au trésor public chargé ensuite de redistribuer cette somme aux collectivités²⁸. La production d'électricité éolienne maritime en ZEE est soumise, comme celle de l'éolien terrestre ou de l'éolien en DPM, aux divers impôts de production des entreprises. Cette situation est identique dans les autres pays européens et dans le monde, où le bénéfice de l'activité est soumis à l'impôt sur les sociétés et aux éventuelles taxes locales.

Cependant, la France a créé une taxe spécifique, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), proportionnelle au kWh pour les parcs éoliens terrestres. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 1519 D du Code général des impôts (CGI) sont soumises à l'IFER les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (éoliennes terrestres). Le tarif annuel de l'imposition est un forfait par kilowatt de puissance installée au 1er janvier de l'année d'imposition.

En revanche, les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale (éoliennes maritimes en DPM) ne sont pas imposées à l'IFER mais à une taxe spécifique prévue à l'article 1519 B du CGI. La taxe sur les éoliennes maritimes est due par l'exploitant de l'unité de production d'électricité située dans les eaux intérieures ou la mer territoriale. Elle est assise sur le nombre de mégawatts installés dans chaque unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

Les impositions directes locales et les taxes assimilées perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes ne sont pas applicables sur le plateau continental, ni au fond de la mer et à son sous-sol, dans la zone économique pouvant s'étendre depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite (CGI art. 1635 quinquies du CGI²⁹).

L'article 27 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française crée une redevance liée à l'activité autorisée et exercée en ZEE : « *Les activités soumises à autorisation en application du présent chapitre³⁰ exercées sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive sont assujetties au*

²⁸ En tant qu'activité économique, une installation éolienne génère différents revenus fiscaux, au titre notamment des taxes foncières, de la Cotisation Foncière des Entreprises, de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises et de l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux. Ces revenus fiscaux sont de l'ordre de 10 à 15 000 euros par MW et par an, qui sont redistribués entre les différentes collectivités en fonction principalement du régime fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune d'implantation.

²⁹ « Les impositions mentionnées à la présente partie et perçues au profit des collectivités territoriales et de divers organismes, ne sont pas applicables sur le plateau continental ni dans la zone économique exclusive, à l'exception des contributions indirectes prévues au chapitre II du titre III.

À l'exception de la taxe prévue par l'article 1519 B, ces impositions ne sont pas applicables aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures et la mer territoriale. Les produits extraits du plateau continental ou de la zone économique exclusive sont considérés, pour l'application de la législation fiscale, comme extraits du territoire français métropolitain. »

³⁰ Article 20 de ladite ordonnance: « Sous réserve des dispositions de l'article 28, toute activité exercée sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins, est subordonnée à la délivrance d'une autorisation unique. Cette autorisation unique tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et dérogations nécessaires pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes ».

paiement d'une redevance annuelle au profit de l'Agence française pour la biodiversité mentionnée à l'article L. 131-8 du Code de l'environnement ».

À ce jour, cet article 27 n'a pas été codifié. Pour autant, la même assiette doit servir de base d'imposition, que l'activité ait lieu en DPM ou en ZEE. Toutes les taxes relatives à l'énergie électrique ayant la même assiette, **la mission propose de retenir également en ZEE le nombre de mégawatts installés** dans chaque unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

2.3.1.2 Le transport d'électricité en ZEE, et la situation de RTE

La transition énergétique conduit dès maintenant à l'apparition de nouveaux enjeux pour les acteurs du système électrique et à une mutation importante des réseaux de transport et de distribution. Le réseau de transport doit s'adapter aux modifications des flux entre les lieux de production et de consommation d'électricité, liées notamment au développement des moyens de production renouvelables et décentralisés. Le développement des interconnexions avec les pays voisins, qui permet de bénéficier du foisonnement de la production renouvelable à l'échelle de la plaque européenne et d'optimiser les capacités de production nécessaires à la sécurité d'approvisionnement électrique, joue également un rôle important. Dans ce contexte, RTE dispose d'un monopole de transport de l'électricité en matière d'éolien maritime, l'objectif étant de mutualiser les infrastructures (les plateformes) et les raccordements en mer.

Cela pose la question de l'adaptation de la fiscalité concernée à la ZEE. Il existe en effet une redevance forfaitaire pour le câble en DPM (décret de 1956). Les zones d'atterrage sont peu nombreuses et planifiées.

L'article 27 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 précitée relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République Française prévoit que les activités soumises à autorisation unique en application de l'article 20 de la même ordonnance doivent donner lieu au paiement d'une redevance annuelle³¹. Partant, dans la mesure où le poste en mer est soumis à l'autorisation unique précitée, RTE doit s'acquitter d'une redevance annuelle pour l'occupation, par cet ouvrage, de la ZEE. En revanche, pour les liaisons sous-marines, dans la mesure où celles-ci ne sont pas soumises à autorisation unique en vertu de l'article 20 de l'ordonnance de 2016 et qu'aucun autre texte ne prévoit un mécanisme de redevance applicable à ces installations, aucune redevance n'est requise.

Seuls les postes électriques en mer doivent donner lieu au paiement d'une redevance annuelle pour l'occupation de la ZEE. Les liaisons sous-marines en sont exonérées.

En DPM, c'est l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) qui s'applique aux transformateurs électriques relevant des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité au sens du Code de l'énergie, en vertu de l'article 1519 G du CGI. L'imposition forfaitaire est due par le propriétaire des transformateurs au 1er janvier de l'année d'imposition. Le montant de l'imposition est fixé en fonction de la tension en amont des transformateurs au 1er janvier de l'année d'imposition selon un barème propre (par exemple, pour une tension en amont de plus de 350 kilovolts – tension maximale au barème, le montant du forfait est fixé à 151 536 €).

³¹ Par exception, l'occupation de la ZEE est gratuite (i) lorsque l'activité se rattache à un service public gratuit, (ii) lorsque l'activité autorisée contribue directement à assurer la conservation de la zone marine ou (iii) lorsque l'autorisation est délivrée pour une activité exercée sans but lucratif et concourant à la satisfaction d'un intérêt général.

Le même barème pourrait s'appliquer en ZEE. Il conviendrait alors de prévoir un article supplémentaire du CGI dans ce sens.

2.3.1.3 Le cas particulier de la redevance d'archéologie préventive

L'archéologie préventive s'applique au domaine public maritime et à la zone contiguë, depuis la loi n°89-874 du 1er décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes (BCM), qui a étendu les règles de protection des biens culturels maritimes à la zone contiguë³².

La Convention de l'UNESCO du 2 novembre 2001 relative à la protection du patrimoine culturel subaquatique incitait la France à prendre les mesures nécessaires à sa transcription en droit français. Le décret d'application a été publié en France en 2013 (décret n° 2013-394 du 13 mai 2013).

L'article L524-2 du Code du patrimoine prévoit désormais l'institution d'une redevance d'archéologie préventive (RAP) en mer. Plus exactement, le PLF 2017 a transposé le dispositif existant terrestre (0,53 centimes au m²) dans les eaux intérieures et jusqu'à un mille nautique (1852 m) de la ligne de base de la mer territoriale. Au-delà, c'est un barème de 0,10 euro/m² qui est appliqué dans le domaine public maritime (DPM).

Cette redevance, avec un taux inférieur à celle du terrestre étant donné les surfaces extrêmement importantes concernées, doit inciter les aménageurs à conventionner avec l'État afin d'organiser et financer les opérations d'évaluation archéologique. Pour chaque projet, la signature d'une convention d'évaluation archéologique entre l'aménageur et l'État (élaboration de la convention par le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines, signée par le directeur général des patrimoines) vaut exonération de la redevance en mer. En cas de non signature d'une telle convention, l'aménageur devra s'acquitter de la redevance.

Le conventionnement avec les administrations compétentes pour les opérations d'archéologie préventive est désormais la règle, et la RAP l'exception : les parcs éoliens et raccordement de puissance jusqu'à la terre nécessitent entre autres, au préalable dans la phase de dérisquage, de s'assurer qu'aucun élément archéologique relevant du patrimoine national se trouve sur les emprises envisagées. Un diagnostic préventif est donc nécessaire, effectué par les services du DRASSM ou de l'INRAP (ministère de la culture).

Ce principe doit pouvoir s'appliquer en ZEE.

2.3.2 Une certaine cohérence avec la fiscalité des autres sources d'énergie électrique paraît souhaitable

La taxation de la production d'énergie électrique varie de manière significative selon la source d'énergie.

³² L'article L. 532-1 du Code du patrimoine définit comme biens culturels maritimes tous gisements, épaves, vestiges ou généralement tout bien présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique qui sont situés dans le domaine public maritime, soit 22.2 kilomètres depuis le rivage, ou au fond de la mer dans la zone contiguë, soit 44.4 kilomètres depuis le rivage.

Tableau : tarif de l'IFER et de la taxe spéciale en 2021 par mégawatt de production installée (MWI)

Source d'énergie	Tarif au MWI en 2021	Article du CGI	Taxe
Nucléaire et thermique à flamme	3 206 €	1519 E	IFER
Photovoltaïques	7 700 € 3 206 € (*)	1519 F	IFER
Hydrauliques	3 206 €	1519 F	IFER
Eoliennes terrestres et hydroliennes DPM	7 700 €	1519 D	IFER
Eoliennes en DPM	17 227 €	1519 B et C	Taxe spéciale

Source : Mission, d'après le BOI – TFP –IFER du 10/02/2021. (*) : L'article 123 de la loi de finances n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 pour 2020 diminue l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour les producteurs d'électricité photovoltaïque. L'IFER n'est dû que pour les installations photovoltaïques de plus de 100 kW (ce seuil s'apprécie en fonction de la somme de la puissance en sortie des onduleurs par point de livraison). Actuellement fixé à 7,57 €/kW/an, il s'élèvera pendant les 20 premières années d'imposition à 3,155 €/kW/an pour les installations photovoltaïques de plus de 100 kW mises en service après le 1er janvier 2021.

En 2005, si les établissements produisant de l'énergie électrique étaient soumis à la taxe professionnelle en vertu de l'article 1447 et du III de l'article 1478 du Code général des impôts, ladite taxe professionnelle était cependant difficile à appliquer aux éoliennes situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, car il semblait très délicat de définir de manière certaine à quelle commune devait revenir le produit de l'imposition. C'est pourquoi une taxe spéciale, dérogatoire à la fiscalité locale dans son champ d'application territorial ordinaire, a été instituée. L'article 1635 quinquies du Code général des impôts énonce en effet a contrario que les impositions communales, à l'exception des contributions indirectes, sont applicables à l'intérieur des eaux territoriales. Un alinéa a donc été inséré pour exclure les éoliennes maritimes du champ d'application ainsi défini. C'est ainsi que le nouvel article 1519 B du CGI a posé le principe que la taxe annuelle sur les installations de production d'énergie éolienne situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale est instituée au profit des communes. Son taux est uniforme sur tout le territoire. Le rapport de l'Assemblée nationale n°2720 précise que « sa quotité serait en tout État de cause comparable à celle de la taxe professionnelle. L'installation d'un mégawatt revient en effet à environ deux millions d'euros en mer, or cette puissance serait taxée à hauteur de 12.000 euros. La taxe frapperait donc l'énergie éolienne maritime à un peu plus de 0,5%, produisant des effets approchants à ceux de la taxe professionnelle pour les installations terrestres ».

L'article 27 de l'ordonnance de 2016 ne dit rien du montant de la taxe ainsi créée en ZEE, tout en s'inspirant de la taxe spéciale créée pour l'éolien maritime en DPM. Deux options se présentent quant à la fixation du tarif de la taxe spéciale en ZEE :

- la référence au tarif DPM peut être maintenue, dans le souci de cohérence au sein du domaine maritime, qu'il soit public ou situé en ZEE. Cependant, les collectivités locales étant exclues du bénéfice de cet article 27, et nonobstant le fait que l'attributaire de la taxe peut être modifié, **la mission considère, par comparaison avec la taxe en DPM, que les 17 227€ du tarif en vigueur en DPM ne sont pas nécessaires en ZEE. Elle propose, si cette solution était retenue, de fixer le montant de la taxe en ZEE à 50 % au plus du tarif DPM, soit 8 613,50 €, cette règle valant pour l'avenir.**

Ce niveau de taxation est compatible avec les montants figurant dans le barème du tableau ci-dessus. Il correspond au besoin (cf partie 2.4.3) et permet de financer l'équivalent des dépenses prévues hors collectivités territoriales en DPM. Enfin, ce niveau de taxe correspondrait à une augmentation du prix de gros du MWH de 2,5 €, soit 5 % environ, par comparaison avec les 5 € et 10 % de la taxe DPM. Cette limitation de prélèvement s'explique pour la mission par le nombre important de parcs devant être installés en ZEE et donc des recettes correspondantes, mais aussi par le coût plus élevé des éoliennes en mer flottantes.

- le choix du tarif peut être effectué en référence aux tarifs existants dans le domaine de la production d'électricité sur le fondement du barème ci-dessus, à savoir 3 206 € ou 7 700 € le MWI. Ce choix permet de préserver la cohérence du dispositif, mais souligne a contrario la spécificité du tarif du DPM.

La mission préconise de retenir la seconde option. Elle considère par ailleurs que, quel que soit le mécanisme budgétaire (cf infra), le niveau du tarif doit rester en cohérence avec le besoin de financement lié à l'impact des parcs éoliens sur le milieu maritime en ZEE.

2.3.3 Le tarif garanti par l'État lui fait supporter la charge de la fiscalité, neutre pour l'industriel qui la répercute sur les tarifs

Afin de développer la filière éolienne, l'État a mis en place en 2000 et jusqu'en 2015 un dispositif incitatif : l'obligation d'achat. Dans le cadre de ces contrats EDF et, si les installations de production sont raccordées aux réseaux publics de distribution dans leur zone de desserte, les entreprises locales de distribution, doivent acheter l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne aux exploitants qui en font la demande, à un tarif d'achat fixé par arrêté. Le surcoût occasionné pour ces acheteurs obligés leur est compensé et est répercuté sur les clients finaux par une contribution proportionnelle à l'électricité qu'ils consomment (CSPE).

La loi de finances rectificative pour 2015 a introduit une réforme de la fiscalité énergétique³³, portant notamment sur le financement des charges de service public de l'électricité et du gaz. À compter de 2016, les charges de service public de l'énergie sont intégrées au budget de l'État.

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), la contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS) et la contribution biométhane ont été supprimées pour les consommations postérieures au 31 décembre 2015. Ces suppressions ont été compensées à partir de 2016 par une redéfinition de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et une augmentation de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

³³ Précisément, la CSPE initiale n'est pas une taxe mais une « contribution »

La TICFE a été renommée « Contribution au Service Public de l'Electricité » ou CSPE. La TICFE/CSPE a été étendue à l'ensemble des consommateurs d'électricité, les électro-intensifs bénéficiant toutefois de taux réduits.

Le financement des charges de service public de l'énergie a également été étendu à une part de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE), qui porte sur les produits pétroliers, et de la taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC).

À compter du 1er janvier 2016, le dispositif de soutien à l'éolien terrestre a évolué vers le dispositif de complément de rémunération mis en place par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Dans le cadre de ces contrats, l'électricité produite par les installations est vendue directement par le producteur sur le marché de l'électricité, la différence entre un tarif de référence fixé par arrêté et le prix moyen du marché constaté chaque mois est versée au producteur par EDF. Le surcoût occasionné pour EDF lui est compensé au titre des charges de service public de l'électricité (CSPE). À partir de 2017, un nouveau dispositif de soutien a été mis en place sous la forme d'un complément de rémunération révisé pour les installations de moins de 6 éoliennes. La durée des contrats a été allongée à 20 ans afin de tenir compte de la durée de vie des éoliennes. Le niveau de tarif a été fixé afin d'assurer une rentabilité normale des projets sur leur durée de vie. L'arrêté fixant les conditions et les modalités de ces contrats a été notifié à la Commission européenne.

Au cas particulier, ce mécanisme de garantie de rémunération du MWh conduit à ce que toute fiscalité nouvelle qui viendrait s'ajouter au coût de l'électricité produite est financée par l'État, qui n'a donc rien à y gagner.

Certes, les tarifs annoncés sur l'éolien maritime dans les appels d'offres diminuent progressivement, mais cela reste encore loin des prix garantis, la garantie s'étalant sur toute la période de la concession (voir appels d'offres), sécurisant ainsi les producteurs sur le long terme, (20ans).

Ainsi la dernière PPE s'appuie sur deux hypothèses de prix de ventes moyens de l'électricité produite par les principales filières d'énergie renouvelables en 2028, l'une haute à 56 €/MWh, l'autre basse à 42 €/MWh, pour déterminer le niveau de soutien public au développement de l'énergie renouvelable.

2.3.4 Le rendement potentiel d'une fiscalité en ZEE, par extrapolation avec la fiscalité applicable en DPM

Dans une étude de 2017³⁴, l'ADEME calculait, si on suppose le maintien à l'horizon 2050 d'un niveau et d'une forme de fiscalité locale sur les entreprises similaires à l'IFER et à la taxe sur les éoliennes maritimes (TEM), que les recettes fiscales pour les collectivités locales concernées seraient en forte hausse sur la période. D'une enveloppe de plus de 70 M€ en 2015, IFER et TEM pourraient représenter entre 645 M€ (scénario de référence) et 726 M€ (scénario maritime). Une pénétration accrue de l'éolien en mer a un impact limité sur le montant global des recettes, mais voit la part provenant de la TEM passer de 12% à 58%.

La mission a choisi de bâtir plusieurs hypothèses, pour déterminer le montant total des recettes issues de l'activité éolienne maritime au-delà de 2050 (avec une puissance installée de 50 GW). Elle a retenu l'idée que l'éolien posé ne concernera que le DPM (16 GW) et l'éolien flottant la ZEE (34 GW) :

³⁴ Filière éolienne française : bilan, prospective et stratégie (synthèse) – septembre 2017.

- la première hypothèse reprend le tarif actuel de la TEM en DPM de 17 227 € et l'applique également en ZEE. **Les recettes annuelles se situeraient globalement à 860 M€ à terme selon les projections de la PPE.** Elles représenteraient environ 10 % du prix de production de l'énergie. Elles se répartiraient entre 275 M€ pour le DPM (dont 50 % pour les collectivités territoriales, soit 138 M€, et 35 % pour les pêcheurs, soit 97 M€) et 585 M€ pour la ZEE.
- la seconde hypothèse distingue le niveau de la TEM en DPM (17 227 € le MW) et en ZEE (8 614 € le MW). Les recettes annuelles se situeraient alors à 275 M€ en DPM, inchangés, **et 293 M€ en ZEE, selon la proposition de la mission.**
- la troisième hypothèse s'appuie, pour la taxe en ZEE, sur les deux tarifs existants dans le barème actuel pour les énergies électriques :
 - Sur la base de 3 206 € le MWI, les recettes annuelles seraient à terme de 109 M€ ;
 - Sur la base de 7 700 € le MWI, les recettes annuelles seraient à terme de 261,8 M€.

Ces hypothèses ne tiennent pas compte des recettes liées au transport de l'électricité, le nombre de plateformes RTE à terme n'étant pas connu de la mission.

Pour autant, les premières recettes ne seront recouvrées qu'en 2023 ou 2024 au mieux en DPM, et ne progresseront qu'au rythme des mises en service des parcs éoliens. Ainsi, sur la base des appels d'offres attribués (3 512 MW) essentiellement en DPM, le montant des prochaines recettes se situera à 60,5 M€, dont 30 M€ pour les collectivités territoriales et 21 M€ pour les pêcheurs.

Recommandation 7. DGEC et DLF. Fixer le montant de la taxe sur les éoliennes maritimes en ZEE soit à un tarif cohérent avec les autres sources d'énergie électriques, soit à 50 % au plus du tarif retenu pour la taxe spéciale sur le domaine public maritime. Proposer un forfait propre aux postes électriques en mer.

2.4 Les fondements environnementaux et sociaux d'une répartition des recettes de la redevance

Il importe désormais de déterminer le besoin de financements annuel pour confirmer le niveau de la taxe en ZEE.

Le rapport du Grenelle de la Mer relatif aux « droits d'usage des mers, financement et fiscalité » du groupe n° 5 piloté par Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des finances, dont l'objet était de définir les instruments susceptibles de financer une gestion soutenable des usages de la mer et du littoral, avait estimé le besoin de financement supplémentaire pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral « à 100 M€ pour les seules aires marines protégées, une fois la couverture de 20 % des eaux sous juridiction française atteinte » (estimation du 25 mars 2010).

Cet ordre de grandeur doit aujourd'hui être actualisé pour tenir compte du champ plus vaste des besoins de financements que celui des seules aires marines protégées, sans oublier le lien nécessaire avec l'impact des parcs éoliens sur le milieu maritime.

La création d'une redevance suscite des attentes multiples et contradictoires de nombre des interlocuteurs de la mission (2.4.1).

Pour répondre aux attentes fortes des usagers et acteurs de la mer, il convient de retenir quelques principes, qui peuvent trouver leur origine dans la comparaison avec d'autres pays européens proches, ou dans la légitimité des demandes au regard de l'impact de l'éolien sur le milieu maritime (2.4.2).

Compte tenu de ces éléments, la mission préconise de retenir trois grandes catégories de besoins que la taxe ZEE pourrait financer (2.4.3).

2.4.1 Les attentes des interlocuteurs relatives à la répartition du produit de la redevance sont fortes

La mission a constaté que :

- des sources de financement sont unanimement souhaitées, aux montants très variables selon les acteurs et le plus souvent indéterminés ;
- des besoins réels sont exprimés et des demandes d'affectations sont contradictoires entre les acteurs : pêcheurs, acteurs de la biodiversité, directions centrales de l'État et collectivités territoriales, producteurs d'énergie.

S'agissant des pêcheurs et de leurs organisations représentatives (nationale et régionales), les motivations suivantes ont été portées à la connaissance de la mission :

- le souhait d'obtenir une compensation pour la perte de recettes liée à l'impossibilité d'exploiter certaines zones de pêche traditionnelles. La mission relève que les producteurs d'énergie comme le gestionnaire du réseau indemnisent déjà les pêcheurs - de façon raisonnable et sur la base de calculs s'appuyant sur un organisme reconnu - dans la phase d'installation des éoliennes et des réseaux pour

la perte de chiffre d'affaires, estimée entre 5 % et 10 % de l'activité d'un segment³⁵. En revanche, en phase d'exploitation, aucune compensation n'est prévue mais, contrairement à ce qui s'est passé pour les parcs de mer du nord, les préfets maritimes n'envisagent pas d'interdire les actions de pêche dans les parcs éoliens, conçus pour favoriser le maintien de l'activité. La mission précise à cet égard que, à sa connaissance, dans les autres pays européens disposant de parcs éoliens en exploitation en ZEE, il n'existe pas de compensation en phase d'exploitation en faveur de la pêche ;

- le souhait appuyé par la DPMA et les DIRM que la filière pêche soit accompagnée dans sa transformation écologique par des mesures collectives (connaissances halieutiques, investissements dans une motorisation moins carbonée, structuration de la filière).

Ces revendications sont tempérées par trois catégories de critiques : les premières portent sur l'importance des aides déjà accordées aux pêcheurs (exonération de TICPE sur le gasoil – 697 M€ y compris le transport maritime), les secondes sur la sous-consommation des crédits du FEAMP (588 M€ sur cinq ans), les dernières sur l'importance des recettes à venir au regard des capacités de gestion

³⁵ Source : RICEP Nantes

des structures administratives en place et des budgets gérés (triplement pour les seuls parcs déjà programmés sur le DPM).

S'agissant des acteurs de la biodiversité, les besoins exprimés sont de deux natures :

- l'amélioration de la connaissance du milieu marin et l'élaboration d'un État des lieux initial avant l'installation des éoliennes (la DPMA cite un budget de 5 M € pour une étude d'impact relative aux cétacés, la DEB une première tranche de 450 000 € pour une étude sur les « effets cumulés » sur 7 parcs en Manche et en Atlantique, ou encore un budget de 2,5 M€ pour le projet Migralion lié à la pose de parcs en Méditerranée) ;
- la gestion courante de la biodiversité du milieu marin (voir les documents stratégiques de façade - DSF, et les plans d'action pour le milieu marin - PAMM).

L'OFB souhaite conserver le bénéfice de l'affectation totale prévue en ZEE par l'article 27 de l'ordonnance de 2016. L'établissement cite de nombreux besoins : sites Natura 2000, recherches avec l'IFREMER (le programme Méditerranée coûte 4 M€), transition écologique des industries marines (avec l'ADEME), dont la pêche. Le rapport sur les aires marines protégées de 2019³⁶, dont les données sont à actualiser, soulignait l'insuffisance des moyens consacrés à la biodiversité des aires marines protégées (40 M€), à l'origine de la proposition d'affectation prévue par l'ordonnance de 2016. Certains lui contestent ce bénéfice au regard du prisme « aires marines protégées » non généraliste de l'OFB et de son faible investissement au bénéfice de la mer. En tout État de cause, les moyens des aires marines protégées françaises sont un sujet bien identifié *a fortiori* dans le contexte de l'augmentation des superficies protégées³⁷ au titre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)(cf mission en cours CGEDD n°013910 relative aux moyens des aires protégées françaises).

S'agissant de l'État, les besoins s'expriment à différents niveaux :

- une mise en perspective nécessaire avec la politique maritime intégrée de l'État (documents stratégiques de façade, plans d'action pour le milieu marin) et les besoins non satisfaits par les crédits budgétaires actuels, compte tenu de la superficie concernée (11 millions de km²). Les seuls documents de programmation sont les documents stratégiques de façade. L'entretien réalisé avec le directeur interrégional de la DIRM NAMO montre que les analyses-risques pêche, qui mesurent l'impact des activités de pêche maritime sur les habitats et les espèces appliqué à une flottille sur une zone de protection forte (ZPF) donnée, estiment le coût à 200 000 € par zone. La DIRM NAMO disposant de 50 ZPF, le coût total est de l'ordre de 10 M€ sur 5 ans, soit 2 M€ par an. Extrapolé à l'ensemble de l'activité maritime de métropole, le besoin global est donc de 22 M€ sur 5 ans ;

³⁶ Bilan 2019 de la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées – rapport d'évaluation de VINCENT JOLIVET & ANAÏ MANGO (ACTEON) – SYLVIE IRIS (MC2) Juillet 2019

³⁷ Avec la stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP), déclinaison de la stratégie nationale pour la biodiversité

- la légitimité que lui confère son rôle en ZEE (droits souverains), mais aussi ses devoirs en matière de sécurité et de sauvetage en mer, de gardien de la biodiversité, incite l'État à revendiquer le pilotage des ressources issues de la redevance via le fonds dédié prévu au décret de 2012. On rappellera que depuis la loi ESSOC, l'État peut réaliser l'état initial³⁸ de la zone retenue. La DEB cite également, parmi les besoins immédiats, celui de capitalisation des connaissances et de bancarisation des données, dont le marché informatique cadre est supérieur à 10 M€.

S'agissant des collectivités territoriales, l'association représentative des élus du littoral souhaite l'existence d'un fonds dédié en vue de réaliser, via les régions ou les EPCI, des investissements importants sur le littoral et les ports. Pour autant, aucun argument ne justifie cette position, puisque les inconvénients visuels seront moindres (voire inexistant) depuis la côte, qu'elles disposent déjà de 50 % du produit à venir de la redevance en DPM et que ces collectivités n'ont aucune légitimité juridique au-delà des 12 miles.

S'agissant enfin des producteurs d'électricité, leur préoccupation porte sur la compétitivité de leur production, comparée à d'autres sources d'énergie. C'est le niveau de la taxe qui inquiète particulièrement les représentants de la profession, qui souhaitent se voir appliquer une redevance au MWh produit, plus proche de celle appliquée au nucléaire par exemple.

La question d'une restitution d'une partie de la taxe aux exploitants en réduisant le taux de la redevance est posée. À l'inverse, un taux de 17 227 € tel que celui proposé pour le DPM fournirait les moyens de financer les besoins immenses des territoires ultramarins, qui constituent la majorité des 11 millions de km² de ZEE et qui n'accueilleront pas d'éoliennes à ce stade.

Dans tous les cas, la mission ne dispose pas d'éléments chiffrés cumulés et budgétés permettant de dimensionner pour l'avenir la redevance correspondante. Elle a recueilli des ordres de grandeurs des dépenses effectuées ainsi par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et la DGEC pour effectuer les analyses benthiques préalables au lancement des nouveaux appels d'offres des parcs éoliens en ZEE mais sans pouvoir se projeter pour l'avenir en vue de définir le montant du besoin réel. De même pour ce qui concerne les travaux effectués dans le cadre d'un projet de recherche confié par la DPMA à l'IFREMER sur l'évitement des mammifères marins par les engins de pêche, un ordre de grandeur a été donné qui ne permet pas de donner des indications sur les besoins réels à venir.

Au total, s'il fallait fournir un ordre de grandeur, les besoins de financement cités sont importants :

- la transformation de la filière pêche sur longue période pourrait être financée par la taxe en DPM, dont les recettes à terme seraient de l'ordre de 97 M€/an ;
- le coût des études en matière de biodiversité, y compris celles relatives aux États des lieux préalables à l'installation des parcs, serait de l'ordre de 10 M€ par an, auxquels s'ajoutent le coût des applications informatiques, des bases de données et de leur maintenance ;
- la protection de la biodiversité en rythme annuel nécessite en mer des moyens humains mais aussi des investissements en navires et matériels importants ;

³⁸ Art. L. 181-28-1.-I.-Pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, sont applicables les dispositions suivantes :

« 1° Tout ou partie de l'étude d'impact peut être réalisée et mise à disposition des maîtres d'ouvrage par le ministre chargé de l'énergie ;

- la sécurité et la sûreté en mer à la charge de l'État nécessitent également des moyens humains et des matériels.

La mission considère que les **besoins récurrents sont compatibles avec un niveau de recettes de l'ordre de 109 M€ en rythme annuel à terme (tarif de 3 206 € le MWI), mais pourraient être supérieurs en y intégrant les besoins de l'outre-mer.**

2.4.2 La cohabitation et le partage des espaces entre les usagers de la mer, un enjeu social et d'acceptabilité

2.4.2.1 La création d'une taxe en ZEE est un élément important de l'acceptabilité des projets éoliens en mer

Selon la plupart des interlocuteurs, si la création d'une taxe n'est pas une obligation, son absence étant favorable aux consommateurs d'électricité, on ne peut l'éviter pour des raisons d'acceptabilité et de soutien à la biodiversité.

La taxe participe en effet à l'acceptabilité des projets. La question de la transposition de la taxe DPM en ZEE est posée. En DPM, il s'agit essentiellement de financer d'une part les collectivités locales et de compenser la nuisance visuelle dont elles sont victimes, d'autre part les pêcheurs qui subissent un manque à gagner. En ZEE, il s'agit d'assurer la redistribution de la taxe vers les usagers de la mer directement concernés et de compenser l'impact des parcs sur la biodiversité marine. L'affectation aux collectivités locales a moins de raison d'être (exemple du projet normand, à 40 km des côtes).

Les éoliennes en mer (posées et flottantes) présentent des enjeux environnementaux liés à la biodiversité des sites d'implantation, avec principalement des impacts sur la biodiversité marine (mammifères marins, fonds marins) en phase de construction (l'éolien posé étant plus impactant que le flottant à ce titre) et des impacts principalement sur l'avifaune en phase d'exploitation et des impacts paysagers plus ou moins importants en fonction de l'éloignement des parcs de la côte. Il existe également des conflits d'usages avec la pêche professionnelle et les plaisanciers. L'ensemble de ces enjeux est encadré par la réglementation du Code de l'environnement relatif à l'autorisation environnementale.

Le comité interministériel de la mer (CIMER) de 2019 prévoit que les futures plateformes en mer, réalisées et financées par RTE dans le cadre des appels d'offres de l'État, « devront être multi-usages » et faire l'objet d'une co-construction avec les territoires pour favoriser les co-usages en mer, mieux connaître les milieux marins et l'impact des énergies marines renouvelables sur les écosystèmes ». Une telle démarche sera menée sur la façade Manche est- mer du Nord, en lien avec les projets lancés dans le cadre de la PPE. Ces réflexions pourront inclure la possibilité de raccorder un site d'essais ou d'expérimentation à la plateforme en mer, le cas échéant pour de nouvelles énergies renouvelables en mer, géré par un tiers.

Le partage des espaces a conduit à la mise en place d'un débat public en amont des projets et à la planification, le cadre réglementaire favorisant une cohabitation des usages dans la ZEE. Ceci s'est traduit dans les documents stratégiques de façades (DSF), qui doivent permettre de positionner les EMR au mieux, bien que restant encore approximatifs avec la « carte des vocations » qui consacre des espaces très importants à ces projets de développement éoliens.

Dans tous les cas, une affectation unique du produit de la taxe à la seule thématique de la biodiversité, via l'OFB est incompatible avec la multiplicité des usages.

2.4.2.2 Quelques principes évoqués lors des entretiens

La mission retient des premiers entretiens réalisés quelques principes qui peuvent fonder ou non une politique de répartition des financements :

- une indemnisation directe des usagers pêcheurs ou OP (organisation de producteurs) et non des comités professionnels (déjà une réalité par RTE et les porteurs de projets) n'est pas possible pour l'affectation de la redevance, qui pourrait être considérée au niveau européen comme une subvention d'État ;
- une absence de légalité et de légitimité des collectivités quelles qu'elles soient en ZEE, et à l'inverse une légitimité de l'État que lui confère la convention de Montego Bay. En effet, l'État est le seul à disposer d'une souveraineté en matière d'exploitation, et le seul responsable au-delà de la limite des 12 milles de la mer territoriale ;
- « L'eau de mer finance l'eau de mer » (la Mer finance la Mer) à l'image des agences de bassin (l'eau finance l'eau). Cette position souvent citée est davantage un principe politique, soutenu par la faiblesse des moyens budgétaires disponibles pour les besoins du milieu marin.

2.4.3 Quatre catégories de besoins liées à l'impact des parcs éoliens en mer semblent légitimes

Pour la mission, la redevance ne peut être justifiée par une compensation des usagers car, si la mer en ZEE appartient à tous, sa privatisation n'est pas légitime, hors le cas des États, selon la convention de Montego Bay. En revanche, elle peut être une contribution assise sur l'exploitation de ressources naturelles en vue de corriger les effets négatifs de l'implantation des parcs éoliens en mer et de financer les services rendus par l'État (sécurité, connaissances et recherche marine...).

Il ressort des entretiens quelques besoins liés à l'impact de l'activité éolienne en mer, que la mission estime légitimes et qu'elle a regroupé en quatre catégories :

- **la protection de la biodiversité marine** (approfondissement de la connaissance des milieux et mesures de protection de la biodiversité en gestion). Ces besoins primordiaux sont exprimés par les administrations centrales et les acteurs de la biodiversité, et concernent les opérateurs de la recherche (Ifremer, IRD, Cerema,...) et de la protection de la biodiversité (OFB) ;
- **la sécurité et la sûreté maritime**, assurée principalement en ZEE par l'État, qui mobilise des moyens d'intervention (le financement des moyens d'intervention en mer dont la SNSM, des PAMM, etc ...) ;
- **la nécessaire transformation de la filière pêche**, impactée par la réduction de ses zones d'usage, et devant faire face à la décarbonation des activités ;
- enfin, **le développement du co-usage** (sa planification et le financement des innovations et de la recherche et développement associées), propre à faciliter une meilleure prise en compte des pratiques des multiples usagers de la mer en ZEE comme en DPM.

La prise en compte de ces quatre catégories semble à la mission de nature à favoriser l'acceptabilité des projets de parcs éoliens en mer, pour peu que l'affectation des fonds soit transparente.

À cet égard, la mission n'est pas favorable à une affectation précise d'une quote-part de la redevance à chacune des grandes catégories d'acteurs, comme c'est le cas en DPM, car cette pratique crée des rentes de situation et nuit à la souplesse d'un dispositif appelé à durer, pour lequel les priorités évolueront au fil du temps. La création d'un fonds dédié est appelée de leurs vœux par certains acteurs et pose la question de son mode de gouvernance.

Recommandation 8. MTE (DGEC, DEB, DPMA, DAM) et MEF (DLF- DB). Dédier les recettes de la taxe sur les éoliennes en mer en ZEE à quatre catégories de dépenses : la protection de la biodiversité marine, la sécurité et la sûreté maritime, la transformation de la filière pêche et le développement du co-usage. Ne pas inclure les collectivités territoriales dans les bénéficiaires de cette taxe.

2.5 La gestion de la taxe en ZEE doit être souple sur le temps long

2.5.1 La gestion de la taxe en ZEE doit être souple

Selon les choix retenus par le Gouvernement, le montant de la taxe en ZEE, comme en DPM, sera significatif à long terme. Si les recettes servent effectivement au financement de la biodiversité marine, à la sécurité et la sûreté maritimes, à la transformation de la filière pêche et au développement du co-usage, il conviendra de tenir compte de plusieurs besoins en gestion :

- en matière de biodiversité marine, réalisation d'études en amont des autorisations de parcs nouveaux, gestion courante de la biodiversité en rythme de croisière (moyens matériels et humains) ;
- en matière de sécurité et de sûreté, montée en puissance progressive des surfaces occupées par des parcs éoliens, accompagnement de la maintenance des parcs par les industriels en mer ;
- en matière de transformation de la filière pêche, définition des stratégies de transformation, accompagnement et investissements ;
- en matière de co-usage, définition précise des usages et de leurs frottements, mais aussi des solutions pertinentes voire des innovations souhaitables, réalisation d'expérimentations.

Ces différents éléments nécessiteront des enveloppes financières différentes selon les périodes, et pourront conduire à privilégier telle ou telle action selon l'opportunité et le calendrier.

Par ailleurs, la mission constate aujourd'hui l'importance du montant des prélèvements qui seront issus de la future redevance DPM au bénéfice des organisations de pêcheurs, de même que les difficultés à utiliser les crédits existants (FEAMP) ou à monter des projets « verts ». Sans remettre en cause l'affectation déjà prévue pour la taxe en DPM, elle préconise donc que l'ensemble des recettes issues de la taxe ZEE soit regroupé au sein d'une même enveloppe, dont la gestion serait assurée par l'État, sans qu'une répartition entre les quatre catégories de dépenses ne soit actée.

2.5.2 Les scénarios possibles d'inscription des recettes : budget général, taxe affectée ou création d'un fonds dédié

Trois options principales sont possibles quant à l'inscription des recettes :

- l'inscription au budget général de l'État des produits de la nouvelle taxe n'offre pas de visibilité quant à la reconnaissance d'une forme de « compensation », et pose la question de l'acceptabilité des parcs éoliens en mer. Cette option gagnerait en crédibilité si elle s'accompagnait de l'annonce d'un plan de soutien en faveur de la mer, accompagné d'un budget équivalent aux recettes de la taxe spéciale, réparti entre les ministères concernés par la mise en œuvre de la politique annoncée, déclinée en actions concrètes chiffrées.
- l'affectation budgétaire des produits de la taxe à un ou plusieurs acteurs selon les catégories de dépenses programmées, dans l'esprit de ce qui sous-tend la taxe DPM, se heurte ici au caractère évolutif dans le temps des besoins selon les catégories, et donc à une affectation selon un pourcentage figé à tel ou tel opérateur. Elle conduirait, comme la mission le constate pour la taxe en DPM, à des ajustements successifs de répartition, alors même qu'aucune recette n'a encore été encaissée.
- la création d'un fonds dédié, sur le modèle de celui qui existait pour la taxe DPM, apporterait la souplesse nécessaire, pour peu que la gouvernance soit simple et robuste et son pilotage opérationnel et transparent. Ce scénario correspond aux demandes de la majorité des personnes rencontrées (administrations centrales opérationnelles en tête). Seul un fonds dédié aux activités maritimes pouvant être alimenté de façon pérenne et à long terme, piloté par une gouvernance interministérielle (DAM, DEB, DPMA, DB...) serait de nature à fournir au « secteur maritime » une capacité d'action que ces ministères n'ont pas alors même que les développements de l'économie maritime sont exponentiels et les besoins de régulation en conséquence.

La mission a exclu la création d'un compte d'affectation spéciale car les conditions de mise en œuvre ne sont pas remplies. La LOLF oblige à ce qu'il y ait une "relation directe, par nature" entre la recette et la dépense (exemple du bonus / malus pour les véhicules, avec un déséquilibre constant entre les deux). Par ailleurs, la Cour des comptes proposait, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) portant sur 2019, le recentrage, la fusion ou la suppression de budgets annexes et de comptes spéciaux dès lors que la nature des dépenses ne nécessite pas de dérogation aux règles budgétaires et comptables de droit commun. La loi de finances pour 2020 a constitué une étape dans le mouvement de réintégration de comptes spéciaux dans le budget général de l'État. Cette évolution s'est poursuivie en 2021 : la loi de finances pour 2020 a effectivement réintégré dans le budget de l'État, à partir du 1er janvier 2021, le compte d'affectation spéciale Transition énergétique dans le prolongement des analyses de la Cour.

La mission recommande donc la création d'un fonds sans personnalité juridique dédié aux dépenses consécutives à l'impact des parcs éoliens en ZEE sur le secteur maritime, financé par l'affectation des recettes de la taxe spéciale sur la production et le transport d'énergie en ZEE.

La mission a conscience que l'affectation d'une taxe d'une part, la création d'un fonds sans personnalité juridique d'autre part doivent, selon les recommandations de la Cour des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), rester des exceptions.

Dérogatoire au principe budgétaire d'universalité, la fiscalité affectée présente néanmoins, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, quatre caractéristiques : elle est soit une imposition de toutes

natures, soit une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire ; elle est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, et non directement au budget général de l'État ; elle finance une mission d'intérêt général ; sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles. En 2019, on comptait 293 taxes affectées pour un rendement total de 276 Md€.

Ces constats ont conduit en 2018³⁹ le Conseil des prélèvements obligatoires à préconiser un meilleur encadrement des taxes affectées. Le Conseil soulignait que « la dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie que si elle est fondée sur un motif d'utilité et d'efficacité qui doit pouvoir être démontré et encadré ». Le Conseil citait l'établissement d'un **lien entre les ressources affectées et l'activité ainsi financée de l'entité, afin notamment d'améliorer l'acceptabilité de l'imposition.**

La mission constate d'une part que l'acceptabilité du développement des éoliennes en mer en ZEE comme en DPM passe par la création d'une taxe, pour autant d'autre part qu'elle soit affectée en contrepartie à la compensation des impacts des parcs éoliens concernés. S'agissant de la création d'un fonds sans personnalité juridique (FSPJ)⁴⁰, si leur recours est par principe proscrit par la Cour des comptes, c'est davantage l'absence de transparence vis-à-vis du Parlement qui est critiquée⁴¹. Pour renforcer l'unité et l'universalité du budget de l'État, la Cour propose ainsi de compléter le champ des missions budgétaires, en ajoutant aux crédits budgétaires l'ensemble des moyens concourant au financement des politiques publiques, et de conduire une revue systématique des dispositifs de financement dérogatoires pour évaluer leur efficacité et leur nécessité⁴². La gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FNPRN), dit « Fonds Barnier », créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement s'est ainsi accompagnée d'un rapport annuel annexé au projet de loi de finances, permettant d'améliorer l'information du Parlement.

Il semble donc possible de créer un fonds sans personnalité juridique dont les ressources proviendraient pour la ZEE d'une taxe affectée. Ce fut d'ailleurs le cas lors de la création de la taxe sur les éoliennes maritimes en DPM, qui s'est accompagnée de celle d'un fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer, aujourd'hui abrogé, compte tenu de l'affectation expresse d'un pourcentage fixe à chacun des bénéficiaires désignés, rendant le passage par un fonds inutile.

³⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, Les taxes affectées : un instrument à mieux encadrer, 2018.

⁴⁰ Les fonds sans personnalité juridique, dits "FSPJ", sont des véhicules financiers contrôlés par l'État, mais gérés par des tiers. Souvent créés par la loi, ils reçoivent des moyens financiers qui sont fréquemment des recettes affectées et permettent à l'État de "sanctuariser" les dépenses pour certaines politiques publiques.

⁴¹ Selon la Cour des comptes, 154 fonds ont ainsi été créés dans les champs de quasiment tous les ministères : fonds d'accompagnement vers le logement, fonds national pour la société numérique, fonds de la gestion des risques en agriculture... 45 % d'entre eux ayant été créés par une loi, 10 % par décret, les autres par une simple convention avec l'établissement gestionnaire. La CDC, la BPI et la CCR gèrent à elles seules 86 % des fonds.

⁴² Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, Cour des comptes, 18/11/2020.

2.5.3 La gouvernance et la gestion d'un fonds dédié

Ce fonds pourrait servir d'exemple⁴³ à la création d'un « fonds national d'accompagnement de l'énergie éolienne en mer⁴⁴ » relatif à la ZEE, alimenté par la nouvelle redevance assise sur la production et le transport d'énergie éolienne en ZEE, dont certaines modalités pourraient être reprises :

- son objet serait de financer des projets concourant à la protection de la biodiversité marine, à la sécurité et à la sûreté maritime, à la transformation de la filière pêche et au développement du co-usage ;
- sa gouvernance pourrait être assurée par une commission nationale, dont la composition serait fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la mer, de la transition écologique, de l'énergie et de la pêche maritime. Elle comprendrait *a minima* des représentants du ministre chargé de la mer, du ministre chargé de l'écologie, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la pêche maritime. Composée d'un maximum de dix membres, elle accueillerait également les représentants des quatre composantes visées ci-dessus ;
- enfin, les fonds seraient affectés à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui aurait en charge le paiement des porteurs de projet sélectionnés.

Recommandation 9. MTE MIN MER (DGEC DAM) et DB. Privilégier la création d'un fonds sans personnalité juridique pour la gestion des recettes de la taxe sur les éoliennes maritimes en zone économique exclusive(ZEE) et sous coordination.

⁴³ Selon la Cour des comptes, 154 fonds ont ainsi été créés dans les champs de quasiment tous les ministères : fonds d'accompagnement vers le logement, fonds national pour la société numérique, fonds de la gestion des risques en agriculture...45 % d'entre eux ayant été créés par une loi, 10 % par décret, les autres par une simple convention avec l'établissement gestionnaire. La CDC, la BPI et la CCR gèrent à elles seules 86 % des fonds.

⁴⁴ Voir la rédaction du décret n°2012-103 du 27 janvier 2012 relatif à l'utilisation des ressources issues de la taxe instituée par l'article 1519 B du Code général des impôts.

Conclusion

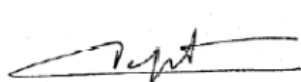
Aux termes de ses travaux, la mission considère le potentiel du déploiement de champs éoliens en ZEE comme une réelle opportunité pour la transition énergétique, mais aussi une opportunité économique et industrielle pour la France.

Sa réalisation supposera de disposer d'un cadre juridique adapté à ces nouvelles technologies expérimentales, toujours en évolution, notamment les éoliennes flottantes. La facilité que confère d'emblée une autorisation unique en ZEE devra être saisie, et la réglementation maritime traditionnelle devra être ajustée aux nouvelles réalités opérationnelles. À cet égard, pour que le PREMAR puisse exercer ses responsabilités de coordination, il serait souhaitable de mettre à sa disposition formellement les services compétents (DDTM et DREAL).

Enfin, les possibilités de taxer la production d'énergie en ZEE impliquent de se détacher de la situation actuelle en mer territoriale, qui n'est pas adaptée. En effet, à terme, les pistes évoquées par la mission sont susceptibles de susciter une interrogation sur la pertinence du régime fiscal applicable à l'éolien sur le domaine public maritime.

Le levier fiscal contribue alors à remettre, à travers les EMR, le monde maritime dans les priorités des politiques publiques de long terme en matière d'énergie et d'environnement.

Pierre Deprost



Inspecteur général
des finances

Antoine Pichon



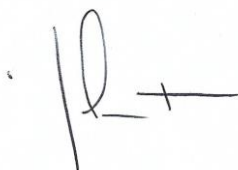
Administrateur civil
hors classe

Jean-François Landel



Inspecteur de l'administration
du développement durable

Denis Mehnert



Administrateur en chef
des affaires maritimes

Annexes

1 Lettre de mission

3/104



CGEDD n° 013631-01

Réf : D20018325

Paris, le 04 janvier 2021,

La Ministre de la transition écologique

Le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

La Ministre de la mer

Le Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics

à

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

Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur l'inspecteur général des affaires maritimes

Les futurs parcs éoliens en mer attribués à partir de 2021 pourraient, compte tenu de l'exercice de détermination des zones d'appels d'offres en cours, se situer en zone économique exclusive (ZEE).

La zone économique exclusive (ZEE) ne constitue pas un espace de souveraineté de la France mais une zone dans laquelle la France exerce sa juridiction et des droits souverains applicables à la colonne d'eau ainsi qu'aux fonds marins. Ces compétences s'appliquent aux activités de production d'énergie. Le cadre juridique applicable au développement de projets d'éolien en mer en ZEE résulte de textes applicables en nombre limité¹.

Ce cadre présente des spécificités qu'il s'agit éventuellement d'adapter, dans une logique de continuité avec le régime applicable en mer territoriale dès lors que l'articulation avec le droit international applicable à la ZEE le permet, avec l'objectif de faciliter le développement des projets de parcs éoliens en mer.

¹ Décret 2013-611 du 12 juillet 2013 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027092243&dateTexte=20200525>

Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033553243&dateTexte=20200318>

Des travaux préliminaires d'analyse de ce cadre réglementaire sont actuellement diligentés par la Direction Générale de l'Energie et du Climat, en association avec la Direction des Affaires Maritimes, pour lesquels la filière industrielle a apporté sa contribution.

Ils confirment l'ampleur des travaux législatifs, réglementaires ou de doctrine à engager dans un calendrier resserré, compte tenu de la localisation en ZEE du prochain parc éolien en mer qui fera l'objet d'une procédure de concurrence en Normandie, en particulier :

- le régime d'autorisation applicable en ZEE, à la fois pour la partie relative au parc et pour la partie relative aux ouvrages de raccordement ;
- la procédure d'instruction applicable aux demandes d'autorisation, à la fois pour la partie relative au parc et pour la partie relative aux ouvrages de raccordement ;
- l'articulation entre les procédures applicables en ZEE et mer territoriale pour les ouvrages de raccordement ;
- la fiscalité applicable en ZEE ;
- les conditions de construction, d'exploitation et de maintenance des parcs éoliens, en anticipant en particulier les enjeux de droit du travail ;
- la possibilité de développer des parcs éoliens en mer situés à la fois en ZEE et sur le domaine public maritime.

Nous souhaitons que l'IGF, le CGEDD et l'IGAM examinent plus particulièrement la situation actuelle et les évolutions souhaitables sur les sujets suivants :

- les conséquences de l'exercice des droits souverains et de la juridiction de l'Etat côtier en ZEE, applicables à la production d'énergie ;
- l'évolution, la mise en œuvre et l'affectation de la fiscalité applicable aux parcs éoliens en mer situés en ZEE ;
- le cadre juridique applicable aux ouvrages de raccordement des parcs éoliens en mer situés en ZEE. Vous proposerez, le cas échéant, les modifications législatives ou réglementaires nécessaires.

À cet effet, vous vous appuyerez sur les travaux menés notamment par la DGEC. Vous pourrez également recourir à un comparatif des cadres juridiques mis en œuvre à l'étranger, en particulier chez nos partenaires européens, en vous appuyant sur les services économiques régionaux pertinents. Vous veillerez à analyser les propositions des parties prenantes (filière, élus, pêcheurs, etc.).

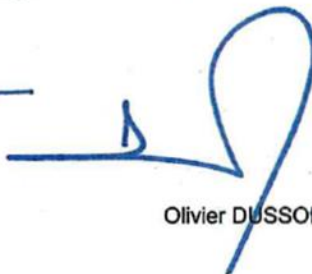
Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les différentes directions d'administration centrale concernées dont disposent les ministères de la transition écologique et de la mer (DGEC, DEB, DAM, DPMA), le ministère de l'économie, des finances et de la relance (direction générale du trésor, direction de la législation fiscale, direction du budget), le réseau des services déconcentrés (DIRM, DREAL, DEAL, DDTM) et des préfectures terrestres et maritimes. Vous prendrez en particulier attache avec le SG Mer et la direction juridique du ministère des affaires étrangères, au regard de la source internationale du droit de la mer et de l'opposabilité, au titre de la réciprocité, de la pratique française à nos industriels opérant à l'étranger.

Le MTE envisage de lancer une première procédure concurrentielle pour un parc situé en ZEE avant la fin de l'année 2020. Cette procédure comprend un dialogue concurrentiel et le cahier des charges précis devra être soumis aux consortiums retenus à l'été 2021. Il est donc nécessaire que le cadre juridique dans lequel le projet se développera soit clarifié préalablement.

Nous souhaitons disposer de votre rapport sous trois mois afin de pouvoir éventuellement intégrer les recommandations que vous formulerez dans le projet de loi traduisant les propositions de la convention citoyenne pour le climat. Un point intermédiaire sera organisé en février 2021.



Annick GIRARDIN



Olivier DUSSOPT



Bruno LE MAIRE



Barbara POMPILI

2 Note fiscale de la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique 2019- AJET4 EB

Imposition des éoliennes en mer en ZEE

Il est projeté de permettre l'installation de parcs éoliens en mer en zone économique exclusive (ZEE).

Vous envisagez d'instituer une taxe pour l'exploitation de ces éoliennes.

Dans ces circonstances, vous souhaiteriez savoir, en premier lieu, s'il est possible d'instituer une nouvelle taxe sur les éoliennes en mer situées en zone économique exclusive (1), et en second lieu, dans quelle mesure le principe d'égalité devrait être pris en compte lors de la création de cette taxe (2).

1. L'instauration d'une taxe sur les éoliennes en mer situées en ZEE au regard des dispositions internationales et des normes qui les transposent en droit interne

La Convention sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay, a notamment pour objectif de délimiter et de réglementer les différents espaces maritimes. Cette Convention vise également à protéger et préserver le milieu marin (prévenir et réduire les pollutions).

Son article 55 définit la zone économique exclusive comme « *une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier et les droits et libertés des autres États sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la Convention* ».

Son article 56 confère aux États membres, dans la zone économique exclusive, « *des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques (...) ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir d'eau, des courants et des vents* ».

L'article 60 précise que « (...) *L'État côtier a juridiction exclusive sur ces îles artificielles, installations et ouvrages, y compris en matière de lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires, de sécurité et d'immigration* ».

Ces stipulations consacrent expressément l'existence de « *droits souverains* » des États, dans les domaines limitativement visés, parmi lesquels figure la production d'énergie à partir des vents.

Il peut être déduit de ces dispositions que les États disposent, notamment, du droit de créer une nouvelle taxe, à la condition que celle-ci soit liée à une telle activité.

Cette analyse est confirmée par la jurisprudence du droit de l'Union européenne.

Dans une procédure préjudicielle qui avait pour objet les modalités de calcul de la taxe sur la valeur ajoutée due sur les coûts de fourniture et de pose d'un câble sous-marin entre deux États membres, la Cour de justice des communautés européenne (devenue cour de justice de l'Union européenne), a considéré, en se référant à la convention dite de Montego Bay, que « *la souveraineté de l'État côtier sur la zone économique exclusive ainsi que sur le plateau continental n'est que fonctionnelle et, en tant que telle, elle est limitée au droit d'exercer les activités d'exploration et d'exploitation prévues aux articles 56 et 77 de la convention sur le droit de la mer* » (29 mars 2007, n° C-111/05).

Dans ses conclusions, l'avocat général avait, quant à lui, précisé, sur ce point, qu'« *il pourrait être également envisageable qu'un État membre décide de taxer l'opération en cause pour la partie du câble se trouvant dans sa zone économique exclusive ou son plateau continental, puisqu'il peut aussi y exercer des droits souverains, bien que plus limités, notamment en matière d'exploitation des fonds marins et de leur sous-sol* » (conclusion de M. Philippe Léger présentées le 14 septembre 2006).

L'application d'une taxe en zone économique exclusive avait ainsi été expressément envisagée, sous la seule réserve de la limite fonctionnelle liée aux activités mentionnées à l'article 56 de la convention, précité.

Les stipulations résultant de la Convention de Montego Bay ont été reproduites en droit interne.

Prise notamment en application de la Convention dite « de Montego Bay »⁴⁵, l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française a pour objet de rassembler, d'harmoniser et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes. Cette ordonnance a également vocation à délimiter les principaux espaces maritimes, et à consolider les dispositions relatives à l'exploration et à l'exploitation dans la zone économique exclusive (ci-après ZEE) et sur le plateau continental.

⁴⁵ Il convient de rappeler que le droit international de la mer distingue : - la mer territoriale, dont la largeur ne peut excéder 12 milles marins à partir des côtes, et où la souveraineté de l'État côtier est entière (partie II de la convention de Montego Bay) ;

- la zone économique exclusive (ZEE) qui, lorsqu'elle est instituée, s'étend jusqu'à 200 milles marins des côtes, et où l'État côtier dispose notamment de droits souverains en vue de l'exploration, de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles des eaux surjacentes, des fonds marins et de leur sous-sol et a juridiction en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin (partie V de la convention de Montego Bay) ;

- le plateau continental, qui comprend les fonds marins et leur sous-sol sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de l'État côtier jusqu'au rebord externe de la marge continentale, dans la limite de 350 milles marins, ou jusqu'à 200 milles marins des côtes lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure (ce qui est le cas en Méditerranée). Dans cette zone, les droits exclusifs d'exploration et d'exploitation de l'État côtier se limitent aux ressources des fonds marins et de leur sous-sol (partie VI de la convention de Montego Bay).

Son article 12 reprend les termes de l'article 56 de la Convention précitée, et dispose que :

« La République exerce, dans la zone économique exclusive, des droits souverains en ce qui concerne l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes jusqu'aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, comme en ce qui concerne les autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie. Dans la zone économique exclusive, les autorités françaises exercent en outre les compétences reconnues par le droit international, relatives à la construction, la mise en place, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages, à la protection et la préservation du milieu marin, et à la recherche scientifique marine. ».

L'article 33 de l'ordonnance prévoit, quant à lui, que :

*« En matière douanière, les produits extraits du plateau continental ou de la zone économique exclusive sont considérés comme extraits d'une nouvelle partie du territoire douanier prévu par l'article 1er du Code des douanes.
Les mêmes produits doivent, pour l'application de la législation fiscale, être considérés comme extraits du territoire français métropolitain ».*

Les dispositions de cette ordonnance n'excluent donc pas davantage la possibilité de créer une taxe sur les éoliennes maritimes en zone économique exclusive. En faisant référence à l'application de la « *législation fiscale* » aux produits extraits de la zone économique exclusive, les dispositions précitées de l'article 33 impliquent, au contraire, la possibilité d'une imposition applicable aux activités exercées en ZEE.

Il convient, en outre, de relever que l'article 27 de l'ordonnance n° 2016-1687 précitée énonce que « *Les activités soumises à autorisation en application du présent chapitre exercées sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive sont assujetties au paiement d'une redevance annuelle au profit de l'Agence française pour la biodiversité mentionnée à l'article L. 131-8 du Code de l'environnement* ». Cette redevance, qui a pour objectif de compenser les atteintes portées à la biodiversité dans ces zones, est fixée, en application de l'article 12 du décret n° 2013-611 précité, par l'autorisation d'exercer une activité dans ces zones maritimes.

L'existence même de cette redevance confirme la possibilité pour l'État d'instituer un prélèvement obligatoire pour des activités exercées en ZEE.

Cette création appelle toutefois la réserve suivante.

L'article 36 de l'ordonnance n° 2016-1687 précitée dispose que : « *Les impositions mentionnées à la deuxième partie du livre 1er du Code général des impôts⁴⁶ et perçues au profit des collectivités territoriales et de divers organismes, ne sont pas applicables sur le*

⁴⁶ La taxe sur les éoliennes maritimes prévue à l'article 1519 B du Code général des impôts fait partie des impositions prévues à l'article 36 précité.

plateau continental **ni en zone économique exclusive**, à l'exception des contributions indirectes prévues au chapitre II du titre »⁴⁷.

Par ailleurs, l'article 1635 quinquies du Code général des impôts prévoit que : « Les impositions mentionnées à la présente partie et perçues au profit des collectivités territoriales et de divers organismes, ne sont pas applicables sur le plateau continental **ni dans la zone économique exclusive**, à l'exception des contributions indirectes prévues au chapitre II du titre III.

À l'exception de la taxe prévue par l'article 1519 B, ces impositions ne sont pas applicables aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures et la mer territoriales. »

Dès lors, si vous envisagez que la taxe sur les éoliennes en mer situées en ZEE soit perçue au profit des collectivités territoriales, il conviendrait, le cas échéant, d'adapter ces dispositions.

2. L'instauration d'une taxe sur les éoliennes situées en ZEE au regard du principe d'égalité devant l'impôt

Les parcs éoliens situés sur le DPM éoliennes sont d'ores et déjà soumis à une taxe sur les éoliennes en mer.

Cette taxe a été instituée par l'article 76 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 qui a introduit les articles 1519 B et 1519 C au sein du Code général des impôts, lesquels ont été précisés par le décret n° 2008-851 du 26 août 2008 relatif aux conditions de répartition de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situés dans les eaux intérieures ou la mer territoriale⁴⁸.

L'article 1519 B du Code général des impôts prévoit à ce titre que cette taxe est due par les « installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriales », aux éoliennes qui seraient situées en zone économique exclusive.

Cette taxe annuelle, instituée au profit des communes et des usagers de la mer, est acquittée, tous les ans, par l'exploitant de l'unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

Le produit de la taxe est affecté au fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer qui est notamment attribué à 50 % au profit des communes littorales d'où les installations sont visibles.

⁴⁷ Ce chapitre est relatif à la garantie des matières d'or, d'argent et de platine dans le cadre des impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers.

⁴⁸ Cette taxe s'est inspirée du dispositif mis en place pour l'imposition forfaitaire des pylônes prévue par l'article 1519 A du Code général des impôts.

- Eu égard à l'existence de cette taxe applicable aux éoliennes implantées dans le DPM, vous vous interrogez sur l'application du principe d'égalité à la création d'une taxe applicable aux éoliennes implantées en ZEE.

Le principe d'égalité devant l'impôt comporte deux branches, d'une part le principe d'égalité devant la loi fiscale et d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques.

Le principe d'égalité devant la loi fiscale, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁴⁹ implique que des situations identiques soient régies par des règles semblables. Ainsi, le législateur ne peut traiter différemment des personnes placées, au regard de l'objet de la loi, dans une situation identique. Ce principe ne s'oppose pas, en revanche, à ce que le législateur fixe des règles différentes à l'égard de personnes se trouvant dans des situations différentes⁵⁰.

La loi peut déroger à ce principe d'égalité pour des motifs d'intérêt général à la condition, toutefois, que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit⁵¹. Dans sa grille d'analyse, le Conseil constitutionnel recherche, afin de les identifier précisément, les spécificités de la situation examinée pour déterminer si la différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi.

Monsieur Olivier Fouquet, président honoraire de la section des finances du Conseil d'État, souligne à cet égard que « *lorsqu'il est saisi du principe d'égalité devant l'impôt dans ses deux branches, le Conseil constitutionnel opère les contrôles successifs suivants* :

- *il circonscrit les spécificités de la situation examinée pour déterminer si la différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ;*
- *il recherche la raison d'intérêt général en rapport direct avec la loi qui pourrait justifier une différence de traitement ;*
- *il examine, de manière spécifique au principe d'égalité devant les charges publiques, le caractère objectif et rationnel des critères qui fondent la différence de traitement en fonction des buts que le législateur se propose ;*
- *il contrôle, toujours de manière spécifique au principe d'égalité devant les charges publiques, l'éventuelle rupture manifeste d'égalité devant ces charges »* (Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 33, octobre, 2011).

La seule circonstance que des parcs éoliens soient situés sur le DPM ou en ZEE ne paraît pas suffisante pour établir que ces parcs seraient dans une situation objectivement différente qui justifierait, à elle seule, que leurs exploitants soient traités différemment au regard de la loi fiscale.

⁴⁹ L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autres distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

⁵⁰ Conseil constitutionnel, n° 97-395 DC, 30 décembre 1997.

⁵¹ Conseil constitutionnel, n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012.

Dans ces conditions, et sauf à démontrer l'existence d'une différence de situation objective entre les parcs éoliens qui seraient implantés en ZEE et ceux situés sur le DPM, et l'existence d'un critère de distinction permettant d'appuyer cette différence au regard de la création de la taxe, autre que leur situation sur le DPM ou en ZEE, il serait préférable, en application du principe d'égalité, de veiller à une certaine « homogénéité » du régime applicable à ces deux catégories d'éoliennes, tant sur le principe d'imposition des éoliennes en ZEE que sur les modalités d'application de cette imposition.

3 Note DLF comparaison internationale LF/E2/2021/1298

Implantation des éoliennes en mer

(Fiscalité dans les Zones économiques exclusives (ZEE))

Allemagne, Belgique, Royaume-Uni)¹

Les législations allemande, belge ou britannique ne connaissent pas de taxe similaire à celle établie à l'article 1519 B et C du Code général des impôts et aucun de ces États n'a instauré de taxe spécifique sur les éoliennes dans les zones économiques exclusives (ZEE).

Au-delà de l'absence de cette taxe particulière, les précisions suivantes peuvent être apportées pour l'Allemagne et la Belgique.

1. Allemagne :

En Allemagne certains Länder ont prévu des contributions s'appliquant à l'éolien terrestre (le Brandebourg, par exemple, a introduit une cotisation spéciale – Sonderabgabe - de 10 000 € par éolienne et par an pour les communes situées dans un rayon de 3 km autour de l'éolienne) mais aucune taxe ne s'applique aux éoliennes en mer. Il est à noter cependant que des compensations pour la protection de la nature doivent être versées pour des projets dans la mer côtière ou les eaux territoriales en Allemagne.

Par ailleurs, il n'existe pas de fiscalisation spécifique pour les parcs éoliens situés en ZEE : pour l'éolien en mer, dans les zones qui ne relèvent pas de la haute mer (eaux intérieures + mer territoriale + la zone contigüe + la ZEE + le plateau continental), les règles fiscales habituelles s'appliquent de la même manière que pour l'éolien terrestre. Ainsi, l'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés ou impôt sur le revenu) allemand est dû, comme la taxe professionnelle (Gewerbesteuer) ou encore la TVA :

- l'impôt sur les bénéfices :

Depuis 2016, la loi sur l'impôt sur le revenu inclut les exploitations éoliennes dans les ZEE dans la notion de territoire intérieur (§ 1 al. 1 phrase 2 de l'Einkommensteuergesetz – EstG).

Tous les bénéfices des entreprises exploitant des éoliennes sont soumis, selon leur forme juridique, à l'IS ou à l'IR selon le principe du revenu mondial, sans restriction territoriale. En cas d'obligations fiscales limitées, l'entreprise ne sera imposée que pour ses bénéfices allemands. La production et la vente d'électricité étant des activités commerciales, les revenus sont nationaux s'il existe un établissement en Allemagne. En conséquence, l'IS ou l'IR sont dus également par les entreprises qui sont fiscalement étrangères. Le cas échéant, les conventions fiscales répartissent les droits d'imposition.

Les immobilisations sont amortissables sur des durées définies par l'administration, allant de 16 à 25 ans ;

- la Gewerbesteuer :

Selon le principe de territorialité, sont soumises à cet impôt les entreprises commerciales sises en Allemagne. La production et la vente d'électricité sont des activités commerciales. Les sites d'installation sont tous les établissements stables ou équipements qui servent à l'activité de l'entreprise, sans qu'il soit nécessaire d'y avoir des salariés. En ce sens, les parcs éoliens sont donc des établissements commerciaux.

Le territoire national comprend les zones soumises à la souveraineté de la République fédérale d'Allemagne. Un article spécifique de la loi sur la Gewerbesteuer (§ 2 al. 7 n° 1 et 2 de la Gewerbesteuerengesetz – GewStG) élargit, selon les règles de droit international, la zone des eaux territoriales au socle continental et aux ZEE (notion de territoire national étendu) ;

- la TVA :

La TVA est due pour les ventes ou prestations de service à titre onéreux selon la localisation du preneur. La vente d'électricité provenant des parcs éoliens n'est donc pas nécessairement soumise à TVA allemande. Le cas échéant, elle est taxable dans l'État où le preneur a le siège de son exploitation.

2. Belgique :

En Belgique, certaines communes perçoivent des taxes sur les mâts d'éoliennes mais la ZEE belge étant gérée au niveau fédéral les taxes communales ne sont pas dues. Il existe également diverses taxes ou surcharges fédérales ou régionales mais il s'agit toujours de taxes liées au transport ou à la consommation d'électricité et pas en soit du fait de la présence d'une éolienne offshore.

En matière de TVA, deux décisions anticipées (rulings) ont précisé que les travaux relatifs à la construction sont dans le champ d'application de la TVA belge et donc que les dépenses afférentes peuvent faire l'objet d'une TVA déductible.



Éléments d'information relatifs à la fiscalité appliquée aux parcs éoliens en mer à l'étranger

UK	NETHERLANDS	DENMARK	BELGIUM	GERMANY
Is there an offshore wind specific tax in the country?				
No	No	No	No	No
What other taxes are offshore wind farms submitted to (amount, scope)?				
UK corporation tax applies to the total taxable worldwide profits of UK tax resident companies, including income and chargeable gains (subject to certain exemptions) for each accounting period, whether or not the profits are distributed. The main UK corporation tax rate was 19% and the Government has recently announced an increase in the rate of corporation tax in the UK from 19% to 25% from April 2023.	Companies that exploit a windfarm in the Netherlands will generally be subject to Dutch corporate income tax for the profit realized with the windfarm . This applies to Dutch resident companies (Dutch taxpayers) and to non-Dutch resident companies (foreign taxpayers). The Dutch corporate income tax rate amounts to 25%. This rate will gradually be reduced to 22.55% in 2020 and 20.5% in 2021 .	Danish registration duty of DKK 1,660 plus 0.6% of the value applies to registration of transfers of land and real estate. Regular income tax applies. Consumers pay a tax on power purchases for all power sources.	The tax landscape is a key factor in delivering competitive offshore wind projects. Due to the existence of tax incentives, such as the increased investment deduction, a corporate income tax rate of 25% and the exemption from land tax for offshore wind, Belgium has provided an attractive tax landscape.	The profits / income of a corporation owning and / or operating renewable energy assets (located in Germany) are subject both to trade tax ('Gewerbesteuer', which is a local tax imposed by the communities) and corporate income tax ('Körperschaftsteuer', which is a federal tax) plus solidarity surcharge. The VAT rate for electricity is 19% and is levied on the total amount made up of generation and sale, grid fees and other state-imposed price components.
Is there any difference between farms in the EEZ and farms in the public maritime domain (for taxation purposes)?				
No. Offshore is subject to the same tax regime as onshore generation e.g. corporation tax. This is based on the location of the owning company so no difference if public territorial waters or EEZ.	Yes. For Dutch VAT purposes, locations outside of the 12 nautical miles zone are not considered to be within the Netherlands or the EU . In case an offshore windfarm is located outside of the 12 nautical miles zone the transfer from and to the windfarm may lead to the levy of customs duties.	Yes. Generally, ordinary Danish corporate taxation also applies with respect to income etc. from offshore wind farms. For foreign companies with activities and a taxable presence in Denmark, it should be noted that Denmark as a main rule only levies corporate tax on activities carried out on land or within the Danish 12mz . Income attributed to activities outside the 12mz would generally not be subject to Danish corporate tax.	No. For Belgian tax purposes, offshore windfarms located outside of the 12 nautical miles zone are considered to be located within Belgian territory , insofar as these locations are within the exclusive economic zone. This implies that both development works and other works performed on windfarms located in the exclusive economic zone, though outside the 12 nautical miles, are subject to Belgian VAT and corporate tax .	No. The total amount of (trade and corporate) tax paid by offshore wind farms is the same as onshore. However, there is always a variation in the amount of trade tax paid varying by the municipality where an enterprise is located. As offshore locations are not located in any municipality, each German State closest to the offshore location has issued an directive how the trade tax will be paid

Do developers pay for the use of the seabed?

Yes. The Crown Estate (or Crown Estate Scotland), which manages the monarch's property portfolio, holds exclusive rights to lease the seabed for offshore wind. Its profits go to the Treasury, which then sends 25% back to the royal household in the form of the sovereign grant.

Within the 12NM a seabed lease has to be established between the wind farm operator and The Central Government Real Estate Agency. Apart from the seabed lease for the wind turbines, a rental agreement for the infield cabling between the wind turbines and the TenneT platform has to be signed.

No. But developers have to conduct bio-surveys etc. as agreed in the permit, which costs money.

No

In case of projects partially located within the 12 MN area, the operator has to pay the seabed lease fee for the portions of the wind farms situated within the 12-mile zone of the Dutch territories in the North Sea.

If yes, how – one-off payment, annual payment;

It differs between The Crown Estate and Crown Estate Scotland. It also differs dependent on the leasing round e.g. Round 1 had a different payment structure compared to Round 4.

The payment is fixed and independent of the final actual installed capacity or output from the wind farms and is only required for the part of the wind farm within the 12 miles zone.

N/A

	Annual fee	Start/end	Term
Option fee	The winning bidding price (EMM/year, CPI indexed) * project capacity	From the start of AIL to pre-construction start	Max 10 years
Lease fee	The lower of a) the annual option fee instalment (CPI indexed) and b) the base rent + 80% of the projected energy production (the minimum output) * 10 000MWh (CPI indexed)	Construction start to generation	~3 years
	The greater of a) 2% of gross turnover, b) the minimum output * a fee based on 2% of the average projected turnover over the previous five years and c) the base rent	From generation start to the end	60 years

Additionally, from the moment the permits are given to the winner up to the moment of the payment of the right of superficies seabed lease, a reservation fee has to be paid for the parts of the sites within the 12-mile zone.

Note : since new wind sites are all located outside the 12NM zone, **this is not relevant to any upcoming tenders in The Netherlands**

The Crown Estate charges royalties equal to 2% of revenues for use of its seabed, and collected £41m from existing leases in 2018.

Is there is difference between payments in the EEZ and economic maritime zone?

No. The Crown Estate grants lease agreements for the continental shelf. This is an interesting fact as the United Kingdom is almost alone in this: other countries let offshore wind projects be constructed without the need or requirement for such agreements. The lease agreements which the Crown Estate offers are very similar to onshore lease agreements.	Up to 12 nm the Dutch Civil Code applies. This determines that the seabed of the territorial sea belongs to the Dutch state. In the EEZ, the Dutch Civil Code does not apply. Under UNCLOS, insofar as is relevant to offshore wind farms, in the EEZ the Netherlands has.	N/A	The Belgian regulation thereby confirmed that artificial islands, installations and other structures that are permanently erected in the territorial sea or on the continental shelf, and the persons and goods on these artificial islands, installations or structures are subject to Belgian law = no difference in taxes;	German territory now specifically includes "Germany's Exclusive Economic Zone, to the extent it is used to build or operate facilities for the generation of energy using renewable energies." Germany's planning law (Raumordnungsgesetz) now contains express provisions for the EEZ in 18a.
--	--	-----	---	--

5 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BANEL	Eric	MiMER/DPMA	Directeur	05/02/2021
BARANGER	Laurent	Université de Nantes/RICEP	Secrétaire général	16/03/2021
BOILLET	Nicolas	UBO/AMURE	Professeur	03/02/2021
BOUDET	Léa	MINEFI/DB/ER	Cheffe de bureau	09/03/2021
BOUYT	Laurent	MINEFI/DB/SD4	Adjoint au sous-directeur	09/03/2021
CHARISSOUX	Denis	OFB	Directeur général délégué aux ressources	23/02/2021
CRESPIN	Rosalie	CNPMEM	Chargée de mission	18/02/2021
CUDENNEC	Annie	UBO/AMURE	Directrice-adjointe	03/02/2021
COQUIL	Thierry	MiMER/DAM	Directeur	25/02/2021
CUIF	Marion	IFREMER	Experte scientifique	26/02/2021
DANIEL	François	Cluster maritime	Responsable des relations institutionnelles	19/02/2021
DOUDET	Jacques	CRPMEM Bretagne	Secrétaire général	10/03/2021
DUBREUIL	Julien	CRPMEM Bretagne	Chargé de mission planification-environnement-EMR	10/03/2021
DURAND	Hermine	MTE/DGEC	Cheffe de bureau	27/01/2021
DUSART	Thierry	PREMAR Manche Est-Mer du Nord	Adjoint AEM	22/02/2021
DUTRIEUX	Philippe	PREMAR Manche Est-Mer du Nord	Préfet maritime	22/02/2021
DURON	Sophie-Dorothee	MTE/DEB	Adjointe à la sous directrice	03/03/2021
FABRE-PETON	Constance	MiMER/DAM/	Cheffe de bureau	25/02/2021
GEORGELIN	Anne	SER	Responsable éolien en mer	19/02/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GRANIER	Marie	MTE/DGEC	Juriste	27/01/2021
GUEGUEN-HALLOUET	Gaëlle	UBO/AMURE	Co-directrice master droit maritime	03/02/2021
HALL	Jean-Luc	CNPMEM	Délégué général	18/02/2021
HARB	Augustin	MINEFI/DLF	Adjoint cheffe de bureau A1	18/02/2021
JAUBERTIE	Anne	MINEFI/DG Trésor	Cheffe de bureau Politique sectorielle 3 économie des réseaux	16/03/2021
JORET	Fabien	MiMER/DAM	Mission flotte	25/02/2021
de LA BURGADE	Thierry	SG Mer	Conseiller	26/02/2021
LAIR	Christine	ANEL	Déléguée générale	02/03/2021
LAUTH	Damien	MINEFI/DLF	Adjoint au chef de bureau F1	18/02/2021
LECLERE	Anne-Sophie	ANEL	Déléguée générale	02/03/2021
LEGREGEOIS	Anne	SG Mer	Pôle économique et portuaire	26/02/2021
LEROY	Charlotte	RTE/Affaires maritimes	Responsable de pôle	19/03/2021
LE BOUSSE	Cédric	SER/EDF-EMR	Directeur EMR	19/02/2021
LE NEZET	Olivier	CRPMEM Bretagne	Président	10/03/2021
LE VISAGE	Christophe	SAS Mer et littoral	Expert associé	
MAIRE	Nicolas	PREMAR	Chef de bureau	22/02/2021
MARTINIE-COUSTY	Elodie	CESE/groupe environnement et nature	Présidente de groupe	23/02/2021
MARTY	Léa	IFREMER	coordonnatrice	26/02/2021
MONNIER	Mathieu	FEE	Adjoint au délégué général	08/03/2021
PELTIER	Michel	OFB	Délégué mer	23/02/2021
PETIT	Frédéric	FEE	Commission offshore	08/03/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ORTOLLAN	Didier	MAE	Sous-directeur	12/02/2021
PETIT	Brieuc	MINEFI/DB/ER	Adjoint au chef de bureau	09/03/2021
PICHARD	Laurent	MINEFI/DB/SD4	Sous-directeur	09/03/2021
QUENTEL	Armand	CRPMEM Bretagne	Référent environnement	10/03/2021
RAPIN	Jean-François	ANEL	Président	02/03/2021
RODOLPHE-MEROT	Catherine	MiMER/DAM	Cheffe de bureau	25/02/2021
ROESER	Diane	MAE	Cheffe de bureau	12/02/2021
ROESCH	Alexandre	SER	Délégué général	19/02/2021
De SAINT MARTIN	Gro	RTE	Directrice de programme	19/03/2021
SELLIER	Guillaume	DIRM NAMO	Directeur	09/03/2021
SORBE	Stéphane	MINEFI/DGT	Sous-directeur des politiques sectorielles	16/03/2021
THIBAUT	Olivier	MTE/DEB	Directeur	03/03/2021

6 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AEM	Action de l'État en mer
ANEL	Association nationale des élus du littoral
ASP	Agence de services et de paiement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CNPMEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
CRPMEM	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins
CROSS	Centre régional opérationnel de sauvetage et de secours
DAM	Direction des affaires maritimes
DB	Direction du budget
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGTrésor	Direction générale du trésor
DGT	Direction générale du travail
DIRM	Direction Interrégionale de la mer
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
EMR	Énergie marine renouvelable
ENR	Énergie renouvelable
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEE	France énergie électricité
IFER	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
IFREMER	Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer
ISPS	International Ship and Port Facility Security,
LTECV	Loi pour la transition écologique et la croissance verte
MAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MIMER	Ministère de la mer
MTE	Ministère de la transition écologique
NAMO	Nord Atlantique-Manche Ouest
OFB	Office français pour la biodiversité
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PREMAR	Préfecture maritime
SER	Syndicat des énergies renouvelables
SG Mer	Secrétariat général à la mer

TGAP	Taxe générale sur les entreprises de réseau
TMAS	Service d'assistance télé médicale
UBO	Université de Bretagne occidentale
ZEE	Zone économique exclusive

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)