



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



Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Inspection générale des affaires
maritimes

RAPPORT

Procédures de couverture des risques conchyliques

établi par

Jean Louis Besème
Ingénieur général du génie rural des eaux
et des forêts

Jean Michel Suche
Administrateur général des affaires maritimes

Dominique Defrance
Ingénieur général du génie rural, des eaux
et des forêts

Henri Legendre
Ingénieur général des ponts et chaussées

Juillet 2009

CGAAER n° 1830
CGEDD n° 006574-01

Table des matières

RESUME.....	3
1- LES LETTRES DE MISSION.....	5
2- DEROULEMENT DE LA PREMIERE PARTIE DE LA MISSION.....	7
3- DEROULEMENT DE LA DEUXIEME PARTIE DE LA MISSION.....	10
4- QUELQUES CARACTERISTIQUES DE LA CONCHYLICULTURE EN FRANCE.....	11
5- PRINCIPALES DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES.....	13
6- CADRE JURIDIQUE APPLICABLES A LA CONCHYLICULTURE.....	17
7- MISSION CONFIEE AU LABORATOIRE D'ECONOMIE DE L'UNIVERSITE DE NANTES	23
8- LES DIFFERENTES PROCEDURES DE COUVERTURE DES RISQUES ETUDIEES	25
9- LA DPA (Déduction pour aléas).....	26
10 -INTERVENTION D'OSEO.....	30
11- LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITES AGRICOLES (FNGCA).....	33
12 -LES ASSURANCES.....	38
13- LES FONDS MUTUALISES.....	46
14- LES MESURES PREVENTIVES.....	54
15- CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	60
ANNEXES.....	63
LETTRES DE MISSION.....	63
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	67
GLOSSAIRE.....	70
NOTE DE SYNTHÈSE PRÉSENTANT LE DISPOSITIF D'AIDE.....	71
MIS EN PLACE EN 2008.....	71
INDEMNITÉS VERSÉES PAR LE FGNCA.....	76
RÈGLEMENT 73/2009.....	77
SIMULATION FINANCIÈRE D'UN DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE AVEC UN PRINCIPE D'INDEMNISATION SUR LA VALEUR DE REMPLACEMENT DU STOCK DÉTRUIT.....	80

RESUME

Le Ministre d'État, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, et le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, ont demandé conjointement au CGEDD, au CGAAER et à l'IGAM le 29 mars 2009 de diligenter une mission visant à :

- réaliser une analyse des risques affectant les exploitations conchyliques et des dispositions prises par les professionnels de la conchyliculture pour y remédier.
- rechercher des mécanismes à même de venir en aide le moment venu à la profession en complément ou en substitution aux procédures existantes.

Cette commande faisait suite à la crise qui avait durement frappé, durant l'été 2008, l'ensemble des ostréiculteurs français, marquée par des mortalités massives de naissains et d'huîtres juvéniles.

Cette commande avait été précédée d'une lettre de mission adressée par le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche au CGAAER le 28 août 2008, portant sur :

- Le suivi du dispositif financier mis en place par le Gouvernement pour aider la filière à surmonter cette crise,
- La définition d'une stratégie globale de réensemencement ,
- Ainsi que sur la couverture du risque dans la profession ostréicole. Ce volet a été traité dans le cadre de la seconde mission.

Le présent rapport rend compte de façon synthétique du travail mené suite à la première lettre de mission, et aborde, de façon plus détaillée, les problématiques objet de la seconde lettre de mission.

La mission, qui a regretté l'absence de l'Inspection Générale des Finances qui aurait permis d'approfondir les investigations, confirme tout d'abord le rôle actuellement incontournable du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA) pour l'indemnisation des ostréiculteurs touchés par la crise (34 M€ apportés à 1900 ostréiculteurs), et ce en dépit des faiblesses du système que la lettre de mission avait soulignées, la principale étant le caractère très forfaitaire des indemnisations ne conduisant pas à responsabiliser les bénéficiaires.

Sous réserve de certaines dispositions (limitation du taux d'indemnisation, réajustement de l'assiette et des taux des cotisations, modalités de mise en œuvre harmonisées...), le FNGCA apparaît comme le dispositif d'assurance de base, dont l'ensemble des ostréiculteurs peuvent bénéficier.

La mission confirme les difficultés de mise en place de dispositifs assurantiels classiques compte tenu des spécificités du secteur, ce qui avait déjà été mentionné dans plusieurs rapports parlementaires ou d'inspection antérieurs.

La voie la plus prometteuse est celle des fonds mutualisés, mieux adaptée au risque sanitaire que les assurances ne savent pas couvrir. Il conviendrait par analogie avec l'article 71 du règlement 73/2009 issu du bilan de santé de la Politique Agricole Commune (règlement applicable à l'agriculture et non à la pêche et à la conchyliculture) de mettre en place un régime d'aides publiques sous forme de prise en charge partielle des cotisations. Cette disposition n'a pas été introduite dans l'OCM Pêche en cours de révision (et il ne semble pas que cela soit dans les intentions de la Commission). Par ailleurs cette OCM est moins dotée financièrement que l'OCM Agriculture. Il est toutefois proposé de s'inspirer de ce règlement, mais en recherchant les fonds publics plutôt du côté des collectivités que de l'Etat ou de l'Union Européenne. Pour éviter tout litige futur, il conviendrait toutefois de mentionner explicitement la possibilité pour la conchyliculture de constituer de tels fonds dans les textes nationaux et si possible communautaires en cours de révision. Le caractère obligatoire ou volontaire d'adhésion individuelle devra être tranché dans ce cadre.

Adossé éventuellement à une assurance, un tel fonds permettrait d'attribuer un complément d'indemnisation tout en incitant à des pratiques vertueuses dans la mesure où il s'appuierait sur un cahier des charges fixant les bonnes pratiques.

Ce n'est qu'une fois un tel fonds mutualisé bien établi, et suffisamment doté, que pourrait être envisagé le retrait de la conchyliculture des sinistres éligibles au FNGCA.

Il appartient maintenant au Comité National de la Conchyliculture (CNC), probablement avec l'appui de consultants spécialisés, de préparer le cahier des charges et de fixer les taux de cotisation, sachant qu'il serait souhaitable que l'Etat soit incitatif et puisse apporter une dotation initiale au capital du fonds sous forme d'une avance remboursable, ou en réaffectant la subvention attribuée au fonds de garantie de l'huître plate de Bretagne créé en 1984, dissout depuis sans avoir engagé son capital.

Le CNC pourrait alors lancer un appel d'offres pour choisir un assureur qui se verrait confier la gestion du fonds et qui pourrait proposer une assurance complémentaire à des conditions financièrement acceptables.

La mission a par ailleurs constaté que la Déduction pour aléas (DPA), telle que définie par les nouveaux textes, pouvait constituer un premier niveau d'assurance individuelle, mais qui ne pouvait bénéficier qu'à une catégorie d'entreprises imposées au réel et dégageant suffisamment de bénéfice les bonnes années. Quelques propositions complémentaires ont été formulées par la mission.

C'est donc bien une panoplie de dispositifs qu'il convient de prévoir, se combinant les uns aux autres, et susceptible de jouer le rôle de filet de sécurité.

Il n'en demeure pas moins que l'ostréiculture, encore plus que l'agriculture, est par essence une activité à risque, du fait de son exposition à de multiples agressions d'ordre climatique, sanitaire et anthropique, et aucun mécanisme ne permettra d'assurer la viabilité d'entreprises en cas de mortalités successives telles que celles de l'été 2008.

C'est la raison pour laquelle il convient en priorité de mettre en œuvre sans tarder toutes les mesures préventives qui permettent de diminuer l'aléa ou la vulnérabilité. Cela passe par de la recherche scientifique (souches résistantes...), par de la connaissance des milieux (réseaux de surveillance...), par une réduction des pollutions rejetées par les fleuves ou venant du large, ainsi que par une meilleure maîtrise de l'espace littoral, notamment de son urbanisation.

Si la profession a un rôle important à jouer, notamment pour améliorer ses pratiques (densité, transferts...), c'est bien l'ensemble de la société qui est interpellée. Celle-ci s'est fortement mobilisée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et du Grenelle de la Mer. Il convient maintenant de mettre en œuvre les mesures annoncées.

1- LES LETTRES DE MISSION

Les mortalités de naissain et d'huîtres juvéniles constatées durant l'été 2008 sur une grande partie du littoral métropolitain ont été le point de départ de la mission d'abord confiée au CGAAER puis étendue au CGEDD et à l'IGAM.

1.1- La lettre de mission du 28 août 2008

Le Vice Président du CGAAER a été saisi par lettre du 28 août 2008 du Ministre de la l'Agriculture et de la Pêche (lettre joint en annexe) d'une demande portant sur 3 points :

1° Assurer sur le terrain une gestion harmonisée du dispositif financier mis en place par le gouvernement pour aider la filière à surmonter cette situation difficile.

Ce dispositif comprenait l'intervention du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) qui devait faire l'objet d'une attention particulière, des aides d'urgence du Fonds d'allègement des charges (FAC), des remises de redevances domaniales et des reports de cotisations salariales et patronales.

2° Participer à la définition d'une stratégie globale de réensemencement pour compenser les fortes pertes de naissains et d'huîtres juvéniles. L'objectif essentiel était de faciliter le dialogue entre les différents acteurs professionnels (éclosoirs, naisseurs, producteurs d'huîtres) afin de parvenir à un accord entre ces familles.

3° Engager une réflexion sur le thème de la couverture du risque dans la profession ostréicole, et ce conjointement avec l'Inspection des Finances.

Le missionnaire désigné au sein du CGAAER s'est attaché dans un premier temps à répondre aux 2 premières demandes du Ministre qui avaient un caractère d'urgence.

Des réunions avec le Cabinet du Ministre ont permis de préciser les attentes, les priorités, et de rendre compte périodiquement de l'avancement de la mission qui avait démarré par des déplacements sur le terrain pour rencontrer, après information des Préfets, l'ensemble des présidents de sections régionales, réunions auxquelles participaient généralement des membres des bureaux, les collaborateurs des sections régionales ainsi que des services de l'Etat (Affaires Maritimes et DDAF).

Un compte-rendu de cette partie de la mission est fait ci-dessous.

1.2- La lettre de mission du 19 mars 2009

Le dernier volet de la mission a été engagé dès que l'équipe de missionnaires a pu être constituée, et ce sur la base d'une deuxième lettre de mission datée du 19 mars 2009, et cosignée du Ministre de l'agriculture et de la pêche et du Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'indication initiale visant à associer l'Inspection Générale des Finances n'a pas été confirmée, ce que la mission a regretté. L'IGAM et le CGEDD ont par contre été sollicités pour désigner chacun un missionnaire.

Un second missionnaire a par ailleurs été désigné au sein du CGAAER pour renforcer l'équipe ainsi composée de quatre Ingénieurs généraux et administrateurs généraux.

Dans cette lettre du 19 mars 2009 (joint en annexe), les Ministres, considérant que le régime des calamités agricoles avait montré ses limites, définissaient 2 axes de travail à savoir :

- une analyse du risque et des dispositions prises par les professionnels eux mêmes,
- la recherche de mécanismes à même de venir en aide le moment venu à la profession en complément ou en substitution aux procédures existantes.

Il était en conséquence proposé de conduire cette démarche en 2 temps :

- une première étape consistant à établir une typologie des risques, des procédures susceptibles d'être activées, par référence notamment au secteur agricole, complété par l'identification des mesures préventives pertinentes ;
- une seconde étape visant à étudier la faisabilité des mécanismes proposés, eu égard notamment aux règles communautaires et nationales applicables au secteur.

2- DEROULEMENT DE LA PREMIERE PARTIE DE LA MISSION

Un comité national de suivi des mortalités ostréicoles, regroupant les professionnels, IFREMER et les services du Ministère concernés, a été mis en place par le ministre de l'Agriculture et a tenu sa première réunion dès le 25 juillet 2008.

Les mesures décidées pour identifier la cause du sinistre, prévenir le risque zoosanitaire, procéder au réensemencement..., qui impliquaient essentiellement IFREMER, la DGAL et la DPMA, ne font pas partie de la mission confiée au CGAAER et ne sont donc pas présentées dans le présent rapport même si le missionnaire a participé à plusieurs réunions sur ce sujet qui était bien entendu la priorité des professionnels.

Une première estimation des pertes faisait état de 13 milliards de naissains d'huîtres correspondant à des investissements de l'ordre de 128 M€ pour les entreprises. Les mesures financières envisagées avaient été présentées par le Ministre qui avait en outre demandé aux préfets de mettre en place des cellules départementales de suivi.

Par la suite, ce comité s'est réuni à 2 reprises, le 20 août, et le 23 septembre 2008. Enfin le Ministre reçu les professionnels le 12 décembre 2008 pour faire un point sur la situation et la mise en œuvre des mesures décidées. A cette occasion le président du CNC s'est félicité de la forte mobilisation des services, tout en rappelant des revendications qui n'ont pu par la suite être satisfaites (allongement de la durée des prêts et dégrèvement de cotisations sociales).

2.1- Mise en œuvre des mesures financières

Le dispositif financier mis en place en urgence par le gouvernement pour venir en aide aux professionnels sinistrés est résumé dans une note de synthèse datée du 26 septembre 2009 et largement diffusé (note jointe en annexe).

Les enveloppes financières débloquées ont été respectivement de :

- 2,5 M€ correspondant à environ 47,5 M€ de réalisation de prêts de trésorerie,
- 2,5 M€ au titre du fonds d'allègement des charges,
- une première enveloppe de 6 M€ pour le versement d'acomptes au titre du FNGCA auxquels s'ajoutaient :
 - des reports de cotisation sociale (ENIM et MSA),
 - des remises de redevances domaniales (à hauteur de 2 M€)

La principale mesure concernait la mise en œuvre du FNGCA :

Les préfets ont été sollicités pour faire remonter très rapidement à Paris les dossiers de demande de reconnaissance sur la base des conclusions des commissions d'enquête.

A la demande de la profession, le Ministre a accepté d'unifier les barèmes départementaux.

Le comité national de l'assurance en agriculture s'est réuni le 14 octobre 2008.

Un avis favorable a été donné aux demandes de reconnaissance de 13 départements.

Compte tenu du caractère exceptionnel du dossier, le taux d'indemnisation a été porté de 12% à 20%.

Sur la base d'un montant de dommages réévalué à près de 192 M€, le montant provisoire des indemnisations se montait à environ 37,9 M€, un acompte de 30% devant être versé aux ostréiculteurs dès le dépôt des dossiers reconnus éligibles.

Le solde a pu être versé rapidement à l'issue d'une seconde réunion du comité national de l'assurance en agriculture tenue le 5 mars 2009.

Un dispositif de suivi a été mis en place par les directions d'administration centrales en lien avec les services déconcentrés, et le versement de ces aides a pu être effectué dans des délais très rapides.

La situation des paiements du FNGCA au 15 juin 2009 est récapitulée dans le tableau joint en annexe.

Le montant des dommages a été ajusté légèrement à la baisse, passant de 193 M€ à 172 M€, le montant des indemnisations passe en conséquence de 37,9 M€ à 34,442 M€.

Le nombre de dossiers éligibles a été de 1919.

Le principal département bénéficiaire a été la Charente-Maritime avec 11,7 M€, suivi de 3 départements dont le montant des indemnisations était compris entre 3 et 6 M€ (dans l'ordre Morbihan, Vendée et Manche)

Le montant des indemnisations par dossier se situe en moyenne à 17.947 €, mais les écarts sont très importants.

La fourchette se situe entre 36.515 € pour la Manche (suivi du Calvados, puis Morbihan), et 4.824 € pour l'Aude (le département des Landes à 3.367 € étant peu significatif compte tenu du faible nombre de dossiers éligibles)

Le type d'exploitation, l'âge du naissain et des juvéniles indemnisés peuvent contribuer à expliquer ces écarts.

Ces montants sont donc en nette augmentation par rapport aux premières estimations. Les causes en sont sans doute multiples, mais il est probable que le choix d'un barème national unique a eu un effet inflationniste en harmonisant « par le haut » plusieurs barèmes départementaux et en introduisant dans le barème des catégories supplémentaires d'animaux mieux indemnisés.

La DGPAAT et la DPMA, avec quelques services départementaux représentatifs, ont tiré le bilan de cette campagne lors d'une réunion le 18 juin 2009. Il a été décidé d'ajuster le barème d'indemnisation. Par ailleurs une méthodologie a été définie pour l'évaluation des pertes sur la base de rendements appréhendés par différentes méthodes, pertes dont sera soustraite la mortalité naturelle considérée comme « normale ». Enfin, les justificatifs à fournir ont été précisés.

Il est à noter que les prêts bonifiés n'ont intéressé que modérément les ostréiculteurs qui auraient souhaité une durée de remboursement plus longue (3 ans au lieu de 2 correspondant à la durée du cycle de production). Seuls 333 dossier ont été retenus, correspondant à une bonification d'intérêts de 441.219 €.

2.2- Stratégie de réensemencement

Les fortes mortalités de naissains et d'huîtres juvéniles ont provoqué la quasi disparition d'une classe d'âge, qui ne pouvait être compensée que par un réensemencement exceptionnel, même si cela ne permettait pas de rétablir la pyramide des âges initiale (il aurait fallu pour cela regarnir les parcs avec des huîtres du même âge, ce qui n'était bien entendu pas possible).

La crainte des ostréiculteurs était donc de manquer de naissain naturel et de devoir faire appel massivement à du naissain d'écloserie dès que l'autorisation de réensemencement aurait été donnée (à l'issue d'un suivi de poches test).

Deux questions se posaient alors :

- une juste répartition de ce naissain entre tous les ostréiculteurs (crainte que les écloserieurs ne privilégient leur clientèle habituelle),
- maîtrise des prix de commercialisation.

Les relations entre les responsables du CNC et les écloserieurs (au nombre de 5 pour les principaux) s'étant tendues (les écloserieurs étant accusés d'être responsables de la crise du fait de la commercialisation de naissain contaminé), il était attendu du missionnaire une action de médiation.

Par ailleurs les responsables professionnels escomptaient une aide financière supplémentaire des pouvoirs publics pour les aider à procéder aux achats de naissain et avaient commencé à élaborer une stratégie collective de réensemencement portée par l'OP « Mer » et aidée financièrement par le FEP au titre de l'article 37.

La situation a très sensiblement évolué au fil des semaines, la production de naissain naturel ayant en définitive été satisfaisante, bien que tardive, ce qui rendait moins nécessaire le recours massif à du naissain d'écloserie.

Les griefs des ostréiculteurs vis-à-vis des écloserieurs ne se sont pas apaisés pour autant, la responsabilité des naissains d'huîtres triploïdes dans les mortalités étant alors mise en avant par les ostréiculteurs.

Le relais a été pris par les services compétents du Ministère de l'Agriculture, à savoir : contrôle des écloseries par la DGAL, expertise scientifique sur les risques encourus du fait de l'introduction d'huîtres triploïdes confiée à 4 chercheurs indépendants sous la coordination de Bernard Chevassus au Louis (rapport disponible sur l'Internet du MAP).

La mise en œuvre très rapide du plan de soutien gouvernemental a enfin permis aux professionnels de disposer de suffisamment d'argent frais pour faire face à l'achat de naissain sans recourir à d'autres mécanismes (aides du FEP....), dont l'obtention aurait de plus été très difficile, ce qui a contribué à faire baisser la tension.

Le missionnaire a participé à toutes les réunions sur ce sujet notamment au sein du CNC, mais cette partie de la mission n'a pas eu en définitive de suite directe, ce projet ayant été abandonné.

3- DEROULEMENT DE LA DEUXIEME PARTIE DE LA MISSION

Une réunion avec les Directions des administrations centrales concernées et les 2 Cabinets s'est tenue le 20 avril 2009 et a permis de préciser les attentes et la démarche.

Plusieurs réunions se sont par ailleurs tenues avec les responsables ostréicoles, au CNC et en province avec la section régionale Pays de la Loire.

Des contacts ont été pris notamment avec les services d'administration centrale les plus concernés, les principales compagnies d'assurance, la CCR, OSEO, des Centres de gestion.. (voir en annexe la liste des personnes rencontrées).

La participation de l'Inspection Générale des Finances à la mission, initialement envisagée, mais en définitive non confirmée, aurait permis d'enrichir les contacts, notamment avec la sous direction des assurances du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi qui n'a pas été rencontrée. (Mais la mission a rencontré des représentants du bureau des assurances au MAP).

Il a été procédé à cette occasion à une analyse des textes de base organisant la profession conchylicole de façon à préciser les mécanismes européens et nationaux en vigueur ou projetés et susceptibles d'être mis en œuvre pour répondre aux attentes. Cette analyse est développée dans le chapitre suivant.

La mission s'est également appuyée sur les travaux déjà menés par le Laboratoire d'Économie de Nantes (LEN) de l'Université de Nantes pour le compte de l'observatoire des pêches et des cultures marines de l'Association du Grand Littoral Atlantique (AGLIA).

Cette étude, non achevée bien que suspendue depuis la crise, a consisté à identifier l'ensemble des risques encourus par le secteur conchylicole, et l'énumération des mécanismes de couverture propres à chaque risque par analogie à des situations dans des secteurs proches.

Pour les risques liés au milieu de production, le LEN a identifié 6 mécanismes principaux :

- assurance mortalité cheptel,
- assurance risques climatiques,
- assurance multirisque mytilicole,
- déduction fiscale pour aléas,
- mécanismes de stabilisation du revenu,
- mécanismes de gestion de crise,

et a recensé les obstacles spécifiques à la mise en œuvre de ces mécanismes.

Les professionnels sont partie prenante à cette étude très intéressante, mais qui est, à ce stade restée au niveau des principes et n'a pas débouché pour le moment sur des suites concrètes et opérationnelles, la conclusion étant que « la participation de l'État et des collectivités territoriales est un atout dans la démarche » ce qui paraît une évidence.

Une réunion de travail a été organisée à l'initiative de la mission avec la Section Régionale Conchylicole Pays de la Loire le 4 mai 2009. Les présidents des SRC, ont enfin été réunis en présence de la DPMA le 5 juin 2009 pour une présentation rapide et un recueil de leurs réactions permettant de finaliser les propositions des missionnaires (Une rencontre supplémentaire entre le coordonnateur et le président du CNC ayant eu lieu le 11 juin 2009).

4- QUELQUES CARACTERISTIQUES DE LA CONCHYLICULTURE EN FRANCE

La conchyliculture regroupe les élevages de moules (mytiliculture) et d'huîtres (ostréiculture). Seule cette dernière production sera développée dans la suite du rapport.

Sans faire une présentation complète de l'ostréiculture, il convient d'insister sur quelques spécificités qui expliquent en partie les crises qu'elle traverse régulièrement.

L'ostréiculture est présente, souvent de longue date, partout en métropole, y compris en Corse. Elle est très souvent implantée dans des zones d'estuaires où la nourriture est abondante et les eaux salées mélangées aux eaux douces (condition pour permettre la reproduction, mais parfois difficilement satisfaite en raison de débits d'étiage des fleuves trop faibles).

Les techniques d'élevage sont variées, soit sur estran, soit en pleine eau (ce qui est bien entendu toujours le cas en Méditerranée).

La culture peut se faire à plat à même le sol, ou dans des poches disposées sur des tables.

En Méditerranée, les huîtres sont fixées sur des cordes suspendues à des tables. Ces différentes pratiques présentent des ratios technico-économiques très variables de l'une à l'autre. Il est certain que l'élevage à plat en eau profonde rend difficile, voire impossible, tout contrôle et toute maîtrise de la production.

Cet élevage, que l'on peut qualifier d'extensif, se pratique en milieu ouvert. Il en résulte que l'éleveur ne maîtrise pas les caractéristiques de son environnement (température, salinité, courantologie....)

Les élevages sont par ailleurs soumis à des agressions diverses, tempêtes, pollutions venant du continent ou du large, présence de germes pathogènes...

L'éleveur n'est enfin pas propriétaire de ses « champs » qui se situent sur le domaine public maritime, et dont il est seulement concessionnaire avec la difficulté de ne pas pouvoir inscrire la valeur réelle du fonds dans son bilan (décret du 22 mars 1983 en cours de révision).

Le cheptel est souvent mal connu, les pertes sont difficiles à évaluer avec précision, et sont souvent chroniques (taux de perte considéré comme naturel au tour de 20%).

La reproduction est soit naturelle, à condition que les facteurs ambiants (température, salinité...) soient favorables (principalement en Atlantique, les 2 bassins les plus concernés étant ceux d'Arcachon et de Marennes Oléron), mais se décalant vers le nord jusque dans la rade de Brest, soit artificielle dans des écloséries (localisées essentiellement en Normandie et en Vendée).

Si la période de reproduction est cyclique pour le naissain naturel (généralement début de l'été), elle est artificiellement étalée sur l'année pour le naissain d'écloserie.

Le cycle de production de l'huître est long, de 2 ans dans les meilleures conditions (en Méditerranée), à 3 ou 4 ans en Atlantique et Manche.

L'ensemble du cycle de production (reproduction, croissance) peut s'effectuer sur un seul site, mais il est très souvent fractionné entre plusieurs sites pour tirer le meilleur parti possible des potentialités locales (conditions hydro-climatiques, abondance de la nourriture...) et aussi de la réputation de certains bassins de production qui permettent d'obtenir une plus value commerciale. Ceci explique les nombreux transferts et les inconvénients qui en résultent (difficulté de traçabilité, accroissement des risques par transfert de maladies...), et ce en dépit des efforts faits par l'administration de contrôle et la profession.

Les ostréiculteurs sont regroupés au sein de sections régionales de la conchyliculture – SRC - (au nombre de 7) et d'un comité national de la conchyliculture – CNC -.

Se côtoient de nombreuses petites exploitations familiales, et quelques entreprises plus importantes généralement diversifiées (production et commercialisation), la répartition étant variable suivant les bassins (petites exploitations nombreuses en Méditerranée, dans le bassin de Marennes Oléron.) et entreprises plus importantes en Normandie et Bretagne par exemple.

Il est à souligner que la profession ne dispose pas de centre technique en propre comme cela est souvent le cas en agriculture. Elle s'appuie sur IFREMER qui fait à la fois de la recherche et de l'appui technique. Les relations entre IFREMER et la profession se sont dégradées au fil du temps pour devenir difficiles.

Sur le plan administratif, l'ostréiculture est également à la charnière entre le terrestre et le maritime et est tantôt considérée comme une production agricole (par le code rural), tantôt rattachée au secteur de la pêche (OCM pêche, lignes directrices sur la pêche et l'aquaculture). C'est ainsi que les professionnels sont soit affiliés à l'ENIM (personnel embarqué) soit à la MSA (personnel travaillant à terre).

Les procédures mises en œuvre en cas de crise sont gérées au niveau ministériel à la fois par la DGPAAT et par la DPMA.

Au niveau local, la DDAF (ou DDEA) est en charge de nombreuses procédures (FNGCA, FAC) mais connaît assez mal la profession dont l'interlocuteur privilégié est la direction départementale des Affaires Maritimes (service des cultures marines). Mais ceci devrait évoluer prochainement du fait de la réorganisation des services départementaux (circulaire du Premier Ministre en date du 15 juin 2009).

5- PRINCIPALES DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES

5.1- Rappel sur les obligations déclaratives, les textes applicables et les perspectives

Le décret du 22 mars 1983 sur les autorisations d'exploitation de cultures marines, pierre angulaire du régime d'occupation du domaine public maritime et donc de l'activité conchylicole, prévoit bien une obligation annuelle de déclaration aux services des affaires maritimes des principales données de la production par le concessionnaire. Toutefois, outre le fait que cette obligation est loin d'être appliquée partout avec la même diligence tant de la part des concessionnaires que des services de l'administration, il faut bien reconnaître que la sanction prévue (retrait d'autorisation) est impraticable et surtout qu'elle pâtit de la différence opérée entre le concessionnaire, seul reconnu par les textes sur la domanialité, et la notion d'entreprise telle qu'elle s'impose dans une approche économique et financière ou statistique.

La réforme du décret actuellement en cours devrait cependant faire progresser le dispositif.

Si les groupements de gestion agréés au plan fiscal ont une obligation de communication à l'administration des principales données agrégées résultant de leurs activités de traitement des comptabilités des entreprises, il faut bien admettre que cette obligation est soit inappliquée, soit mise en œuvre avec trop peu de détails dans la caractérisation des données fournies. Les chiffres communiqués sont le résultat de moyennes entre des entreprises très différentes, avec des écarts très importants.

La mission a été amenée à utiliser les informations disponibles, notamment les chiffres communiqués par le groupement de gestion NAUTIL.

Les principales données économiques de la conchyliculture sont celles issues du recensement de 2001 conduit par la DPMA et le SCEES (cf. Agreste Cahiers n°1 février 2005).

Certains résultats du recensement 2002 ont été mis à jour, à partir des données remontées de l'enquête statistique annuelle 2006 (enquête conduite par courrier et visant l'exhaustivité des entreprises, mais le taux de retour des réponses se révèle moyen).

L'enquête annuelle 2007 est en cours d'achèvement.

Un nouveau recensement est envisagé pour la conchyliculture en 2011 ou 2012, avec l'objectif de prendre en compte des données complémentaires notamment sur les principaux agrégats micro économiques des entreprises (CA, EBE, niveau d'investissement,...).

D'ores et déjà toutefois, l'enquête annuelle pour 2008 sera renouvelée et étoffée (intégration des éléments du CA par ex.) pour tenir compte du nouveau règlement de l'UE de 2008 entrant en application (Règlement CE n° 762/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008).

Afin de répondre aux obligations d'un autre règlement communautaire fixant le cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche (Règlement CE du Conseil n°199/2008 du 25 février 2008 dit DCR pour « Data Collection Regulation »), les services de la DPMA seront conduits également à approfondir et détailler les informations économiques à recueillir auprès des entreprises conchylicoles ou leurs centres de gestion.

Pour conclure sur ce point, il est clair que les données économiques et financières sur la filière conchylicole en France sont incomplètes, partielles et non exhaustives, obligeant les pouvoirs publics et les autres parties concernées à des approximations ou des études ponctuelles.

Toutefois, la situation devrait progressivement s'améliorer, avec la mise en œuvre de nouveaux outils répondant aux exigences croissantes de Bruxelles en matière d'information statistique.

5.2- Les données du recensement 2001 actualisées par l'enquête annuelle 2006

Réalisé en avril et mai 2002, le premier recensement porte sur l'activité 2001 du secteur (sauf le captage de naissain qui se rattache à l'année 2000).

Les principaux chiffres de ce recensement sont présentés dans le tableau ci après, avec les mises à jour apportées, le cas échéant, par l'enquête annuelle 2006.

<u>Nature des données</u>	<u>Chiffres 2001</u>	<u>Mise à jour enquête 2006</u>
Nombre d'entreprises	3.751	3.244
Nombre d'emplois (en ETP)	10.407	9.887
Emploi moyen par entreprise	2,8	3,0
Superficies exploitées (en ha)	19.806	18.191
<i>dont huîtres</i>	66%	
<i>dont moules</i>	21%	
Production huîtres vendue	109.044 t.	112.677 t.
Production moules vendue	73.218 t.	72.698 t.
Autres coquillages	3.600 t.	3.778 t.
Commerce extérieur (en valeur)	- 56 Meuros	
dont huîtres	+ 15,3 Meuros	
dont moules	- 71,5 Meuros	
Forme des entreprises		
<i>dont entreprises individuelles</i>	78%	73%
<i>dont entreprises en sociétés</i>	22%	27%
Régime fiscal		
<i>Dont forfait collectif</i>	40%	
<i>Dont réel normal</i>	23%	
<i>Dont réel simplifié</i>	29%	
Part des entreprises effectuant de l'expédition	80%	

Le commerce extérieur est, en valeur, assez largement déficitaire (les exportations en valeur sont beaucoup moins importantes que les importations) sauf sur les huîtres où nous exportons plus que nous importons.

Le recensement 2001 est riche en informations sur les techniques d'élevage, la structure de l'emploi, la pyramide des âges, la nature des productions, etc. ; en revanche, il ne fournit aucune indication sur les principaux agrégats des entreprises, ni au plan microéconomique, ni au plan macroéconomique (chiffres d'affaires, EBE, résultats, endettement, investissement).

5.3- Les éléments d'appréciation de la situation financière des entreprises

5.31- Les données du Bassin d'Arcachon 2004-2006.

La mission a pu utiliser les données rassemblées et analysées dans le cadre du projet d'observatoire socio-économique et technico-environnemental de la filière ostréicole sur le Bassin d'Arcachon pour les années 2004 à 2006, conduit par la SRC avec l'appui de l'Etat, du Conseil régional, du Conseil général et du Centre de gestion et de comptabilité.

Trois types d'indicateurs ont été utilisés :

- des indicateurs économiques : chiffres d'affaires par type de produits, investissements, valeur des stocks, valeur ajoutée et excédent brut d'exploitation, etc.
- des indicateurs sociaux : nombre d'emplois, nombre d'employeurs et statut des exploitations, âge des exploitants, nombre de jeunes en formation,
- des indicateurs technico-environnementaux : nombre de concessions et surfaces concédées, prix moyen des transactions en substitution, surface globale utilisée, type et nombre de collecteurs, etc.

A partir des 350 entreprises considérées comme actives dans le Bassin d'Arcachon, il a été constitué par tirage au sort aléatoire un échantillon représentatif de 60 entreprises, qui a lui même été scindé en trois groupes :

- classe A : les « petites entreprises », dont le CA est inférieur à 72.322 euros HT (seuil du forfait agricole) ;
- classe B : les « entreprises moyennes », dont le CA est compris entre 72.323 euros HT et 331.753 euros HT, seuil de passage du réel simplifié au réel normal ;
- classe C : les « entreprises importantes », dont le CA est supérieur à 331.753 euros HT.

L'évolution sur les trois années 2004-2006 des principales données économiques et financières des entreprises de l'échantillon peut se présenter dans le tableau suivant.

Données	Catégories	2004	2005	2006
Chiffres d'affaires (en k€)	Global	134,2	143,2	124,5
	Dont classe A	51,1	53,9	49,9
	Dont classe B	132,5	138,6	124
	Dont classe C	450,3	491	405,8
Investissements bruts	global	30,5	22	22,8
Valeur des stocks	global	65,5	69,7	76
Valeur ajoutée	Global	75,9	75,4	57
EBE corrigé ¹	Global	23,2	19,3	27,4
	Dont classe A	-1,8	-3,6	12,9
	Dont classe B	34,2	21,5	29,4
	Dont classe C	87	99	76,2

A l'évidence, seules les entreprises de la classe C dégagent des recettes d'un niveau suffisant pour éventuellement faire appel à la formule de la DPA (détaillée plus loin).

¹ Retraitement des EBE des entreprises individuelles pour y intégrer la rémunération des exploitants + la rémunération de la MO familiale comme dans les entreprises en sociétés ; à signaler pour 2006, le versement d'indemnités de calamités agricoles.

5.32- Les données NAUTIL, membre des CER France

Les données synthétiques communiquées par le réseau NAUTIL sur les 4 années 2005-2008 couvrent un échantillon de 66 entreprises, parmi les 1.200 clientes des groupements de gestion membres du réseau.

Elles font apparaître des résultats assez comparables en moyenne à ceux d’Arcachon, sans fournir toutefois de détails sur les écarts existant selon la taille des entreprises. Le résultat courant (entre 25 et 35.000 euros), et la capacité d’autofinancement (5 à 10.000 euros) pour des EBE de l’ordre de 50.000 euros, se situent à des niveaux insuffisamment élevés pour rendre vraiment attractive la formule de la DPA. Toutefois, cette appréciation est à nuancer car ces moyennes peuvent cacher des écarts importants selon la taille des entreprises.

6- CADRE JURIDIQUE APPLICABLES A LA CONCHYLICULTURE

6.1-Base réglementaire communautaire:

6.11- le règlement du Conseil de l'UE n°104/2000

Les secteurs de la pêche et de l'aquaculture font l'objet d'une organisation de marché fondée par le règlement 104/2000 du conseil du 17 décembre 1999. Cette OCM classique de type agricole, est calquée sur le modèle ancien de l'OCM des fruits et légumes d'avant les réformes de 1996 et 2007 (règlement 2200/96 et 1182/2007 du Conseil).

La filière économique est structurée autour :

- d'Organisations de Producteurs et d'Associations d'Organisations de producteurs qui offrent une possibilité aux exploitations conchyliques de mettre en œuvre des stratégies de production et de commercialisation communes sans enfreindre le droit de la concurrence. Outre la possibilité pour une OP d'imposer à ses adhérents ses décisions adoptées « démocratiquement », elle peut demander aux pouvoirs publics d'étendre ses règles aux producteurs non adhérents dans la zone où elle est représentative. Toutefois par rapport à ses « sœurs » agricoles cette OCM est faiblement dotée (environ 13 M€/an pour l'UE dont 3 pour la France), de plus l'aquaculture est exclue des mesures d'intervention, principalement de marché (retrait/report), réservées à la pêche. Ceci peut expliquer que les 5 OP conchyliques dotées de peu de moyens et sans mesures d'intervention ne sont pas majoritaires en France.

- d'une interprofession qui doit se constituer sur la base d'une association volontaire entre les familles professionnelles représentatives de la production, de la commercialisation et de la distribution, que l'Etat membre peut reconnaître après accord de la Commission. Cette interprofession est compétente pour conclure des accords de filière dans un registre assez vaste de mesures mais avec une interdiction expresse dans le domaine des prix.

La couverture des risques, une compétence non reconnue dans l'OCM :

Le règlement 104/2000 portant OCM pour la pêche ne prévoit pas explicitement la couverture des aléas et risques dans les missions des OP et interprofessions mais ce type d'action ne serait probablement pas étranger à l'objet général de l'OCM dans la mesure où il est par ailleurs autorisé sous réserve d'une déclaration à la commission au titre des aides d'État.

Actuellement, l'extension de règles relative à la couverture des risques à tous les producteurs n'entre pas dans le champ limité des extensions prévues au règlement OCM pêche.

6.12- Le Fonds européen pour la pêche (FEP)

Le FEP, qui est un fonds européen à enveloppe limitée et cofinancé par l'Etat membre, comporte deux modes d'intervention relatifs aux risques en aquaculture, mais très restrictifs car limités aux seuls cas d'exposition de la santé humaine ou d'intérêt pour la protection sanitaire des cheptels selon une liste établie de maladies :

- L'article 31 : « mesures aquacoles, fermeture pour mesures de santé publique »

Le FEP peut contribuer aux indemnités d'arrêt temporaire des activités de récolte des mollusques d'élevage accordées aux conchyliculteurs. Ces indemnités peuvent être octroyées lorsque la contamination des mollusques due à la prolifération de plancton producteur de toxines ou la présence de plancton contenant des biotoxines imposent, aux fins de protection de la santé publique, la suspension de la récolte et de la commercialisation:

- pendant plus de quatre mois consécutifs, ou
- lorsque le préjudice subi à la suite de la suspension de la récolte représente plus de 35 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise concernée, calculé sur la base de son chiffre d'affaires moyen pendant les trois années précédentes.

La durée maximale d'octroi des indemnités est de douze mois sur l'ensemble de la période de programmation (2007-2013).

- L'article 32 : « mesures de santé animale »

Le FEP peut contribuer au financement du contrôle et de l'éradication des maladies en aquaculture au titre de la décision 90/424/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire.

6.13- Notification des aides

En application du règlement (CE) n°875/2007 de la Commission du 24 juillet 2007 l'aide de minimis est plafonnée à 30 000 € par entreprise pour la pêche et l'aquaculture par période glissante de 3 ans (ce plafond n'est que de 7500 € en agriculture).

D'éventuelles mesures de soutien de l'aquaculture passent par des aides nationales ou régionales à notifier ou à communiquer à la Commission. Les lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ont été définies par décision de la Commission 2008/C 84/06.

Les mesures constituant une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, si elles sont financées directement ou indirectement par les ressources budgétaires des autorités publiques (nationales, régionales ou par d'autres ressources publiques) doivent être notifiées à la Commission. Sont, par exemple, à considérer comme des aides les transferts en capital, les prêts à taux réduit, les bonifications d'intérêt, certaines participations publiques dans le capital des entreprises, les aides financées par des ressources provenant de charges affectées ou de taxes parafiscales, ainsi que les aides octroyées sous forme de garantie d'État sur des prêts bancaires et sous forme de réduction ou d'exemption de taxes ou d'impôts, y compris les amortissements accélérés et la réduction des charges sociales.

Une aide accordée en faveur d'opérations que le bénéficiaire a déjà commencé à mettre en œuvre ou en faveur d'activités que le bénéficiaire entreprendrait aux conditions normales du marché, ne peuvent être considérées comme contenant un élément incitatif ni comme étant compatibles avec le marché commun. « Ce principe ne s'applique pas aux aides qui revêtent un caractère compensatoire, comme les aides destinées à remédier aux dommages causés par les catastrophes naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ».

Les régimes d'aide doivent avoir une durée maximale de 10 ans. Ainsi, si un fonds était constitué avec une aide publique il devrait être notifié et l'accord communautaire éventuel couvrirait une période d'au plus 10 ans.

Conformément à l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, les aides destinées à remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles ou par d'autres événements extraordinaires sont considérées comme étant compatibles avec le marché commun. Lorsque l'existence d'une catastrophe naturelle ou d'un autre événement extraordinaire a été dûment établie, une aide pouvant représenter jusqu'à 100 % du coût de la réparation des dommages matériels subis est autorisée.

Tout phénomène météorologique défavorable ne peut pas être considéré comme une catastrophe naturelle ou un événement extraordinaire. Toutefois, une aide allant jusqu'à 100 % pour compenser les dommages causés par des conditions météorologiques défavorables peut être jugée compatible avec le marché commun si le niveau des dommages causés par l'événement en question atteint le seuil de 30 % du chiffre d'affaires annuel moyen de l'entreprise concernée durant les trois années précédentes.

Le montant de l'indemnisation doit être calculé séparément pour chaque bénéficiaire. Toute surcompensation doit être évitée. Les montants perçus au titre d'une assurance ainsi que les frais entrepreneuriaux habituels qui n'ont pas été engagés par le bénéficiaire doivent être déduits. Les dommages qui pourraient être couverts par un contrat d'assurance commercial ordinaire ou qui correspondent au risque normal de l'entreprise n'ouvrent pas droit à des mesures d'aide. Afin d'éviter une surcompensation, le dédommagement doit être calculé séparément pour chaque bénéficiaire. Si le régime d'aide notifié ne prévoit pas une telle méthode, l'État membre doit en donner clairement les raisons. Les aides à ce titre doivent être notifiées à la Commission dans un délai d'un an après l'événement auquel elles sont liées.

Le présent règlement s'applique aux aides octroyées aux entreprises du secteur de la pêche, à l'exception des aides dont le montant est fixé en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché, des aides en faveur d'activités liées à l'exportation, c'est-à-dire les aides directement liées aux quantités exportées, des aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés. Les aides accordées à des entreprises en difficulté sont exclues.

Un Etat membre peut donc en principe financer des mesures de compensation des conséquences d'aléas naturels ou sanitaires par des aides *de minimis* mais il n'est pas opportun d'obérer cette enveloppe glissante sur 3 ans utile à bien d'autres circonstances puisqu'une perte importante de production est notifiable selon les lignes directrices communautaires rappelées ci-dessus.

En conclusion de cette présentation des aides d'Etat admissibles pour le secteur de la pêche, on remarquera que les décisions communautaires visent expressément des mesures de réparation des conséquences d'un sinistre mais n'envisagent pas directement des aides publiques à des mécanismes de couverture financière préventive du risque que ce soit au titre d'assurances ou de fonds mutualisés.

6.2- Base réglementation nationale

6.21- Loi du 2 mai 1991

Selon des bases antérieures à l'acquis communautaire, la France a fait le choix d'organiser la pêche maritime et la conchyliculture par la loi du 2 mai 1991 qui fonde le Comité national des pêches maritimes et des élevage marins (CNPMM) d'une part et, d'autre part, le Comité national de la conchyliculture (CNC) et les Sections régionales conchylicoles (SRC) .

« Il est créé une organisation interprofessionnelle de la conchyliculture à laquelle adhèrent obligatoirement les membres des professions qui, quel que soit leur statut, se livrent aux activités de production, de distribution et de transformation des produits de la conchyliculture ».

L'organisation de la conchyliculture comprend donc un comité national et 7 comités régionaux, dénommés sections régionales, dotés chacun de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Les conchyliculteurs règlent les cotisations obligatoires votées par ces organismes et validées par les ministres chargés de la pêche et de l'économie.

La couverture des risques de production n'a pas été expressément inscrite par le législateur français dans les missions du CNC et des SRC même s'il peut se trouver compris dans un intitulé plus général de leurs missions.

Ces organismes, institués par la loi, ne sont pas des établissements publics mais ressortent du droit privé. Néanmoins la Commission ne les reconnaît pas comme des interprofessions conformes à l'OCM en raison de l'obligation faite aux membres d'y adhérer, même si la loi leur confère un rôle interprofessionnel (terme toutefois non repris dans leur dénomination).

6.22- Interprofession agricole (Code Rural)

Le code rural, article L 632-1, définit l'interprofession dans le secteur agricole comme une organisation constituée de manière volontaire et paritaire entre les familles professionnelles des filières par production dont les objectifs visent :

- à contribuer à la gestion des marchés par une veille anticipative des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif et par leur promotion ;
- à renforcer la sécurité alimentaire, en particulier par la traçabilité des produits, dans l'intérêt des utilisateurs et des consommateurs ;

Les organisations interprofessionnelles peuvent également poursuivre d'autres objectifs, tendant notamment :

- à favoriser le maintien et le développement du potentiel économique du secteur ;
(doit-on considérer qu'un système de prévention ou de réparation des suites d'aléas naturels entre dans cette rubrique ?)
- à favoriser le développement des valorisations non alimentaires des produits ;
- à participer aux actions internationales de développement.

Cet article comprend un paragraphe qui ouvre au secteur de la pêche le bénéfice de l'interprofession ;

« Dans les mêmes conditions, pour le secteur de la pêche maritime et de l'aquaculture, les groupements constitués notamment par des associations ou des organisations de producteurs ou leurs unions, et, selon les cas, par les organisations professionnelles les plus représentatives de la transformation, de la commercialisation et de la distribution peuvent faire l'objet d'une reconnaissance par l'autorité administrative compétente, après avis du Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire, soit au niveau national, soit au niveau d'une zone de production, par produit ou groupe de produits déterminés. »

Les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée par l'autorité administrative compétente lorsqu'ils tendent, par des contrats types, des conventions de campagne et des actions communes ou en visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec les règles de la politique agricole commune, à favoriser notamment :

1° La connaissance de l'offre et de la demande ;

2° L'adaptation et la régularisation de l'offre ;

3° La mise en œuvre de règles de mise en marché ;

4° La qualité des produits ;

5° Les relations interprofessionnelles dans le secteur intéressé, notamment par l'établissement de normes techniques, de programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement et par la réalisation d'investissements dans le cadre de ces programmes ;

6° L'information relative aux filières et aux produits ainsi que leur promotion sur les marchés intérieur et extérieurs ;

7° Les démarches collectives visant à lutter contre les risques et aléas liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution des produits agricoles et alimentaires ;

8° La lutte contre les organismes nuisibles au sens de l'article.

Les organisations interprofessionnelles reconnues, mentionnées aux articles L. 632-1 et L. 632-2, sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée aux articles L. 632-3 et L. 632-4 et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.

6.3- Le cas singulier du CNC

Le CNC est reconnu « interprofession de type agricole » au niveau national mais n'est pas reconnu comme tel par la Commission.

Par arrêté du 13/01/2000, le CNC a été reconnu au titre du code rural « interprofession » dans le cadre national. Pourtant la Commission saisie conformément à la disposition en la matière du règlement 104/2000, a, par courrier du 19/12/2007, dénié au CNC la qualité d'interprofession au motif qu'il n'a pas été créé à l'initiative des producteurs mais de l'Etat. La Commission de préciser que les mesures opposables à l'ensemble de la profession ne peuvent être contraires aux règles en matière de concurrence.

En fait le CNC fonctionne selon deux modalités bien précisées sur les ordres du jour des réunions :

- dans le registre des compétences données par la loi du 2 mai 1991, il fait reconnaître par les ministres les décisions adoptées par les membres selon les règles de majorité définies par la loi et le décret ;

- dans le domaine de l'interprofession, il élabore des accords entre les familles professionnelles sur des bases paritaires et fait étendre ces accords par les ministres donc en dehors du cadre communautaire bien qu'à ce jour aucun contentieux n'ait surgi

Cette situation pourrait conduire à des difficultés juridiques dès lors que des fonds publics et privés importants seraient mis en jeu.

6.4- Proposition de la mission

La mission estime que le positionnement du CNC devrait être clarifié sur un plan réglementaire pour éviter tout contentieux futur, notamment dès lors que des mécanismes de couverture des risques mobilisant des crédits publics et privés importants seraient institués.

Les réformes en cours de l'OCM pêche et aquaculture, de la loi du 2 mai 1991 comme la prochaine loi de modernisation agricole devraient permettre de remédier à cette situation.

7- MISSION CONFIEE AU LABORATOIRE D'ECONOMIE DE L'UNIVERSITE DE NANTES

« La gestion globale des risques en conchyliculture » (Mars 2007).

Réalisé à la demande de la profession, dans le cadre de l'Observatoire des pêches et des cultures marines du Golfe de Gascogne (AGLIA), l'étude a pour objectif de rassembler les différents outils de couverture des risques auxquels sont exposées les entreprises de conchyliculture. Des comparaisons avec des mécanismes existants à l'étranger (Espagne, Canada) sont également faites avant de parvenir à des solutions.

Les activités conchylicoles, de la production à la commercialisation, sont exposées à une pluralité de risques.

Il y a un sentiment fort d'une augmentation des risques: pollutions par hydrocarbures, nombre de jours d'interdiction de vente et de ramassage multiplié par 5 entre 1984 et 2003, à mettre également en relation avec l'évolution du contexte réglementaire comme par exemple le temps d'observation du « test souris » qui est passé de 5 heures à 24 heures.

La gestion des risques représente un enjeu important pour la pérennité des entreprises. Les mécanismes de couverture existant, mixant solidarité et assurances privées semblent incomplets : compensation trop partielle, délais d'indemnisation longs, dommages non couverts.

Le champ de l'étude a porté sur les points suivants :

- identifier les risques et leurs conséquences ;
- détailler les mécanismes de couverture propres à chaque risque et leurs limites ;
- définir par priorités les besoins non satisfaits ;
- proposer des solutions inspirées des exemples français et étrangers
- énoncer les conditions de succès de la réforme proposée.

Un travail d'évaluation des besoins et priorités des professionnels a été engagé sur la base d'un questionnaire adressé auprès de 370 professionnels dans les principaux bassins de production. Mais les retours insuffisants n'ont pas permis une exploitation des résultats.

Des échanges avec les responsables et les SRC, il est apparu cinq risques prioritaires :

- fermetures sanitaires,
- mortalités de cheptel,
- aléas climatiques
- absence de naissain,
- pollutions,

avec deux types de conséquences :

- problème de trésorerie (solution bancaire à rechercher)
- pertes de CA / exploitation (solutions assurantielles existantes ou à développer)

Des solutions sont recherchées dans d'autres secteurs d'activité en France et à l'étranger (Espagne, Canada, USA).

A partir de cette analyse, 6 instruments peuvent être envisagés :

- assurance mortalité cheptel (assurances élevages et pisciculture), mais couvrant des maladies bien identifiées,
- assurances risques climatiques, dont les primes peuvent être subventionnées par l'Etat (Canada, USA),
- assurances multirisques mytilicoles (Espagne)
- déduction fiscale pour aléas
- mécanismes de stabilisation du revenu (assurances privées aux USA, fonds d'épargne professionnel au Canada)

- mécanismes de gestion de crise (Stabiporc, mais cette caisse de régulation créée en 1984 a vu l'Etat se retirer en 2000, car son aide n'était pas compatible avec les règles du Traité).

Par rapport aux besoins et particularités du secteur conchylicole, les conclusions provisoires de l'étude sont les suivantes :

- l'assurance nécessite un important travail d'évaluation des risques, des causes des sinistres, de leur fréquence, alors que le secteur économique est de petite taille ; le risque doit être partagé avec l'assuré (franchises différenciées) et avec une réassurance (type CCR ou garantie Etat). Des aides publiques (Etat et/ou collectivités) pour subventionner les primes peuvent être incitatives :
- déduction pour aléas (DPA) : mise en place depuis ;
- fonds professionnels : dans une optique de stabilisation du revenu ou comme outil de gestion de crise ;
- mécanisme de gestion de crise : dernier recours face à un aléa spécifié, il justifie une forte intervention publique, dans un cadre communautaire ; mais ni l'OCM, ni le FEP ne prévoient actuellement une telle possibilité.

8- LES DIFFERENTES PROCEDURES DE COUVERTURE DES RISQUES ETUDIEES

Un consensus entre la mission et la profession s'est très vite dégagé sur les différentes mesures à étudier, en s'appuyant notamment sur l'étude effectuée par l'Université de Nantes (voir chapitre précédent).

Seront donc successivement présentées et analysées les mesures individuelles (DPA et OSEO), et les mesures collectives (assurances et fonds mutualisés).

Un point sera également fait sur les mesures préventives qui permettent de réduire le risque et qui sont bien entendu à privilégier.

Un point sera également fait sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles bien qu'il ne réponde que très partiellement aux questions posées. Son mécanisme proche sur certains aspects de celui du FNGCA est intéressant.

Le régime des catastrophes naturelles dit « CatNat »

Une catastrophe est un événement brutal, d'origine naturelle ou humaine, ayant généralement la mort et la destruction à grande échelle pour conséquence (wikipedia).

En France, le régime de mise en œuvre de la solidarité nationale en cas de catastrophe naturelle doit avoir fait l'objet d'un arrêté interministériel. Cette condition préalable est indispensable pour que les victimes puissent constituer un dossier auprès des assurances en vue du dédommagement des préjudices subis.

La loi du 13 juillet 1982, reprise depuis dans le code des assurances par les articles L 125-1 et suivants, fixe le cadre de l'indemnisation des victimes, par un fonds de solidarité alimenté par des cotisations additionnelles obligatoires aux contrats d'assurances, avec réassurance auprès de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) assorti de la garantie de l'Etat.

Les entreprises conchyliques, comme les entreprises agricoles, ont accès à ce dispositif dès lors que les dommages ont été subis par les véhicules ou les bâtiments couverts par la garantie (elle ne concerne pas les cheptels) et que les circonstances du sinistre relèvent bien de la catastrophe naturelle.

A par ailleurs été créé par la loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) avec pour objectif de financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens, afin d'en empêcher toute occupation future. Progressivement, l'utilisation des ressources du FPRNM a été élargie à d'autres catégories de dépenses, sans toutefois s'éloigner de ses grands principes fondateurs. Depuis 2006, le FPRNM est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie CatNat, figurant dans les contrats d'assurances

9- LA DPA (Déduction pour aléas)

9.1- Historique

La DPA trouve son origine dans la Déduction pour investissement (DPI), instaurée à partir de 1986. Il s'agit d'une déduction fiscale du bénéfice agricole permettant de soustraire à l'impôt une somme, sous condition de l'affecter dans les 5 ans à la souscription de parts de coopérative, l'achat de matériels ou d'immobilisations ou le financement de stock .

Il s'agit d'un mécanisme de lissage de l'impôt pour les assujettis au régime du bénéfice réel, les entreprises soumises au régime de taxation au forfait en sont exclues.

En cas d'investissement ou d'achat de matériels, l'exploitant réintègre le montant de la déduction dans l'amortissement du bien. Pour l'achat de parts de coopératives, c'est 1/10 de la somme réinvestie qui est à réintégrer sur une période de 10 ans. En revanche, pour l'achat de stocks, il n'y a aucune réintégration possible. Si l'entreprise n'utilise pas la DPI avant l'échéance des 5 ans, la somme doit être refiscalisée.

En Décembre 2001, est créée la Déduction pour aléas (DPA) par l'article 72D bis du CGI. Cette mesure est en partie calquée sur la DPI avec laquelle elle partage certains principes et le plafond mais avec des différences importantes qui en ont vraisemblablement occulté l'intérêt pour les entreprises agricoles.

La DPA consiste à pouvoir distraire du bénéfice imposable une somme proportionnelle à ce bénéfice dans la limite d'un plafond de 26 000 € par an qui correspond à un bénéfice de 90.000 € (la déduction est comprise entre 4 000 € et 40% du bénéfice jusqu'à 40 000 €, plus un complément de 20% entre 40 000 € et 90 000 €). Ce plafond est commun avec celui de la DPI mais à la différence de la DPI, les sommes doivent être placées sur un compte tenu par un établissement financier qui fixe le montant des intérêts payés au titulaire du compte.

Un décret fixe la liste des aléas qui autorisent le titulaire à réutiliser les sommes placées (annexe 3 article 38 sexdécies du CGI) ; toutefois, si un aléa ne figurant pas sur la liste provoque une baisse de résultats supérieure de 10% de la moyenne sur 3 ans, la mobilisation de cette épargne reste possible ; il en est de même pour certains événements familiaux (divorce), ou professionnels (expropriation, reconversion d'activité, sanitaire, croissance du coût de l'énergie supérieur à 5%...). La DPA peut également servir à régler des primes d'assurance.

L'exonération de l'impôt sur les bénéfices n'était définitivement acquise que pour les sommes remobilisées pour les objets précédents, avant un délai de 7 ans.

La DPA n'était ouverte que pour les exploitants assurés contre l'incendie, la grêle, leur cheptel, ce qui excluait de fait les conchyliculteurs.

La DPA a été très peu pratiquée car « cannibalisée » par la DPI.

La DPI a été pratiquée par environ 50 000 entreprises pour une exonération fiscale estimée par le Budget à 140 M€ (non compris les réintégrations fiscales) tandis que la DPA n'en a concerné qu'une cinquantaine.

La DPI était plus intéressante car les sommes restent affectées dans l'entreprise utilisable pour sa trésorerie ; l'exploitant peut programmer ses investissements pour optimiser l'avantage fiscal (à noter toutefois que l'amortissement fiscal de cet investissement financé par la DPI n'est plus possible et le Budget n'aurait pas compté cette ressource fiscale supplémentaire induite qu'il faudrait déduire des 140 M€ sus mentionnés).

9.2- Le dispositif nouveau (loi de finance rectificative de 2008)

Le dispositif actuel est régi par les textes suivants :

- Article 78 de la loi n°2008-1442 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008,
- Articles 72 D bis et ter du Code général des Impôts ,
- Décret n°2009-391 du 7 avril 2009 pris pour l'application du I de l'article 72 D bis du Code général des Impôts relatif à la déduction pour aléas, modifiant l'article 38 sexdecies J du Code général des Impôts.

Certaines distorsions ont été corrigées et une ouverture aux entreprises conchylicoles, qui en étaient jusqu'à présent exclues, a été prévue : selon un décret à paraître, elles sont exonérées de l'obligation de souscrire en préalable à une assurance récolte qui n'existe pas sur le marché (voir infra).

La DPA est maintenant découplée de la DPI.

Les plafonds sont indépendants et peuvent se cumuler à condition de ne pas dépasser le bénéfice annuel de l'entreprise: le plafond de la DPI est fixé à 20.000€, celui de la DPA à 23.000€ par an.

L'article 72 D ter du CGI ayant été abrogé par la loi de finances rectificative pour 2008, l'imputation annuelle de DPA n'est plus déterminée par tranches du bénéfice de l'année. Théoriquement le contribuable peut maintenant y affecter la totalité de son bénéfice de l'année dans la limite des 23 000 € (le mécanisme d'affectation par tranche de bénéfice est par contre maintenu pour la DPI). L'option de souscrire peut se prendre jusqu'à 3 mois après la clôture de l'exercice, donc en toute connaissance de cause pour l'optimiser .

Le plafond cumulé de l'épargne est de 150 000€ et son produit financier est défiscalisé s'il est maintenu sur le compte.

La période maximale de réutilisation de l'épargne est portée à 10 ans.

Les aléas non assurés, dont la survenance autorise l'emploi des sommes épargnées au titre de la DPA sont les suivants (art. 38 sexdecies du CGI):
aléas climatiques et naturels ayant affecté l'exploitation :

- sinistre constaté dans les conditions prévues à l'art. R.361-41 du code rural,- calamité agricole, constatée dans les conditions prévues à l'article L.361-3 du code rural,
- catastrophe naturelle, constatée dans les conditions prévues à l'article L.125-1 du code des assurances,

aléas sanitaires :

- maladie ou suspicion de maladie des animaux ayant fait l'objet d'un arrêté portant déclaration d'infection (art. L.223-8 code rural) ou d'une indemnisation (art. L.221-2 du code rural),
- événement ayant justifié l'application sur les productions animales ou végétales de l'exploitant de mesures de police administrative ;
- s'agissant des exploitations conchylicoles, événement ayant justifié l'application de mesures de police sanitaire (AM du 4 novembre 2008) ainsi que suspension, retrait ou modification de l'autorisation d'exploitation pour un motif d'insalubrité non imputable à l'exploitant.

Un décret (voir annexe) définit les conditions d'assurance exigées. La DPA est réservée aux contribuables qui sont assurés contre l'incendie mais aussi couverts par une assurance récolte pour les cultures sorties du FNGCA quand elles peuvent être couvertes par une assurance dans des conditions économiques « normales ». Dans le cas contraire, la souscription par exemple à une liste d'assurances facilement accessibles sur le marché, est maintenue comme pour les éleveurs.

9.3- Application au cas la conchyliculture

1- Le cas de la conchyliculture est actuellement en discussion, mais le principe de son éligibilité à la DPA est acquis : selon le projet d'instruction fiscale en cours de signature au Budget, il ne sera exigé que l'assurance du bateau et incendie.

La liste des aléas éligibles est revue : ont été retirés, en particulier, les événements familiaux et la variation du coût de l'énergie car il est estimé que le secteur concerné bénéficie de réductions sur la TIPP.

La DPA peut être utilisée pour payer les primes d'assurance, racheter des franchises, couvrir les franchises d'assurance restant à la charge de l'assuré, compléter l'indemnisation du FNGCA lorsque, par dérogation, la production y est encore éligible; elle peut être également mobilisée en cas de perte de chiffre d'affaires supérieures à 10 %.

Il est bien précisé que les aléas de type économique sont exclus.

Il n'est pas prévu à ce stade que la contribution au FNGCA sur les contrats d'assurance des productions retirées du champ de ce régime, soit supprimée.

2- Seules les entreprises soumises au régime de l'imposition au réel peuvent bénéficier de la DPA.

Les données issues du recensement 2001 montrent que 1515 entreprises, sur un total de 3.751, soit 40% sont soumises au régime du forfait collectif.

Cette première impression doit être corrigée par les informations recueillies sur le terrain auprès des représentants professionnels et des groupements de gestion, qui font apparaître que le nombre d'entreprises conchylocoles soumises au régime « réel » est beaucoup plus important (80 à 85 % des entreprises en Pays de Loire, au moins autant en Bretagne), et surtout qu'il s'agit des entreprises représentant une part majeure de la production en France. Les données du recensement 2001 mériteront donc d'être actualisées sur ce point notamment.

Quant aux entreprises soumises au « forfait », c'est à dire dont les recettes annuelles sont inférieures à 76.300 €, elles peuvent toujours opter pour le régime de l'imposition au réel.

9.4- Points de vue de la profession

Il a été signalé aux missionnaires que les entreprises conchylocoles connaissent bien et pratiquaient déjà la DPI. Elles ne devraient donc pas avoir de réticences à appliquer la DPA.

D'ores et déjà certaines banques auraient proposé des produits financiers adossés à la DPA, ce qui ne manque pas de surprendre car certains textes d'application de la DPA ne sont pas encore publiés.

Le CNC demande que le législateur complète le dispositif pour garantir la sécurité des placements et imposer aux établissements détenteurs l'affectation de l'épargne collectée à des usages collectifs pour le secteur comme l'adossement à un fonds professionnel mutualisé de couverture des risques.

9.5- Observations des missionnaires et propositions d'amélioration

Il est extrêmement difficile d'évaluer ou de modéliser l'effet possible de la DPA sur les entreprises conchylicoles, au regard des calamités qu'elles ont pu subir au cours des dernières années. Il faudrait pour cela disposer à la fois des principaux agrégats des comptes des entreprises et de la séquence des calamités. D'ailleurs le Budget n'a pas non plus étudié l'impact de la DPA sur les entreprises agricoles.

Toutefois, la mission a tenté de procéder à une évaluation des ordres de grandeur à partir des données issues de l'édition campagne 2004 de l'observatoire socio-technico-économique réalisé par l'université de Bordeaux pour la SRC Arcachon :

Pour un échantillon d'entreprises imposées au bénéfice réel soit plus de 331 753€ de CA annuel HT, le chiffre d'affaires moyen est de 450 000€ à Arcachon dont 88% de vente d'huîtres de consommation, 7% de naissain, 5 % de demi-élevage

Le stock vivant est valorisé à 41% du CA soit 180 000€ (il est de 45% pour les entreprises moyennes et de 80% pour la classe des petites entreprises, ces 2 catégories étant en dessous du seuil de l'imposition au réel)

La valeur ajoutée moyenne des 60 entreprises de l'échantillon est de 57% du CA

L'EBE (Valeur ajoutée - impôts taxes, frais de personnel) est de 33% du CA soit pour les entreprises au réel environ 150 000€

En supposant que l'entreprise, sur un bénéfice 100 000€ en année faste, puisse placer sur un « livret DPA » 15 000€ tous les deux ans en fonction de son bénéfice variable, on aboutirait au bout de 10 ans à une épargne de 75 000 € + intérêts capitalisés qui représente une « économie » d'impôts de 30 000€ ?

On suppose que les sommes ainsi épargnées et les intérêts sur livret auraient été taxées au taux marginal d'au moins 30% (années fastes)

En supposant également que le stock vivant soit sur un période de 10 ans décimé une fois de 30% et une fois de 60% soit une perte de $180\,000 \times 0,30 + 180\,000 \times 0,60 = 162\,000$ €

Cet exemple très théorique n'a que pour objet de figurer des ordres de grandeurs. Selon ces hypothèses qui restent à étayer, la contribution de la DPA ne serait pas négligeable mais devrait être complétée par d'autres dispositifs surtout en cas d'aléas majeurs ou répétitifs.

L'utilisation collective de tout ou partie de la DPA ne semble ni prévue ni possible.

Il aurait pu être en effet envisagé que l'épargne ainsi constituée soit, par addition des différents comptes, utilisée à des fins de garantie mutuelle complémentaire, par exemple pour :

- aider à la mise en place de la DPA de jeunes en cours d'installation ou récemment installés qui en principe dégagent peu de bénéfices au démarrage,
- cautionner ou bonifier des prêts ou des aides qui complèteraient les indemnisations classiques,
- constituer la contrepartie professionnelle d'aides publiques nationales ou régionales à des fonds de garantie des aléas...

Une telle démarche aurait naturellement exigé de prendre les précautions statistiques ou de réassurance nécessaires pour qu'un volant d'épargne suffisant reste disponible quand les souscripteurs des comptes DPA en auraient besoin. Ce système, toutes proportions gardées, s'inspirerait des livrets de développement durables (ex CODEVI) des particuliers qui refinancent des investissements collectifs dans ce registre.

Une telle démarche n'a pas été prévue par le législateur. Les établissements financiers porteurs des comptes DPA n'auraient pas d'obligation d'emploi des fonds déposés par leurs clients sauf à leur garantir la disponibilité de l'épargne et à servir une rémunération dont le taux ne semble pas réglementé sur des supports non risqués(disposition à vérifier dans les modalités d'application).

10 –INTERVENTION D’OSEO

10.1- Généralités

La mission Tanguy a rencontré OSEO en mai 2008 sur la problématique du financement des entreprises aquacoles au sens large (conchyliculture, aquaculture marine et eau douce).

OSEO est issu du rapprochement en 2005 de l'ANVAR et de la BDPME. C'est un établissement public de l'État, placé sous la tutelle du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Il a pour mission d'intérêt général de soutenir l'innovation et la croissance des PME, en appui des politiques nationales et régionales et exerce trois métiers complémentaires :

- le soutien à l'innovation ;
- la garantie des financements bancaires et des interventions en fonds propres ;
- le financement des investissements et du cycle d'exploitation, en partenariat avec les établissements bancaires.

Les interventions d'OSEO dans le financement et la garantie, couvrent trois typologies de besoins :

- les financements spécifiques, et le cofinancement avec les partenaires bancaires visent à permettre le démarrage et le développement de l'activité ;
- le financement du court terme concerne la mobilisation des créances professionnelle ;
- la garantie permet de partager ou de réduire le risque pris par les établissements financiers (banques, sociétés de capital-risque...), grâce à des fonds de garantie bénéficiant d'abondements de l'État (Fonds national de garantie), des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et de l'Union européenne

Les quotités de garantie varient de 40 % à 70 %, selon la nature des opérations et l'existence de fonds régionaux.

OSEO a ainsi mis en place en 2005 avec la région Bretagne le Fonds Régional de Garantie Bretagne, qu'il gère et qui garantit les prêts bancaires aux PME jusqu'à 70 % de leur montant, pour des crédits allant jusqu'à 800 000 €.

OSEO, en tant qu'établissement public, ne sélectionne pas les banques partenaires, qui ont donc toutes la possibilité de faire garantir des prêts par OSEO, même si elles n'ont pas signé de convention.

Les relations se font avec les banques et non directement avec les entreprises ; OSEO se fait rémunérer par les banques, qui répercutent sur les clients.

Dans une moitié des cas, les banques envoient les dossiers à OSEO qui fait l'instruction, dans l'autre les dossiers sont instruits directement au niveau de la banque, dans le cadre d'une convention de délégation : c'est ainsi le cas des TPE pour les prêts de moins de 80 000 €.

10.2- Application au cas de l'ostréiculture

Les entreprises conchyliques sont éligibles, contrairement aux entreprises agricoles, sauf si leur CA est supérieur à 750 000 €.

La conchyliculture peut être intéressée pour des transferts d'entreprises, voire de renforcements de trésorerie. L'intervention d'OSEO évite d'engager des cautions personnelles du chef d'entreprise.

Après un chiffrage rapide, il apparaît selon un interlocuteur d'OSEO que pour une entreprise dont le CA serait de 450 000 € et 80 à 100 000 € de MBE, la garantie d'un prêt de 100 000 € sur 4 ans ne poserait pas de problème pour OSEO.

En l'absence de bonification et pour une prise de risque normal, cette intervention n'est pas considérée par Bruxelles comme une aide d'État contraire au Traité si l'entreprise n'est pas en grande difficulté.

S'agissant de l'intervention des régions, lorsqu'une d'entre elles veut étendre son champ d'action à la conchyliculture en complément de l'État, il suffit qu'elle en fasse la demande.

L'état des relations entre OSEO, les régions et les sections régionales conchyliques était le suivant en mars 2009 :

- Bretagne : Fonds de Garantie Régional expressément ouvert en décembre 2008 au secteur de la conchyliculture et réunions organisées à l'initiative de la Région avec les Sections Régionales Sud et Nord Bretagne, en vue de la mise en œuvre d'une procédure spécifique destinée à porter un avis sur les dossiers ;
- Basse- Normandie : interventions en garantie d'OSEO connues des services de la Région ; Haute-Normandie, Pays de Loire, Aquitaine et Languedoc-Roussillon: pas de contacts spécifiques.

10.3- Le point de vue des représentants de la profession

La formule de garantie proposée par OSEO, en partage de risque avec une autre banque, semble peu connue et peu utilisée ; malgré l'avantage supplémentaire offert par la possibilité de création d'un fonds de garantie régional.

Le prêt bancaire reste une solution acceptable pour financer un investissement ; mais pas forcément pour résoudre une difficulté de trésorerie.

Si l'on se réfère aux propos tenus lors de la réunion à la SRC Pays de la Loire, le recours aux prêts bancaires, bonifiés ou non, ne semble pas recherché par les professionnels, qui se heurtent à la difficulté de constituer des garanties pour le banquier, en raison notamment du fait qu'ils ne sont pas propriétaires de leurs parcelles relevant du domaine public maritime ; ceci renvoie à la question de la révision du décret du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de culture marine dans le domaine public maritime : le fonds d'exploitation conchylicole ne peut être inscrit au bilan.

Par ailleurs, l'ensemble des responsables professionnels a fait part de son opposition au principe même du recours à l'emprunt pour reconstituer le cheptel après de fortes mortalités, comme cela a été le cas en 2008 (voir le chapitre traitant des fonds mutualisés).

La possibilité de prise en charge collective du surcoût de la garantie d'OSEO n'a pas été évoquée, sachant cependant qu'elle se révèle faible (0,1% par tranche de 10% de risque).

10.4- Observations des missionnaires

Les observations des missionnaires se recoupent, pour une large part, avec celles de la mission Tanguy.

L'entretien a souligné plusieurs points importants :

Tout d'abord la difficulté à cerner les interventions d'OSEO au profit des entreprises aquacoles, en raison des imprécisions des code NAF « aquaculture-pisciculture » utilisés pour extraire les données des fichiers d'OSEO ; s'agissant de la conchyliculture, on bute souvent sur le choix arbitraire fait de classer les entreprises soit parmi les entreprises de production soit parmi les entreprises de commercialisation.

Sous réserve de cette imprécision, le bilan fait par OSEO de ses interventions évalue à :

- 131 entreprises, dont 73 en PCE (prêts à la création d'entreprises) pour 18,5 Meuros d'encours ;
- en court terme : 4 opérations
- en garantie : 300 dossiers pour 25 Meuros, mais l'échantillon porte sur 20.000 dossiers seulement car les 40.000 autres sont délégués aux banques ;
- innovation : 144 entreprises

Il n'y aurait donc aucune objection à ce qu'OSEO intervienne avec tous ses outils disponibles dans le secteur de l'aquaculture ; d'ailleurs OSEO est apparemment conçu pour répondre aux particularités signalées de ce secteur (pas ou peu de garanties, éviter de prendre des garanties sur le patrimoine personnel du dirigeant). Toutefois cette situation est mal connue des entreprises et responsables du secteur.

11- LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITES AGRICOLES (FNGCA)

11.1- Le dispositif

Il n'est pas apparu utile de faire une présentation juridique détaillée du FNGCA bien connu du monde agricole et de ses partenaires.

Il est simplement rappelé que le FNGCA est régi par les articles L361-1 à L361-21 du Code Rural pour la partie législative, D361-1 à D361-33 et R361-20 à R361-46 pour la partie réglementaire

L'article L-361-2 dispose en particulier que « sont considérés comme calamité agricole les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel... »

Le FNGCA comporte deux sections cloisonnées, l'une sur les indemnisations, l'autre sur les assurances. Le risque sanitaire n'est actuellement pas pris en compte.

Le FNGCA fonctionne suivant le principe des assurances : les assurés « cotisent » (taxe additionnelle sur leurs contrats d'assurance) préalablement à l'indemnisation qui leur sera versée en cas de sinistre).

Par rapport aux assurances du marché, le FNGCA présente plusieurs spécificités :

- il est administré par l'Etat, avec le concours des assureurs qui collectent les cotisations et les reversent à la Caisse Centrale de Réassurance (CRC)
- les cotisations sont obligatoires
- le produit des cotisations est abondé à hauteur équivalente par le budget de l'Etat
- le sinistre doit être reconnu par arrêté du Ministre de l'agriculture après avis du comité national de l'assurance en agriculture.
- les textes définissent les conditions d'éligibilité (double conditionnalité qui permet d'écarter les dommages peu importants), ainsi que le taux (ou la fourchette) d'indemnisation.

Le FNGCA met donc en œuvre une double solidarité :

- dans l'espace
- entre les filières (cultures, élevages, conchyliculture)

Le principal point fort du FNGCA résulte de la subvention de l'État et de son caractère obligatoire qui assure une large assiette et des recettes régulières.

L'indemnisation par le FNGCA est exclusive de toute indemnisation par des assurances à partir du moment où le marché de l'assurance est suffisamment développé et qu'une décision de l'Etat est intervenue en ce sens (ce qui est le cas pour les grandes cultures : (arrêté du printemps 2009).

Son principal point faible réside par contre dans son impact économique qui reste limité (taux normal d'indemnisation de 12% pour la conchyliculture). Il ne permet pas à lui seul aux professionnels de faire face à une crise majeure.

Par ailleurs le montant des cotisations ne tient pas compte des mesures prises par les bénéficiaires pour réduire le risque (l'aléa, mais surtout la vulnérabilité), et ne favorise pas en conséquence les bonnes pratiques et les mesures préventives.

11.2- Application au cas de la conchyliculture

La conchyliculture est bien éligible au FNGCA (au titre des cheptels vifs), mais uniquement si l'aléa est d'ordre climatique (tempête, canicule...), l'aléa sanitaire étant exclu du champ d'application.

L'article 7 de l'arrêté du 29 septembre 2005 précise que les conchyliculteurs doivent être assurés contre l'incendie des bâtiments et la tempête et posséder une assurance couvrant l'ensemble des embarcations affectées à l'exploitation contre les risques nautiques

Les cotisations des conchyliculteurs

Le taux de cotisation est modulé géographiquement pour des raisons historiques que la mission n'a pu retrouver, mais qui ne se justifient plus aujourd'hui. Il est de 100% entre Dunkerque et Saint-Nazaire et 30% au sud de Saint-Nazaire (alors qu'il est uniformément de 11% pour l'agriculture)

Pour la zone nord, l'assiette est constituée des bâtiments et matériels, alors que s'ajoutent pour la zone sud les embarcations.

Sur les 4 dernières années, les contributions des conchyliculteurs, rapportées à l'ensemble des contributions au FNGCA, sont les suivantes :

Années	Recettes totales du FNGCA (M€)	Dont conchyliculteurs (M€)	Part de la conchyliculture (%)
2005	91,430	0,270	0,29
2006	91,320	0,279	0,30
2007	92,657	0,366	0,39
2008	94,5	0,432	0,46

En moyenne sur les 4 dernières années la conchyliculture représente 0,36% du total des cotisations. Elle est en légère progression d'une année sur l'autre.

L'essentiel de ces contributions (environ 0,32 M€) provient de la zone sud (taux de 30%), la zone nord (taux 100%) ne contribuant qu'à hauteur d'environ 0,11 M€ pour 2008.

Les indemnisations perçues par les conchyliculteurs

Le taux d'indemnisation de base (12%) est plus faible que pour les cultures végétales.

Le tableau joint en annexe indique, pour chaque catégorie de sinistres, le montant des indemnités versées par le FNGCA, et ce chaque année de 1980 à 2008. (Il s'agit des années de versement et non des années de sinistres).

Mis à part les suites des naufrages de l'Erika et du Prestige, les principaux sinistres indemnisés par le FNGA sont :

- les mortalités estivales en Bretagne et Pays de la Loire en 1995 et 1997
- les épisodes de toxicité de l'Étang de Thau, la sécheresse de 2005, et en 2008 la conjonction de plusieurs facteurs climatiques ayant favorisé la sensibilité à des bactéries et virus qui ont engendré des mortalités d'huîtres sur l'ensemble du littoral métropolitain.

Le total des indemnisations versées entre 1980 et 2008 au bénéfice de la conchyliculture se monte à 47,442 millions € (en euros courants) soit une moyenne de 1,635 million € par an (euros non actualisés), avec une variation inter-annuelle très importante.

Le tableau ci-dessous permet de retracer l'évolution de la part revenant à la conchyliculture par rapport à l'ensemble des indemnisations versées par le FNGCA

Années	Dépenses totales du FNGCA (M€)	Dont conchyliculture (M€)	Part de la conchyliculture (%)
1980-2008	3 624,525	47,442	1,31
1980-2006	3 496,153	33,370	0,95
2007	55,726	7,329	13,15
2008	72,646	14,072	19,37
2009	?	20 environ	?

Si la part de la conchyliculture se situait autour de 1% jusqu'en 2006, elle a sensiblement augmenté en 2007 et encore plus en 2008 pour atteindre près de 20%.

En 2009 (année de paiement du solde des calamités du sinistre 2008), il est probable qu'elle se situera à un niveau comparable.

11.3- Position des professionnels

Ils restent attaché au FNGCA ; s'ils acceptent une harmonisation des cotisations ostréicoles nord/sud, ils refusent toute modification de leur mode de cotisation s'il ne procédait pas d'une modification générale des modalités du fonds.

11.4- Observations des missionnaires et propositions d'amélioration

Force est par ailleurs de constater un écart important entre les premières prévisions de pertes et celles retenues en définitive pour la fixation des indemnisations.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette dérive :

Les barèmes d'indemnisation sont normalement arrêtés par les préfets de départements avant que n'interviennent les sinistres, mais la profession a obtenu en 2008 que soit adopté un barème national, ce qui a pu générer une certaine dérive du fait notamment de l'introduction de catégories (gros naissain...) supplémentaires mieux indemnisées.

Par ailleurs les mortalités sont « naturellement importantes et récurrentes », dans des proportions variant suivant les secteurs et suivant l'âge des animaux (en moyenne de 15 à 20%, les taux de perte pour le naissain étant plus élevés que pour les mollusques adultes). Il conviendrait donc de les déduire des pertes constatées pour la détermination des indemnisations, ce qui n'a semble t'il pas été fait.

Le FNGCA, comme les assurances, craint le risque systémique, à savoir le risque qui se produit partout en même temps, et qui peut conduire à des pertes très élevées mettant en péril l'équilibre financier des assureurs, voir des réassureurs.

La situation constatée sur l'ostréiculture en 2008 peut faire craindre de telles situations.

Il conviendrait aussi de s'interroger sur l'impact du changement climatique, lequel pourrait rendre plus fréquentes des situations telles que celles constatées en 2008 (fragilisation des huîtres les rendant plus vulnérables à des attaques par des pathogènes d'après l'IFREMER).

Les pratiques ostréicoles, du fait du transfert des animaux entre lieux de naissance, d'élevage et de finition, est un facteur supplémentaire de risque. Par exemple, les huîtres en eaux plus froides d'une même zone, seraient moins atteintes

Évolutions possibles du dispositif

La question des équilibres financiers entre les filières au sein du FNGCA pourrait à terme se poser si la tendance des dernières années montrant une divergence entre les cotisations et les indemnités versées par les conchyliculteurs devait perdurer, voire s'accroître. Mais la conchyliculture n'est peut-être pas la seule à poser ce type de question et toute démarche de réajustement serait à engager avec prudence.

Bien que relevant de négociations de nature essentiellement politique entre les représentants des différentes filières, comme l'a rappelé le CNC, la mission s'est autorisée à faire une analyse de ces équilibres et à faire quelques suggestions.

Le taux d'indemnisation pour la conchyliculture est actuellement de 12%, et il semble difficile de descendre en dessous de ce seuil sous peine de perdre toute signification économique.

Par contre porter ce taux à 20%, comme cela a été fait exceptionnellement en 2008 (mais il y avait eu des précédents), pose encore plus question si aucune mesure n'est prise pour accroître en contrepartie les contributions de la filière.

Il est d'ailleurs à noter qu'une indemnisation au taux de 20%, bien entendu préférable pour les professionnels à une indemnisation au taux de 12%, ne couvre qu'une part encore faible des dommages, sans doute insuffisante si la filière est déjà fragile.

C'est la raison pour laquelle l'Etat a en 2008 intégré le FNGCA dans un plan d'aide diversifié comprenant également du FAC, des prêts bonifiés, des remises de redevances domaniales, des reports de cotisations sociales....

A priori, 2 voies seraient possibles pour augmenter les cotisations

- jouer sur les assiettes ce qui apparaît difficile (elles sont définies par la loi), mais pas impossible.

La mission n'a pu, faute de temps, faire expliciter les raisons du rendement assez faible des surcotisations (taux de 100%) aux assurances pour les entreprises situées au nord malgré l'importance du matériel naval assuré ;

- jouer sur le taux de cotisation. Celui-ci pourrait à minima être harmonisé entre les 2 zones (porter à 100% le taux de cotisation au sud de Saint-Nazaire dégagerait environ 0,75 M€ de recettes supplémentaires par an)

Si cela était insuffisant, il pourrait être envisagé de porter le taux unique au-delà de 100%, sachant que chaque point supplémentaire apporterait environ 12 K€ de recettes supplémentaires par an au fonds.

Une autre solution pourrait consister, en application de l'article D361-1 du code rural, qui indique que les recettes du fonds comprennent notamment « toute autre ressource éventuelle », à instituer des contributions volontaires des ostréiculteurs. Cette éventualité, qui ne semble pas rejetée a priori par les conchyliculteurs si en contrepartie les indemnisations pouvaient être majorées, mériterait toutefois d'être expertisée sur le plan juridique (cela reviendrait quasiment à intégrer un fonds mutualisé tel que présenté ci après au sein du FNGCA).

Par ailleurs un certain nombre de questions devraient alors être résolues telles que :

- sur quelles bases déterminer ces cotisations supplémentaires ?
- faudrait il leur donner un caractère volontaire ou obligatoire ?
- quid de la notification à Bruxelles si des crédits nationaux venaient compléter les participations des professionnels ?

Il apparaît en tout état de cause plus simple de constituer, en dehors et non au sein du FNGCA, un dispositif complémentaire d'indemnisation comme cela est proposé dans le chapitre sur les fonds mutualisés.

12 -LES ASSURANCES

12.1- Les principes

« L'assurance est un service qui consiste à fournir une prestation prédéfinie, généralement financière, à un individu, une association ou une entreprise lors de la survenance d'un risque, en échange de la perception d'une cotisation ou prime »

Le FNGCA fonctionne suivant ce principe (voir chapitre précédent), mais ne sont traités présentement que les contrats conclus avec des organismes financiers spécialisés (éventuellement à caractère mutualiste) exerçant dans le champ concurrentiel pour des souscriptions volontaires.

Le risque est la conjugaison d'un aléa (climatique, sanitaire....) et d'une vulnérabilité (plus ou moins grande sensibilité à l'aléa), que l'on peut généralement réduire par des mesures appropriées.

La cause du sinistre (en fait l'aléa) doit être clairement identifiable. Les assureurs n'acceptent d'ailleurs en général d'assurer que certaines catégories d'aléas (par exemple en agriculture le gel, la sécheresse, les élevages en batterie..)

La survenance du risque doit avoir un caractère aléatoire. Il est nécessaire pour calculer une prime ou cotisation, de disposer de chroniques suffisamment longues pour évaluer la probabilité de survenance de ce risque.

Le risque systémique, qui touche en même temps tout un secteur, est difficilement assurable car il mettrait en péril l'équilibre financier de l'assureur.

De même la probabilité d'occurrence du risque ne doit pas être faussée par des décisions extérieures. Cela peut être notamment le cas de décisions administratives qui peuvent accroître de façon importante et non maîtrisée par l'assureur les dommages indemnifiables (obligations d'abattage de troupeaux lors de crise sanitaire, interdiction d'irriguer lors d'épisodes de sécheresse....).

La prime ou cotisation de chaque assuré est calculée en fonction de son exposition au risque, de l'importance potentielle des dommages qu'il peut subir, qui sont notamment fonction des mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité qui peuvent être prises.

Les assureurs sont réticents à s'engager dans ce qu'ils considèrent comme des niches trop étroites, car seul un nombre suffisant de contrats peut permettre une mutualisation des risques.

Le dommage, une fois la cause déterminée, doit pouvoir être évaluable financièrement, ce qui est le rôle confié à l'expert. Cette expertise peut être plus ou moins complexe et peut représenter un coût non négligeable pour l'assureur.

Les assureurs doivent enfin pouvoir se réassurer pour pouvoir faire face à des sinistres très importants dépassant leurs propres capacités financières. Le nombre de sociétés de réassurance qui fonctionnent sur les mêmes principes est très limité.

12.2- Cas de l'assurance en agriculture

Comme le demandait la lettre de mission, les dispositifs d'assurance mis en œuvre ou projetés dans le domaine agricole ont été recensés et étudiés, en vue d'évaluer leur transposition éventuelle au domaine conchylicole.

Dès les années 90, concomitamment avec la pression exercée par l'OMC pour restaurer une gestion des productions agricoles et industrielles par le marché, les pouvoirs publics ont réorienté leur politique d'aides vers des formes plus neutres quant à la nature des biens et des services aidés pour ne pas altérer la libre concurrence.

En agriculture-élevage, un système d'intervention découplé de la production devenait seul admissible pour re-qualifier le système de la PAC historique.

Les aléas bio-climatiques auxquels sont soumis les productions primaires de denrées alimentaires ont alors été regardés comme les principales sources d'incertitudes non maîtrisables par les producteurs de plus en plus dépendants d'une forte monétarisation de leur système de production et exposés à la concurrence mondiale. Devant réduire leurs interventions sur les productions, les pouvoirs publics ont cherché à promouvoir des solutions institutionnelles et financières nouvelles pour stabiliser les productions ou compenser les exigences sociétales nouvelles.

C'est en 1999 qu'est paru le rapport dit « Babusiaux » (ancien directeur de la DGCCRF), premier grand rapport sur l'assurance récolte en France, suivi de plusieurs études et rapports d'experts et de parlementaires missionnés sur cette question (voir chapitre précédent), vue comme une alternative à des systèmes de couverture pour certaines productions et coûteux pour les pouvoirs publics.

Ce système nouveau de couverture globale du risque est resté jusqu'à récemment quasi confidentiel en France alors qu'il s'est mieux développé dans des pays comme le Canada ou l'Espagne.

Plusieurs rapports parlementaires ou d'inspections générales ont été remis au gouvernement dans une période récente :

- 1- Rapport sur « la gestion des risques climatiques en agriculture » du député du Finistère Christian Ménard (janvier 2004), assisté de Pierre Eric Rosenberg.

Les préconisations les plus importantes de ce rapport ont été mises en œuvre ou demeurent d'actualité, à savoir :

- renforcer les efforts individuels et collectifs de prévention,
- développer l'auto-assurance individuelle avec la DPA, avec une valorisation de l'épargne sous forme de capital retraite,
- mettre en place un socle d'assurance très mutualisé multirisque climatique garantissant la pérennité des exploitations,
- prévoir une intervention directe de l'Etat en cas d'accident climatique exceptionnel et pour des risques non couverts par l'assurance.

Etait par ailleurs proposée une réorientation des soutiens publics avec une prise en charge partielle des primes ou cotisations pendant la période de montée en charge du régime d'assurance, ces aides devant s'inscrire dans le cadre des cofinancements communautaires (2° pilier de la PAC).

- 2- Rapport sur « l'assurance récolte » du sénateur de la Dordogne Dominique Mortemousque (février 2008) qui a étudié trois scénarii de diffusion de l'assurance récolte (cantonnée aux grandes cultures, étendue aux cultures spécialisées ou à l'ensemble des productions).

3- Rapport sur « l'assurance des pertes économiques des éleveurs liées aux épizooties » réalisé conjointement par l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (février 2007) à la suite de crises sanitaires majeures (ESB, fièvre aphteuse, influenza aviaire).

Ce rapport conclut sur le fait qu'il n'existe pas aujourd'hui de solution par l'assurance à l'aide aux éleveurs en difficulté du fait d'une épizootie, tous les assureurs estimant qu'un tel produit était impossible à mettre en place (quasi inexistence de statistiques rendant toute modélisation impossible, difficulté de la réassurance face à un risque systémique, impossibilité de définir le fait générateur).

De plus la mission estime qu'il ne serait pas possible d'obliger tous les éleveurs à contracter une telle assurance.

Ce rapport est intéressant dans la mesure où la conchyliculture présente de nombreux points communs avec les risques pris en compte et pose donc un diagnostic a priori difficile.

4- Rapport sur « les mesures pour encourager le développement de l'offre sur les marchés de l'assurance et de la réassurance agricole » de juillet 2008, réalisé conjointement par l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale de l'INSEE et le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux.

Ce rapport conclut sur une douzaine de recommandations, dont on retiendra essentiellement :

- la nécessité pour les productions à risques d'un bon couplage DPA + assurance « coup dur »,
- la baisse des coûts, condition du « décollage » du marché des assurances pour les cultures à risques,
- un effort budgétaire croissant garanti dans la durée pour inciter à l'assurance, dans le respect des règles européennes, notamment en ce qui a trait au versement de l'aide à la personne,
- l'introduction des productions agricoles dans le droit commun des catastrophes naturelles

Il ressort notamment de l'analyse de ces rapports la différenciation à faire entre :

- le risque climatique affectant les cultures, pour lesquelles certaines assurances peuvent être mises en place. Sous certaines conditions, ces contrats peuvent faire l'objet d'une prise en charge publique.
- le risque sanitaire qui par ses caractéristiques intrinsèques, semble nettement plus difficilement assurable, même au prix d'une forte intervention des pouvoirs publics pour en alléger le coût.

Les évolutions intervenues dans le domaine de l'assurance agricole.

Quatre périodes sont à considérer en ce qui concerne l'aide de l'Etat à l'assurance :

1- Depuis 1994 et jusqu'à 2005, seule l'assurance grêle pour les producteurs de fruits et de légumes-feuille, était aidée par l'Etat .

De 2002 à 2004, l'Etat a également pris en charge une fraction des primes des contrats couvrant :

- le risque grêle et le risque gel dans les secteurs arboriculture et viticulture,
- les risques grêle, gel et inondation pour les oléagineux, les protéagineux et les céréales.

2- Depuis 2005, l'Etat s'est engagé dans le développement d'une assurance récolte multirisque (couvrant à la fois contre les aléas grêle, gel, sécheresse, excès d'eau, vent) offrant une meilleure couverture à l'exploitant.

Afin de privilégier le développement de ces contrats, dès la campagne 2006, l'intervention de l'Etat s'est limitée à l'assurance récolte. Les autres types de contrat d'assurance qui étaient soutenus jusqu'en 2005 ont donc été exclus de l'aide de l'Etat.

Jusqu'en 2008, l'Etat prenait en charge 35% de la prime, (majorée de 5% pour les JA) afférente à une franchise de 25% qui peut être rachetée par l'assuré (mais non subventionnée).

La subvention est inscrite sur le budget du FNGCA et est gérée par la CCR, le CNASEA effectuant les contrôles.

Le cahier des charges est national, et les compagnies d'assurance font l'avance de la contribution de l'Etat sur la prime qui leur est remboursée par la CCR. Les compagnies qui visent un cahier des charges de l'assurance récolte établi avec l'Etat, ont donc une grande liberté pour fixer le niveau des primes.

Un plafond national a été fixé pour la participation de l'Etat, 32 M€ en 2008 et 38 M€ en 2009 prélevés sur le FNGCA. En 2008, preuve de la bonne progression, l'écêtement prévu en cas de dépassement d'enveloppe par un montant stabilisateur a dû être faiblement appliqué (21/22) mais les assurances ont pris à leur charge le dépassement.

Le bilan 2008 est donc globalement satisfaisant : 30% des surfaces pour les grandes cultures (60 000 contrats dont seulement 200 couvrant la totalité des cultures de l'exploitation, alors qu'il n'est que de 10% pour la viticulture et seulement 2% pour l'arboriculture).

Jusqu'ici les formules assurance pour les uns et FNGCA pour les autres ont coexisté mais tous versaient la contribution additionnelle sur les assurances agricoles autres que récolte au FNGCA. Les exploitants non assurés continuaient à bénéficier du FNGCA (moins cher mais avec une indemnisation moindre)

3- A compter de 2009, il a été décidé de sortir les grandes cultures du FNGCA. Ce secteur continue néanmoins à payer les cotisations additionnelles.

Le taux de subvention de l'Etat est modulé pour pousser le développement de l'assurance dans les cultures spécialisées:

- 25% pour les grandes cultures ;
- 40% pour la viticulture, les fruits et les légumes

Les exploitants assurables « récolte » sont désormais exclues du FNGCA, mais continuent à payer les cotisations additionnelles.

Les deux systèmes, assurance et FNGCA continueront à coexister selon que les secteurs disposent ou non d'une offre commerciale d'assurance récolte.

4- A partir de 2010, le règlement 73/2009 issu du bilan de santé de la PAC, permettra de relayer et augmenter la contribution publique pour la couverture des aléas climatiques et également sanitaires selon deux modalités différentes, jusqu'à un plafond de 65% selon la décision de l'état membre. La part publique sera cofinancée à 75% sur crédits communautaires redéployés de la PAC selon les 2 régimes : une participation publique au coût des assurances récolte, une participation publique en appui de fonds professionnels mutualisés quand aucune offre commerciale en assurance n'existe.

Les articles 70 et 71 du règlement 73/2009 traitant des assurances récolte, animaux et végétaux pour le premier et des fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales ou d'incident environnemental pour le second sont joints en annexe.

12.3- L'assurance dans le domaine de la conchyliculture

Le CNC qui souhaite développer le recours à l'assurance, a engagé une collaboration avec l'Université de Nantes (Laboratoire d'Économie).

La mission a eu connaissance du travail réalisé par l'Université de Nantes sous le timbre de l'AGLIA (Observatoire des pêches et des cultures marines du golfe de Gascogne), et a rencontré la chargée d'étude.

La demande de la profession porte principalement sur la couverture des risques de mortalité ainsi que des risques de fermeture du fait de la présence de phycotoxines, les risques commerciaux pouvant déjà être assurés si nécessaire.

Le secteur conchylicole présente des spécificités qui, la plupart du temps, vont être des freins à la mise en place d'assurances :

- Il s'agit d'abord d'élevages (huîtres, moules..) en mer (éventuellement estuaires ou étangs), c'est à dire dans un milieu naturel ouvert, où il est difficile de connaître et encore plus de maîtriser les facteurs de risque ;
- Les causes de mortalités sont souvent impossibles ou difficiles à identifier de manière certaine, car les aléas naturels (climatiques mais aussi sanitaires) sont multiples et mal connus, et les effets de synergie peuvent être importants.

C'est ainsi que les mortalités d'huîtres en 2008 sont imputées à la fois à des facteurs climatiques qui ont pu affaiblir les huîtres et les rendre plus sensible à l'effet de virus et de bactéries (cf rapport IFREMER).

(nota : sont exclus de l'analyse les risques tels que marées noires pour lesquelles il est théoriquement possible de se retourner contre un responsable).

Les possibilités de réduction de la vulnérabilité des élevages sont limitées. Il est toutefois possible de jouer sur :

- la localisation de l'élevage, certains secteurs étant considérés plus à risques que d'autres (étangs, estuaires soumis à des risques de pollution, de réduction des débits influant sur la salinité de l'eau...),
- le mode d'élevage en estran, en pleine mer, à plat ou sur des tables... et le mode de collecte,
- les pratiques professionnelles telles que nombre de poches par unité de surface, nombre d'animaux par poche, fréquence de manipulation des poches,
- la traçabilité de la production, difficile en raison des transferts entre différentes zones d'élevage au cours de la vie d'une huître (naissain, grossissement, finition...)
- la sélection des souches (souches résistantes, naissain naturel ou d'écloserie, huîtres diploïdes ou triploïdes...)

La modulation des primes d'assurance en fonction de tous ces facteurs de risque est difficile.

Le manque de données sur les sinistres passés, et la difficulté d'accéder à ces informations, rend difficilement modélisable le risque (probabilité), et donc la fixation de barèmes.

Les seules données disponibles sont celles du FNGCA.

Le risque systémique n'est pas à exclure, le risque de mortalité généralisée, voire de disparition de l'espèce (cas de l'huître plate, puis de l'huître portugaise il y a plusieurs années) pouvant conduire à des sinistres très importants mettant en question l'équilibre financier des assureurs, d'où la difficulté à trouver des réassureurs.

Certaines décisions administratives (interdiction de commercialisation en cas de présence d'algues toxiques...) sont considérées par les assureurs comme un frein à l'assurance, dans la mesure où leur justification n'est pas clairement démontrée (ce qui suppose des règles, des procédures et de la transparence). Les assureurs craignent particulièrement un usage abusif du principe de précaution par le pouvoir administratif.

La connaissance fine du cheptel assurable et de l'importance des pertes est un obstacle supplémentaire.

Le cheptel présent sur les parcs est effectivement difficilement quantifiable surtout lorsqu'il s'agit d'élevages à plat ou en eau profonde.

L'expertise sur place est complexe et coûteuse, et l'absence de barèmes officiels de rendements par zones, comme cela est le cas en agriculture, rend difficile une évaluation forfaitaire fiable. De plus tous les ostréiculteurs ne sont pas imposables au réel ce qui rend difficile l'évaluation des pertes à partir de documents comptables.

D'autres considérations sont également mises en avant, telles que le faible nombre d'exploitants et donc de contrats (niche étroite), rendant coûteuses les études préalables que tout assureur doit mener avant de s'engager sur un secteur nouveau.

Les tentatives d'assurance

Des assurances mortalité ont existé jusqu'au début des années 1970, mais elles ont disparu avec la crise qui a touché les producteurs d'huîtres plates. Les assureurs avaient en effet réagi en augmentant considérablement les primes d'assurance (jusqu'à représenter 11% de la valeur annuel du cheptel), ce qui avait eu un effet dissuasif.

N'existerait plus actuellement qu'une seule compagnie proposant des contrats mortalité, mais sur une durée limitée à l'année.

Des assureurs ont élargi leurs contrats de base (responsabilité civile, automobile, habitation...) aux bâtiments conchylicoles, aux barges... pour offrir des produits globaux et fidéliser leur clientèle, mais ces contrats, en nombre assez réduit, ne couvrent pas le cheptel qui constitue le risque principal.

Il existerait des assurances portant sur le stock d'huîtres lorsqu'il est sorti du milieu marin et mis en attente de commercialisation soit dans des entrepôts, soit dans des bassins (malines, claires...). Bien que n'étant pas sans intérêt, cela ne répond pas à la question des mortalités d'huîtres dans le milieu naturel.

L'existence d'assurance « perte de marge brute » résultant d'un report de vente motivé par la présence de phycotoxines (cas d'Arcachon par exemple), et à condition que la cause des décisions administratives soit connue a également été indiquée.

Le calcul de l'indemnisation est alors déterminé sur la base de documents comptables.

Pour le moment aucune concrétisation n'a donc pu aboutir faute notamment de consensus entre les sections régionales. Les sections les plus motrices semblent être celles de Bretagne Nord et des Pays de la Loire.

12.4- Points de vue des assureurs

La mission a rencontré les 3 principaux assureurs présents sur le marché de l'agriculture, à savoir Groupama, Pacifica (groupe crédit Agricole) et Axa.

Tous ont mis en avant les considérations ci-dessus développées pour justifier leurs fortes réticences à s'engager dans un domaine qu'ils connaissent mal et qu'ils considèrent a priori comme commercialement peu intéressant et trop risqué.

Un seul assureur a étudié en détail cette branche, ce qui l'a conduit à ne pas aller plus loin.

Un contrat d'assurance de base contre les mortalités, s'il devait être mis en place, conduirait en tout état de cause à des niveaux de primes ou de cotisations excessivement élevés et insupportables par la profession. Une aide publique importante serait nécessaire pour le rendre attractif.

C'est la raison pour laquelle certains assureurs suggèrent de restreindre les garanties en ne protégeant les producteurs que contre les « coups durs ». Cela consisterait à n'indemniser les pertes qu'au delà d'une franchise conséquente (d'autant plus importante que la mortalité « naturelle » est déjà chroniquement élevée en ostréiculture), et dans la limite d'un plafond.

Une modulation des primes devrait être faite en fonction des sites de production, certains étant considérés comme plus à risques que d'autres.

Enfin, pour réduire les frais de gestion, les pertes pourraient être évaluées forfaitairement, en se référant à quelques indicateurs corrélés, simples et peu contestables, tels que la température, la pluviométrie...

Une autre solution proposée par d'autres assureurs consisterait à créer une assurance de type perte de revenu qui ne couvrirait que les charges fixes, garantissant ainsi la pérennité de l'exploitation. Calée sur le potentiel d'investissement de l'exploitation, une telle assurance fonctionnerait sur des bases déclaratives, ce qui réduirait son coût de fonctionnement.

Dans tous les cas, les assureurs considèrent qu'une assurance serait exclusive, et ne pourrait coexister avec le FNGCA qui la « cannibaliserait ».

Plusieurs assureurs se sont enfin déclarés intéressés par la gestion d'un fonds professionnel initié sur la base de cotisations volontaires obligatoires, à l'image de ce qui existe déjà pour la gestion du fonds des catastrophes naturelles, fonds pouvant au bout de quelques années évoluer vers un dispositif d'assurance.

12.5- Propositions des missionnaires

Le développement de l'assurance mortalité de cheptel en ostréiculture apparaît donc particulièrement difficile. Cela n'est pas étonnant, d'une part parce que c'est déjà le cas général pour les élevages, et d'autre part parce que les spécificités de la conchyliculture introduisent des contraintes supplémentaires nombreuses (élevage en milieu ouvert).

Il faut de plus se poser la question de savoir si une assurance ferait mieux que le système actuel du FNGCA géré par l'Etat, dont les faiblesses sont nombreuses mais pourraient être atténuées (voir le chapitre correspondant). De plus ces faiblesses pourraient se transformer pour les conchyliculteurs en atouts (adhésion obligatoire, large mutualisation, caractère forfaitaire plutôt avantageux.....).

La voie du fonds de mutualisation apparaît plus porteuse, à l'image de ce qui est maintenant possible dans le secteur agricole mais qui n'a malheureusement pas son pendant dans le domaine de la pêche. Ce point est développé dans le chapitre correspondant.

Il ne faut toutefois pas exclure la faisabilité d'une assurance dite « coup dur », mais il ne faut pas trop compter sur les assureurs, peu motivés, pour faire eux-même une proposition.

Une solution pourrait consister, pour la profession, à lancer un appel d'offres sur la base d'un cahier des charges à constituer, les seules variables étant le montant de la prime, les niveaux de la franchise et du plafond de pertes assurables.

Des contacts pris auprès des trois assureurs les plus importants pour la couverture des risques dans les domaines de l'agriculture et de la conchyliculture, il semble qu'aucun ne soit prêt à proposer des contrats couvrant le risque de mortalité, malgré les investigations poussées par l'un d'entre eux qui a recruté un ingénieur spécialiste qui a réalisé une typologie détaillée des modes de production ostréicole selon leur exposition au risque.

On peut admettre qu'ils soient restés discrets sur leurs travaux et intentions pour préserver leur stratégie commerciale mais les difficultés liées à un risque systémique sont bien réelles comme il a été exposé précédemment.

Ce constat n'est pas surprenant, les rapports précités sur l'introduction de l'assurance en agriculture étant déjà arrivés à cette conclusion.

13- LES FONDS MUTUALISES

13.1- Émergence des fonds mutualisés

A été présenté dans le chapitre précédent l'évolution progressive mais décisive intervenue dans le secteur agricole où le risque est identifié, statistiquement connu, économiquement paramétrable avec des pertes faciles à mesurer. De plus ce secteur, à la différence de la pêche et de l'aquaculture, dispose du levier financier important de la PAC.

En revanche, pour d'autres secteurs, et en particulier pour l'élevage où le risque est souvent systémique, avec des causes parfois mal identifiables surtout pour des pratiques en milieux ouverts, l'assurance ne trouve pas ses marques et ne maîtrise pas un coût qui peut devenir vite prohibitif, l'assureur cherchant à se protéger.

Avant le bilan de santé de la PAC, l'annonce d'une section sanitaire au sein du FNGCA avait été faite, mais il est maintenant possible d'instituer des aides à des fonds mutualisés en application de l'article 71 du règlement sus-mentionné selon le schéma suivant :

Peuvent être concernés des mortalités directes, des coûts d'abattage non indemnisés, des conséquences de restrictions de circulation..., à l'exclusion de ce qui est déjà pris en charge par l'Etat.

Le capital initial de tels fonds ne peut être constitué que de crédits privés, y compris avec la mise en place de CVO, conformément au règlement 1234/2007.

L'indemnisation, quand le sinistre survient et qu'il est officiellement reconnu sur la base d'une liste de maladies préétablies, se fait à partir des fonds propres. Si ceux-ci sont insuffisants, le fonds peut faire un emprunt.

L'État remboursera, sur la base du taux qu'il lui revient de fixer au plus égal à 65%, ce qui aura été prélevé sur le capital du fonds ou emprunté (sur la base d'un emprunt fictif de durée minimale).

Le nombre de fonds n'a pas été arrêté (un fonds national avec plusieurs sections, ou plusieurs fonds par production ou groupe de productions)

De même la gouvernance reste à définir (gouvernance par l'Etat ou par les professionnels, calibrage, quelles pertes, ... ?)

La mise en place de tels fonds n'est pas prévue avant 2010 ou 2011.

13.2- Application au cas de la conchyliculture

La situation de la conchyliculture se prêterait davantage à la mise en place de fonds mutualisés.

Il conviendrait de s'inspirer de l'article 71. Les ostréiculteurs cotiseraient ainsi, à un niveau à déterminer mais relativement faible, pour alimenter ce fonds.

Lorsque surviendrait un sinistre, le fonds ainsi constitué servirait à indemniser les dommages.

En cas de réserves insuffisantes face à un sinistre important, analogue à celui de 2008, un emprunt pourrait être fait en complément (éventuellement avec le concours d'OSEO).

Les cotisations devraient alors être ajustées pour permettre le remboursement de ce prêt.

L'intérêt de ce système serait de permettre l'intervention de la puissance publique (Europe, État, Collectivités) qui pourrait prendre en charge jusqu'à 65% des annuités (l'UE en apporte 75% dans le cadre de la PAC).

L'article 71 ne s'appliquant pas à l'ostréiculture, il conviendrait d'introduire une clause analogue dans le règlement 104/2000 (en cours de révision).

Plusieurs points resteraient toutefois à préciser, notamment :

Le caractère des cotisations (volontaires ou obligatoires).

Il semble délicat de prévoir, au moins de suite, une cotisation obligatoire bien que cette solution ait la préférence du CNC.

L'État commence en effet généralement par exiger un minimum d'adhésions volontaires avant de la rendre obligatoire : c'est le principe d'extension des règles des organisations de producteurs (OP) ou d'extension des accords dans l'interprofession à l'issue généralement d'une année de mise en œuvre probatoire.

Il est par ailleurs à noter que dans le cas des assurances récoltes, l'Etat n'a pas rendu obligatoire la souscription d'assurances. Il a simplement supprimé le bénéfice du FNGCA lorsqu'il a estimé que suffisamment d'agriculteurs avaient opté pour le système des assurances récoltes (sans pour autant supprimer l'obligation de continuer à cotiser au FNGCA).

Le périmètre à donner à ce fonds

Il y aurait intérêt à prévoir un périmètre le plus large possible, et donc national, pour répartir les risques, ce qui est à la base de toute mutualisation, mais il faudrait aussi tenir compte des collectivités locales (notamment les Régions) qui seraient sans doute réticentes à venir en aide à des ostréiculteurs exerçant en dehors de leur périmètre de compétence.

Pour éviter le risque d'une multiplication des fonds, il pourrait être proposé un seul fonds national, s'appuyant sur le CNC, avec si nécessaire des sections régionales.

Seraient également à préciser :

- le statut fiscal applicable aux cotisations,
- la possibilité lors du départ à la retraite du professionnel de récupérer une partie des cotisations,
- le délai à prévoir avant de pouvoir bénéficier d'une indemnisation,
- la façon d'éviter les rentrées et sorties de convenance (risque moral).

La question de la coexistence d'un tel fonds avec d'autres systèmes assurantiels (assurances privées et FNGCA) est délicate et fait l'objet d'un développement spécifique

13.3- Point de vue de la profession

La profession considère que la mise en place de tels fonds mutualisés, soutenus par des aides publiques, serait la solution la mieux adaptée à ses spécificités.

Elle s'appuie pour cela sur un précédent, à savoir le « fonds de garantie de l'huître » plate mis en place en Bretagne en 1984.

Par convention, les deux SRC de Bretagne avaient mis à disposition de la Société d'assurance mutuelle maritime du Finistère un capital de 2,9 MF qui leur avaient été attribué pour cet objet par les pouvoirs publics afin de créer un fonds pour « pallier la défaillance actuelle des systèmes d'assurance classique et du FNGCA ». La société d'assurance devait gérer la dotation de l'état en lui adossant une assurance à souscrire par les producteurs intéressés.

En cas de sinistre l'indemnité à verser était partagée entre le fonds et l'assureur. Toutefois l'objet était limité au remboursement de la facture d'achat des juvéniles sous réserve qu'ils aient été implantés sur des secteurs réputés sains par les services des Affaires maritimes et conduits conformément à un cahier des charges défini entre les parties (densité de semis inférieure à 2000 kg /ha sur une surface agréée par l'administration et mise à blanc avant l'ensemencement). Un contrôle sanitaire mensuel de l'institut technique était également prévu.

Le liquidateur d'un producteur souscripteur, « L'huître en eaux profondes cancalaise » (HEPC) qui n'avait pas enregistré de sinistre, constatant la dissolution du fonds, a revendiqué le reversement de la prime qu'il avait payée, au motif que ce fonds n'étant selon lui qu'une société de fait, devait lui reverser le résultat de clôture au prorata de ses versements.

Le TGI de Quimper a jugé :

- que les SRC bien qu'instaurées par la loi de 1991, sont des personnes morales de droit privé ;*
- que le litige ne relevait pas de la juridiction administrative ;*
- que le fonds n'était pas une société de fait à laquelle HEPC aurait été associée ;*
- que la société HEPC devait être considérée comme une simple cotisante appelée à payer une prime dans le cadre d'un mécanisme qualifié d'assurance par le tribunal et qu'elle était donc déboutée de sa demande.*

L'arrêt de la Cour d'Appel de Rennes du 9 Mai 2006 a confirmé ces conclusions.

Au plan fiscal,

La direction du contrôle fiscal ouest de Nantes qualifiait le fonds de société en participation et refusait la décharge de la fiscalité dès lors que les SRC ont voulu donner une autre destination à leur apport.

Il semble qu'à ce jour ces sommes soient restées dans une situation incertaine en raison de cet imbroglio juridique. De plus, il semble que les deux SRC ont des positions différentes quant à leur utilisation future.

L'enseignement à tirer de ces péripéties du fonds breton pour l'huître plate montre que les cadres juridiques, techniques et financiers doivent au préalable être précisément définis.

La proposition formulée par le CNC consiste donc en un mixage fonds + assurance (l'assurance étant adossée à un fonds qui jouerait le rôle de « réassurance »).

De plusieurs contacts avec le CNC et en particulier celui du 5 juin 2009 réunissant la plupart des représentants des SRC, il est apparu que la demande de la profession portait sur un engagement financier fort et initial de l'Etat et des collectivités locales de manière à créer un climat de confiance des producteurs qui seraient ainsi incités à cotiser à un fonds mutuel à un niveau non précisé. Ce fonds serait ensuite utilisé comme levier auprès des assureurs à qui serait proposée sa gestion, et qu'ils seraient invités à compléter par une d'assurance complémentaire.

Intégration dans les politiques européennes

La question de l'intégration de cet outil dans les politiques européennes a fait l'objet d'un examen particulier de la mission.

Le mémorandum pour le développement de l'aquaculture proposé par la France dans le cadre de la présidence française de l'UE et signé en juin 2008 par 18 Etats membres a ouvert la voie avant même la finalisation du bilan de santé de la PAC.

« Des mesures ou outils permettant de prendre en compte, avec un possible appui public, les conséquences de ces risques, au-delà des dispositions actuelles du Fonds européen pour la pêche (FEP), devraient être envisagées, dans le même esprit que les mesures qui se mettent en place dans le domaine agricole.

Ces mesures ou outils pourraient prendre la forme d'une contribution à des régimes d'assurance, des fonds mutuels ou d'autres instruments destinés à garantir les aquaculteurs contre des baisses de production ou à apporter aux aquaculteurs adhérents des compensations financières pour faire face aux conséquences économiques des maladies animales, de catastrophes naturelles ou des interdictions de commercialisation pour raison de santé publique ».

A l'instar du secteur agricole, la France devrait donc insister pour que des bases opérationnelles soient introduites dans la révision du règlement 104/2000 portant OCM pour la pêche et l'aquaculture.

Ce fonds, pour sa partie professionnelle, pourrait être alimenté par des CVO (si telle était la solution retenue par référence au 1234/2007 existant pour l'agriculture qui serait à transposer pour la conchyliculture), ainsi que par des contributions des collectivités, de l'Etat, et de l'Europe. La grande différence avec le secteur agricole est que l'OCM Pêche, la plus faiblement dotée financièrement de tous les secteurs avec seulement 2 % de la valeur de la production, et de plus quasiment réservé à la pêche, n'offre quasiment aucun potentiel de redéploiement budgétaire contrairement au budget de la PAC.

L'Europe ne pouvant sans doute pas intervenir à hauteur de 75% comme pour la PAC, il conviendrait donc de faire jouer le principe de subsidiarité (avec une intervention plus forte de l'Etat et surtout des collectivités)

Par similitude avec l'agriculture, il conviendrait probablement d'établir une liste officielle des maladies justifiant de ce fonds.

Ces propositions n'ont malheureusement que peu de chances d'être intégralement retenues par la Commission. En effet dans sa communication en date du 8 avril 2009 en réponse au mémorandum de juin 2008, la commission renvoie à la liste des aides nationales à notifier, et n'a nullement l'intention d'ouvrir un nouveau front budgétaire qui ne passerait pas au Conseil car n'intéressant au plus que quelques Etats membres.

"La Commission:

- poursuivra ses efforts en faveur de la R&D en aquaculture et allouera aux projets aquacoles des fonds communautaires suffisants pour permettre de développer plus avant la base de connaissances relative aux pratiques aquacoles durables et compétitives. La Commission étudiera également les moyens d'utiliser plus efficacement les instruments existants au niveau européen. Parallèlement, les États membres et le secteur sont invités à accroître leurs investissements en faveur de la recherche aquacole dans le cadre de l'espace européen de la recherche;

- s'attachera à promouvoir l'optimisation et le développement d'infrastructures essentielles en matière de recherche, ainsi qu'à renforcer les réseaux et l'intégration dans des réseaux scientifiques plus vastes, afin de s'attaquer à des défis d'envergure mondiale tels que l'adaptation au changement climatique, dans le cadre de la nouvelle politique maritime et de son programme en matière de recherche stratégique[4];

- invite les États membres à reconnaître l'importance des modes extensifs et traditionnels d'aquaculture et à étudier les possibilités de développement de la production dans les installations et sur les sites existants.

En outre, une assurance appropriée couvrant les risques liés aux stocks et/ou à la technologie peut jouer un rôle important dans le soutien au développement du secteur aquacole, particulièrement dans le cas des projets novateurs pour lesquels l'impact des pertes peut être considérable. La Commission analysera par conséquent l'impact des projets et examinera l'opportunité d'adapter les actuelles Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.»

Le conseil des ministres de la pêche du 16 juin ayant pris acte de cette communication;

"ENCOURAGES the Commission to bring forward, in its proposal for a reform of Community aquaculture, to take into consideration the spécifique problems which hampers the development of fresh water and marine aquaculture;"

Il y a donc très peu de chances que la France obtienne l'équivalent des articles 70 et 71 dans l'OCM Pêche, tout au plus peut on espérer une permission au titre de l'examen des aides d'état listées dans la décision de la commission 2008/C8406.

13.4- Propositions de la mission

En agriculture, le règlement communautaire propose aux producteurs des productions qui, par nature de risques, ne pourront trouver de solution de type assurance, une alternative de fonds mutualisés bonifiés par des crédits publics au taux maximum de 65% du montant. Si ces producteurs prennent au préalable l'initiative de les constituer.

Le fonds mutualisé diffère de l'assurance par le fait qu'en assurance il y a de la part des producteurs une obligation de payer une prime dont le montant intègre le risque financier de l'assureur et pour l'assureur d'indemniser le sinistre à hauteur de la perte minorée éventuellement de franchises.

Pour un fonds mutualisé, il y a toujours pour le producteur obligation de payer une cotisation mais le fonds n'a d'autre obligation que de répartir au maximum ce qu'il a en caisse, et ne peut donc être contraint d'indemniser à hauteur des sinistres si ceux-ci dépassent ses capacités financières.

On ne peut valablement objecter à la conchyliculture qu'elle serait exclue des mécanismes mis en place pour agriculture dont certaines productions présentent des situations similaires, tout en adaptant certaines modalités aux spécificités de la conchyliculture.

La mission, constatant la difficulté de mettre en place rapidement un système classique d'assurance pour la conchyliculture, tout en prenant en compte les contraintes de la politique européenne, préconise en conséquence, et dans un premier temps, la constitution d'un fonds professionnel mutualisé.

Ce fonds pourrait être constitué à l'initiative de la profession, en s'inspirant du fonds de l'huître plate breton, bien que celui-ci n'ait pu fonctionner jusqu'à des paiements effectifs. (On rappellera qu'au départ, l'Etat avait doté les 2 SRC bretonnes d'un capital de 2,9 M€, charge pour elles de monter le projet). La mission considère ce prototype comme une expérimentation intéressante. Pour éviter de retomber dans les errements du passé, il conviendra de privilégier un montage conciliant simplicité et transparence dans les cadres juridiques national et communautaire établis et entièrement compatibles.

La mission recommande en effet que les compétences de l'instance professionnelle porteuse du fonds soient clairement définies par le règlement communautaire. Les pouvoirs des OP ou de l'interprofession - avec éventuellement la capacité donnée aux États membres d'étendre les règles pour les premiers ou les accords pour la seconde - sont à introduire dans la réforme du règlement 104/2000 auquel il serait hautement souhaitable que l'organisation de filière française se conforme pour éviter des questions délicates de notification des aides d'État ou neutraliser d'éventuels recours de tiers. Enfin en droit national, le statut fiscal de l'opération devra avoir été prédéterminé.

L'esprit du règlement agricole sur cette solution de remplacement de l'assurance défaillante qu'est le fonds mutualisé est d'exiger que les producteurs intéressés démontrent d'abord leur solidarité mutualiste.

Ce principe devrait être appliqué dans le cas de la conchyliculture, et il conviendrait donc que la profession commence par établir les bases d'un mécanisme de solidarité professionnelle avant de mettre en place les financements publics.

A la différence de l'assurance, il n'y a pas en France d'exemple de mise en place de fonds tout au moins avec l'ampleur suffisante (cas pilote pour une maladie de la pomme de terre à l'initiative du CNIPT). Aussi serait-il souhaitable que la loi de modernisation de l'agriculture, prévue avant la fin 2009, précise les bases complémentaires indispensables à la généralisation de ces fonds en France. Il est bien sûr indispensable que le cas de la conchyliculture soit pris en compte.

En pratique, la démarche proposée est donc la suivante

Les professionnels devraient commencer par établir un cahier des charges et fixer le niveau des cotisations.

Un préalable serait donc que le CNC et les SRC engagent une étude, qui pourrait être confiée à des prestataires spécialisés, pour définir précisément :

- la nature des risques à couvrir selon les modes de conduite des productions, les fourchettes d'intervention, les modalités d'expertise (à cet égard, la mission a relevé que certains assureurs avaient bien étudié ces différents facteurs et qu'au moins la DRAM de Basse Normandie avait mis au point une méthode d'expertise rationnelle des mortalités, mais pas forcément transposable à tous les bassins) ;
- le cadre juridique et financier qui devrait s'inscrire dans le cadre d'un règlement communautaire étendu à la conchyliculture, complété par la loi.

Ces études pourraient être lancées dans le cadre d'un appel à la concurrence auquel pourraient d'ailleurs répondre les assureurs.

On comprendra qu'une telle démarche exige de la profession des moyens conséquents et des arguments pour convaincre les souscripteurs de s'engager. Aussi, le fonds ayant été créé, l'Etat pourrait apporter une dotation initiale, soit sous forme de subvention (bien que pour le secteur agricole, la constitution initiale du fonds ne puisse être faite qu'à partir de fonds privés, mais l'on pourrait envisager la reprise de la subvention déjà allouée à l'ancien « fonds Bretagne » et non utilisée), soit sous forme d'avance remboursable, pour aider à constituer au départ le « capital social » du fonds. Les sommes devront être placées sur des supports financiers garantis.

Si la formule d'une avance devait être retenue de préférence à une subvention, celle-ci pourrait être transformée toutefois en subvention les années suivantes à concurrence de la quotité retenue des cotisations des producteurs versées en année n-1 (l'Etat garderait un droit sur un éventuel boni en cas de liquidation anticipée du fonds)

L'alimentation du fonds devrait donc être ensuite assurée avec les cotisations des conchyliculteurs, ceux-ci bénéficiant d'allégement grâce à des participations publiques (essentiellement des collectivités locales) pour autant qu'ils aient apporté la preuve qu'ils respectent bien les différentes obligations réglementaires à savoir la conformité au décret de 1983 modifié sur le schéma des structures assorties d'une conditionnalité sanitaire et environnementale...

Par assimilation à ce qui est pratiqué pour l'agriculture, des crédits publics pourraient contribuer, de façon pérenne, au financement d'un système complémentaire d'assurance si des assureurs sécurisés par le cahier des clauses techniques imposées aux adhérents du fonds leur proposaient une assurance complémentaire.

Après un sinistre, le fonds ne peut répartir plus que ce qu'il a en caisse, sauf à contracter un emprunt (avec OSEO par exemple), ce que les professionnels rejettent même si l'Etat acceptait de suivre l'augmentation des cotisations qui en résulterait. Cette proposition ne sera donc pas reprise par la mission ; Cette option reste toutefois ultérieurement possible sur accord des gestionnaires professionnels du fonds pour des montants raisonnables, avec un partage des annuités entre le secteur professionnel et les financeurs publics.

La gestion de ce fonds pourrait être confiée à une compagnie d'assurance moyennant rémunération. Dans l'appel à projet, les prestataires devraient donc proposer une offre de gestion du fonds.

Une fois le fonds constitué, il pourrait être envisagé de mettre en place avec le gestionnaire du fonds un système d'assurance complémentaire, sous réserve de veiller à une séparation des comptabilités entre assurance et fonds mutualisé, permettant de garantir la transparence nécessaire.

L'assureur pourrait s'appuyer sur le cahier des charges et sur les engagements pris par les bénéficiaires pour mettre en œuvre des bonnes pratiques qui réduisent les risques.

Ces bonnes pratiques réduiraient la palette des risques en même temps qu'elles préciseraient les caractéristiques des exploitations.

Ainsi les assureurs pourraient en toute connaissance de cause proposer une formule d'assurance complémentaire individuelle pour la partie des sinistres non couverte par le fonds, à des conditions qui pourraient être financièrement supportables par les bénéficiaires.

L'assureur, généralement adossé à une banque, accepterait d'autant plus facilement cette formule qu'il aurait aussi la gestion des DPA, même si celles-ci ne peuvent actuellement être mutualisées et doivent donc être gérées individuellement.

Le CNC pourrait confier à des professionnels la préparation de l'appel à projet à un prestataire

Simulation financière

Une simulation de la juxtaposition des différents instruments (FNGCA, fonds mutualisé, assurance, incidence de la DPA) est présentée en annexe. Elle donne des ordres de grandeurs budgétaires très schématiques sur la base d'hypothèses simplifiées. Elle mesure les incidences financières pour les producteurs au regard des éléments comptables simplifiés de l'exploitation moyenne tirée de l'échantillon du réseau NAUTIL.

14- LES MESURES PREVENTIVES

Les actions de prévention qui sont toujours à privilégier par rapport aux mesures curatives ou de réparation, comprennent

- d'une part les mesures relative aux pratiques culturelles, à la sélection de souches résistantes....
- d'autre part les mesures qui agissent sur l'environnement des zones de production, et visent à réduire les facteurs de risque (au niveau de l'aléa ou de la vulnérabilité)

Il est bien évident que les recommandations formulées pour certains secteurs géographiques et certains événements précisément identifiés, ne sont pas forcément transposables à tous les bassins ni à toutes les situations de mortalité.

14.1- Mesures concernant les pratiques culturelles

Le programme IFREMER intitulé « MOREST » (Mortalités estivales) a été développé entre 2000 et 2006 pour comprendre les mécanismes sous jacents à l'apparition du syndrome estival de mortalité dans les élevages conchylicoles de la baie des Veys (à cheval entre les départements de la Manche et du Calvados) et proposer des mesures alternatives afin de limiter son impact économique.

Le syndrome de mortalités estivales de l'huître creuse étant complexe, l'ensemble des facteurs a été étudié et tout particulièrement les interactions entre ces facteurs selon une approche interdisciplinaire.

Ce programme a réuni, outre les laboratoires de l'IFREMER, plusieurs universités (Caen, Brest, La Rochelle, Montpellier) ou institutions (Muséum national d'histoire naturelle, CNRS, Institut Pasteur), ainsi que la Syndicat des sélectionneurs avicoles et aquacoles français (SYSAAF), le SMEL, le SMIDAP.

Plusieurs sites ateliers, accueillant des poches « témoins », ont été désignés et suivis scientifiquement en Baie des Veys (Normandie), Rivière d'Auray (Bretagne), Marennes-Oléron (Poitou Charentes), sur terrain découvrant et en eau profonde en Baie de Quiberon (Bretagne).

Le financement de cet important projet a été apporté par IFREMER, les régions de Basse Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou Charentes, le département du Calvados et l'IFOP.

Les principaux résultats :

Le programme a permis d'identifier plusieurs facteurs de risques d'origines multiples (environnement, physiologie, pathogènes) associés au développement des épisodes de mortalités estivales. Il a également permis de comprendre l'enchaînement des processus impliqués dans leur apparition en identifiant successivement trois périodes distinctes :

- fragilisation des cheptels (en lien avec les conditions environnementales des mois qui précèdent la saison estivale) ;
 - ouverture de la fenêtre de risque (lorsque la température des masses d'eau approche d'un seuil de 19°C et que le cycle de maturation des animaux arrive à son terme) ;
 - facteurs de déclenchement (stress d'origines multiples pouvant être spécifiques aux écosystèmes concernés).

-

Les recommandations.

Elles concernent plusieurs modalités de prévention au niveau des pratiques culturelles et au niveau environnemental.

Ces préconisations tiennent compte du régime thermique de la zone, de la richesse en phytoplancton, de la distance au sédiment et de la présence de bassins versants souvent à l'origine du stress. Elles visent surtout à prévenir la mortalité la plus importante selon qu'elle intervient en première ou deuxième année.

Les solutions sont de trois types :

- Des solutions génétiques
 - o souches résistantes
 - o huîtres triploïdes
- Des solutions zootechniques
 - o élimination des souches génétiquement fragiles
 - o préservation vis à vis de l'effet température
 - o prévention de la mortalité de 1ère année
 - o réduction de l'effet associé à la reproduction
 - o réduction des risques associés aux stress
- Des solutions environnementales
 - o évaluation des risques associés aux bassins versants
 - o prédiction de la date de mortalité

La mise en œuvre effective de certaines des solutions préconisées se heurte soit à des oppositions plus ou moins fortes de la profession elle-même (cas des solutions génétiques notamment) soit à des difficultés pratiques et/ou juridiques. C'est le cas pour le transfert préventif et momentané de lots d'huîtres pour se prémunir contre l'élévation de la température, qui n'est possible que si l'on dispose effectivement des sites disponibles en eaux plus froides et dont la densité permet d'accueillir sans surcharge des lots.

Le transfert de naissain dans certaines zones et à certaines périodes apparaît comme une solution de réduction des risques de mortalités.

Les densités en élevage, en principe prises en compte dans les schémas départementaux des structures (mais pas partout) peuvent aussi jouer un rôle dans les mortalités. Difficilement contrôlables, elles ne sont pas toujours respectées.

14.2- Mesures concernant l'environnement de la production

Comme cela est indiqué supra, les réticences des assureurs tiennent pour beaucoup au cadre d'exercice des activités conchyliques.

La plupart des rapports et documents d'études traitant du sujet soulignent, par ailleurs, les nombreuses contraintes qui pèsent sur les activités conchyliques : d'une part celles liées à l'occupation d'un littoral très convoité pour de multiples usages et de plus en plus protégé au titre de différentes réglementations et notamment de la loi « littoral » (Ex : espaces remarquables prévus par l'article L. 146-6 du Code de l'Urbanisme), d'autre part les conditions environnementales et climatiques visant à disposer en permanence d'une qualité d'eau et d'une sécurité sanitaire autorisant l'exploitation et la commercialisation des produits.

Les mesures et moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour faire face à cette situation sont rappelés ci-dessous.

14.21- Prise en compte de l'activité conchylicole dans les documents d'urbanisme

L'article 121-4 du Code de l'Urbanisme prévoit que dans les communes littorales (au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral), les sections régionales de la conchyliculture sont associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (ScoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ; elles doivent assurer les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

L'article R. 146-2 du Code de l'Urbanisme a par ailleurs été modifié par le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 pour que puissent être implantés dans les espaces remarquables du littoral « dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage..., les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ».

Confiée conjointement par les ministres Borloo et Barnier à une élue du littoral, Mme Tanguy Maire du Guilvinec, la mission sur le développement de l'aquaculture en France et en Europe a duré une année, entre novembre 2007 et octobre 2008. Elle a procédé à plus de 400 entretiens de responsables d'entreprises, d'administrations ou d'ONG et à de nombreuses visites sur le terrain en France, outre mer et à l'étranger (Espagne, Norvège, Ecosse). M. Philippe Ferlin (pour le CGAAER) et M. Jean Michel Suche (pour l'IGAM) ont apporté leur concours comme experts à cet important travail de diagnostic et de propositions. Face aux freins au développement qui ont été ainsi identifiés, et vu l'urgence à agir, le rapport préconise notamment l'élaboration d'un document stratégique pour juin 2009 décliné en schémas régionaux de développement durable, un fort investissement dans la Recherche Développement et un renforcement de l'appui technique aux entreprises, via les différents outils créés au fil du temps et des besoins (groupements de défense sanitaire, ITAVI, chambres d'agriculture,...).

Dans le droit fil de cette mission, on signalera que par lettre en date du 1^{er} août 2008 le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche a demandé aux Préfets des régions littorales d'engager, avec l'ensemble des acteurs institutionnels, professionnels et associatifs concernés, des réflexions visant à l'élaboration de schémas régionaux de développement durable de l'aquaculture littorale devant se traduire par la définition de périmètres pouvant être affectés en priorité aux activités aquacoles.

14.22- Amélioration de la qualité des eaux

La majorité des élevages étant installés sur les estrans, dans des baies, des rias, des estuaires ou dans des bassins qui reçoivent toutes les eaux issues des bassins versants côtiers, des projets de gestion concertée de l'eau et des risques de pollution dans les bassins versants littoraux se développent.

L'urgence des actions à mener en la matière tient également à l'application de la réglementation fixant des normes de salubrité des eaux dans les zones de production (règlement CE 854/2004), avec un risque de déclassement de très nombreux sites et un renforcement des mesures sanitaires de purification des coquillages.

Le bassin Loire Bretagne, comprenant de nombreuses zones conchylicoles, a été pris comme exemple par la mission.

Le renforcement des actions de l'agence de l'eau Loire Bretagne dans la mise en place de programmes spécifiques de lutte contre la pollution bactériologique des zones conchylicoles a été proposé par la commission Littoral du Comité de Bassin du 27 octobre 2006, et retenue dans le cadre du 9^e Programme d'Intervention 2007-2012.

La première partie du programme a porté sur la sélection d'une trentaine de sites conchylicoles classés en qualité « B » ou « C » et de leurs bassins versants associés. Sur ces territoires, les modalités d'interventions de l'agence de l'eau ont concerné :

- des appuis techniques et financiers aux études de diagnostics destinées à identifier les sources de contaminations bactériologiques et le risque de contamination des zones conchylicoles. Une douzaine de territoires sont engagés dans cette phase de diagnostic.
- des programmes de travaux et d'actions ciblés sur les paramètres de pollution microbiologique. Ces programmes sont conduits au moyen d'outils contractuels : contrats territoriaux et contrats de bassins versants.

Lors de sa réunion du 15 mai 2009, la commission Littoral du Comité de bassin a examiné des ajustements proposés dans le cadre de la révision du programme concomitante avec la révision du SDAGE, et portant sur trois points :

- l'élargissement de la liste des bassins conchylicoles à quelques petits sites supplémentaires, l'ensemble des territoires sélectionnés initialement étant maintenu. Cette liste complémentaire sera validée fin 2009 par le Conseil d'Administration ;
- le renforcement des mesures d'interventions dans le domaine de la pollution microbiologique diffuse, essentiellement d'origine agricole ;
- la mise en place d'outils de prévisions de risques et d'investigations d'urgence en cas de pollutions bactériologiques accidentelles.

L'accent a été mis jusqu'à présent sur la pollution bactériologique, mais d'autres formes de pollution issues également des bassins versants peuvent avoir un impact, bien qu'encore mal connu, sur la vie de l'huître. C'est ainsi qu'IFREMER et Bernard Chevassus au Louis signalent la présence dans les eaux littorales de résidus d'herbicides, de métaux lourds et autres micropolluants.

Grenelle de la mer

Les représentants des comités de bassin réunis le 16 juin à la Baule pour débattre des propositions des groupes de travail du Grenelle de la mer, affirmant la nécessaire continuité de la terre à la mer, proposent :

- de renforcer le rôle des instances de bassin dans la zone du littoral et de la mer ;
- de développer avec l'appui des instances de bassin la connaissance du littoral et de la mer.

André Santini et Serge Lepeltier, respectivement présidents des comités de bassin Seine-Normandie et Loire-Bretagne, le soulignent :

« c'est toujours la même eau qui s'écoule de la montagne à l'estuaire. Plutôt qu'une charnière entre terre et mer, le littoral est un milieu de transition sur lequel la prévention des pollutions et des risques et la préservation des milieux nécessitent qu'on élargisse notre vision, du haut du bassin versant jusqu'à la haute mer. Les comités de bassin ont montré leur capacité à faire dialoguer tous les acteurs porteurs d'intérêts très contradictoires et à produire des décisions consensuelles.

Mettons cette capacité au service de la mer et du littoral ! »

14.23- Suivi de la qualité des eaux

Plusieurs réseaux de connaissance en eaux marines sont mis en œuvre par IFREMER :

- le RÉPOM, réseau national de surveillance de la qualité de l'eau et des sédiments des ports maritimes, qui a pour objet d'évaluer et de suivre l'évolution de la qualité des eaux et des sédiments des bassins portuaires afin, à partir des résultats obtenus, d'identifier l'impact de ces installations portuaires sur les usages du milieu, qu'ils soient pratiqués dans l'enceinte ou à proximité du port ;
- le REPHY, réseau de surveillance phytoplanctonique, créé en 1984, qui a pour objectifs, d'une part, d'observer l'ensemble des espèces phytoplanctoniques des eaux côtières, et recenser les événements tels que les eaux colorées, les efflorescences exceptionnelles et les proliférations d'espèces toxiques ou nuisibles pour la faune marine, et, d'autre part, de surveiller plus particulièrement les espèces produisant des toxines dangereuses pour les consommateurs de coquillages ;
- le REMI, réseau de contrôle microbiologique des zones de production conchylicoles créé en 1989, qui comprend un dispositif de surveillance régulière et un dispositif d'alerte déclenché par les résultats de la surveillance qui dépassent ou risquent de dépasser les normes définissant les classes de qualité, ou en cas de risque de contamination (rejet polluant, orage), voire d'épidémie constatée ou présumée d'origine coquillière.
- le réseau de suivi des paramètres de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) destiné à évaluer la qualité écologique et chimique de la masse d'eau.

Dans la plupart des départements existent par ailleurs des réseaux de suivi de la qualité des eaux littorales mis en œuvre par les DDASS et portant sur les rejets susceptibles d'affecter la qualité des zones de baignade et de production des coquillages (pêche de loisir uniquement) ou de présenter un risque sanitaire pour les usagers des plages.

Cette liste n'est pas exhaustive, d'autres réseaux locaux ayant été créés en fonction des problèmes locaux.

14.3- La nouvelle organisation des services de l'Etat

L'administration territoriale de l'État est en cours de réorganisation dans le cadre de la mise en œuvre de la Révision Générale des Politiques Publiques, avec notamment au 1er janvier 2010 la généralisation des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et la création des directions départementales interministérielles.

L'organisation des affaires maritimes dans le cadre de la RGPP se place à deux niveaux différents : interrégional et départemental.

La constitution prochaine des quatre Directions Interrégionales de la mer regroupant l'ensemble des services des affaires maritimes et des phares et balises à l'échelle de la façade maritime des grandes régions de métropole (Normandie-Mer du Nord, Bretagne-Pays de Loire, Aquitaine-Poitou-Charentes, Méditerranée) a pour objectif de réunir les différentes compétences maritimes appartenant au même ministère au sein des structures atteignant une masse critique et leur confier la coordination de l'ensemble des politiques de la mer et du littoral, y compris la partie environnementale.

Au plan départemental, c'est au sein des futures Directions départementales des territoires (DDT) qu'une délégation « Mer et littoral » sera constituée, regroupant sous l'autorité du préfet de département les personnels des services départementaux des affaires maritimes et des services maritimes chargés des ports et du littoral. Cette délégation traitera les aspects domaniaux de la conchyliculture et son insertion dans les documents d'urbanisme.

En revanche, les aspects sanitaires de l'activité seront traités au niveau de la Direction départementale de protection des populations (regroupant DSV et DDASS).

Les auteurs du présent rapport soulignent la nécessité d'une continuité d'action en matière de police des eaux, avec l'affectation par les responsables de programme des moyens humains, matériels et financiers nécessaires.

15- CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La première partie de la mission confiée au seul CGAAER a permis dans un premier temps, grâce notamment à des déplacements sur le terrain, de maintenir un lien étroit entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Cabinet, DPMA, DGPAAT et DGAL), les services déconcentrés (DDAF et DDAM), et les professionnels de la conchyliculture, et de veiller à la bonne mise en œuvre du plan d'urgence décidé par le Gouvernement.

La mesure la plus importante, mais aussi la plus lourde, a été la mise en œuvre du FNGCA. Le taux d'indemnisation a été porté exceptionnellement de 12% à 20%, ce qui a permis d'attribuer plus de 34 M€ d'aides à plus de 1900 bénéficiaires. Les modalités en ont été précisées en lien avec la profession (notamment la fixation d'un barème national), et les indemnisations ont été versées très rapidement (un acompte de 30% suivi du solde), à la satisfaction des ostréiculteurs.

Un retour d'expérience réalisé par les administrations centrales avec les services déconcentrés a néanmoins fait apparaître certaines dérives ou insuffisances auxquelles il conviendra de remédier pour l'avenir.

Le FNGCA a donc montré tout son intérêt, mais aussi ses limites.

Les autres mesures, même si elles ne revêtent pas la même ampleur financière, n'en ont pas moins été utiles.

A noter toutefois la faible consommation des prêts bonifiés, la profession n'ayant pas obtenu satisfaction à sa demande de porter la durée de remboursement de 2 à 3 ans (mais ce n'est pas la raison principale, les professionnels hésitant à s'endetter alors que leur situation financière est déjà fragilisée).

La demande également récurrente des professionnels d'abandon de cotisations sociales au lieu et place de reports n'a pu être satisfaite.

Par ailleurs la question de la recherche d'une stratégie de réensemencement n'a finalement pas eu de suite compte tenu de l'abondance de naissain naturel ayant rendu moins crucial le recours au naissain d'écloseries.

Les relations n'en sont pas moins restées tendues entre une partie des responsables professionnels et les écloserieurs, le débat s'étant reporté sur la responsabilité de la crise qui pouvait leur être imputée (naissain contaminé et impact des triploïdes).

Sur proposition de la mission, une expertise scientifique collective a été confiée à quelques chercheurs sous le pilotage de M. Chevassus au Louis pour évaluer l'impact possible des triploïdes sur le milieu naturel et les risques encourus par la souche sauvage.

La deuxième partie de la mission, élargie au CGEDD et à l'IGAM, a consisté à recenser et évaluer les différents outils financiers permettant aux ostréiculteurs de faire face à de telles crises, puis à faire des propositions avec l'objectif de responsabilisation.

La mission a toutefois été handicapée par l'absence de représentants de l'Inspection Générale des Finances initialement envisagée, au fait des mécanismes de couverture des risques, et qui aurait facilité les contacts avec les services compétents du Ministère de l'Économie de l'industrie et de l'Emploi, ainsi qu'avec les professionnels de l'assurance et des finances.

La mission n'en a pas moins conduit un travail complexe d'analyse des politiques et des textes réglementaires qui évoluent très rapidement, notamment suite au bilan de santé de la PAC, à la réforme des OCM Agriculture et Pêche.

La profession conchylicole se trouve maintenant dotée d'une panoplie d'outils et de procédures plus ou moins complexes et adaptés, la difficulté étant essentiellement de les agencer les uns par rapport aux autres pour offrir à chaque chef d'entreprise une couverture adaptée à ses besoins et à ses options économiques.

Il est possible de classer ces outils suivant 2 critères.

- individuels (DPA et prêt avec l'intervention d'OSEO) ou collectifs (FNGCA, Assurance, Fonds mutualisés)
- précurseurs à la crise (tous les systèmes de type assurantiel ainsi que la DPA) ou consécutif (prêt pour abonder un fonds de mutualisation insuffisamment doté)

Le FNGCA devrait continuer à assurer une protection de base, même faible, pour tous les ostréiculteurs. Il est le plus largement mutualisé et est subventionné à hauteur de 50% par l'Etat. Bien que la question soit plus politique que technique, il conviendrait de veiller à assurer un minimum d'équilibre entre les filières le constituant, ce qui passe par une augmentation, facilement supportable, des cotisations des ostréiculteurs.

L'inconvénient essentiel du FNGCA réside par contre dans son caractère forfaitaire qui n'incite pas à rechercher une réduction du risque et à mettre en œuvre des pratiques vertueuses.

Les contrats d'assurance apparaissent peu adaptés à l'ostréiculture compte tenu de ses spécificités (secteur à risque fort voire systémique, causes des sinistres difficiles à connaître, manque d'historique, marché étroit, conduisant à des primes d'assurance très élevées et généralement réductrices...). Les rapports déjà faits sur le sujet aboutissaient à ces conclusions, et les professionnels des assurances se montrent globalement peu intéressés même si des nuances pourraient être apportées (certaines formes de contrats simplifiés paraîtraient mieux adaptées).

La voie la plus prometteuse est celle des fonds mutualisés, éventuellement adossés à une assurance, mieux adaptée au risque sanitaire, et pouvant maintenant bénéficier, en application de l'article 71 du règlement 73/2009 issu du Bilan de santé de la PAC (règlement applicable à l'agriculture et non à la pêche et à la conchyliculture), d'aides publiques sous forme de prise en charge partielle des cotisations. Ce type de disposition n'existe pas dans l'OCM actuelle ; à l'occasion de la révision de ce règlement il pourrait être pertinent de proposer sa mise en œuvre dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, bien que cela ne semble pas être dans les intentions de la Commission à ce stade.

Par ailleurs cette OCM est moins dotée financièrement que l'OCM Agriculture. Il est toutefois proposé de s'inspirer de ce règlement, mais en recherchant les fonds publics plutôt du côté des collectivités que de l'Etat ou de l'Europe. Pour éviter tout litige futur, il conviendrait toutefois de mentionner explicitement la possibilité pour la conchyliculture de constituer de tels fonds dans les textes nationaux et si possible communautaires en cours de révision. Le caractère obligatoire ou volontaire d'adhésion individuelle devra être tranché dans ce cadre.

Il appartient toutefois aux professionnels de faire la preuve de leur volonté de constituer un tel fonds en instituant des cotisations (dont le caractère volontaire ou obligatoire ne pourrait être tranché qu'après une analyse juridique complémentaire) et en lui apportant une dotation initiale (possibilité éventuellement de réaffecter la dotation consentie par l'Etat lors de la constitution du « fonds Bretagne » il y a de cela plusieurs années)

Un cahier des charges devrait accompagner la constitution d'un tel fonds, imposant des pratiques et des mesures visant à réduire le risque, remédiant ainsi au principal défaut du FNGCA.

Par ailleurs la gestion d'un tel fonds pourrait être confiée à un assureur qui pourrait alors lui adosser une assurance complémentaire facultative.

Un travail encore important reste à faire et le CNC pourrait s'adjoindre les services d'un consultant spécialisé.

La question de la juxtaposition du FNGCA et d'un fonds mutualisé se pose.

Si l'objectif est bien de remplacer à terme le FNGCA par un mécanisme de type assurantiel, il conviendrait de prévoir pendant une période de transition suffisamment longue, la superposition des 2 mécanismes, en attendant que suffisamment de professionnels aient souscrit à un tel fonds. Le FNGCA apporterait pendant cette période une couverture de base et obligatoire mais limitée, le fonds mutualisé (adosé éventuellement à une assurance) permettant un complément d'indemnisation pour les ostréiculteurs y ayant souscrit.

Cette situation ne serait d'ailleurs pas spécifique à l'ostréiculture puisqu'elle est pratiquée en agriculture pour certaines spéculations tant que les dispositifs d'assurance récolte ne sont pas suffisamment répandus.

La DPA ne semble pas poser de difficultés particulières et devrait pouvoir entrer rapidement en application. Elle restera toutefois confinée à un secteur limité, celui des exploitations importantes, et à condition bien sûr qu'elles fassent des bénéfices.

Dispositif par essence individuel, elle pourrait toutefois accompagner d'autres mécanismes si la gestion en était confiée à l'organisme financier en charge de la gestion d'un fonds mutualisé.

Deux points sont à souligner, d'une part la nécessité de veiller à la sécurité des fonds ainsi placés, et d'autre part l'intérêt d'étudier des mécanismes de sortie par exemple sous forme de retraite.

La profession s'est enfin montrée de façon unanime peu intéressée par le recours à l'emprunt, sans exclure dans certaines circonstances le recours à OSEO pour partager le risque avec la banque et obtenir ainsi plus facilement l'accord des banquiers. Il conviendrait toutefois d'encourager les conventions entre OSEO et les Régions incluant la conchyliculture parmi les secteurs éligibles.

Enfin, force est de constater qu'aucun mécanisme ne permettra, même conjugués entre eux, de faire face à une série de crises majeures présentant un caractère systémique.

C'est notamment la raison pour laquelle il convient d'accorder une priorité à toutes les mesures visant à prévenir les risques ou à en réduire les conséquences, qu'il s'agisse de meilleures pratiques culturelles, de la recherche de souches plus résistantes, de la réduction des pollutions et de tous les facteurs qui fragilisent la conchyliculture.

Le Grenelle de la mer devrait être un signal fort pour engager tous les partenaires dans cette voie.

ANNEXES

LETTRES DE MISSION

République Française

*Le Ministre de l'Agriculture
et de la Pêche*

Paris, le **28 AOUT 2008**

Sipale

à

Monsieur Paul VIALLE
Vice-Président du CGAAER
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

OBJET : mission d'expertise et d'accompagnement dans le secteur ostréicole

Le secteur de l'ostréiculture traverse une crise importante qui a touché un grand nombre de départements du littoral. Il est constaté depuis plusieurs semaines un taux important de mortalité sur les naissains et les jeunes huîtres, ce taux étant souvent supérieur à 50 %.

Sans pouvoir conclure définitivement, il ressort des premiers travaux de l'IFREMER que ces mortalités exceptionnelles résultent de la conjonction de causes climatiques (hiver doux et printemps humides engendrant dessalures et poussées phytoplanctoniques, suivi de brusques remontées de températures en mai) avec la présence d'un agent pathogène et l'affaiblissement et l'affaiblissement physiologique des huîtres.

J'ai décidé de mettre en place trois types de mesures pour aider la filière ostréicole à surmonter cette situation difficile, qui fragilise déjà les entreprises orientées vers la vente d'huîtres juvéniles, qui va créer des tensions sur la trésorerie dans les jours à venir au moment du réensemencement des parcs à huîtres, et qui laisse entrevoir des pertes de recettes importantes dans plusieurs mois, au moment où cette « génération » de naissains et de juvéniles aurait du arriver à maturité :

- des aides d'urgence de type Fonds d'Allègement des Charges (FAC), gérées par les DDAF, et des aides de l'OFIMER ;
- des possibilités de report de cotisations salariales et patronales octroyées par la MSA et l'ENIM, et de remise de redevances domaniales
- l'intervention du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) ;

.../...

78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 sp – Tél : 01 49 55 49 55

J'attache une importance particulière aux conditions de mise en oeuvre des soutiens apportées par l'Etat à cette filière. A cet effet, je souhaite vous me proposiez dans les meilleurs délais la désignation d'un membre du CGAAER qui serait chargé d'assurer sur le terrain une gestion harmonisée de ces procédures. Ce souci porte notamment sur la mobilisation du FNGCA, destiné aux pertes qui s'inscrivent dans la durée ; le contenu et la présentation des rapports de missions d'enquête, ainsi que l'évaluation des pertes de récolte et de fonds sur la base des barèmes en vigueur feront l'objet d'une attention particulière.

Le haut fonctionnaire ainsi désigné prendra, dans un premier temps, l'attache de la DGPAAT et de la DPMA afin de connaître les conditions de mise en oeuvre du FNGCA qui auront été retenues au niveau central.

Par ailleurs, les fortes mortalités de naissains et d'huîtres juvéniles vont nécessiter d'importants réensemencements. Une stratégie globale de réensemencement devra donc être définie rapidement, avant fin septembre, qui permette d'assurer à toutes les exploitations qui en ont besoin de pouvoir se fournir en naissain et/ou juvéniles, naturels ou d'écloserie, dans des conditions équitables.

Je souhaite que le haut fonctionnaire que vous désignerez intervienne, en relation avec la DPMA, pour faciliter aux côtés du Comité national de la conchyliculture, le dialogue entre les différentes familles professionnelles de la filière conchylicole (écluseurs, naisseurs, producteurs d'huîtres) dans le but de parvenir à un accord entre ces familles sur une stratégie de réensemencement qui réponde à cet objectif.

J'ajoute que les risques auxquels sont confrontés les conchyliculteurs devraient pouvoir, dans un avenir proche, être pris en compte et accompagnés, à travers par exemple la mise en place de régimes d'assurance ou des fonds mutuels. Je souhaiterais qu'une réflexion soit menée sur les différentes propositions existantes sur le thème de la couverture du risque dans la profession ostréicole. Elle contribuera à améliorer la réponse des pouvoirs publics aux situations de crise auxquelles sont confrontées les entreprises de ce secteur. Il sera donc opportun d'étendre la mission du haut fonctionnaire que vous aurez désigné à cette réflexion, dans le cadre d'une mission conjointe du CGAAER et de l'Inspection des Finances en cours de définition.

Je vous remercie pour l'attention à apporter à l'accompagnement de ce secteur important de l'économie française dans une période où les ostréiculteurs expriment de vives inquiétudes quant à l'avenir de leur filière.



Michel BARNIER

*Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de
l'Energie,
du Développement Durable
et de l'Aménagement du Territoire*

*Le Ministre de l'Agriculture
et de la Pêche*

Paris, le **19 MARS 2009**

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président
CGEDD
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE cedex

Monsieur Bruno BARADUC
IGAM
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

Monsieur Paul VIALLE
Vice-président
CGAAER
251, Rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Procédures de couverture des risques conchyliques

Les conchyliculteurs semblent connaître de plus en plus d'aléas de production qui se traduisent par des difficultés financières plus ou moins importantes pour les entreprises du secteur. La forte mortalité de l'été 2008 a montré que les activités même de captage et de pré-grossissement pouvaient être menacées.

La pérennité de cette profession nécessite de bien identifier les facteurs d'augmentation du risque auquel elle est sujette et les moyens dont elle dispose pour le limiter et faire face aux aléas. Une véritable gestion du risque semble s'imposer.

Les crises engendrées par les aléas auxquels cette profession est confrontée amènent souvent l'Etat à activer des procédures d'indemnisation, parfois complétées par des aides des collectivités territoriales.

Or, le système actuel, en particulier le régime des calamités agricoles, a montré ses limites notamment financières compte tenu de la répétition des calamités ou, comme en 2008, de leur importance.

Dans ce contexte, nous souhaiterions que vous travailliez dans les directions suivantes :

1° analyse du risque et dispositions prises par les professionnels eux-mêmes pour y faire face.

Il serait intéressant de mesurer les impacts réels des difficultés rencontrées sur l'activité conchylicole.

2° recherche des mécanismes à même de venir en aide le moment venu à la profession conchylicole, en complément ou en substitution aux procédures existantes.

Ces mécanismes doivent viser une plus grande responsabilisation de la profession.

Il est proposé de conduire la démarche en deux temps :

Dans un premier temps :

Etablissement d'une typologie des risques encourus, inventaire des procédures, individuelles comme collectives, susceptibles d'être activées en fonction de la nature des risques, que ce soit dans le domaine assurantiel, fiscal ou bancaire. Les possibilités de fonds mutuels professionnels doivent également être examinées.

Un inventaire des mécanismes déjà mis en œuvre ou envisagés en agriculture pour couvrir des risques analogues, en France ou à l'étranger, et susceptibles d'être transposés au secteur conchylicole pourra être utilement réalisé.

Vous proposerez également les mesures préventives pertinentes susceptibles d'être mises en œuvre d'une part, pour réduire les risques (par exemple, mesures ayant trait aux pratiques culturelles) d'autre part, dans le but de faciliter l'intervention des assureurs.

Dans un second temps :

Etude de la faisabilité technique, juridique et économique des mécanismes que vous aurez proposé de retenir, en caractérisant leurs avantages et leurs faiblesses, eu égard notamment au respect des règles communautaires et nationales applicables au domaine de la pêche et de l'aquaculture (loi de 1992, lignes directrices des aides de l'Etat...).

Vous pourrez vous rapprocher de la profession afin de recueillir ses propositions et prendre connaissance des études qu'elle aurait déjà réalisées.

Vous contacterez les organismes intervenant dans les domaines de l'assurance et de la banque pour recueillir leurs avis sur la pertinence et la faisabilité technique de vos propositions.

La DPMA, ainsi que les services juridiques et fiscaux du MAP et du MEEDDAT pourront être sollicités en tant que de besoin. La DPMA et le Services des affaires financières et de la logistique du MAP fourniront notamment la liste des études et rapports d'inspection déjà réalisés sur le sujet dont ils ont connaissance. La DPMA fournira les statistiques en sa possession sur la filière conchylicole.

Un point d'étape sera fait fin mars sur la base d'une caractérisation des risques et vous remettrez votre rapport de mission d'ici fin avril.



Jean-Louis BORLOO



Michel BARNIER

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

<u>ADMINISTRATION</u>	
Cabinet MAP M. Jean-Christophe ROUBIN	Conseiller Technique Pêche et Aquacultures
Cabinet MEEDDAT M. Michel PELTIER	Conseiller Technique
<u>Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture</u>	
Mme Sylvie ALEXANDRE	Directrice DPMA
M. Philippe MAUGUIN	Directeur DPMA
Mme Cécile BIGOT	Sous-Directrice de l'Aquaculture et de l'Economie des Pêches
Mme Aurélia CUBERTAFOND	Chef du Bureau de la Conchyliculture et de l'Environnement Littoral
M. Bernard LELIEVRE	Chargé de mission au Bureau de la Conchyliculture et de l'Environnement littoral
<u>Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires</u>	
M. Eric ZUNINO	Adjoint au sous directeur Entreprises Agricoles
Mme Mathilde MASSIAS	Adjointe Chef du Bureau du Crédit et de l'Assurance de la Sous-Direction des Entreprises Agricoles
Mme SYBILLE SLATTERY accompagnée de M. Vincent QUILICHINI	Adjointe au chef du bureau du crédit et de l'assurance, chargée de l'assurance récolte
<u>Secrétariat général</u>	
M. Christian JACQUOT	Chef du bureau de la fiscalité
<u>Département de la Vendée</u>	
Mme Béatrice LAGARDE	Sous-Préfète des Sables-d'Olonne
M. Jacques LEBREVELEC	Directeur Départemental des Affaires Maritimes de Vendée
M. Philippe LE ROLLAND	Chef de la section « Cultures marines » de la DRDAM Basse-Normandie

<p><u>PROFESSION</u></p> <p><u>Comité National de la Conchyliculture</u></p> <p>M. Goulven BREST M. Martial MONNIER M. Bruno G UILLAUMIE M. Sébastien CHANTEREAU</p> <p><u>Sections Régionales de la Conchyliculture</u></p> <p><i>Normandie Mer du Nord</i> M. Joseph COSTARD</p> <p><i>Bretagne Nord</i> M. Goulven BREST</p> <p><i>Bretagne Sud</i> M. Alain DREANO</p> <p><i>Pays de la Loire</i> M. Jacques SOURBIER M. Jean-Yves BILLON M. Patrick GUYAU M. Jean-Yves LE GOFF M. Yannick YOU Mme Yveline RENOUX</p> <p><i>Poitou – Charentes</i> François PATSOURIS</p> <p><i>Arcachon – Aquitaine</i> M. Olivier LABAN M. Marc DRUART</p>	<p>Président Secrétaire Général Chargé de Mission Europe Chargé de Mission Environnement et Sécurité sanitaire</p> <p>Président</p> <p>Président</p> <p>Secrétaire Général</p> <p>Président Vice-Président Vice-Président Eclosur Mytiliculteur Secrétaire</p> <p>Président</p> <p>Président Ancien président</p>
--	--

<p><u>ASSUREURS</u></p> <p>AXA M. Edouard MECHLER</p> <p>GROUPAMA M. Gwenael SIMON</p> <p>M. Marc LE BOTLAN M. Christophe MERCIER MI.</p>	<p>Responsable Produits Professionnels</p> <p>Responsable Risques Professionnels à la Direction Assurances Agricoles et Professionnelles Responsable Prévention Secteur Technique Dommages aux Biens</p>
---	---

PACIFICA M. Jean-Michel GEERAERT Mme Cécile THOMAS-LEMAITRE M. Antoine MALMEZAT M ROBERT	Directeur du Marché des Professionnels Responsable Secteur Agricole Secteur Agricole Caisse Centrale de Réassurance
<u>ETABLISSEMENT FINANCIER</u> OSEO M. Martial ROZIER M. Alain DE BOISSET	Responsable du Département Développement des Activités Bancaires Directeur Développement et Gestion des Garanties

<u>DIVERS</u> Groupeement de gestion NAUTIL M. Jean-Louis DODELIN M. Alain NICOLAZO M. Jean-Pierre PHILIPPE	Directeur du Développement de CER France Directeur de Nautil Conseiller en ostréiculture
Groupeement de gestion CGA et CAGENO Mme Claire SEMELIN	Responsable
LEN, Université de Nantes Mme Véronique LE BIHAN Mme Sophie PARDO	Chargée de recherches Chargée de recherches

GLOSSAIRE

AGLIA	Association du grand littoral atlantique
ASP	Amnesic shellfish poison (toxine amnésiante)
CGAAER	Conseil général de l’Agriculture, de l’alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l’Environnement et du développement durable
CNC	Comité national de la Conchyliculture
CPO	Cotisations professionnelles obligatoires
CVO	Cotisations volontaires obligatoires
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDAM	Direction départementale des affaires maritimes
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGPAAT	Direction générale des politiques agricoles, alimentaires et des territoires
DIDAM	Direction interdépartementale des affaires maritimes
DPA	Déduction (fiscale) pour aléas
DPI	Déduction (fiscale) pour investissement
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
DSP	Diarrheic shellfish poison (toxine diarrhéique)
FAC	Fonds d'allègement des charges
FEAGA	
FEP	Fonds européen pour la pêche
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FIPOL	Fonds d’intervention contre les pollutions
FNGCA	Fonds national de garantie des calamités agricoles
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
OCM	Organisation commune des marchés
OMC	Organisation mondiale du commerce
OP	Organisations de producteurs
PAC	Politique agricole commune
PSP	Paralytic shellfish poison (toxine paralytique)
SAGE	Schéma d’aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux
SRC	Section régionale conchylicole
UE	Union européenne

NOTE DE SYNTHÈSE PRÉSENTANT LE DISPOSITIF D'AIDE MIS EN PLACE EN 2008

Mortalité exceptionnelle des jeunes huîtres : l'action du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Le secteur de l'ostréiculture traverse une crise importante. Il est en effet confronté à des mortalités très importantes de jeunes huîtres qui a touché, au cours de l'été 2008, la plupart des bassins de production français. Il est constaté un taux important de mortalité sur ces jeunes huîtres, très souvent supérieur à 50%.

Face à cette situation préoccupante, le Ministre de l'agriculture et de la pêche, Michel Barnier, a demandé à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) d'engager sans délais tous les travaux nécessaires pour déterminer les causes précises de ces mortalités afin de prévenir de nouveaux épisodes. Il a décidé également la mise en place d'un important dispositif d'accompagnement de la profession ostréicole. Il a par ailleurs constitué un comité national de suivi associant largement la profession, dont la première réunion s'est tenue le 29 juillet dernier. Depuis, ce comité s'est réuni à deux reprises, les 20 août et 23 septembre. Une nouvelle réunion aura lieu courant octobre.

Au cours de ces réunions, un point a été fait sur les actions engagées et les mesures mises en œuvre.

Commissions départementales

A la demande du ministre, les préfets ont installé dès le mois d'août des commissions départementales de suivi dans tous les départements littoraux concernés.

Ces commissions ont essentiellement pour rôle de dresser des bilans de la situation localement, d'expliquer aux professionnels les dispositions arrêtées et de définir, le cas échéant, les modalités de mise en œuvre des mesures d'accompagnement financier des ostréiculteurs.

Mesures prises sur le plan sanitaire

- L'Ifremer a tout d'abord recherché les facteurs pouvant expliquer ces mortalités exceptionnelles. Les conclusions provisoires sont résumées dans un communiqué consultable sur le site internet de l'Ifremer (www.ifremer.fr). Les premières conclusions montrent que les causes de cette mortalité anormale semblent dues à des conditions climatiques particulières de l'année 2008 (hiver doux, printemps chaud et pluvieux) qui ont pu à la fois contribuer à fragiliser physiologiquement les huîtres, et favoriser le développement d'agents pathogènes viraux, dont l'installation aurait été facilitée par la présence d'une bactérie.

L'Ifremer a maintenant engagé sur l'ensemble des secteurs impactés, une étude épidémiologique descriptive qui doit permettre de déterminer avec précision les causes et les déterminants des mortalités constatées cet été. Une fois cette étape achevée, l'Ifremer conduira les travaux nécessaires dans le but de prévenir la reproduction de cette crise.

- Les réimmersions de naissain ont été suspendues dès la fin juillet et pendant plusieurs semaines, au cours desquelles une expérimentation de réimmersion de naissains a été conduite sous le contrôle d'Ifremer sur 23 sites pilotes avec des lots de naissains provenant, dans tous ces sites, de 5 écloséries différentes.

Les résultats de cette expérimentation sont positifs puisque les mortalités constatées sur ces lots, observées à 3 reprises (mi août, début septembre et mi septembre) sont faibles et en décroissance. Ces résultats et un avis favorable de l'AFSSA, ont permis de lever l'interdiction de réimmersion le 12 septembre sur le littoral de la Manche et de l'Atlantique et le 23 septembre en Méditerranée.

Les lots test de naissain seront laissées en place pour permettre encore 2 comptages supplémentaires mi novembre et, pour certains d'entre eux, début mars.

Un nouveau protocole va par ailleurs être élaboré et mis en œuvre par Ifremer pour suivre les réensemencements (naissain d'écloserie ainsi que naissain naturel) de l'année 2009.

- Les exportations de jeunes huîtres avaient parallèlement été suspendues dès le 23 juillet 2008. L'avis de l'AFSSA rendu le 25 septembre sur le risque lié aux échanges et exportations indique que tant que le risque n'est pas entièrement caractérisé, la certification ne peut reprendre librement. En revanche, l'AFSSA estime que le risque est évalué comme très faible si les conditions dérogatoires mises en œuvre depuis le 23 juillet sont respectées.

En conséquence, à compter du 26 septembre 2008, les certificats peuvent être signés sous réserve d'une vérification préalable stricte des conditions sanitaires relatives aux établissements et animaux.

- Enfin, un groupe de travail associant les services du ministère de l'agriculture, l'IFREMER, l'AFSSA et la profession s'attachera à la définition d'un protocole de suivi sanitaire des écloseries.

Mesures d'accompagnement

Le Ministre a annoncé le 29 août un ensemble de mesures pour venir en aide aux ostréiculteurs confrontés à cette situation exceptionnelle. Ce dispositif couvre l'année 2008.

Le Ministre a toutefois donné l'assurance que l'Etat serait aux côtés des ostréiculteurs pour leur apporter l'aide qui pourrait être nécessaire au delà de cette année.

Ces différentes mesures sont détaillées dans les tableaux joints en annexe. A la demande de la profession, certaines modalités en ont été précisées. Ces mesures sont les suivantes :

- les entreprises en difficulté pourront bénéficier de reports de cotisations salariales et patronales consenties par la Mutualité Sociale Agricole et l'Établissement National des Invalides de la Marine ;
- tous les ostréiculteurs en difficulté identifiés par les commissions départementales pourront bénéficier d'une remise de la redevance domaniale due au titre de l'année 2008 ;
- les entreprises productrices de naissain et de demi-élevage qui rencontrent dès maintenant des difficultés de trésorerie, pourront bénéficier du Fonds d'allègement des charges (FAC). Une enveloppe de 2,5 millions d'euros est mobilisée à ce titre. Ce fonds intervient sous forme de prise en charge d'intérêts sur les échéances des prêts professionnels à long et moyen terme, d'une durée supérieure à 24 mois, bonifiés et non bonifiés ;
- afin d'accompagner les entreprises qui devront procéder à des réensemencements de naissains, une bonification d'intérêt de 2,5 % pour des prêts à court terme que tous les ostréiculteurs touchés par les mortalités de jeunes huîtres devraient contracter pour financer ces opérations de réensemencement (achat de naissain naturel ou d'écloserie) sera accordée ; une enveloppe de 2,5 millions d'euros est mobilisée pour financer cette bonification ;
- enfin, compte tenu de l'ampleur des mortalités, le taux d'indemnisation des pertes par le Fonds national de garantie des calamités agricoles est porté de 12 à 20 %. Une mise en cohérence des barèmes d'indemnisation applicables dans les différents départements sera effectuée. Un acompte de 30% sera versé pour tous les dossiers éligibles dans les semaines qui suivront la réunion du comité national de l'assurance en agriculture du 14 octobre.

Les instructions concernant la mise en œuvre de ces différentes mesures ont été transmises à tous les services concernés sur le littoral, qui se mobilisent, sous l'autorité des préfets, pour en accélérer la mise en œuvre. Les directions départementales des affaires maritimes constituent le point de contact privilégié des professionnels. Les premiers dossiers de demande d'aide ont d'ores et déjà été déposés dans les services concernés.

Par ailleurs, l'Ofimer réalisera une étude d'image et pourra contribuer si nécessaire à une campagne de promotion des huîtres. En outre, l'Ofimer pourra participer à la création d'un observatoire économique.

Stratégie de réensemencement

L'importance du captage naturel de naissain constaté au cours de ce mois de septembre en Charente maritime et à Arcachon a permis de lever les inquiétudes quant à la disponibilité de naissains pour réensemencer les parcs ostréicoles. Il permet avec le naissain produit par les écloseries, d'assurer que les besoins des ostréiculteurs pourront être couverts sans difficulté majeure..

Le Comité national de la conchyliculture a pris l'initiative d'une réflexion visant à préciser notamment les pratiques à mettre en œuvre pour le réensemencement des parcs ostréicoles (densités d'huîtres dans les parcs, nombre d'ensemencements dans l'année, transferts entre zones de production, utilisation des huîtres triploïdes...). Un groupe de travail auquel l'Ifremer sera associé devrait être mis en place rapidement par la profession dans cet objectif.

Des démarches auprès de la Commission européenne seront par ailleurs engagées afin d'arrêter les modalités d'une mobilisation éventuelle de crédits du Fonds européen pour la pêche.

Mission de suivi

A la demande de Michel Barnier, un haut fonctionnaire du ministère de l'agriculture et de la pêche, Monsieur Jean-Louis Besème a été nommé pour apporter un appui aux préfets des départements littoraux afin d'harmoniser et d'optimiser la mobilisation du dispositif d'accompagnement des entreprises et pour contribuer, aux côtés du Comité national de la conchyliculture à la définition de la stratégie de réensemencement. Jean Louis BESEME s'est mobilisé dès le 25 août et a rencontré, à Paris ou dans les bassins ostréicoles, la plupart des responsables professionnels.

Conjointement avec l'Inspection des Affaires Maritimes, il conduira par ailleurs un travail prospectif d'analyse des dispositifs nationaux possibles de couverture des risques, pour aider les conchyliculteurs à surmonter les crises et les aléas auxquels ils sont régulièrement confrontés.

26 septembre 2008

Annexe
Fiches résumant les principales dispositions des mesures mises en œuvre

Intitulé de la mesure	Prêts bonifiés de trésorerie
Objectif	Accompagner les entreprises pour l'achat de naissain naturel ou d'écloserie
Cible	Exploitants ostréicoles, GAEC, EARL... si plus de 50% du capital est tenu par des exploitants ostréicoles
Critères d'éligibilité	Perte minimum de naissain de 30% Plus critères locaux éventuels
Forme de l'aide	Bonification d'intérêt de 2,5% de prêts court terme de trésorerie d'une durée maximum de 2 ans sans différé de remboursement Assiette déterminée sur la base des factures d'achat de naissains naturels ou d'écloserie
Planning	Autorisations de versement au plus tard le 28 février 2009
Service instructeur	DDAM et banques agréées
Enveloppe nationale	2,5 millions € correspondant à environ 47,5 millions € de réalisation de prêts.
Commentaires	Circulaire du 5 septembre 2008 Aide accordée au titre du régime des aides <i>de minimis</i> Définition des critères locaux d'éligibilité dans le cadre de la commission départementale de suivi

Intitulé de la mesure	Fond d'allègement des charges
Objectif	Aide aux exploitations qui rencontrent des difficultés de trésorerie significatives
Cible	Priorité aux ostréiculteurs spécialisés en production de naissains et de demi-élevage touchés par les conséquences des mortalités (mais pas d'exclusivité)
Critères d'éligibilité	Taux d'endettement minimum de 20% au 31 décembre 2007 Pertes de stock de naissains et demi-élevage d'au moins 50% Priorité aux exploitants spécialisés à hauteur de 50% du chiffre d'affaire Plus critères locaux éventuels (sélectivité, modulation...)
Forme de l'aide	Prise en charge des intérêts 2008 des prêts professionnels d'une durée supérieure à 24 mois Aide plafonnée à 10% de l'échéance annuelle (intérêts et capital)
Planning	Autorisations de versement au plus tard 30 novembre 2008
Service instructeur	DDAF/DDEA
Enveloppe nationale	2,5 millions €
Commentaires	Circulaire du 5 septembre 2008 Aide accordée au titre du régime des aides <i>de minimis</i> Définition des critères locaux d'éligibilité dans le cadre de la commission départementale de suivi

Intitulé de la mesure	Calamités agricoles
Objectif	Indemnisation des pertes de fond et de récolte
Cible	Toutes les exploitations ostréicoles mais uniquement pour les pertes de naissain et de juvéniles
Critères d'éligibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Souscription d'une assurance incendie sur les bâtiments d'exploitation et d'une assurance pour les embarcations de l'exploitation. - Pertes de fonds : montant des pertes >600 € - Pertes de récolte : <ul style="list-style-type: none"> * Pertes pour la production de naissain ou de jeunes huîtres >30 % * Pertes par rapport au produit brut théorique de l'exploitation (établi à partir du barème en vigueur) >13 % * Montant des pertes >300 €
Forme de l'aide	Indemnisation des pertes de récolte et des pertes de fond au taux exceptionnel de 20%, au lieu du taux habituel de 12%
Planning	Remontée par les DDAF/DDEA les dossiers de demande de reconnaissance du sinistre pour le 25 septembre 2008 au Ministère de l'agriculture Comité national de l'assurance en agriculture le 14 octobre Versement d'un acompte de 30% pour tous les dossiers complets et éligibles dans les semaines suivant le 14 octobre
Service instructeur	DDAF/DDEA
Enveloppe nationale	Première enveloppe de 6 millions d'€ pour le versement des acomptes
Commentaires	Abondements possibles par des collectivités territoriales si ces abondements sont conformes au régime des calamités agricoles Mise en cohérence des barèmes d'indemnisation applicables dans les différents départements

Intitulé de la mesure	Report de cotisations sociales (ENIM et MSA)
Objectif	Aider les entreprises ostréicoles en difficulté
Cible	entreprises ostréicoles en difficulté
Critères d'éligibilité	Examens individuels
Forme de l'aide	Report limité à 3 mois Remise gracieuse possible pour les intérêts moratoires
Planning	Dès maintenant
Service instructeur	services déconcentrés de l'ENIM et caisses locales de la MSA

Intitulé de la mesure	Remise de redevance domaniale
Objectif	Allègement des charges des entreprises
Cible	Entreprises ostréicoles détenant des naissains et juvéniles identifiés par les commissions départementales
Critères d'éligibilité	Avoir enregistré des mortalités de naissains ou de juvéniles
Forme de l'aide	Remboursement ou annulation des titres de perception
Planning	Dès maintenant
Service instructeur	Trésoriers payeurs généraux

INDEMNITÉS VERSÉES PAR LE FGNC

(mortalités ostréicoles de l'été 2008)

N° dép.	Département	Damage indemnisable	Indemnisation totale	Nombre de dossiers éligibles
11	Aude	603 073,78	120 614,76	25
14	Calvados	6 219 759,29	1 243 951,87	48
17	Charente-maritime	58 709 026,55	11 741 805,33	628
22	Côtes d'Armor	4 676 202,80	935 240,56	40
29	Finistère	3 826 103,60	765 220,72	34
33	Gironde	7 377 271,08	1 475 454,21	203
34	Hérault	8 341 622,13	1 667 185,93	313
35	Ile-et-Vilaine	3 918 281,07	783 656,22	45
40	Landes	101 021,00	20 204,20	6
44	Loire-Atlantique	1 947 038,00	389 407,60	38
50	Manche	22 457 313,46	4 491 462,70	123
56	Morbihan	29 056 680,14	5 811 336,00	202
85	Vendée	24 981 843,36	4 996 368,68	214
TOTAL		172 215 236,26	34 441 908,78	1919

RÈGLEMENT 73/2009

Article 70

Assurance récolte, animaux et végétaux

1. Les États membres peuvent octroyer une contribution financière au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables et des maladies animales ou végétales ou des infestations parasitaires.

Aux fins du présent article, on entend par:

- a) «phénomènes climatiques défavorables», des phénomènes climatiques assimilables à une catastrophe naturelle, comme le gel, la grêle, le verglas, la pluie ou la sécheresse;
- b) «maladies animales», les maladies figurant dans la liste des maladies animales établie par l'Organisation mondiale de la santé animale et/ou à l'annexe de la décision 90/424/CE du Conseil du 26 juin 1990 relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire (1);
- c) «pertes économiques», tous les coûts supplémentaires supportés par un agriculteur en raison de mesures exceptionnelles prises par celui-ci pour réduire l'approvisionnement du marché concerné ou toute perte de production significative.

2. Une contribution financière peut être octroyée uniquement pour les pertes causées par des phénomènes climatiques, ou par une maladie animale ou végétale ou par une infestation parasitaire détruisant plus de 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible.

3. La contribution financière octroyée par agriculteur n'excède pas 65 % de la prime d'assurance due. Les États membres peuvent limiter le montant de la prime admissible au bénéfice de l'aide en imposant des plafonds appropriés.

4. L'indemnisation de l'assurance récolte et/ou animaux et/ou végétaux n'est octroyée que lorsque le phénomène climatique défavorable ou la maladie animale ou végétale ou l'infestation parasitaire a été officiellement reconnu comme tel par l'autorité compétente de l'État membre concerné. Les États membres peuvent, le cas échéant, établir à l'avance des critères sur la base desquels cette reconnaissance officielle est réputée effective.

5. Les prestations d'assurance ne peuvent pas compenser plus que le coût total du remplacement des pertes visées au paragraphe 1 et ne peuvent comporter ni exigences ni spécifications quant au type ou à la quantité de la production future.

6. Toute contribution financière est payée directement à l'agriculteur concerné.

- 7. Les dépenses des États membres liées à l'octroi des contributions financières sont cofinancées par la Communauté sur les fonds visés à l'article 69, paragraphe 1, au taux de 75 % de la contribution financière. Le premier alinéa ne préjuge pas du droit des États membres à couvrir la totalité ou une partie de leur participation au financement des contributions et de la part de la prime d'assurance à la charge des agriculteurs par des systèmes obligatoires de responsabilité collective dans les secteurs concernés. Cette possibilité s'entend nonobstant les articles 125 terdecies et 125 quindecies du règlement (CE) no 1234/2007.

8. Les États membres veillent à ce que les pertes économiques pour lesquelles des indemnités sont octroyées au titre d'autres dispositions communautaires, y compris l'article 44 du règlement (CE) n° 1234/2007 et toute autre mesure vétérinaire ou phytosanitaire et sanitaire, ne fassent pas l'objet d'une compensation supplémentaire au titre du paragraphe 1, premier alinéa.

9. Les contributions financières ne peuvent constituer une entrave au fonctionnement du marché intérieur des services d'assurance. Ces contributions ne peuvent ni être limitées aux assurances proposées par une seule société ou un seul groupe de sociétés, ni être subordonnées à la souscription d'un contrat d'assurance auprès d'une société établie dans l'État membre concerné.

Article 71

Fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales ou d'incident environnemental

1. Les États membres peuvent prévoir, par des contributions financières à des fonds de mutualisation, le paiement aux agriculteurs d'indemnités destinées à couvrir les pertes économiques découlant de l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale, ou d'un incident environnemental.

2. Aux fins du présent article, on entend par:

- a) «fonds de mutualisation», un système reconnu par l'État membre conformément à son droit national et permettant aux agriculteurs affiliés de s'assurer et de percevoir des indemnités en cas de pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou à un incident environnemental;
- b) «pertes économiques», tous les coûts supplémentaires supportés par un agriculteur en raison de mesures exceptionnelles prises par celui-ci pour réduire l'approvisionnement du marché concerné ou toute perte de production significative;
- c) «incident environnemental», un épisode spécifique de pollution, contamination ou dégradation de la qualité de l'environnement lié à un événement donné et d'une portée géographique limitée. Cela ne recouvre pas les risques généraux pour l'environnement qui ne sont pas liés à un événement acides.

3. Pour ce qui est des maladies animales, des indemnités peuvent être octroyées uniquement pour les maladies figurant dans la liste des maladies animales établie par l'Organisation mondiale de la santé animale et/ou à l'annexe de la décision 90/424/CEE.

4. Les États membres veillent à ce que les pertes économiques pour lesquelles des indemnités sont octroyées au titre d'autres dispositions communautaires, y compris l'article 44 du règlement (CE) no 1234/2007 et toute autre mesure vétérinaire ou phytosanitaire et sanitaire, ne fassent pas l'objet d'une indemnité supplémentaire au titre du paragraphe 1.

5. Le fonds de mutualisation verse les indemnités directement aux agriculteurs affiliés ayant subi les pertes économiques.

- a) du capital de base du fonds constitué par les contributions des agriculteurs affiliés et non affiliés ou par les contributions d'autres opérateurs de la filière agricole, ou
- b) d'emprunts contractés par le fonds à des conditions commerciales, et
- c) de tout montant recouvré en vertu du paragraphe 11. Le capital de base de départ ne peut être constitué par des fonds publics.

6. Les contributions financières visées au paragraphe 1 peuvent concerner:
- a) les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, répartis sur une période maximale de trois ans;
 - b) le remboursement du capital et des intérêts afférents à des emprunts commerciaux contractés par le fonds aux fins du paiement des indemnités aux agriculteurs;
 - c) les montants prélevés sur le capital de base du fonds de mutualisation pour payer les indemnités octroyées aux agriculteurs. Les durées minimale et maximale des emprunts commerciaux admissibles au bénéfice de l'aide sont fixées par la Commission conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2. Lorsque les indemnités sont payées par le fonds conformément au premier alinéa, point c), la contribution financière publique suit le même rythme que celui d'un emprunt commercial de durée minimale.
7. Aucune contribution financière ne doit dépasser 65 % des coûts visés au paragraphe 6. Les coûts non couverts par les contributions financières sont supportés par les agriculteurs affiliés. Les États membres peuvent limiter les coûts admissibles au bénéfice de l'aide en appliquant:
- a) des plafonds par fonds;
 - b) des plafonds unitaires appropriés.
8. Les dépenses des États membres liées aux contributions financières sont cofinancées par la Communauté sur les fonds visés à l'article 69, paragraphe 1, au taux de 75 %. Le premier alinéa ne préjuge pas du droit des États membres à couvrir la totalité ou une partie de leur participation et/ou de la participation des agriculteurs affiliés au financement des contributions financières par des systèmes obligatoires de responsabilité collective dans les secteurs concernés. Cette possibilité s'entend nonobstant les articles 125 *terdecies* et 125 *quindecies* du règlement (CE) no 1234/2007.
9. Les États membres définissent les règles régissant l'établissement et le fonctionnement des fonds de mutualisation, notamment en ce qui concerne l'octroi des indemnités aux agriculteurs en cas de crise, ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles.
10. Les États membres soumettent à la Commission un rapport annuel sur la mise en œuvre du présent article. Le format, le contenu, le calendrier et le délai de transmission de ce rapport sont établis par la Commission conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2. L 30/44 FR Journal officiel de l'Union européenne 31.1.2009
11. Lorsqu'un agriculteur reçoit d'un fonds de mutualisation une indemnité en vertu du présent article, tout droit légal à la réparation des dommages destiné à couvrir les pertes économiques indemnisées qu'il pourrait avoir à l'égard de tiers au titre de toute disposition du droit communautaire ou national est transféré au fonds de mutualisation conformément aux règles fixées par l'État membre concerné.

SIMULATION FINANCIÈRE D'UN DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE AVEC UN PRINCIPE D'INDEMNISATION SUR LA VALEUR DE REMPLACEMENT DU STOCK DÉTRUIT

Cette simulation n'est donnée que pour donner une idée de l'articulation de plusieurs mesures et des ordres de grandeurs sur des bases de calcul simplifiées qui omettent en particulier les frais de gestion et les produits financiers

Présentation à l'échelle macro économique de la production

Simulation sur une phase de mortalité :

On considérera que les destructions portent majoritairement sur des juvéniles en début de cycle qui peuvent donc être remplacées sous réserve des disponibilités des producteurs de naissains (cf. fonds huître creuse SRC bretonnes)

On considère que le stock vivant est de 150 M€ pour un chiffre d'affaires conchyliculture de 381 M€/an, base 2007.

On fait l'hypothèse que tous n'adhéreront pas à tous les mécanismes mais que les plus grands producteurs participeront.

	Nbre de producteur concernés	Assiette	Indemnité
- Stock vivant		150 M€	
- Pertes (taux de destruction 60 %) moyenne générale		90 M€	
- Franchise (mortalité courante 30 %)		45 M€	
- Assiette indemnisable		45 M€	
- FNGCA indemnisation limitée à 12 %, ouvert à tous les producteurs payant un minimum d'assurances classiques	2 000	45 M€	5,4 M€
- Fonds à créer, indemnisation à 33 %, 1/3 d'adhérents représentant 60 % du stock (45 x 0,6=27)	660	27 M€ x 0,33=	9 M€
- Assurances complémentaires, indemnisation à 33 %, 1/6 d'adhérents représentant 40% du stock (45x 0,40=18)	320	18M€ x 0,33=	6 M€
- DPA avec une réincorporation de 20 000 €/producteurs épargnés dans une tranche de 20% de l'impôt sur les bénéfices	660	13,2 M€ x 0,2= (calcul d'équivalent subvention)	2,6 M€
Total			23 M€

Indemnités totales perçue directement ou par défiscalisation : 23 M€

Taux comparés d'indemnisation des conchyliculteurs en fonction de leur engagement dans les systèmes de couverture pour la part d'un sinistre dépassant le seuil de 30 % de mortalité

		Taux d'indemnisation cumulé
1 FNGCA seul	12%	12 %
2 FNGCA + fonds mutuel	12 % +33 %	45 %
3 Assurances complémentaires	12 % +33 % +33 %	78 %
4 Incidence DPA nette moyenne d'équivalent aide de l'avantage fiscal	+	4 %
Montant maximal de prise en charge pour les bénéficiaires et adhérents aux 4 formules	82% de la perte dépassant la franchise	

	Indemnité versée	Taux public	Taux professionnel	Financements Publics	Financements professionnels	Contribution professionnelle conchylicole annuelle (1/5)
FNGCA	5,4 M€	50%	50%	2,7 M€	2,7 M€ Agriculteurs + conchyliculteurs	0,25 M€ revalorisée
Fonds pour 1/3 des producteurs représentant 60 % du stock	9 M€	50%	50%	4,5 M€	4,5 M€	0,9 M€
Assurances pour 1/6 des producteurs représentant 40 % du stock total	6 M€	50%	50%	3,75 M€	3,75 M€	0,75 M€
DPA 1/3 des producteurs souscription représentant 50 % du stock	2,6 M€ (défiscalisation)			2,6 M€ Équivalent subvention	effort épargne défiscalisé	

TOTAL 24,5 M€

Mortalité avec un taux de retour de l'évènement ou en cumulé sur 5 ans

Le coût de 24,5 M€ (fonds publics + fonds professionnels) est supérieur à l'indemnisation (23 M€) car l'assurance est plus chère pour rémunérer l'assureur qui a également l'obligation d'indemniser à hauteur des conditions contractuelles alors que le fonds mutuel ne répartit que le disponible ou doit souscrire un emprunt s'il décide de dépasser le disponible en caisse.

L'assureur assume le risque alors que le fonds répartit.

NB : L'accès à la DPA, avantage individuel, devrait être progressivement réservé à ceux qui adhèrent au fonds mutuel ou souscrivent une assurance (cf. agriculture).

Ainsi sur 23 M€ versés, (défiscalisation comprise), la part publique atteindrait selon ces hypothèses 13,5 M€ et la part professionnelle 11 M€ (les frais de gestion devraient être couverts au moins par les produits financiers).

Ce chiffre de 23 M€ d'indemnité ne peut être directement comparé aux 45 M€ de l'assiette indemnisable, car chaque producteur aura choisi une formule plus ou moins complète selon son mode de production et sa prospérité.

Impact financier pour un producteur moyen

Sur la base de la référence NAUTILE 2005 à 2008

Chiffres d'affaires	122 000 € à 138 000 €
Stock vivant	60 000 € à 66 600 €
Revenu/ UTH exploitant 2 UTH dont 1,34 familial	1 6 000 € à 23 000 €
Résultat courant	26 600€ à 34 800€
EBE	45 200 € à 49 200 €

Cette entreprise théorique moyenne de taille relativement modeste risque de ne pas optimiser l'intérêt de tous les instruments.

Sinistre de 60 % du stock soit 36 000 € avec un taux de retour d'une année sur 5

Assiette indemnisable réduite à 30 % du stock soit 18 000 € avec une participation publique de 50%

	Indemnité	Part publique	Cotisation annuelle du producteur
FNGCA 12 %	2 160 €	1 080 €	100 €
FONDS 33 %	6 000 €	3 000 €	600 €
ASSURANCE 33%	6 000 €	3 750 €	750 €
DPA économie d'impôt pour 10 000€ réintroduits défiscalisés à 15 %	1 500 €	1 500 €	
TOTAL	15 660 €	9 330 €	1 450 €/an

Le montant de participation du producteur moyen paraît lourd mais encore accessible car dans cette simulation avec une contribution publique à partager entre l'Etat et les Régions à 50 % des coûts, le producteur débourserait 1 450 €/an soit 7250 € en 5 ans (+ une épargne DPA de 1 500 €/an) pour recevoir 15 600 € face à un sinistre de 18 000 € au dessus de la franchise de 30%.

Bien évidemment les grandes entreprises, du moins celles qui dégagent des bénéfices en année normale, présenteraient des ratio plus favorables avec davantage de souplesse pour cumuler plusieurs formules.

Selon l'hypothèse, il s'agit d'une perte de 60% du stock qui surviendrait après 5 années normales. S'agissant d'un phénomène non prévisible, 2 sinistres importants peuvent se succéder sur un court intervalle. Dans cette configuration, théoriquement la prime d'assurance ne bougerait pas car l'assureur en assume les conséquences financières à sa charge mais le fonds ne répartit que ce qu'il a en caisse. Il faudrait alors relever fortement les versements annuels au fonds au risque de dépasser la capacité des producteurs à payer pour leur sécurité ou permettre au fonds de faire un emprunt pour en étaler la charge (ce que les professionnels refusent).

Dans la situation où rien ne se passe pendant une longue période, le fonds peut réduire la cotisation et compter davantage sur les produits financiers, alors que la prime d'assurance resterait en principe constante.