COUR DES COMPTES

SEPTIEME CHAMBRE

TROISIEME SECTION

2010-14-0

M. Bruno Ory-Lavollée
Conseiller maître

M. Thomas Andreu
Lieutenant-colonel de gendarmerie

Rapporteurs

Mme Virginie Chastel-Dubuc
Assistante

M. Jean-Marie Le Méné
Conseiller maître

Contre-rapporteur

RAPPORT

Sur les

AIDES DE L'ETAT A LA PECHE

Exercices 2000 à 2009

PARTIE I : INTRODUCTION 5

I. COMPETENCE ET PROCEDURE 5
II. PRECEDENTS CONTROLES DE LA COUR 5
III. CONTEXTE DU CONTROLE 6
IV. CONDUITE DE L'INSTRUCTION 6
V. PROPOSITION DE SUITES 7

PARTIE II : LE PANORAMA DES AIDES A LA PECHE 8

I. DEFINITION DES AIDES A LA PECHE 8
II. LE ROLE STRUCTURANT DE L'IFOP PUIS DU FEP 10
III. LA GESTION DES AIDES A LA PECHE 19
IV. L'INVENTAIRE ET LE CHIFFRAGE DES AIDES A LA PECHE 27
V. UN DISPOSITIF QUE LA RAISON NE GOUVERNE PAS 39

PARTIE III : LES CREDITS BUDGETAIRES DE LA PECHE AU MAAP 58

I. PLUSIEURS CADRES DE GESTION 58
II. UNE FAIBLE PART DES CREDITS DU MAAP 58
III. DES CREDITS D'INTERVENTION POUR L'ESSENTIEL 59
IV. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE A AMELIORER 60
V. DES RESSOURCES EN HAUSSE 62
VI. UNE SOUS-CONSOMMATION IMPORTANTE 71

PARTIE IV : LES EXONERATIONS SOCIALES 76

I. DE FORTES SPECIFICITES 76
II. BAISSE DES COTISATIONS, HAUSSE DES PRESTATIONS, ... 79
III. DES CONTRIBUTIONS PATRONALES REDUITES 82
IV. L'EMPLOI RECURRENT DES BAISSES DE TAUX COMME AIDE A LA FILIERE 85

PARTIE V : LE FONDS DE PREVENTION DES ALEAS DE LA PECHE 93

I. HISTORIQUE, PRESENTATION ET OBJECTIFS DU DISPOSITIF 94
II. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DU FPEP 96

PARTIE VI : LES CONTRATS BLEUS 101

I. UN PRODUIT DU CONFLIT DE L'AUTOMNE 2007 101

II. LE CONTENU ET LA GESTION DU CONTRAT BLEU ENTRE L'ETAT ET AR MOR GLAZ 102

III. OBSERVATIONS SUR LE CONTRAT BLEU CONCLU AVEC AR MOR GLAZ 103

PARTIE VII : L'AIDE SOCIALE EXCEPTIONNELLE 106

I. UNE AIDE DISCUTABLE 106

II. UNE MISE EN PLACE DANS L'URGENCE 107

III. UN CIRCUIT DE GESTION ORIGINAL 108

IV. UN CONTROLE REDUIT A CELUI DE L'ORDONNATEUR 109

V. UN EFFET D'AUBAINE CORRIGE TARDIVEMENT 112

VI. UN MOUVEMENT DE CREDITS INJUSTIFIE 113

VII. UNE EUROCOMPATIBILITE EN COURS D'EXAMEN 114

PARTIE VIII : L'AIDE EXCEPTIONNELLE DE 2008 POUR LA CORSE 117

I. UNE AIDE MOTIVEE PAR DES INTEMPERIES 117

II. LE RECOURS AU CNASEA 117

III. DES CONTROLES A MINIMA 118

IV. UN « SAUPOUDRAGE » 119

V. DES DOSSIERS DE PAIEMENT PARSEMES D'INSUFFISANCES 119

PARTIE IX : L'OSTREICULTURE 125

I. GENERALITES SUR L'OSTREICULTURE 125

II. LES REDEVANCES DOMANIALES 128

III. LA MORTALITE OSTREICOLE DE 2008 ET SON INDEMNISATION 133

IV. LE FONDS DE GARANTIE DE L'HUITRE PLATE 142

V. CONCLUSIONS SUR L'OSTREICULTURE 143

PARTIE X : LE REMBOURSEMENT DES AIDES A LA MODERNISATION 147

I. LA REGLE DU PRORATA TEMPORIS 147

II. UN REMBOURSEMENT DEFECTUEUX 148

PARTIE XI : CAHIER CONFIDENTIEL 157

PARTIE XII : ANNEXES 158

I. QUELQUES RAPPORTS SUR LA PECHE 159

II. PRESENTATION DU SECTEUR DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE EN FRANCE 160

III. CHIFFRES CLES DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE EN FRANCE 168

IV. CHIFFRES CLES DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE EN EUROPE 176

V. RECAPITULATION DES AIDES DE L'ETAT A LA PECHE ET A L'AQUACULTURE : 1991-2008 181

VI. INVENTAIRE DES AIDES A LA PECHE ET A L'AQUACULTURE ETABLI DURANT L'INSTRUCTION 182

VII. BAREME DES AIDES DISTRIBUEES PAR AR MOR GLAZ A SES MEMBRES EN 2009 186

PARTIE I : INTRODUCTION

Obs. 1

I. COMPETENCE ET PROCEDURE

La compétence de la Cour se fonde, selon la nature des sujets abordés, sur la base des articles L.111-1, L.111-3, L. 111-7 et L.133-1 du Code des juridictions financières.

Le contrôle, programmé par arrêté n° 09-022 du 15 janvier 2009 du Premier président de la Cour des comptes, a été notifié le 23 mars 2009 par le Président de la septième chambre au secrétaire général du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, au secrétaire général du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, au directeur général du Centre national pour la l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et au directeur de l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER)

Le contrôle porte sur les exercices 2000 à 2009, l'exercice 2008. Il a fait l'objet d'une lettre de mission le 25 juin 2009 produite en annexe.

II. PRECEDENTS CONTROLES DE LA COUR

Il n'a pas été trouvé dans les archives informatiques disponibles de trace d'un contrôle thématique similaire réalisée par la Cour, du moins depuis le début des années quatre-vingt dix.

En revanche, certains contrôles ont portés sur la filière. Outre ceux réalisés par d'autres chambres sur l'Etablissement national des invalides de la marine et les caisses d'allocations familiales des marins, on note parmi les plus récents réalisés par la septième chambre :

- Le contrôle des comptes et de la gestion du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (2001 à 2005)[1], conclu par une lettre du Président de la Septième chambre du 28 juillet 2008 qui relevait notamment la parcellisation de la représentation professionnelle, l'importance des opérations réalisés pour le compte de tiers, en particulier le FPAP, la croissance des charges de fonctionnement et le manque de contrôle réalisé sur les caisses de garantie contre les intempéries et les avaries ;

[1] Rapport d'instruction n° 2008-300-0

- Le contrôle sur les exercices 1996 à 1998 du Fonds d'intervention et d'organisation des marchés de produits de la pêche maritime et des cultures marines (FIOM), prédécesseur de l'OFIMER, et sur les exercices 1999 à 2001 de l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER)[2]. Ce contrôle avait principalement donnée lieu le 20 octobre 2005 à un référé adressé au ministre chargé de l'agriculture et de la pêche et au ministre délégué chargé du budget, qui constatait qu'une part importante des aides nationales versées par l'OFIMER sur instruction des ministres de tutelle, via la procédure dite des lettres interministérielles, présentait un caractère irrégulier, notamment au regard du droit communautaire ;

- Le contrôle des chapitres 44-36 et 64-36 du budget du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche relatifs aux aides nationales aux pêches maritimes et aux cultures marines[3]. Ce contrôle s'était conclu par une lettre du président du 13 janvier 2004, qui relevait notamment la méconnaissance par la DPMA des financements réalisés par les collectivités territoriales au bénéfice de la filière, la faible consommation des crédits ouverts et leur ajustement permanents en cours de gestion, la méconnaissance par la DPMA de l'utilisation des crédits qu'elle délègue dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. La lettre rassemblait ces observations en qualifiant la gestion des crédits d' « *erratique* » aussi bien dans la mise en place, leur consommation et leur suivi.

III. CONTEXTE DU CONTROLE

Le contrôle a été mené simultanément et de manière coordonnée avec celui portant sur l'Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), exercices 2002 à 2007.

Il pourra être complété par d'autres contrôles au cours de la programmation 2010 de manière à déboucher sur une synthèse transversale susceptible de conduire à une insertion au rapport public annuel paraissant en début d'année 2011.

IV. CONDUITE DE L'INSTRUCTION

L'instruction a été réalisée sur place et sur pièces.

Elle a conduit à des déplacements à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) et au secrétariat général du MAAP, à la direction des affaires maritimes du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT), au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), à l'Etablissement national des

[2] Rapport d'instruction n°2004-293-0

[3] Rapport d'instruction n° 2003-414-0

invalides de la Marine (ENIM), à l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), aux directions régionales des affaires maritimes de Bordeaux, Nantes et Rennes, à la direction des affaires maritimes de Saint-Malo, au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), au Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) de Rennes et à la Coopération maritime.

Outre les entités déjà citées, le contrôle a donné lieu à des échanges de pièces et de questions avec l'ensemble des directions régionales des affaires maritimes et la DPMA.

La coopération des contrôlés n'a pas été uniforme. En règle générale très bonne en ce qui concerne la direction des affaires maritimes, le CNASEA et l'OFIMER, elle a été difficile avec la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Cette dernière a souvent communiqué les pièces demandées avec retard, de manière imparfaite et parfois avec mauvaise volonté. Il faut préciser que son nouveau directeur, nommé en cours de contrôle, n'a pas su trouver le temps de recevoir les rapporteurs de la Cour malgré leur demande.

Ordre

Obs. 2

V. PROPOSITION DE SUITES

Il est proposé d'adresser un relevé d'observations provisoires (ROP) au :

- Secrétaire général du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- Secrétaire général du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;
- Directeur général des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires ;
- Directeur du budget ;
- Directeur des affaires maritimes ;
- Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture ;
- Président directeur général de l'Agence de services et de paiement ;
- Directeur général de France Agrimer ;

Mention

PARTIE II : LE PANORAMA DES AIDES A LA PECHE

Obs. 3

I. DEFINITION DES AIDES A LA PECHE

La présente partie s'intéresse aux aides publiques à la pêche, c'est-à-dire aux interventions de toute nature émanant de personnes publiques en faveur de la pêche.

Il convient en premier lieu de rappeler que les aides ne représentent qu'une partie de l'intervention publique dans le secteur de la pêche. La réglementation de l'accès à la ressource, ainsi que les contrôles qui lui sont associés, celle de l'accès à la profession ou à l'exploitation des navires, le droit social, les règles de sécurité, les dispositifs qui encadrent la mise sur le marché ou ceux de visant à réguler ces derniers, pour ne citer que quelques exemples, représentent, sans doute plus que les aides, le quotidien de l'intervention publique dans le secteur. Cependant, les aides concourent souvent aux objectifs poursuivis dans chacun de ces domaines, et devraient toujours être compatibles avec ces derniers.

Par aides à la pêche, on peut entendre les catégories d'interventions publiques suivantes, qui représentent autant d'apports susceptibles d'avoir des impacts, en sens inverse, sur les dépenses ou les recettes de ces entreprises et d'acteurs publics. Certaines, par exemple une aide à l'équipement, ont un impact direct sur le compte de résultat de ces entreprises ; d'autres, comme les aides de l'organisation communautaires des marchés, ont un impact indirect ou différé. Ces aides comprennent :

- aides indirectes, telles que les bonifications d'intérêt ou les taux réduits de charges sociales ;
- exemptions fiscales, notamment celles sur le gazole ;
- financement public des infrastructures dédiées à la pêche (ports de pêche, criées…) ;
- coûts de gestion de l'administration du secteur, notamment l'administration des quotas de pêche et des accords internationaux de pêche.
- externalités non internalisées, telles que celles qui résultent de l'émission de carbone, de la part du coût des accidents du travail qui n'est pas compensée par les cotisations des entreprises, ou, lorsqu'ils sont excessifs, des conséquences à long terme sur les milieux des prélèvements de ressources halieutiques ;

- rentes liées à l'accès gratuit à la ressource halieutique et leur non taxation (rappelons qu'à l'intérieur de la zone économique exclusive des 200 miles, il serait loisible aux Etats d'ajouter à la réglementation des prélèvements leur taxation)

- profits résultant de l'accès à des zones de pêche extra-européenne en vertu des accords internationaux de pêche conclus par les Etats ;

Dans une vision extensive, on pourrait aussi citer les dépenses publiques qui relèvent de l'infrastructure maritime générale, par exemple les secours en mer, ou les phares et balises, ainsi que les dépenses de police et d'administration du secteur maritime, par exemple les contrôles en mer.

Les aides à la pêche se caractérisent par une quadruple variété :

- des parties versantes :
  - Etat, dans sa fonction « pêche » assumée par la DPMA, les directions régionales et départementales des affaires maritimes, et parfois, pour l'aquaculture, les directions régionales et départementales de l'agriculture
  - Etat, par le truchement d'autres administrations pour les dispositifs de soutien à l'économie, à l'emploi et à la formation ;
  - Opérateurs de l'Etat, principalement les offices agricoles, le CNASEA et l'ENIM ;
  - Collectivités territoriales, aussi bien au niveau des régions que des départements et que des villes et agglomérations ;
  - Union européenne, enfin, dont les concours sont gérés par l'Etat le plus souvent, à différents niveaux de son organisation ;

- des cibles : à côté de dispositifs qui concernent toute la profession, beaucoup sont ciblés sur un territoire, une période, une situation de crise particulière, une espèce, une catégorie de navires ou un type de pêche particuliers ;

- des formes : aides au fonctionnement ou à l'investissement, dispositifs automatiques ou sélectifs, exonérations de charges sociales, avantages fiscaux, financement d'infrastructures ou aides indirectes diverses ;

- des bénéficiaires : aux entreprises de pêche s'ajoutent les organisations de producteurs, les comités nationaux, régionaux et locaux des pêches, les coopératives, les gestionnaires de ports ou de criées, ainsi que les marins-pêcheurs, qui peuvent bénéficier directement d'aides sociales, ou voir certaines aides à leur entreprise se répercuter dans leur rémunération « à la part ».

Cette variété rend difficile l'acquisition d'une vue d'ensemble des concours publics à la pêche, qui suppose de les classer et de les chiffrer. On ne la trouve ni dans le budget de l'Etat, ni dans celui des collectivités territoriales. Cependant, le cadre élaboré par l'Union européenne a joué un rôle structurant, pour une raison simple : alors

qu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'aider des entreprises, c'est seulement dans le cadre de l'instrument d'intervention européen que les aides échappent à la prohibition.

II. LE ROLE STRUCTURANT DE L'IFOP PUIS DU FEP

Les politiques européennes structurent l'intervention publique dans le secteur de la pêche. En premier lieu, c'est au niveau européen que se définissent l'essentiel de la réglementation d'accès aux ressources halieutiques des eaux communautaires et les quotas de pêche. En second lieu, ces politiques ont pour instruments des interventions financières qui reflètent les deux piliers de la politique agricole commune : on trouve ainsi d'une part ceux qui visent à équilibrer les marchés, avec les dépenses relatives à l'OCM et au POSEIDOM, d'autre part ceux qui visent à agir sur les structures et l'économie des acteurs du secteur. Parmi ceux-ci, les principaux sont le fonds européen pour la pêche (FEP) et son prédécesseur l'instrument financier d'orientation des pêches (IFOP). D'autres fonds structurels, notamment le FEAGA sont également susceptibles, en moindre proportion, de subventionner les entreprises du secteur, mais le présent rapport se borne à l'analyse de l'IFOP et du FEP.

A. L'IFOP : FONDS STRUCTUREL DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE POUR LA PERIODE 1993 - 2006

1. Contexte, bases règlementaires et objectifs

L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le fonds européen pour la pêche (FEP) constituent les bras armés de la politique européenne des pêches et structurent l'intervention des acteurs nationaux dans le secteur

L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) a été créé dès 1993 et a connu deux périodes de programmation : 1993 à 1999 et 2000 à 2006. Au cours de la deuxième, l'IFOP a intégré les effets de la réforme de la politique commune des pêches, notamment l'élimination progressive des aides au renouvellement ou à la modernisation des navires de pêche, tout en maintenant les aides visant à améliorer la sécurité et les conditions de travail à bord.

Les règlements de l'IFOP énoncent quatre objectifs majeurs :

- contribuer à réaliser un équilibre durable entre les ressources halieutiques et leur exploitation
- renforcer la compétitivité et le développement d'entreprises économiquement viables
- améliorer l'approvisionnement du marché et accroitre la valeur ajoutée du poisson et des produits de l'aquaculture par le biais des procédés de transformation
- contribuer à la revitalisation des secteurs dépendants de la pêche et de l'aquaculture

Cinq axes prioritaires sont définis pour atteindre ses objectifs :

- l'ajustement des efforts de pêche et autres mesures flotte ;
- le renouvellement et la modernisation de la flotte pêche ;
- la protection et le développement des ressources aquatiques, aquaculture, équipement des ports, transformation et commercialisation des produits de la mer et pêche dans les eaux intérieures ;
- les autres mesures diverses notamment des mesures socio-économiques et de promotion ;
- l'assistance technique.

Le budget européen de l'IFOP pour la période 2000-2006 a été de 4,1 Mds €, dont 2,9 affectés aux régions accusant un retard de développement. La part de la France était de 6,8% de ce total, soit 278,4 M€. Rappelons que comme les autres fonds européens, l'IFOP comme le FEP interviennent en cofinancement de crédits nationaux, Etat ou collectivités territoriales, en des proportions variables.

L'exécution du programme 2000-2006 de l'IFOP s'est traduite par une dépense totale de xxx M€, résumée par le tableau ci-dessous.

B. LE FEP : OUTIL FINANCIER DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE POUR LA PERIODE 2007 – 2011

1. Contexte, bases règlementaires et objectifs

Le FEP, fonds européen pour la pêche, entré en vigueur le 1er janvier 2007, succède à l'IFOP mais ne fait pas partie des dits fonds structurels européens. Comme l'IFOP, il vise à octroyer un soutien financier au secteur européen de la pêche afin de l'aider à s'adapter à l'évolution des besoins des consommateurs et des niveaux des ressources halieutiques. Il doit permettre d'atteindre les objectifs définis lors de la réforme de la politique commune de la pêche en 2002. Sa base règlementaire est le règlement CE 1198/2006 du 27/07/2006 relatif au fonds européen pour la pêche.

Les aides octroyées dans le cadre du FEP doivent stimuler le développement d'un secteur halieutique rentable économiquement, respectueux de l'environnement et contribuant à l'amélioration des conditions de vie des personnes du secteur de la pêche. Les objectifs sont sensiblement identiques que ceux de l'IFOP, en intégrant un souci accru pour l'équilibre entre les ressources et les capacités de pêche et pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles aquatiques. Les objectifs du FEP sont ainsi formulés :

- assurer une exploitation durable des ressources de pêche en promouvant un équilibre entre les ressources et la capacité de pêche de la flotte communautaire ;
- renforcer la compétitivité et la viabilité des opérateurs du secteur ;

- apporter un soutien aux personnes employées dans le secteur ;
- favoriser la protection et la valorisation de l'environnement et des ressources naturelles ;
- promouvoir des méthodes de pêche compatible avec un développement durable des zones de pêche et d'aquaculture ;
- promouvoir l'égalité homme femme dans le développement du secteur de la pêche.

Comme l'IFOP, le FEP s'articule autour de cinq axes prioritaires :

- 1. l'adaptation de la capacité de la flotte et de l'effort de pêche aux ressources halieutiques disponibles ;
- 2. le soutien des différentes branches du secteur : aquaculture, transformation et commercialisation ;
- 3. une contribution aux opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur ;
- 4. le développement durable des zones de pêche ;
- 5. l'assistance technique aux états membres afin de faciliter l'octroi des aides et leur gestion.

Chaque état membre doit définir ses priorités dans un plan stratégique national, qui présente une vision générale à moyen terme de la politique de la pêche de l'état membre et dans un programme opérationnel, qui décrit les priorités appelées à être cofinancées par le FEP. Il est soumis à l'approbation de la Commission.

Les règles d'éligibilité des projets sont définies au niveau communautaire mais la sélection des projets est effectuée, au niveau national, par chaque état membre.

Comme l'IFOP, le FEP fonctionne selon le principe du cofinancement selon lequel des crédits publics nationaux, en provenance du budget de l'Etat ou de celui des collectivités locales, doivent obligatoirement compléter le financement FEP.

Le budget global du FEP pour la période 2007-2013 s'élève environ à 3,8 milliards d'€ dont 2,884 milliards destinés aux régions éligibles à l'objectif de convergence et une part de la France de 5,1% de ce total.

Les procédures de gestion ont évolué par rapport à celles de l'IFOP, notamment en confiant à l'Ofimer l'instruction des mesures suivantes : arrêt temporaire d'activité (24), formation liée aux arrêts temporaires (27), mesures de santé publique (31), commercialisation (35a), actions collectives (37 e f h n), halles à marée volet mobilier (39) et développement des nouveaux marchés (40 a b) et en confiant les paiements à l'ASP, l'OFIMER ou l'office de l'Environnement de Corse selon les cas.

Le FEP faisant l'objet d'une gestion partagée entre les états membres et la Commission européenne les états doivent désigner une autorité de gestion, une autorité

de certification et une autorité d'audit pour chaque programme. En France, l'autorité de gestion est confiée à la DPMA mais déléguée aux préfets de région pour les mesures applicables sur leur territoire respectif pour la Corse et les DOM et à chacun des 21 autres préfets de région en métropole pour 11 mesures applicables sur leur territoire. La fonction d'autorité de certification est confiée à l'ASP, anciennement CNASEA, qui est également organisme payeur. Enfin, l'autorité d'audit est la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC).

Les tableaux ci-dessous résument les dépenses programmées, pour la métropole, hors convergence, telles qu'elles résultent de la décision d'approbation du 28 mars 2007 par la commission du programme opérationnel, étant précisé qu'il s'y ajoute un total de 34,3 M€ pour les DOM, dans le cadre de l'objectif de convergence :

Axes prioritaires	TOTAL	Contribution FEP	Contribution nationale	Part de cofinancement du FEP
Axe 1	134 990 828	53 995 414	80 995 414	40%
Axe 2	109 390 828	54 695 414	54 695 414	50%
Axe 3	131 326 572	65 663 286	65 663 286	50%
Axe 4	10 908 164	5 454 082	5 454 082	50%
Axe 5	3 989 090	1 994 545	1 994 545	50%
Total	**390 605 482**	**181 802 741**	**208 802 741**	**47%**

C. UN CADRE STRUCTURANT

1. L'évolution des objectifs entre l'IFOP et le FEP influence les aides accordées

Même si le FEP s'inscrit dans la continuité de l'IFOP et reconduit nombre de ses mesures, il introduit des mesures innovantes pour répondre aux besoins induits par la réforme de la PCP comme les mesures d'accompagnement des plans de reconstitution de la ressource, le soutien à des méthodes de pêche plus sélectives, l'incitation à la diversification et à la reconversion de zones de pêche atteintes par les mutations du secteur, l'aide aux méthodes d'aquaculture qui respectent l'environnement. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une prise en compte accrue des facteurs écologiques, en favorisant les méthodes de pêches et les actions qui préservent les ressources maritimes, et en abandonnant toute visée productiviste, au profit d'une attention accrue à l'emploi, à la formation et à la structuration du secteur.

Le FEP confirme l'interdiction des aides au renouvellement de la flotte et resserre les critères des aides à la modernisation ou à la transformation des navires, qui ne pourront être destinées qu'à améliorer les conditions de confort et de sécurité à bord,

la qualité des captures, la sélectivité ou à remplacer les moteurs les moins économes en énergie, sans que ces modifications n'augmente la puissance et la capacité de pêche du navire. En outre, il élargit explicitement sa visée, au-delà des seuls pêcheurs, aux autres acteurs professionnels, aux autres maillons de la filière et au développement durable des zones littorales de pêche. L'intitulé des axes prioritaires de l'IFOP et du FEP reflète cette évolution des orientations stratégiques :

	IFOP	**FEP**
AXE 1	ajustement des efforts de pêche et autres mesures flotte	adaptation de la capacité de flotte et de l'effort de pêche aux ressources halieutiques disponibles
AXE 2	renouvellement et la modernisation de la flotte pêche	soutien des différentes branches du secteur : aquaculture, transformation et commercialisation
AXE 3	protection et le développement des ressources aquatiques, aquaculture, équipement des ports, transformation et commercialisation des produits de la mer et pêche dans les eaux intérieures	contribution aux opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur
AXE 4	autres mesures diverses notamment des mesures socio-économiques et de promotion	développement durable des zones de pêche
AXE 5	assistance technique	assistance technique

2. La nomenclature de l'IFOP et le FEP détermine les aides possibles

La nomenclature des axes et des mesures de l'IFOP, puis du FEP, définit de fait les champs d'intervention autorisés aux états membres et à leurs collectivités dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture. En dehors de ces mesures, toute aide aux entreprises est interdite, ou en tout cas limitée aux plafonds résultant des règlements « de minimis ».

L'IFOP se composait de 18 mesures alors que le FEP en compte 25. Elles se répartissent, par axe, comme ci-dessous mentionné :

- pour l'IFOP :

AXE 1	mesure 11	démolition
	mesure 12	transfert vers un pays tiers
	mesure 13	société mixte
AXE 2	mesure 21	construction de nouveau navire
	mesure 22	modernisation des navires existants
AXE 3	mesure 31	protection et développement des ressources aquatiques
	mesure 32	aquaculture
	mesure 33	équipement des ports de pêche
	mesure 34	transformation et commercialisation
	mesure 35	pêche dans les eaux intérieures

AXE 4	mesure 41	petite pêche côtière
	mesure 42	mesures socio-économiques
	mesure 43	promotion
	mesure 44	actions mises en place par les professionnels
	mesure 45	arrêt temporaire d'activité
	mesure 46	mesures innovatrices
AXE 5	mesure 51	assistance technique

- pour le FEP :

AXE 1	11	arrêt définitif des activités de pêche
	12	arrêt temporaire des activités de pêche
	13	investissement à bord des navires
	14	petite pêche cotière
	15	compensations socio-économiques
AXE 2	211	investissements productifs dans l'aquaculture
	212	mesures aqua-environnementales
	213	mesures de santé publique
	214	mesures de santé animale
	22	pêche dans les eaux intérieures
	231	modernisation du mareyage
	232	transformation
AXE 3	31	actions collectives
	32	protection et développement de la faune et de la flore aquatique
	33	ports de pêche, sites de débarquement, pêcheries
	34	développement des nouveaux marchés et campagnes de promotion
	35	projets pilotes
AXE 4	41	aide au développement durable des zones de pêche
AXE 5	51	assistance technique

Le rattachement à cette nomenclature de tel ou tel dispositif, ou de telle ou telle subvention particulière, que l'Etat ou une collectivité territoriale ont décidé de mettre en œuvre, souvent dans un contexte de crise, relève parfois de la contorsion. On mesure par exemple la capacité de conviction de la DPMA vis-à-vis 'approbation de ces mesures par la commission en consultant les échanges de courriers relatifs à l'approbation du plan pour une pêche durable et responsable pendant les neuf premiers mois de 2008.

3. Le FEP affirme une stratégie, mais sans préciser suffisamment les critères des aides, et en négligeant la question des marchés

Le règlement du Conseil n°1198/2006 du 27 juillet 2006 instituant le Fonds européen de la pêche demande à chaque état d'élaborer un plan stratégique indiquant « les priorités, les objectifs, l'estimation des ressources financières publiques requises ainsi que les délais de sa mise en œuvre » dans les différents domaines couverts par le fonds, ainsi qu'un plan opérationnel « destiné à mettre en œuvre les politiques et les priorités appelées à être cofinancées par le FEP ».

L'élaboration du plan stratégique s'est faite dans le cadre d'un comité stratégique national où étaient représentés une quarantaine d'organismes professionnels du secteur, et qui s'est éclaté en groupes de travail thématiques. Elle avait été précédée

en juin 2006 de celle d'un plan d'avenir pour la pêche, que le plan stratégique national a complété et développé. L'élaboration du plan stratégique a conduit à effectuer une analyse « AFOM » (atouts, faiblesses, opportunités menaces) dans les différents domaines couverts par le fonds. Elle a conduit à définir, pour les différentes mesures, des axes d'intervention, des critères de sélection et des indicateurs.

Le programme opérationnel précise et complète le plan stratégique sur de nombreux points, en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation de l'IFOP, de consultations du public, de recommandations d'experts et d'études diverses. Pour chaque axe d'intervention et chaque mesure, il définit, il est vrai avec une précision inégale, les objectifs de la mesure, les modalités de mise en œuvre, de calcul des aides et de cofinancement, et, parfois, des objectifs quantifiés et des indicateurs.

Le programme opérationnel est complété par un manuel de procédures FEP où le système de gestion et de contrôle des aides est décrit avec beaucoup de détail, pour chaque axe et chaque mesure, tandis qu'une annexe récapitule une série d'indicateurs propres à servir d'instrument de pilotage.

Les six objectifs principaux qui ont été définis dans ce cadre sont :

- atteindre le rendement maximal durable des ressources halieutiques d'ici à 2015,
- Réduire la facture énergétique, améliorer la sélectivité et réduire l'impact de la pêche sur l'environnement,
- Moderniser la filière,
- Améliorer les conditions du contrôle et du suivi des pêches,
- Préserver un tissu socio-économique varié tout au long du littoral français,
- Développer, adapter et moderniser le secteur aquacole.

Ces objectifs ne peuvent que recevoir l'adhésion, mais elle ne saurait être sans réserve : ils gardent néanmoins un caractère très général. Malgré les améliorations par rapport à l'IFOP, le FEP n'apporte pas de rupture par rapport à une tradition d'aide généralisée et substantielle au secteur de la pêche et de l'aquaculture. Au contraire, il en permet la pérennisation, puisque les aides aux entreprises qu'il prévoit n'ont plus à être notifiées à la commission européenne.

A la lecture des documents régissant le FEP, on constate qu'il n'est guère d'entreprise ou d'activité qui ne puisse à un moment où à un autre obtenir une subvention, que les mesures sont susceptibles d'abonder la plupart de leurs postes de dépense et d'investissement. De plus, si les critères et conditions d'attribution sont parfois précis, pour certaines mesures (en particulier pour les sorties de flotte de l'article 11), ils sont au contraire très larges et très souples pour la plupart des autres, par exemple celles des articles 14, 15, et presque toutes celles des axes 2 et 3. Les situations où une aide peut être attribuée sont innombrables ; l'exclusion d'un type d'entreprise, d'une pêcherie ou d'une zone géographique est très rare.

De plus, le programme opérationnel ne définit les engagements attendus des bénéficiaires en contrepartie des aides que de façon très imprécise, voire pas du tout, dans le cas, par exemple, des aides à la transformation ou mareyage, ou des « actions collectives » de l'article 31.

Dans le plan stratégique (page 72), un tableau récapitule les ressources financières qui vont être mobilisées par le plan stratégique : 408,5 M€ (part nationale comprise) au titre du FEP ; 254,88 M€ (dont 179,2 M€ de part communautaire) au titre de l'OCM, de la sécurité, de la collecte des données, des relations extérieures (accès aux ressources des états tiers), des régions ultrapériphériques et des fonds structurels. La France affiche par ailleurs 679 M€ au titre des autres interventions (112 M€), de la recherche (378 M€) et du fonctionnement et du contrôle (189 M€). Le total des interventions publiques mobilisées en 7 ans, qui s'élève à 1 342,4 M€, soit 191,77 M€ par an, fournit ainsi une première approche du total des aides à la pêche et à l'aquaculture, qui sera précisée et complétée plus loin.

On notera que le plan stratégique et le programme opérationnel ne comportent pas de répartition entre les régions des enveloppes, le ministère de l'agriculture et de la pêche ayant selon toute vraisemblance, et à juste titre, souhaité garder les mains libres sur ce point.

Il faut noter aussi que si les procédures d'instruction des dossiers sont décrites avec soin, elles continuent de mettre en œuvre une multitude d'intervenants, tant au niveau de l'Etat (DDAM, DRAM, ASP, OFIMER …) qu'à celui des autres financeurs, en général des collectivités territoriales, ce qui ne facilite ni l'instruction, ni le traitement, ni le suivi des dossiers d'aides.

Les documents du FEP (et il en était de même auparavant pour ceux de l'IFOP) représentent un pôle de rationalité dans un univers des aides à la pêche dont la suite du rapport montre qu'il en est trop souvent dépourvu. Même si la présentation complexe souhaitée par la commission peut conduire à une dérive vers l'exercice de style plus ou moins coupé des réalités, elle possède un caractère structurant. L'élaboration du plan stratégique a obligé à affronter les contradictions internes du secteur, notamment celle entre la pression des professionnels et les objectifs écologiques. Elle a obligé à définir, tout au moins ex-ante, une cohérence entre les objectifs généraux de la politique de la pêche, des objectifs opérationnels, des critères de sélection des projets, une répartition des moyens et une organisation des procédures administratives.

Cette démarche avait été bien amorcée avec le plan « Avenir pour la pêche » publié en juin 2006 à l'initiative du Ministre de l'agriculture et de la pêche Dominique Bussereau, et dont l'élaboration avait donné lieu à l'installation en novembre 2005 à la création d'un « comité stratégique national pêche et aquaculture» réunissant les représentants de cette filière, ainsi qu'à des concertations dans chaque région littorale.

L'important travail de concertation auquel a donné lieu le plan stratégique FEP peut être considéré comme un point positif, car il peut contribuer à faire avancer les esprits vers les nécessaires évolutions. Ce travail se poursuit au demeurant, puisque le 6 octobre 2009, en compagnie de M. Joe Borg, commissaire européen à la pêche et aux affaires maritimes, M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, a donné le coup d'envoi d'Assises de la Pêche. Dans la perspective de la réforme de la Politique Commune de la Pêche prévue en 2012, elles ont pour but de

permettre aux parties prenantes de formuler des observations sur les propositions figurant dans le « Livre Vert » publié par la commission en avril 2009, et ainsi de préparer la réponse du gouvernement. Neuf thèmes et cinq collèges ont été définis.

On peut regretter que le programme opérationnel ne pousse pas à son terme la logique d'indicateurs qu'il esquisse. On y trouve d'une part des objectifs quantifiés, dont la grande majorité relève de l'indicateur de moyens (permettre à un tiers des marins d'accéder à une formation, aider 150 petites entreprises de mareyage…), d'autre part (annexe VI) un « tableau de bord socio-économique » visant à mesurer l'impact global de la politique sur le secteur, avec des indicateurs de production, de prix, de commerce extérieur, d'emploi, d'entrées et de sorties des marins, d'adhésions aux organisations de producteurs… Entre ces deux catégories, un espace reste vide, celui des indicateurs qui mesureraient, dans le champ où elle s'applique, l'impact de chaque mesure. De plus, les séries rétrospectives de ces indicateurs ne sont pas présentées, ce qui serait possible non seulement pour les indicateurs d'impact, mais aussi pour ceux de moyens, car la plupart des mesures auxquels ils s'appliquent existaient déjà dans le FEP.

Sur le fond, la principale critique qu'on peut adresser à cette stratégie porte sur sa trop faible prise en compte de l'aval du secteur. Il n'est certes pas absent, avec les aides aux entreprises de mareyage et de transformation, où celles qui visent à développer de nouveaux marchés et mettre en œuvre des campagnes de promotion, mais des questions aussi essentielles que l'adaptation de l'offre à la demande, le lien entre gestion de la ressource et les marchés, et surtout les relations avec la grande distribution, ne sont pas abordées. Le plan stratégique reste un plan d'adaptation, de modernisation et parfois de réorganisation de la production et de l'offre, axé principalement sur l'investissement – avec une part importante pour les ports et points de débarquement cofinancée par les collectivités territoriales – ou sur le désinvestissement, dans le cas des sorties de flotte. En négligeant la question de la répartition de la valeur ajoutée entre l'amont et l'aval de la filière, il court un risque important d'inefficacité.

L'enveloppe globale a diminué entre l'IFOP et le FEP passant de 4 115,89 millions d'euros à 3 750,9 millions soit une baisse de 8,8%. Le plan stratégique fait néanmoins état d'un volume d'aides significatif, 209 M€ d'apports européens sur la durée du FEP, et un total d'aides mobilisées au profit du secteur de 1,3 Mds €, soit 192 M€ par an.

De surcroit, il convient de souligner la disparition, sous le FEP, des aides à la construction qui existaient sous l'IFOP. De même, les aides à la modernisation sous le FEP seront limitées à des travaux d'amélioration du confort et de la sécurité. Sauf exceptions, les modifications apportées aux navires ne pourront avoir pour conséquence une augmentation de la puissance et la capacité de pêche du navire. Le FEP traduit donc une inflexion vers une gestion plus durable des ressources halieutiques.

Le travail de concertation et d'élaboration d'une stratégie auquel a donné lieu l'élaboration du plan stratégique et du plan opérationnel représente un aspect positif, car il peut contribuer à rationaliser l'intervention publique et à préparer les esprits aux évolutions du secteur.

Néanmoins, le champ des interventions du FEP et des aides publiques nationales qui le cofinancent reste très large, permettant de financer la quasi-totalité des entreprises, activités et postes du bilan et du compte de résultat. De plus, si les objectifs généraux des

mesures sont bien définis, dans beaucoup de cas, les conditions et critères de leur attribution restent imprécis ou souples.

Le FEP n'a en revanche pas simplifié des procédures d'instruction des dossiers complexes, marquées par la multiplicité des intervenants. La maîtrise insuffisante de ces procédures s'est traduite par une sous-consommation de l'IFOP, qui a fait perdre aux acteurs du secteur près de 50 M€ de crédits européens.

L'effort effectué dans le plan opérationnel pour définir des indicateurs devrait être poussé à son terme. Entre les indicateurs de moyens définis sur chaque mesure et les indicateurs d'impact du tableau de bord annexé à ce plan, restent à élaborer les indicateurs de résultats de chaque mesure. Appuyés sur des séries rétrospectives suffisamment longues, les résultats de ces indicateurs devraient être publiés régulièrement.

Enfin, une lacune du plan stratégique doit être soulignée : concentré sur les questions de production, il ne traite pas suffisamment la question de l'adaptation aux marchés et d'une manière générale de tout ce qui pourrait renforcer le secteur de la pêche dans ses relations avec les acteurs de l'aval de la filière.

Mention

Obs. 4

III. LA GESTION DES AIDES A LA PECHE

A. L'ECLATEMENT DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES AIDES A LA PECHE

L'administration par l'Etat du secteur de la pêche met en jeu plusieurs ministères, directions et établissements publics :

- le ministère de l'agriculture et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) ;
- le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, principalement la direction des affaires maritimes (DAM)
- les directions régionales et départementales des affaires maritimes, qui vivaient leurs dernières semaines à la date de rédaction du présent rapport ;
- France-Agrimer et l'ASP, successeurs respectifs de l'Ofimer et du Cnasea. ;
- Les collectivités territoriales : régions, départements et communes,
- Le comité national et les comités régionaux et locaux des pêches maritimes, qui mêlent représentation des professionnels, actions d'intérêt général pour la

profession et certaines prérogatives de gestion de l'accès à la ressource, auxquels il convient d'ajouter, pour la représentation de l'aquaculture et de l'ostréiculture, …

- Les organisations de producteurs, responsables de la gestion des quotas et qui assurent avec l'Ofimer la gestion des aides de marché prévues par l'OCM.

Une répartition entre les ministères de l'agriculture et l'équipement est inévitable, voire naturelle, car pour partie, l'administration de la pêche s'insère dans celle du secteur maritime. S'agissant de la gestion des aides proprement dites, on constate donc l'existence de huit types d'acteurs relevant de quatre catégories différentes : administration centrale, administration territoriale, établissements publics et collectivités territoriales. Une telle situation présente évidemment des inconvénients :

- elle ne peut être cohérente et efficace que si elle est guidée par des stratégies communes qui, pour émerger et être conduites, demandent un pilotage efficace ; on verra plus loin que la DPMA ne remplit pas cette fonction ;

- elle engendre, comme on le verra aussi plus loin, des circuits de gestion compliqués ;

- elle place la mise sur le marché et les stratégies de commercialisation au second plan et les sépare la gestion de la ressource : entre la DPMA, les services déconcentrés, les comités et les OP, qui préparent et mettent en œuvre les décisions relatives à l'accès à la ressource, seules les OP ont une compétence en matière de commercialisation, et encore n'ont-elles pas toujours les moyens d'agir sur ce champ comme il le faudrait ;

- de même, elle cette organisation localise en des lieux différents la gestion des aides à l'équipement, au développement ou à la modernisation du secteur et les questions de commercialisation.

La révision générale des politiques publiques ne va pas changer la donne : ni la disparition d'une partie des directions régionales des affaires maritimes au profit de directions interrégionales, ni l'intégration des directions départementales des affaires maritimes dans les nouvelles directions départementales des territoires et de la mer ne vont changer cet état de fait. Elles sont de plus vécues avec inquiétude, car risquant de rendre moins proches et moins compétents les interlocuteurs de la profession.

Le ministère de l'agriculture en a conscience. En 2008, il a confié à M. Jean-Paul Roncières, conseiller d'Etat, une mission sur la réorganisation des structures professionnelles et administratives du secteur de la pêche et de l'aquaculture. Notons qu'il avait été envisagé un temps de confier cette mission à M. Didier Guédon, conseiller-maître à la 5ème chambre et ancien membre du corps des administrateurs des affaires maritimes.

Le rapport remis par M. Roncières, bien que ne comportant pas de proposition phare, a néanmoins été accueilli par les milieux professionnels avec une certaine réserve. Le ministre de l'agriculture a alors décidé de confier à Mme Sylvie Alexandre, qui venait de quitter ses fonctions de directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture, la direction d'un groupe de travail chargé d'élaborer des mesures ayant vocation à

améliorer les structures du secteur. Ces mesures auront vocation à trouver leur place dans la loi de modernisation agricole en préparation.

B. LA FAIBLESSE DU PILOTAGE PAR LA DPMA

Aux termes du décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) a reçu les missions suivantes : elle élabore et met en œuvre la politique en matière de pêches maritimes, de produits de la mer et d'aquaculture marine et continentale, les réglementations relatives à l'exercice des pêches maritimes ainsi que la politique de contrôle et de surveillance de ces activités ; elle exerce la tutelle sur divers établissements (dont l'Ifremer et les organisations professionnelles du secteur) ; enfin, elle « détermine la politique d'aide à l'investissement et de financement des entreprises de pêche maritime et de pêche professionnelle en eau douce, de produits de la mer et d'aquaculture. »

Pour ce faire, la direction est structurée en deux sous-directions, les affaires générales, l'informatique et la statistique étant par ailleurs directement rattachés au directeur : la sous-direction des ressources halieutiques traite des négociations européennes des quotas, de leur gestion, de leur contrôle et d'une manière générale des questions d'accès à la ressource ; la sous-direction de l'aquaculture et de l'économie des pêches assure quant à elle la préparation et le suivi des dispositifs d'intervention. A côté d'un bureau de la conchyliculture et de l'environnement littoral, d'un bureau de la pisciculture et de la pêche continentale et d'un bureau de l'économie des pêches, un bureau de la politique structurelle et des concours publics a été créé à la fin de 2008, qui a pour objectifs d'acquérir une vue horizontale des aides et de veiller à leur comptabilité européenne, en fournissant une assistance aux bureaux instructeurs des aides.

L'enquête a donné l'occasion de rencontrer l'ensemble des sous-directeurs et chefs de bureau de la direction (le directeur nommé en juin 2009, M. Philippe Mauguin, n'a pas donné suite aux propositions des rapporteurs de le rencontrer) et d'avoir avec eux de nombreux échanges d'information. Même si l'on s'est intéressé principalement aux activités de gestion des aides, et seulement dans une moindre mesure à celles de gestion des quotas, cela a suffi à constater que cette direction ne remplit qu'imparfaitement les fonctions qu'on est en droit d'attendre d'une direction d'administration centrale.

Quelques symptômes, ainsi que quelques conséquences de ce qu'on pourrait appeler l'atrophie du pilotage des aides à la pêche peuvent être brièvement énoncés.

- La DPMA souffre en premier lieu d'une mobilité excessive des cadres, qu'illustre la succession des directeurs : M. Jean-Marie Aurand de 1999 à 2003 ; M. Dominique Sorain de 2003 à 2005 ; M. Damien Cazé de 2005 à 2007 ; M. Christian Ligeard de 2007 à 2008 ; Mme Sylvie Alexandre de 2008 à 2009 ; M. Philippe Mauguin depuis juin 2009. A la date du contrôle, aucun des chefs de bureau et sous-directeurs n'avait plus de trois années d'ancienneté. Le contexte fréquemment conflictuel, la succession des crises, les arbitrages directs du cabinet et le sentiment d'impuissance face à l'écart entre le souhaitable et le possible pourraient être autant d'explication de cette excessive mobilité. Les responsables professionnels de la pêche, qui eux

demeurent, ont sujet à se plaindre de cette valse des interlocuteurs qui a parfois pour conséquence un manque de suivi de certains dossiers.

- Une mauvaise conservation de la mémoire, qui s'est révélée à différents moments où les rapporteurs ont demandé des informations, est une des conséquences de cette situation. Les demandes d'information sur des faits antérieurs à quatre ou cinq ans n'ont pu être satisfaites ; il n'existait plus de dossier sur le Fonds de garantie de l'huître plate.

- La direction est confrontée de manière récurrente à un « circuit court » où les interlocuteurs professionnels, souvent dans un contexte de troubles de l'ordre public, entrent en contact direct avec les autorités politiques et négocient avec elles les éléments majeurs des dispositifs d'aide. La direction n'est pas en mesure de donner un avis technique ni de peser sur la négociation. Informée parfois par les professionnels eux-mêmes des mesures prises en leur faveur, son rôle se réduit à la mise en œuvre des dispositifs, domaine où elle a acquis un savoir-faire, qu'il s'agisse d'élaborer en temps record une circulaire relative à un nouveau dispositif, d'obtenir les lettres interministérielles nécessaires à son financement, ou de le mettre en forme pour l'inclure dans le FEP ou le présenter à l'approbation de la commission européenne.

- Le secteur de la pêche se caractérise par une abondance, voire une surabondance de rapports parlementaires, missions d'audit ou de réflexion et travaux d'inspection sur les différents aspects de son fonctionnement. Une annexe au présent rapport, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, en mentionne quelques-uns. Cette abondance de réflexions n'a pas pour autant débouché sur des stratégies claires définissant les segments prioritaires, les voies par lesquelles peuvent être atteints les objectifs majeurs des aides, qu'il s'agisse du revenu des pêcheurs ou de la sécurité des approvisionnements. Comme cela a été dit plus haut, seules les obligations résultant du règlement du Fonds européen pour la pêche ont comblé, au moins en partie, cette lacune.

- Celle-ci se révèle aussi dans la connaissance et l'approche économiques insuffisantes des problèmes du secteur. Il était symptomatique que le bureau de l'économie des pêches soit vacant au moment du contrôle. Ainsi, la connaissance des données du compte d'exploitation et du bilan des entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture reste globale et peu précise. Notamment, comme le montre l'observation sur l'ostréiculture qui figure plus loin, elle n'est pas affinée en fonction des secteurs géographiques et des pêcheries. Des travaux tels que les rapports de 1994 et 1995 de l'inspection des finances sur la situation financière des navires de pêche n'ont pas eu de prolongement. La direction ne dispose pas des moyens d'un dialogue factuel et objectif avec les professionnels sur les conséquences réelles pour les différents types d'entreprise d'une situation donnée ; elle est de ce fait vulnérable au risque de prendre, sur la base des cas les plus critiques que lui présentent les représentants de la profession, des décisions qui s'appliqueront à tous, même à ceux qui en ont moins besoin.

- La DPMA n'a pas développé de savoir-faire marquant en matière de connaissance et d'anticipation des mouvements des marchés du poisson,

domaine où elle est seulement destinataire des données recueillies par l'Ofimer.

- Elle n'a pas non plus élaboré une représentation économique de la filière, explicitant la formation des prix aux différents stades, expliquant les déterminants de la répartition de la valeur au sein de celle-ci.

- Elle ne dispose pas des outils permettant d'estimer l'effet des dispositifs d'aide sur l'emploi et sur la valeur ajoutée des entreprises concernées, et ne peut donc les optimiser en regard de ces critères.

- Alors que des montants significatifs sont dépensés au profit de la pêche par les collectivités territoriales, la DPMA n'a pas véritablement conceptualisé ni organisé ses relations et sa complémentarité avec celles-ci. L'IFOP puis le FEP ont certes partiellement suppléé à cette lacune, puisque l'élaboration des plans opérationnels puis l'attribution des aides obligent à une concertation au niveau local.

- Conséquence particulière de ce problème général, la DPMA ne dispose pas d'une vue exhaustive des aides au secteur de la pêche, faute de connaître celles des collectivités territoriales. La demande faite par les rapporteurs au début du contrôle de tableaux récapitulatifs des aides à la pêche, qu'elles soient ou non gérées par la DPMA, n'a pas pu être satisfaite. La DPMA ne connaît ni la valeur totale des aides publiques à la pêche délivrées chaque année, ni leur répartition précise entre les destinataires ou catégories de destinataires.

Accaparée d'un côté par les négociations cruciales et difficiles sur les quotas, puis par les difficultés de leur contrôle, de l'autre par la pression de professionnels en crise, la DPMA ne joue que partiellement son rôle. Loin du veilleur et du stratège qui aurait la capacité d'orienter l'économie de la pêche en France sur le bon cap, elle apparaît plus, dans sa fonction de gestion des aides à la pêche, comme une machine à gérer les crises et à administrer, souvent dans l'urgence et non sans répétitivité, des dispositifs d'aide.

Au niveau territorial, la compétence et l'expérience rassemblées dans les directions régionales et départementales des affaires maritimes ont pu compenser ces lacunes au moins en partie. Mais la réforme de l'administration territoriale présente le risque qu'elles perdent cette capacité. Comme de surcroît les commissions qui attribuent les aides (Correpam notamment) ont un poids important, la capacité de pilotage des aides par l'Etat deviendrait alors problématique.

C. DES CIRCUITS ET PROCEDURES COMPLEXES

La complexité des procédures de gestion des aides est le corollaire du grand nombre d'acteurs qui caractérise l'organisation décrite plus haut.

Dans le cas des aides à la sortie de flotte en Bretagne, par exemple, le dépôt des dossiers s'effectue dans les directions départementales des affaires maritimes (DAM). Après avoir vérifié qu'ils sont complets, celles-ci les transmettent à la direction régionale des affaires maritimes (DRAM) où s'effectue l'instruction, notamment le

contrôle du respect des conditions et la mise en œuvre du barème. Le passage en COREPAM et la signature par le préfet de la décision d'attribution signifient autant d'allers et retours avec la préfecture (service économique ou secrétariat général pour les affaires régionales). Au stade de l'ordonnancement, la vérification du service fait implique une vérification de la réalité et de la conformité de l'opération qui est assurée par la DDAM, et peut donner lieu à une mission confiée à une autre DDAM ou à une autre administration, si la destruction du navire s'effectue dans une autre région. La liquidation et les vérifications qui lui sont associées relèvent à nouveau des services instructeurs de la DRAM. Le paiement par le CNASEA, devenu ASP, implique la transmission d'un double d'une partie du dossier. Deux services distincts de cet établissement effectuent les opérations de contrôle et de paiement.

Encore s'agit-il ici d'un cas simple, sans financement des collectivités locales. En Bretagne, celles-ci ont le plus souvent confié aux services de l'Etat l'instruction des dossiers relatifs à la pêche, compte tenu de la technicité du sujet. Des dossiers peuvent de ce fait donner lieu à une instruction à la DDAM pour le compte du conseil général, puis à la DRAM pour celui du conseil régional. On pourra voir la même DRAM effectuer, ultérieurement, après que les collectivités locales ont confirmé leur apport, l'instruction pour le compte du FEP et de l'Etat, s'il participe au cofinancement. Dans certains cas, pour la conchyliculture, c'est l'OFIMER qui instruit pour le compte de l'Etat, la part des collectivités locales continuant d'être instruite par la DDAM ou la DRAM. Les collectivités locales se conforment en général aux critères de l'IFOP, puis du FEP, mais il peut exister des différences. Par exemple, pour les aides à la modernisation des ports de pêche, la DRAM et la région Bretagne ont entrepris d'inciter les quatre conseils généraux à harmoniser des taux d'aide qui différaient.

Il n'est guère étonnant, au vu de ce qui précède, que l'exécution du FEP soit lente. Au 17 novembre 2009, donc à plus de 50% et presque 60% de la durée du programme (2007-2011), sur un total de 181,8 M€, 33% (59,8 M€) étaient programmés, 26% (47,6 M€) étaient engagés et 17% (29,4 M€) payés. Deux autres causes s'ajoutent il est vrai à la complexité des circuits administratifs : le retard initial dans l'approbation des programmes opérationnels et des enveloppes et la mobilisation des services pour solder le plus grand nombre possible de dossiers de l'IFOP avant l'expiration des délais de clôture.

De tels retards avaient déjà été connus pour l'IFOP. Le total des versements de crédits européens, 231,6 M€ a laissé un reliquat de 15,0 M€ par rapport à une programmation de 243,8 M€. C'est autant qui a été perdu par les acteurs du secteur, et cette perte s'élève à 49,6 M€ si l'on compare l'exécution à l'enveloppe initialement prévue de 278,4 M€.

D. LA SUCCESSION DES CRISES ET DES PLANS

L'histoire de la pêche en France est celle de crises successives, fortement corrélées à l'évolution du cours du pétrole. Pour se borner à l'histoire des quinze dernières années, la succession est la suivante.

En février 1993, la baisse des cours du poisson et la hausse du pétrole provoquaient des faillites en chaîne, et en mars, peu avant les élections, le gouvernement annonçait un plan d'aide. Il ne suffisait pas à équilibrer la situation, et

diverses manifestations violentes de pêcheurs, dont l'incendie du Parlement de Bretagne de Rennes dans la nuit du 4 au 5 février 1994, conduisaient à un nouveau train d'aides. Un nouvel ensemble de mesures venait encore s'y ajouter en février 1995, et un audit de la situation financière des entreprises de pêche était simultanément entrepris (déjà cité, cf annexe I).

En 1999-2000, c'est la hausse du pétrole qui entraînait le blocage des ports et des émeutes. Les aides étaient présentées comme une indemnisation des dommages causés par le naufrage de l'Erika en décembre 1999. Au cours de l'année, une nouvelle enveloppe était annoncée, visant à ramener le coût du diesel de 2,20 F à 1,30 F par litre. En 2004, une nouvelle hausse du prix du pétrole conduisait à créer le Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP), financé par des « avances remboursables » de l'Ofimer. En avril 2006, c'est un « plan de sauvegarde et de restructuration » (PSR) qui était annoncé par M. Bussereau, avec un ensemble de mesures visant à la viabilité économique des entreprises de pêche : à la suite d'audits, l'aide de l'Etat prenait la forme d'un appui à des plans de restructuration des entreprises. 12 M€ étaient mis en œuvre dans le cadre du FEP, mais 63 M€ dans un cadre purement national.

Enfin, la hausse du gazole de 2008, les troubles sociaux qu'elle a entraînés, notamment au Guilvinec dans le Finistère, ont conduit M. Michel Barnier à annoncer au début de 2008 un plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) représentant un total d'aides publiques de 310 M€ étalés sur trois ans. Une partie de ces sommes étaient déjà inclues dans le PSR et dans le programme opérationnel du FEP. En mai 2008, le ministre annonçait que le PPDR serait exécuté en deux ans et non trois. Approuvé sous quelques réserves par la commission européenne, le PPDR reprend des mesures du PSR, mais il traduit aussi l'entrée de la problématique écologique. La crise n'est en effet pas seulement due au prix du pétrole, mais aussi aux effets de la raréfaction de la ressource, les restrictions de l'effort de pêche constituant une autre source de déséquilibre des comptes des entreprises de pêche. Les principales mesures financières du PPDR sont les suivantes :

- des aides d'urgence, versées soit au titre d'aides de sauvetage dans le cadre du PSR, soit directement, à hauteur de 12 M€ ;

- des allègements de charges sociales patronales, qui seront détaillés dans l'observation relatives à ce point, et ont abouti à quasiment les supprimer (coût : 35 M€) :

- une aide sociale d'urgence versée aux marins, imputée sur le budget du MEEDDEM, qui visait à compenser l'effet sur la rémunération à la part de la hausse du gazole, en recalculant les parts sur la base d'un prix d'achat fictif de 40 centimes le litre '(coût : 40 M€) ;

- des mesures incluses dans le FEP, telles que des aides à l'installation ou des compensations des inactivités forcées, et surtout, dans le cadre du PSR, une intensification des sorties de flotte ;

- un groupe de mesures couvrant les thèmes de la connaissance de la ressource, de la sélectivité des engins de pêche, de l'organisation du secteur, de la sécurité et de la prévention des accidents, de la formation, de la création d'éco-labels et de signes de qualité ;

- la mise en place des contrats bleus, dont l'objet et le contenu sont détaillés dans l'observation relative à cette mesure, annoncée pour un montant de 30 M€ dans la notification à la commission ;

- le financement de ces dépenses par une taxe nouvelle sur les ventes de poisson, supposée rapporter 60 M€.

L'exemple du PPDR illustre comment, à côté des fonds européens, le traitement, souvent dans l'urgence, joue un rôle déterminant dans le montant et la définition des aides à la pêche. Le plan mêle la répétition, avec un habillage par des noms nouveaux, de dispositifs existants ou anciens, et certaines vraies nouveautés, telles que l'accent mis sur la sécurité et, dans les contrats bleus, l'idée de subventionner des actions concourant à la restauration du milieu. La priorité donnée dans la présentation du plan aux objectifs de restructuration de la flotte, au respect de l'environnement et au renouvellement de la ressource constitue une nouveauté. Il faut souhaiter que la mise en œuvre concrète des mesures ne s'écarte pas du cap ainsi fixé.

La gestion des aides à la pêche souffre en premier lieu de l'éclatement de la régulation du secteur entre un trop grand nombre d'acteurs – pas moins de huit niveaux relevant de quatre catégories : administration centrale, administration déconcentrée, établissements publics et collectivités territoriales – et détenant chacun leurs propres prérogatives. Cette organisation éclatée a de plus le défaut de placer au second plan les questions de mise sur le marché et de commercialisation, et de les déconnecter des décisions relatives à la gestion de la ressource ainsi que de celles relatives à l'équipement, au développement et à la modernisation du secteur. La révision générale des politiques publiques ne changera pas cette donne, mais la loi de modernisation de la pêche en préparation pourrait en procurer l'occasion.

La DPMA remplit mal le rôle de pilotage d'ensemble qui devrait être le sien. Elle souffre en premier lieu de la rotation excessive de ses cadres, à commencer par les directeurs, si bien que la conservation de la mémoire y est mal assurée. Elle n'est pas parvenue à définir et faire adopter par les autorités politiques des priorités claires et sélectives et est trop fréquemment ignorée par des cabinets négociant directement avec les professionnels. Sa connaissance et ses moyens de suivi de la situation économique et financière des entreprises et des acteurs du secteur est insuffisante, ce qui la rend vulnérable au risque de mal apprécier les besoins réels des professionnels qui sollicitent des aides, d'autant qu'elle manque d'outils pour estimer l'effet des dispositifs d'aide sur l'emploi et sur la valeur ajoutée des entreprises aidées. Elle n'a pas élaboré d'outils de connaissance et d'anticipation des mouvements des marchés du poisson, ni de représentation économique de la filière explicitant la formation des prix aux différents stades et la répartition de la valeur entre ceux-ci. Enfin, elle n'a pas une bonne connaissance des aides des collectivités territoriales et ne peut donc organiser la complémentarité avec celles de l'Etat. Dès lors, son rôle se réduit trop souvent à parer au plus pressé lors des crises et à la mise en œuvre administrative des dispositifs décidés.

Il conviendra de veiller, au niveau territorial, à ce que la réorganisation des services déconcentrés n'aggrave pas ces lacunes.

L'éclatement des acteurs engendre des procédures de gestion des aides longues et complexes. Un de leurs effets est la consommation tardive et incomplète des fonds européens : alors que 60% de la durée du FEP est écoulée, seulement 33% des crédits européens disponibles sont programmés et 17% payés ; 15 M€ de crédits de l'IFOP n'ont

pu être payés, auxquels s'ajoutent 34,6 M€ non programmés, qui ont été perdus pour leurs bénéficiaires potentiels.

Les décennies passées ont vu se succéder les crises, dues souvent à l'augmentation du prix du pétrole, se caractérisant par des troubles de l'ordre public parfois violents, et les plans d'aide décidés dans l'urgence pour y répondre. Le plan pour une pêche durable et responsable annoncé au début de 2008 a ainsi repris et amplifié le plan de sauvegarde et de restructuration d'avril 2006. D'un montant de 310 M€, ce plan a mis l'accent d'une part sur des aides d'urgence, d'autre part sur des objectifs de restructuration de la flotte et de respect des conditions de renouvellement de la ressource, dont il est souhaitable que sa mise en œuvre ne s'écarte pas.

Mention

Obs. 5

IV. L'INVENTAIRE ET LE CHIFFRAGE DES AIDES A LA PECHE

Tenter une approche exhaustive des aides publiques au secteur de la pêche impliquerait de recenser et de chiffrer tous les types de concours susceptibles d'avoir un impact sur les dépenses ou les recettes des entreprises de pêche, tels qu'ils ont été présentés au début de cette partie. En pratique, dans le cadre du présent rapport, on s'est limité aux aides indirectes, aux exemptions fiscales, à certains financements publics des infrastructures et aux coûts de gestion de l'administration. Les externalités non internalisées, les rentes liées à l'accès gratuit à la ressource halieutique et les profits résultant de l'accès à des zones de pêche extra-européennes n'ont pas été étudiées. Pour les autres, une approche exhaustive et chiffrée s'est révélée hors de portée.

A. LE CHIFFRAGE DU MAP

Le ministère de l'agriculture et de la pêche publie chaque année un chiffrage des concours publics (adresse : http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/budget-soutiens-publics/soutiens-publics-peche). Ce document et ces tableaux sont élaborés par le bureau des concours publics du secrétariat général, service des affaires financières, certes avec le concours de la DPMA, mais il doit tout de même être noté que cette direction n'inclut pas dans ses tâches le recensement et le chiffrage exhaustifs des aides à la pêche.

Jusqu'à 2006, il s'agissait d'un « blanc » budgétaire ; la publication a continué dans le cadre de la LOLF. Deux documents distincts sont édités, l'un portant sur les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines, l'autre sur les concours publics à la protection sociale des marins pêcheurs et des aquaculteurs. Le premier inclut les financements européens issus de l'IFOP puis du FEP.

Ce document contient un tableau récapitulant le total des concours publics depuis 1991, qui est reproduit en annexe V, et dont les plus récentes années figurent ici :

(M€)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Concours publics	204,5	193,3	186,2	175,8	222,9	235,8	288,1	204,3	351,6
Concours à la protection sociale	581,1	581,0	570,4	593,1	590,9	609,7	630,2	620,1	665,3

Le même document fournit aussi une répartition des concours publics au secteur de 2007 et 2008 entre les types d'aides.

Tableau 1

CONCOURS PUBLICS AUX PECHES MARITIMES ET AUX CULTURES MARINES

		2007	2008	2008 / 2007	budget national 2008	budget UE 2008
I	**Adaptation de la filière**	**58,1**	**181,3**	**212,0%**	**151,1**	**30,1**
1.1	***Investissement et modernisation***	**40,6**	**136,6**	**236,7%**	**115,9**	**20,8**
	Pêches maritimes	**36,5**	**128,1**	**250,7%**	**113,0**	**15,2**
	Modernisation des navires de pêche	24,9	38,4	54,2%	34,2	4,2
	Equipement des infrastructures portuaires	11,6	14,6	25,9%	3,7	10,9
	Bonification d'intérêt d'emprunts	0,0	1,1	//	1,1	0,0
	Compensation de handicaps économiques	0,0	74,0	//	74,0	0,0
	Cultures marines	**4,0**	**8,5**	**109,6%**	**2,9**	**5,6**
	Installation	0,4	0,4	3,2%	0,4	0,0
	Soutiens à la modernisation des cultures marines	3,7	8,1	120,9%	2,5	5,6
1.2	***Gestion des aléas de la production***	**8,9**	**30,3**	**239,9%**	**30,3**	**0,0**
	Financement des caisses de chômage-intempérie	8,9	13,1	48,3%	13,1	0,0
	Indemnisation pertes cultures marines (FNGCA)	0,1	17,2	//	17,2	0,0
1.3	***Compensation de handicaps géographiques***	**8,6**	**14,3**	**66,8%**	**5,0**	**9,3**
	Indemnités compensatrices POSEIDOM	3,6	6,4	76,5%	0,0	6,4
	Appuis spécifiques au secteur maritime des DOM (IFOP et FEP)	5,0	7,9	59,7%	5,0	2,9
II	**Orientation de la production et des marchés**	**25,9**	**20,3**	**-21,7%**	**9,6**	**10,6**
2.1	***Organisation et régulation des marchés***	**13,6**	**4,0**	**-70,8%**	**0,0**	**4,0**
	Interventions : primes de retraits, stockage et report	3,3	4,0	20,7%	0,0	4,0
	Appui aux OP et Plan de Gestion Opérationnel (PGO)	10,3	0,0	//	0,0	0,0
2.2	***Valorisation des produits de la mer***	**12,3**	**16,3**	**32,7%**	**9,6**	**6,7**
	Première mise en marché	5,3	7,4	38,8%	3,1	4,3
	Transformation des produits	4,2	7,3	74,8%	4,9	2,4
	Développement de la consommation	2,8	1,6	-41,7%	1,6	0,0
III	**Gestion durable des ressources halieutiques**	**30,9**	**61,6**	**99,1%**	**43,5**	**18,1**
3.1	***Adaptation de l'effort de pêche***	**17,9**	**38,2**	**113,0%**	**28,7**	**9,5**
	Sorties de flotte	17,9	33,5	86,6%	26,9	6,5
	Arrêts temporaires	0,0	4,7	//	1,8	3,0
	Réaffectation des navires		0,0	//	0,0	0,0
3.2	***Actions structurelles de la pêche***	**13,0**	**22,2**	**70,6%**	**14,8**	**7,4**
	Aides transitoires (CAA et ACR)	0,2	1,5	621,6%	1,5	0,0
	Suivi du milieu et contrôles des pêches	12,8	20,6	61,5%	13,3	7,4
3.3	***Développement durable des zones de pêche***	**0,0**	**1,2**	//	**0,0**	**1,2**
	Gestion durable des zones littorales	0,0	1,2	//	0,0	1,2
IV	**Recherche et enseignement**	**52,7**	**52,0**	**-1,2%**	**52,0**	**0,0**
4.1	***Recherche et appui technique***	38,7	33,2	-14,3%	33,2	0,0
4.2	***Enseignement maritime***	14,0	18,8	34,9%	18,8	0,0
V	**Services généraux**	**34,2**	**36,5**	**6,9%**	**35,7**	**0,8**
5.1	***Dépenses de personnel***	24,8	26,8	8,1%	26,8	0,0
5.2	***Autres dépenses des services généraux***	9,4	9,8	3,7%	8,9	0,8
	TOTAL	201,7	351,6	74,3%	292,0	59,6
	TOTAL Activités pêche (1)	60,3	182,0	163,1%	152,7	24,1

Unité : millions d'euros

Source : Les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines - MAAP

(1) Cumul des mesures surlignées

Ces deux tableaux appellent un certain nombre de commentaires.

On constate en premier lieu que le total des concours au secteur de la pêche et de l'aquaculture et des concours à la protection sociale des marins pêcheurs et des aquaculteurs s'élève à 824,4 M€ en 2007 et 1 016,9 M€ en 2008. Le montant des aides a ainsi dépassé la barre symbolique du milliard. Dans la mesure où cette récapitulation n'inclut pas les aides des collectivités territoriales, le total des aides publiques avait probablement franchi ce seuil auparavant. Il est quasiment égal au chiffre d'affaires total de la pêche (1 182 M€ en 2007), il est vrai hors l'aquaculture (542 M€) qui reçoit une partie de ces aides.

Le tableau détaillé distingue au sein du total les aides à l'activité de pêche proprement dite de celles qui améliorent son environnement ou ses conditions de production, qu'il s'agisse de la modernisation des ports, du chômage intempéries, des sorties de flotte ou de l'aide à la transformation. Ce sous ensemble représentait en 2007 60,3 M€, soit moins d'un tiers, et en 2008 182,0 M€, soit un peu plus de la moitié.

Jusqu'à 2007, on observe une relative stabilité du total des concours et de chacune de ses composantes. Le pic de 2006 est en effet dû au paiement de l'astreinte du poisson sous taille. L'année 2008 marque une rupture, puisque les concours augmentent de 72%. Compte tenu de la stabilité de la part du total provenant de l'Union européenne : 54,7 M€ en 2007 et 59,6 M€ en 2008, les aides provenant du budget national passent de 149,6 M€ à 292,0 M€, soit +95%.

Cette croissance est principalement due au plan pour une pêche durable et responsable, dont le ministère chiffre à 111,5 M€ en 2008 la part dans les dépenses de cette récapitulation. Le plan produit ses effets sur un grand nombre de postes, mais trois d'entre eux concentrent l'essentiel de la hausse : la « compensation de handicaps économiques », qui passe de 0 à 74,0 M€, et correspond aux mesures sociales d'urgence et aux allègements de charges sociales, les aides à la modernisation, dont le montant de 2008 inclut pour 15,0 M€ la mise en place des contrats bleus, et enfin les sorties de flotte, qui sont proches de doubler.

Un autre facteur de la rupture de 2008 est la mortalité ostréicole, les indemnisations du FNGCA passant de 0,1 M€ à 17,2 M€. Notons que ce montant diffère de celui qui figure plus loin dans l'observation relative au secteur ostréicole. Les données ci-dessus sont élaborées par le bureau des concours publics de la direction des affaires financières, et non par le bureau des calamités agricoles de la DGPAAT.

Dans la mesure où cette récapitulation recourt à une nomenclature différente de la nomenclature budgétaire de l'Etat et des opérateurs qui versent des concours, ses montants ne peuvent que très difficilement être recoupés avec les données budgétaires. Le bureau des concours publics a fourni aux rapporteurs le tableau établissant le lien entre cette récapitulation et les nomenclatures de l'Etat et de l'Ofimer. Il en ressort que les sommes inscrites à l'action 6 du programme 154 donnent lieu à des traitements qui ne relèvent pas de la comptabilité.

Les aides relevant de l'axe 1 du FEP étaient payées par le CNASEA. Lors de l'élaboration des notes d'exécution budgétaire de 2008, il était apparu que ce dernier avaient bénéficié de versements importants comptés en dépense dans la comptabilité budgétaire de l'Etat, mais en réalité non dépensés. Si cela a peu d'effet lorsque les

montants sont stables, en cas de forte augmentation, comme cela a été le cas en 2008, cela conduit à surestimer le total des aides. Le bureau des concours publics nous a indiqué que pour les sorties de flotte, principal poste potentiellement concerné par ce phénomène, c'est le montant effectivement dépensé par le CNASEA qui avait été pris en compte.

S'agissant des concours à la protection sociale, le montant correspond à 47,6% des recettes de l'Enim autres que les cotisations des professionnels. Sur un budget total de 1 636,9 M€ en 2008, ces recettes représentent 1 397,8 M€, provenant principalement de la subvention d'équilibre de l'Etat (719,0 M€), de la compensation démographique (312, 9 M€) et d'une subvention de la CNAMTS (213,0 M€). Le taux de 47,6% correspond à une moyenne de la part des marins-pêcheurs dans les différents domaines d'intervention de l'Enim, mais la responsable du bureau des concours publics a reconnu qu'il n'avait pas été recalculé depuis plusieurs années. Le montant des concours publics à la protection sociale est donc entaché d'un taux d'erreur difficile à estimer.

B. LE RECENSEMENT DES AIDES EFFECTUE PAR LA COUR

Les assistantes affectées à l'enquête ont entrepris d'effectuer un recensement des dispositifs d'aide dont ont bénéficié les secteurs de la pêche et de l'aquaculture au cours de la période contrôlée. L'ambition initiale de chiffrer les aides à la pêche grâce à ce travail a dû être abandonnée en cours de route. La nomenclature comptable de l'Etat recouvre rarement celle des dispositifs, notamment s'agissant des lettres interministérielles. Dans de nombreux cas, si une enveloppe est annoncée au moment de la création ou du lancement d'un dispositif, reconstituer les montants exacts dépensés et leur répartition dans le temps aurait demandé un travail hors de proportion avec l'enjeu.

Le tableau qui résume ce travail forme la volumineuse annexe VI qui recense des dizaines de dispositifs, sur la période contrôlée allant de 2000 à 2009. Sans exhaustivité, la liste ci-dessous peut donner une idée de leur contenu et de leurs montants, en indiquant entre parenthèse, dans les cas où cela est possible, un ordre de grandeur de la dépense annuelle moyenne pendant la durée où ces dispositifs ont été actifs. Ont donc pu être recensés :

- 17 mesures IFOP (57,8 M€), correspondant à la nomenclature rappelée plus haut ;

- 25 mesures FEP (55,8 M€ de 2007 à 2013) ; précisons que certaines lignes de la nomenclature figurant plus haut comprennent plusieurs mesures ; notamment, la mesure 1-5 « compensations socio-économiques » se subdivise en cinq mesures : diversification, reconversion, compensation socio-économique, installation et formation.

- 6 mesures au titre de l'organisation communautaire des marchés (5,5 M€), notamment : compensation financière annexe I, prime de report, aide forfaitaire, indemnité compensatrice thon ;

- 5 mesures (6,6 Me) au titre du fonds Poseidom d'intervention communautaire dans les DOM, correspondant aux surcoûts d'écoulement pour diverses espèces ;

- 10 dispositifs gérés par l'Ofimer ou France-Agrimer, dont 7 gérées par ces organismes (14,5 M€) et 3 correspondant aux fonds dont ils assurent la gestion : structuration du mareyage, garantie des marchés et cautionnement et achat des produits de la mer ;

- 36 lettres interministérielles (54,4 M€) couvrant des domaines très divers, mais en général liées à des crises, par exemple : mesures spécifiques en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs victimes des tempêtes et du naufrage de l'Erika ; octroi de prêts aux organisations de producteur (cf. rapport Ofimer), mesures en faveur des ostréiculteurs de l'étang de Leucate, de ceux d'Arcachon ou de ceux des rivières d'Ethel et de Groix, ou en faveur des conchyliculteurs et pêcheurs de l'étang de Thau, indemnisation suite à la fermeture de la pêche à l'anchois en 2007, avances au fonds de prévention des aléas de la pêche…

- le fonds de garantie des calamités agricoles ;

- la caisse de garantie contre les intempéries et avaries (7,0 M€) ;

- les mesures du plan de sauvetage et de restructuration et du plan pour une pêche durable et responsable (annoncé pour 310 M€ sur deux ans, en partie inclus dans le FEP) : aides sociales, exonérations de charges sociales, audits techniques, aide d'urgence…

Sur la période contrôlée, le coût annuel moyen pour le budget de l'Etat de ces mesures (en retenant la moyenne du FEP, en retirant l'IFOP et hors PPDR) représente un total de 143,8 M€. Ce montant est plus faible que celui constaté en 2008 dans la récapitulation effectuée par le ministère. Mais en lui ajoutant le montant recensé en 2008 dans la récapitulation du ministère au titre de la recherche, de l'enseignement et de l'administration (88,5 M€), l'on aboutit à un total de 232,3 M€ qui est proche de celui calculé par le ministère entre 2000 et 2008 (tableau ci-dessus, dont la moyenne s'établit à 229,2 M€ entre 2000 et 2008 et à 213,9 M€ entre 2000 et 2007).

Rappelons que ce total n'inclut ni la contribution à la protection sociale des marins pêcheurs évoquée plus haut (665,3 M€), ni les concours des collectivités territoriales, ni les concours des fonds européens autres que l'IFOP et le FEP, ni les dépenses fiscales.

S'agissant de ces dernières, une analyse approfondie figure aux pages 101 et suivantes du rapport n°2008-584-0 présenté à la 7ème chambre par M. Lafaure et Mme Eve Darragon, conseillers maîtres, relatif aux dépenses fiscales de l'Etat rattachées au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce rapport, qui a donné lieu en octobre 2008 à un relevé d'observations provisoire et à un référé identifie les mesures suivantes :

- déduction des souscriptions en numéraire au capital des sociétés agrées pour le financement de la pêche artisanale (Sofipêche) – dispositif abrogé à compter du 1er janvier 2005 ;

- abattement de 50% sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent ;

- étalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ;

- amortissement exceptionnel de 50% du montant des sommes versées pour la souscription au capital de Sofipêche ;

- exonération du droit annuel de francisation et de navigation pour les navires de pêche et de commerce de tout tonnage ;

- exonération de TVA des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer ;

- exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers utilisés par les navires de pêche ;

En outre, le rapport mentionne :

- l'exonération des plus-values réalisées lors des sorties de flotte ;

- les exonérations dont a bénéficié le FPAP : non assujettissement à l'impôt sur les bénéfices, et, pour les adhérents, déductibilité du revenu global des cotisations au fonds.

Notons que d'autres dépenses fiscales peuvent bénéficier au secteur, par exemple toutes celles dont bénéficient les coopératives, qui y sont fortement présentes.

La plupart de ces dépenses fiscales ont très probablement un coût modeste. Les deux principales méritant un examen sont l'exonération de TVA pour les ventes effectuées directement par les pêcheurs et celle de TIPP sur les carburants.

La première est chiffrée à 10 M€ dans le PLF 2010 (PAP de la mission agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, page 28). Ce chiffrage était compris entre 45 M€ et 60 M€ dans les PLF successifs de 2002 à 2008. 10 M€ semble plus vraisemblable, car si on estime que 20% à 25% du chiffre d'affaires de la pêche passe par ce canal, et qu'on applique le taux de 5,5%, on obtient à peu près ce montant. Le rapport constate que cette exonération n'est probablement pas conforme à la directive européenne sur la TVA, qu'elle contredit la traçabilité des débarquements qu'implique la gestion des ressources halieutiques par des quotas, mais que le ministère des finances reconnaît que si sa suppression est souhaitable, elle entraînerait des réactions importantes de la part des pêcheurs. Ajoutons que le type de vente dont il s'agit, où les acheteurs sont principalement des proches, des touristes ou des restaurants, est presque toujours réglé en espèces. La TVA afférente serait vraisemblablement très mal recouvrée.

L'exonération sur la TIPP est obligatoire en vertu de l'article 14 de la directive du conseil 2003/96/CE du 27 octobre 2003 dont l'article 14 c) prévoit d'exonérer les produits énergétiques « fournis en vue d'une utilisation, comme carburant ou combustible pour la navigation dans les eaux communautaires (y compris la pêche), autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés, et l'électricité produite à bord des bateaux. ». Le PLF 2010 chiffre la dépense fiscale à 1 100 M€ pour l'ensemble de l'agriculture et de la pêche. Si l'on prend comme minorant de la consommation du

secteur les volumes aidés dans le cadre du FPAP, soit xxx hl et un taux de xxx € par litre, le coût de cette dépense fiscale s'établit à xxx M€. Le rapport souligne à juste titre qu'elle agit à l'opposé des objectifs de réduction des émissions carbone et de la dépendance énergétique. Quand bien même la législation fiscale européenne évoluerait, la remarque du ministère des finances mentionnée ci-dessus s'appliquerait tout autant à cette dépense.

C. LE « TROU NOIR » DES AIDES DES COLLECTIVITES LOCALES

Les aides des collectivités territoriales représentent le dernier pan du recensement des aides à la pêche. Elles sont susceptibles d'intervenir à tous les niveaux : communes et leurs regroupements, départements et régions. S'agissant de ces deux derniers, une partie des aides relèvent de leurs compétences dans la gestion et l'équipement des ports de pêche.

L'intervention des régions dans le secteur de la pêche se justifie aussi par leur compétence en matière de développement économique et d'aides aux entreprises que leur ont reconnues les lois de 1983. Surtout dans un secteur où dominent les entreprises artisanales ou de petite taille, on pourrait à cet égard considérer leurs aides à la pêche comme plus justifiées que celles de l'Etat, pourtant dominantes, comme elles le sont il est vrai dans l'agriculture.

Il n'existe pas de recensement des aides des collectivités locales au secteur. On peut se donner une idée de leur contenu avec l'exemple de celles mises en place par le département de la Seine-Maritime, et qui comprennent les catégories suivantes.

- Une aide à l'installation de jeunes pêcheurs est proposée, qui s'insère dans l'article 27-2 du programme opérationnel du FEP, à hauteur de 5% de l'achat d'un navire d'occasion (5 à 30 ans d'âge), dans la limite de 16 666 €.

- De même, le département abonde les aides à la modernisation et les aides à la sécurité des articles 1.3 du programme opérationnel, et sous réserve des conditions qu'il fixe. Les taux d'aide sont plus élevés pour les navires qui écoulent leur production en criée dans une proportion supérieure à la moyenne départementale (30% en 2007) et plus faibles pour les autres. Ainsi, pour l'aide à la modernisation, le taux d'aide tombe de 12,5% à 2,5% pour ceux qui se situent en dessous de cette moyenne.

- Dans le cadre de la mesure 3.3, est aidée dans la limite de 25% la mise en place dans les ports de matériels de levage nécessaires à la maintenance des bateaux de pêche.

- Cette mesure s'ajoute à une aide à l'équipement des ports de pêche et à la modernisation des criées, dont la définition couvre à peu près la totalité des investissements imaginables sur ces équipements. Les équipements doivent bénéficier à tous, contribuer à l'attractivité, avoir un impact positif sur la qualité des produits, l'environnement et les conditions de travail, et ne pas relever du surinvestissement. Le taux d'aide est de 35% mais peut être réduit lorsque le bénéficiaire est privé ou que l'aide ne bénéficie qu'à une partie des utilisateurs du port.

- Dans le cadre de la mesure 2.1, les investissements des entreprises aquacoles et piscicoles sont aidés à hauteur de 25%.

- Dans le cadre des mesures 3.5A et B, les investissements des entreprises de mareyage, de transformation et de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture sont aidés à hauteur de 15% pour les entreprises moyennes et 20% pour les petites entreprises.

Une partie des aides des collectivités locales vient donc abonder celles de l'Etat et une part encore plus grande relève de la contrepartie nationale dans le cadre de l'IFOP puis du FEP.

L'exemple de la région Bretagne donne une idée des masses qui peuvent être en jeu, dans une région qui il est vrai représente, avec 1500 navires, 6 000 marins et un CA de 353 M€, environ 40% de la pêche française. Parallèlement à ceux rédigés au plan national pour le FEP, la région Bretagne a élaboré son propre plan stratégique et son propre plan d'action. Il reprend presque intégralement les axes du FEP avec quelques différences, notamment le refus de cofinancer les sorties de flotte. Dans son budget qui a repris les principes et la présentation de la LOLF (programmes, indicateurs…), deux programmes sont consacrés à la pêche, dont les crédits s'élèvent au total dans le budget 2009 à 7,2 M€ en AP et 3,5 M€ en CP.

Les ports représentent un des postes principaux. Tout en reconnaissant que l'existence de 152 points de débarquement et 17 criées n'est pas optimale, la Région a adopté pour les développer et les moderniser un plan d'investissement de 42 M€, financé pour moitié par elle, pour 7 M€ par le FEP et pour le reste par les départements. Son élaboration l'a conduite à tenter d'harmoniser des taux de financement qui diffèrent pour des types de travaux identiques.

Dans la lettre du président du 13 janvier 2004 faisant suite au contrôle des chapitres 44-36 et 64-36 du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, consacrés aux aides nationales aux pêches maritimes et aux cultures marines, la Cour constatait déjà l'insuffisante information du ministère sur les interventions des collectivités locales.

Cette lacune est d'autant plus paradoxale que les services déconcentrés, DRAM et DDAM, effectuent l'instruction des dossiers d'aide à la pêche pour le compte des régions et des départements, mais leur connaissance qu'ils en ont ne remonte pas à l'administration centrale.

Il a été indiqué durant l'enquête que les outils de suivi des fonds européens allaient désormais permettre de recenser celles qui sont comptées comme contrepartie nationale des aides européenne. Mais d'une part, cela ne permettra pas un recensement exhaustif, certaines intervention s'effectuant hors du FEP, d'autre part, il s'agira seulement d'une comptabilisation, non d'un recensement permettant d'identifier les synergies ou les incompatibilités.

D. LE POIDS ECONOMIQUE DES AIDES

Les données produites par le centre de gestion de la pêche artisanale permettent une approche de la situation financière et économique du secteur de la pêche. Ces données proviennent de l'agrégation des bilans et comptes de résultat de 1200 navires dont ce centre assure la comptabilité. En moyenne, ils ont une longueur de 13,7 mètres, une puissance de 280 cv et un patron de 43 ans, embarquent 3,4 personnes et passent 185 jours en mer par an.

L'échantillon est significatif, puisque le chiffre d'affaires cumulé de ces entreprises représente environ 40% de celui de la pêche fraiche et un peu plus d'un tiers du total de la pêche française, avec une surreprésentation des navires de petite taille. Il convient néanmoins de considérer que les données ci-dessous permettent de saisir des grandes masses ou des ordres de grandeur et d'effectuer des extrapolations, mais elles ne peuvent être considérées comme un compte de résultat agrégé de la pêche française.

L'agrégation des comptes des entreprises de l'échantillon fait apparaître le compte de résultat et les éléments de bilan qui suivent.

	2007 (€)	**2007 (%)**		**2008 (€)**	**2008 (CA)**
Chiffre d'affaires	**403,5**	**100,0%**		**400,1**	**100,0%**
Carburant	71,0	17,6%		87,6	21,9%
Engins de pêche	20,5	5,1%		19,1	4,8%
Entretien-réparations	31,0	7,7%		31,0	7,7%
Autres charges externes	54,9	13,6%		59,7	14,9%
Sous-total	*177,4*	*44,0%*		*197,4*	*49,3%*
Valeur ajoutée	**226,2**	**0,8%**		**202,7**	**50,7%**
Subventions d'exploitation	3,4	4,2%		9,8	2,4%
Impôts et taxes	17,0	33,4%		15,2	3,8%
Salaires	134,9	4,2%		126,1	31,5%
Charges sociales	16,8	41,0%		15,7	3,9%
Sous-total	*165,3*	*41,0%*		*147,2*	*36,8%*
Excédent brut d'exploitation	**60,8**	**15,1%**		**55,5**	**13,9%**
Dotation aux amortissements	40,4	10,0%		39,4	9,8%
Charges financières	8,5	2,1%		8,6	2,1%
Résultat net	**29,6**	**7,3%**		**33,6**	**8,4%**
Capacité d'autofinancement	**61,2**	**15,2%**		**57,7**	**14,4%**
Immobilisations brutes	495,5	122,8%		490,8	122,7%
Emprunts et dettes	158,6	39,3%		158,7	39,7%

La DPMA ne produit pas de données équivalentes pour l'ensemble du secteur ou pour un échantillon qui en serait représentatif. Celles qui précèdent permettent néanmoins d'amorcer une réflexion sur l'impact des aides à la pêche et sur leurs véritables bénéficiaires. Pour ce faire, on approximera le montant d'aides à la pêche, hors protection sociale, perçue par l'échantillon, par 40% du total de 352 M€ recensé par le ministère, soit 141 M€. Cette hypothèse considère que la pêche industrielle, sous-représentée dans cet échantillon, se caractériserait par une intensité d'aide par euro de chiffre d'affaires inférieure à celle de l'échantillon.

La situation des entreprises de l'échantillon paraît en apparence saine, avec un excédent brut d'exploitation et un résultat net positifs. Il est frappant de constater que, bien que la hausse du prix du gazole ait fait passer sa part dans les charges de 17,3% à 23,3%, la compression des autres charges, notamment des salaires (c'est sans doute un des effets de la rémunération à la part) a permis de limiter la baisse de l'excédent brut d'exploitation. On observe même un accroissement du résultat net, qui n'est pas dû aux à des dotations aux amortissements et à des charges financières qui varient très peu.

Ces données montrent aussi l'intensité capitalistique du secteur, avec des immobilisations brutes supérieures à un an de chiffre d'affaires, montant dont il faut indiquer qu'il intègre le coût d'acquisition de navires dont la date de construction moyenne est 1987. De plus, si le niveau brut de l'endettement est élevé, il reste raisonnable en regard de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement.

Il est frappant de constater que les aides publiques représentent en 2008 plus de 2,5 fois cet excédent brut d'exploitation et plus de 4 fois le résultat net des entreprises. En l'absence des aides, ces deux soldes et la capacité d'autofinancement seraient négatifs, et les entreprises non viables.

Certes, on peut penser que ces comptes n'appréhendent pas la totalité du chiffre d'affaires des entreprises, compte tenu des pratiques – certaines reconnues par la législation fiscale –de « godaille » et de vente directe de gré à gré à des restaurants ou détaillants. A supposer que ces recettes représentent 10% du chiffre d'affaires et ne soient pas employées à payer des charges de l'entreprise hors de la comptabilité, l'excédent brut d'exploitation passerait alors de 55 M€ à 95 M€ et resterait donc inférieur au total des aides.

Le fait que l'excédent brut d'exploitation soit inférieur aux aides signifie qu'une part de celles-ci est transférée à d'autres acteurs. Les aides permettent au chiffre d'affaires du poisson pêché par les navires français d'être artificiellement bas, au poisson d'être acheté à un coût inférieur à son coût de production. En économie de marché ouverte, cette situation peut être interprétée de deux manières : soit on considère que ces entreprises sont d'une compétitivité inférieure à leurs concurrentes, et les aides publiques leur permettent alors de survivre malgré cette différence ; soit, elles sont d'une compétitivité égale, mais victimes de mécanismes de marché grâce auxquels les acheteurs de poisson parviennent à tirer les prix vers le bas pour capter une partie de la valeur des aides.

E. CONCLUSION SUR LE RECENSEMENT ET LE CHIFFRAGE DES AIDES

La revue qui vient d'être effectuée montre l'importance des aides à la pêche, supérieures au chiffre d'affaires si on inclut les aides à la protection sociale, et représentant, si on ne les inclut pas, un montant significatif de leur chiffre d'affaires et probablement plus de trois fois leur excédent brut d'exploitation, ceci hors dépenses fiscales et aides des collectivités territoriales.

Les aides à la pêche recouvrent non seulement l'activité de pêche proprement dite, mais aussi son environnement, qu'il s'agisse des ports, des criées, du mareyage, de la recherche ou de l'enseignement. Elles concernent toutes les régions, toutes les pêcheries, toutes les tailles de navires, tous les moments du cycle de vie d'une entreprise. Quasiment tous les postes du compte de résultat d'une entreprise de pêche connaissent, à des degrés divers, l'influence d'une aide. Cette exhaustivité est complétée par la logique circonstancielle, dont témoigne le nombre des lettres interministérielles qui ont pour objet de répondre à des circonstances de crise, localisées ou non. Le PPDR combine les deux approches en combinant effort financier exceptionnel, variété des thèmes d'intervention et, avec les contrats bleus, des objectifs innovants.

Il n'est quasiment pas d'acteur du secteur qui ne soient concerné par une aide : entreprises de pêche, d'aquaculture ou de mareyage, collectivités, syndicats et organismes professionnels de toute nature, un tableau des paiements effectués au 31 décembre 2008 au titre de l'IFOP fait apparaître environ 10 000 bénéficiaires différents, pour des montants de fonds européens allant de 291,63 € à 2 610 969,04 € (ce dernier montant correspondant .

L'accumulation des dispositifs et le grand nombre de bénéficiaires créent les conditions pour que des entreprises qui n'en auraient pas besoin bénéficient des aides. Par exemple, à intervalles réguliers, des voix font remarquer que des entreprises de pêche industrielle pêchant dans les eaux africaines et ne débarquant pas en France sont susceptibles de recevoir des aides. Il n'est probablement pas possible juridiquement de les exclure des régimes d'aide dès lors que leur siège et leur pavillon sont en France. Pour les aides non automatiques, c'est la sélectivité des services instructeurs et des commissions régionales d'attribution qui peut apporter la réponse à ces situations.

L'accumulation des dispositifs et des bénéficiaires peut être le résultat d'une administration des aides plus prompte à la créer, parfois en un temps record, qu'à les contrôler et les évaluer. Il peut aussi être le symptôme de contradictions non résolues engendrant d'inévitables incohérences.

L'analyse du chiffrage du ministère et le recensement des aides peuvent être résumés par les points clés suivants :

- l'absence de connaissance par la DPMA de la totalité des concours publics à la pêche et les incertitudes qui affectent le chiffrage effectué par le ministère, qu'il s'agisse du traitement des dépenses de l'Etat ou de l'ENIM ;

- l'importance globale des aides au secteur, dont le montant, si on inclut les aides à la protection sociale, est proche du chiffre d'affaires de la pêche,

- leur augmentation régulière au cours des dernières années, et surtout le saut qu'elles connaissent en 2008, pour atteindre 350 M€ sous l'effet du PPDR et de l'indemnisation de la crise ostréicole ;

Le nombre élevé de mesures, qui est tel que le dispositif d'aides touche potentiellement toutes les entreprises et tous les secteurs, et de ce fait manque de sélectivité ;

Le grand nombre de lettres interministérielles destinées à créer des dispositifs pour le traitement spécifique d'une crise sectorielle ou locale ;

Le nombre significatif de dépenses fiscales et l'importance de la dépense fiscale liée à l'exonération de la TIPP ;

La connaissance insuffisante par le ministère de l'agriculture et de la pêche des aides développées par les collectivités territoriales, qui n'est pas propice à une bonne coordination des dispositifs.

La dépendance économique du secteur par rapport à ces aides, qui représentent plus de trois fois l'excédent public d'exploitation de l'échantillon suivi par le centre de gestion de la pêche artisanale ;

Le fait que le niveau des aides reflète soit d'un manque de compétitivité des entreprises de la filière, soit d'un transfert de la valeur vers l'aval de la filière, et probablement des deux à la fois.

Mention

Obs. 6

V. UN DISPOSITIF QUE LA RAISON NE GOUVERNE PAS

A. LE RETOURNEMENT HISTORIQUE DES PRIORITES

Une brève approche historique montre l'évolution importante des critères des aides à la pêche.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la flotte de pêche était dévastée, mais les stocks, qui n'avaient quasiment pas été pêchés durant les hostilités, étaient au plus haut. Dans le cadre des plans successifs, l'objectif a été de reconstituer une flotte de pêche, pour répondre à une demande forte dans un contexte de restrictions alimentaires qui ont perduré jusqu'à la fin des années quarante. L'accent a été mis alors sur le financement d'une flotte de pêche industrielle, moderne et efficiente. A partir des années 1970, l'ont se mit à aider la modernisation de la pêche artisanale, incitée à accroître sa capacité. Les régions, qui à la même époque émergeaient dans le paysage de l'intervention économique, ont fortement participé à cette industrialisation du secteur artisanal. Un des instruments favoris a été la bonification des intérêts contractés pour

acquérir de nouveaux navires, qui pouvait atteindre la quasi-totalité de la charge. Cette intervention n'était pas coordonnée entre les régions. Dans un contexte d'inflation, tout poussait donc à l'accroissement maximal des capacités.

La crise du pétrole de 1973, suivie en 1974 d'une chute des cours, ont engendré les premiers défauts de remboursement, mais ils ont été surmontés, notamment à l'aide, dès cette époque, d'un subventionnement du gazole, qui a été relevé à nouveau en 1976 et en 1981. Un nouvel élan fut donné en 1982 à la construction avec l'annonce par le ministre de la mer d'un plan de construction de 25 navires industriels et 100 navires artisanaux nouveaux par an. Les aides de l'Etat, des régions, et bientôt de l'Union européenne, représentaient jusqu'à 45% des investissements, et compte tenu des emprunts, l'apport en fonds propres nécessaire pouvait être inférieur à 10%. A nouveau, tout a poussé à accroître l'intensité capitalistique, sous forme de puissance embarquée, de taille des navires et d'engins de pêche plus performants, objectifs atteints au prix d'un endettement maximum des entreprises de pêche, qui les a mises à la merci des incidents de production ou des baisses des cours, et d'un accroissement de leur consommation énergétique,.

Ces politiques se sont traduites, entre 1950 et 2000, par une réduction du nombre de navires, passé de plus de 20 000 à environ 5 000, le nombre de marins évoluant parallèlement de 60 000 à moins de 20 000. Cependant, les puissances embarquées connaissaient le mouvement inverse, passant de 350 000 KW environ à plus de 800 000 KW, après un point culminant à 1 200 000 KW au milieu des années 80. Un premier tournant avait en effet été pris, en 1990, avec le premier plan de sortie de flottes préparé par M. Jacques Mellick.

Dans la suite des années 1990, cette évolution s'est confirmée, alors que s'accentuaient les symptômes d'épuisement de la ressource et que s'affermissait la gestion des quotas. Deux préoccupations prennent alors une place croissante dans les politiques : la préservation de la ressource et la réduction des capacités, qui est une des conditions de celle-ci. La finalité principale n'a plus été formulée en termes de développement et de capacité, mais de maintien de l'activité de pêche, lequel implique en premier lieu de préserver la ressource sur laquelle se fonde son existence, et donc de limiter les capacités de pêche. Cette inversion ne s'est pas faite en un jour.

B. LE POIDS DES TRADITIONS ET DES LUTTES

Indépendamment de tout objectif, l'aide publique au secteur de la pêche s'inscrit dans une forte tradition d'intervention de l'Etat dans le secteur maritime, que manifestent par exemple les règles spéciales qui s'appliquent aux inscrits maritimes ou le rôle de la marine nationale dans la surveillance ou l'accompagnement des pêches. Des décennies de paternalisme ont créé un terrain plus propice au développement des aides qu'à la prise en main de son destin.

L'importance des crises dans l'émergence des régimes d'aide, qui a été évoquée plus haut, est un deuxième point est essentiel. Dans un grand nombre, sinon la majorité des cas, le premier objectif des aides à la pêche a été de mettre fin à des troubles de l'ordre public, qui plusieurs fois ont été parmi les plus violents de l'histoire contemporaine, et de ramener au calme une profession turbulente, traditionnellement fort soutenue par ses élus, et bénéficiant de la sympathie des médias et de la population.

Ce comportement a pu être facilité par le fait que, isolément, les mesures à prendre n'étaient pas d'un coût considérable.

On ne peut s'empêcher, quand on évoque cet attachement et cette sympathie, de penser au sens symbolique des mots « poisson » et « pêcheur » dans la tradition chrétienne, et à un imaginaire que, par exemple, Victor Hugo ou Pierre Loti ont magnifié. Alors que tout le reste de notre alimentation repose sur l'agriculture, la pêche prélève dans la nature des animaux sauvages. Elle maintient notre ultime lien avec une nature indomptée mais nourricière, avec le passé de chasseur-cueilleur de l'humanité.

La pénibilité du métier de pêcheur et aussi son danger – c'est une des professions où le taux d'accidents du travail est le plus fort – contribuent aussi à la sympathie générale envers cette profession.

Plus objectivement, en certains points du littoral (Finistère notamment), elle représente la principale activité économique, sinon la seule. Dans la plupart des régions où elle est active mais non prédominante, elle constitue une part de l'histoire, des traditions, des représentations, de l'image de sa région, elle relève de l'identité au point que sa disparition paraît impensable. Bien que ces considérations puissent paraître conservatrices, et que l'exemple du Nord Pas-de-Calais montre qu'une région peut survivre à la disparition de son activité économique historique, elles ont cours.

C. LES OBJECTIFS AFFICHES

Néanmoins, au fil des documents qui les établissent, qu'il s'agisse des textes fondateurs de la politique communautaire de la pêche ou des discours du ministre de l'agriculture et de la pêche, des objectifs sont assignés aux aides à la pêche. Ils se recouvrent pour la plupart avec ceux de la politique agricole.

Sécurité des approvisionnements : le maintien d'une capacité de pêche nationale et européenne concourt à un objectif d'autosuffisance en matière alimentaire, dont l'importance est à la fois stratégique, économique, sanitaire et symbolique.

- Economie et aménagement du territoire : les aides ont pour finalité de maintenir une activité économique en des points du littoral souvent excentrés ou enclavés, ou sur des îles, où n'existent pas ou peu d'alternatives. Il en résulte un très fort soutien politique à l'activité.

- Emploi : cet objectif est lié au précédent, mais il est assorti de deux considérations : d'une part, les travailleurs concernés sont difficiles à reconvertir ; d'autre part, l'enjeu est très supérieur à l'effectif des seuls pêcheurs, car les achats et les activités en aval représentent un nombre d'emplois supérieur.

- Social : rappelons que la plus grosse masse au sein du recensement effectué est constitué des contributions de l'Enim aux retraites et à l'assurance maladie ; une partie des aides s'analyse donc comme une solidarité de la collectivité pour assurer à une population dont la capacité contributive est insuffisante un niveau de protection sociale équivalent à celui du reste de la population.

- Protection de l'environnement : les aides sont à la fois une incitation à respecter les quotas et contraintes diverses qui protègent la ressource halieutique (ce respect conditionnant leur versement) et une contrepartie de l'effort fourni.

- Politique et identitaire : le célèbre « Fécamp, port de pêche, qui entend le rester et qui le restera » (Charles de Gaulle, 1960) illustre cette réalité : un élu du littoral normand ou breton ne peut concevoir sa région sans une flotte de pêche, sans des ports d'où entrent et sortent des navires, sans des criées, des étals, des fêtes de la mer… Toute l'action dans ce secteur doit s'inscrire à l'intérieur du seul discours acceptable, celui du maintien, sinon du développement, de la pêche.

D. L'ABSENCE D'EVALUATION PERMETTANT DE JUGER DE LA REALISATION DES OBJECTIFS

Il n'existe pas à la date de ce rapport de dispositif organisé et permanent d'évaluation au niveau national de l'efficacité des aides à la pêche. Si utiles soient-elles, les évaluations réalisées dans le cadre de l'IFOP et du programme opérationnel du FEP ne correspondent pas à l'objectif d'apprécier la réalisation des objectifs affichés par les aides, ou même un sous-ensemble parmi celles-ci. Les rapporteurs n'ont pas effectué de recherche sur les travaux qui auraient pu être menés par des collectivités locales, en particulier les régions, sur un territoire donné.

La seule évaluation nationale des aides à la pêche dont ils ont connaissance est celle réalisée en 1997 par le commissariat général au plan à la demande de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Pour sa première étude, ce dernier avait commandé au commissariat général au plan une évaluation de la politique maritime française, qui a pris la forme de six rapports portant sur les ports maritimes, la flotte de commerce, la pêche, la construction navale, la plaisance et le littoral. Le fascicule sur la pêche constitue l'annexe V du rapport : « la politique maritime et littorale de la France : enjeux et perspectives » présenté à cet office par M. Philippe Marini, sénateur (procès-verbal de la séance du 5 mars 1998).

Menée dans un temps bref (lettre de mission du 20 février 1997 rapport remis à l'automne), par un groupe issu du plan, entouré d'experts, qui a procédé à une trentaine d'auditions, ce rapport constate notamment : un redressement de la situation des navires depuis la crise de 1992-1993, mais une situation encore très fragile, en raison des surcapacités et de la situation financière ; une insuffisance des contrôles et de la sanction des fraudes ; le manque de sélectivité des investissements effectués dans les ports de pêche et les criées, dont beaucoup n'ont pas la taille critique ; la superposition complexe entre la législation européenne et la législation nationale. Il regrette la diminution des aides à la modernisation, propre à accentuer l'obsolescence de la flotte le manque de compétitivité de la pêche française.

La partie la plus significative de ce rapport est l'analyse de la situation des marchés, avec une analyse approfondie de l'évolution du prix du poisson entre la criée et le consommateur final, et une analyse de la répartition des marges entre les acteurs – mareyeurs, grossistes, centrales d'achat, grandes surfaces ou détaillants. Le rapport constate l'éclatement des pêcheurs et mareyeurs face à une force d'achat concentrée, le

manque de coopération entre eux, et les lacunes des dispositifs d'information sur les quantités livrées et sur les prix, qui se traduisent par la coexistence de pénuries et d'excédents entre des criées parfois voisines, et qui sont peu propices à l'anticipation et à l'optimisation de leur débarquements par les pêcheurs. Il constate le faible développement des labels et des processus de certification de l'origine et de la qualité des produits, qui pourraient pourtant contribuer à accroître le pouvoir des producteurs dans la filière et redresser les prix.

Alors que les aides à la pêche ont franchi avec le plan pour une pêche durable et responsable un nouveau seuil, il est plus que jamais nécessaire de déterminer des dispositifs d'aide pertinents fondés sur un constat objectif et opposable aux professionnels. On ne peut donc que recommander : d'une part un recensement et une valorisation des travaux effectués, d'autre part la mise en place du dispositif d'évaluation que justifie leur volume.

E. LE CONSTAT LARGEMENT ADMIS DE L'ECHEC A ATTEINDRE LES OBJECTIFS AFFICHES

En 2001, le livre vert de l'Union européenne sur l'avenir de la politique européenne de la pêche constatait que la PCP n'avait pas permis d'atteindre l'objectif visé, à savoir une exploitation durable des ressources. Il constatait d'une part l'existence de capacités de pêche incompatibles avec la préservation des stocks, d'autre part la fragilité économique du secteur de la pêche, découlant d'un surinvestissement, d'une augmentation rapide des coûts et d'un amenuisement de la ressource, évolution que reflète la rentabilité médiocre et une régression constante de l'emploi.

Le livre vert d'avril 2009 commence par une description idyllique du secteur de la pêche… tel qu'il pourrait être en 2020 en cas de réussite de la PCP. S'agissant du présent, il considère qu'il se caractérise par une surexploitation des stocks, une surcapacité des flottes de pêche, de fortes subventions, une faible résilience économique et une baisse des quantités de poissons capturées par les pêcheurs européens, formant ensemble un cercle vicieux et conduisant au constat que « Les objectifs arrêtés en 2002 n'ont pas été atteints… Le livre vert rend les soutiens publics importants responsables du maintien artificiel d'une capacité de pêche excédentaire. Il explore enfin des orientations soumises à la concertation en vue de la redéfinition de la PCP, en particulier du cadre financier qui succèdera au FEP en 2013.

L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) procède elle aussi à une critique générale des aides publiques à la pêche dans un ouvrage publié en 2006 : « Les aides financières à la pêche et leurs répercussions sur le développement durable ». Après avoir estimé à 6 Mds de dollars les aides à la pêche des pays membres de l'organisation, le rapport estime que celles-ci entraînent un accroissement de l'effort de pêche qui engendre à terme une contraction des stocks de poisson, une diminution des captures et une baisse de la rentabilité des entreprises. Les aides ont aussi une visée sociale, au profit des communautés de pêcheurs, mais le rapport pointe le risque qu'elles diminuent la capacité des individus à s'adapter aux modifications des conditions économiques et environnementales, évitant les ajustements et diversifications indispensables. Le rapport invite les gestionnaires des aides à la transparence, à une évaluation de leurs programmes de soutien, à dissocier leurs objectifs de développement social et économique de l'aide à l'activité de pêche, et à la

définition d'une durée limite des programmes d'aide. Il insiste sur le fait que les pays qui ont supprimé les aides à la pêche, comme la Norvège, la Nouvelle-Zélande, l'Islande ou l'Australie, n'ont pas connu de désastre ou de marasme dans ce secteur.

Dans un article paru en août 2008 dans la revue Ocean & costal management, (n°51), Benoist Mesnil, chercheur au département économique de l'Ifremer, après avoir récapitulé les aides à la pêche et leur historique, effectue une revue sévère du degré de réalisation de leurs objectifs. En ce qui concerne l'autosuffisance, il constate que 85% du poids de la consommation nationale était couvert en 2004 par les importations, contre 69% en 1990. En matière de compétitivité, il remarque d'une part que les aides ont probablement conduit à construire des navires trop grands, engendrant des coûts de fonctionnement élevés, d'autre part que les organisations de producteurs françaises se sont concentrées sur la mise en œuvre des retraits, au lieu de travailler à l'amélioration des conditions de marché et de commercialisation. En matière d'emploi, la baisse de moitié du nombre de pêcheurs en vingt ans relève d'un classique phénomène de substitution capital-travail, auquel les politiques publiques ont contribué, d'une part en concentrant dans les années 90 les efforts de réduction de flotte sur les plus petits navires, d'autre part par les aides à la modernisation. Enfin, la récurrence des crises montre que même l'objectif de paix sociale n'est pas atteint. L'auteur considère qu'en produisant des incitations inadéquates, les aides ont exacerbé les problèmes au lieu de les résoudre et entraîné le cercle vicieux des crises, fonctionnant au détriment des pêcheurs qui les avaient réclamées.

Si excessifs que puissent paraître ces jugements, on ne peut que constater les éléments objectifs (rappelés dans l'annexe III) que sont la diminution du nombre des navires, la décroissance des effectifs employés, la stagnation des volumes débarqués et du chiffre d'affaires des premières ventes et la dépendance accrue des importations. Ainsi, la production nationale ne satisfait que 15% de la consommation nationale (mais représente il est vrai 32% de son volume, 73% du volume produit étant exporté). Les aides à la pêche ont échoué en regard des objectifs d'emploi et d'autosuffisance.

On signalera au passage le paradoxe d'aider une production en majorité exportée, qui revient à ce que le contribuable français finance l'assiette du consommateur espagnol ou italien (583 M€, soit 44% des exportations sont réalisées vers ces deux pays). Certes, les importations (258 M€ depuis la seule Espagne) contiennent elles aussi des subventions, mais pas à la même hauteur, car en dehors de l'Espagne, les principales provenances sont la Norvège (399 M€) et le Royaume Uni (316 M€).

L'échec économique de la pêche française est d'autant plus patent qu'il s'inscrit dans le contexte d'une demande croissante. Alors qu'entre 1994 et 2007, la consommation de produits de la pêche passait de 28 à 35 kg par habitant, soit une croissance du marché de plus de 2% par an, la production et le chiffre d'affaires n'ont pas augmenté. Un tel contexte aurait pu être propice à une spécialisation sur les segments les plus rémunérateurs, en laissant le « tout-venant » aux importations ; il aurait aussi, face à une ressource raréfiée, dû se traduire par un développement de l'aquaculture. Il n'en a rien été.

Les aides à la pêche ont probablement mieux rempli l'objectif d'aménagement du territoire, permettant le maintien de l'activité de pêche dans des zones où celle-ci représente une part très importante de l'activité économique et de l'emploi (ce qui est

notamment le cas dans plusieurs parties de la Bretagne, notamment dans le Finistère : Douarnenez, Loctudy, le Guilvinec…). Mais cela a un prix : le maintien de l'activité dépend de celui de cet engagement volontariste de fonds publics, et même probablement de son augmentation, pour peu que les coûts ou les conditions de marché se dégradent. Ce volontarisme, dont témoignent par exemple les ports de pêche ou les criées modernisés mais sous-utilisés, reste vaillant.

F. UN DISPOSITIF D'AIDES QUI LAISSE AU SECOND PLAN DES SUJETS ESSENTIELS

En regard de l'ampleur des aides au secteur de la pêche, ne peut manquer de surprendre la manière dont des thèmes pourtant essentiels sont laissés en jachère.

1. L'emploi

L'emploi est régulièrement invoqué pour justifier l'objectif de maintien de l'activité et des entreprises de pêche. La maximisation de l'emploi est pourtant singulièrement absente de la gestion des dispositifs.

Ainsi, alors que l'argument des emplois induits par l'activité de pêche est fréquemment avancé, il n'a pas été mené de véritable démarche pour les chiffrer.

On y cherchera vainement des mécanismes, qu'ils soient individuels ou collectifs, conditionnant l'aide à un engagement de maintenir ou de développer de l'emploi.

Alors que les dispositifs d'aide à l'emploi gérés par le service public de l'emploi font depuis de longues années appel à la notion de coût du chômeur évité ou de l'emploi créé ou maintenu, cette approche n'a pas été mise en œuvre pour les aides à la pêche. Les 350 M€ d'aides hors prestations sociales recensées précédemment représentent près de 30 000 €par emploi et par an, et un tel montant justifierait cette approche, qui aiderait à privilégier les axes d'intervention présentant le meilleur levier en matière d'emploi.

Cette lacune n'est pas pour étonner : une approche centrée sur l'efficacité dans le maintien de l'emploi se heurterait probablement à l'objectif de maintenir à tout prix une activité de pêche. Il est vraisemblable, en regard du montant moyen ci-dessus, que pour atteindre des objectifs de maintien et de développement de l'emploi, il existerait des leviers plus efficaces que l'aide à l'activité de pêche, y compris dans les zones où elle est dominante.

2. La transformation

Boulogne sur mer est resté un port de pêche, mais les débarquements y représentent 60 000 tonnes par an. Dans cette même ville, l'industrie de transformation du poisson traite 350 000 tonnes par an d'un poisson qui est donc majoritairement importé. Au plan national, les 287 entreprises de transformation représentent un chiffre d'affaire de 3 757 M€ et un total de 13 000 emplois, soit les deux tiers des 20 000 emplois de la pêche. Si l'on ajoute le mareyage, 5 500 emplois, ces deux maillons de la filière pèsent autant que la pêche.

La transformation n'est pas absente du dispositif des aides à la pêche, elle représente la mesure 232 au sein de l'axe 2 du FEP, mais ne pèse que pour 4,4% du total dans la programmation des dépenses. Elle est à l'évidence un enjeu qui, tant en termes d'emploi que d'aménagement du territoire, mérite une attention équivalente à la pêche elle-même : ces entreprises peuvent être un moyen aussi valable que la pêche de maintenir une activité à valeur ajoutée et des emplois sur le littoral.

3. L'aquaculture

Il est surprenant d'entendre un directeur régional des affaires maritimes expliquer qu'autour des côtes bretonnes, il n'existe plus d'espace pour créer de nouvelles concessions ostréicoles, alors que le total des concessions de cette région représente 8 800 ha, soit un pourcentage minime de la surface totale de l'estran, et qu'il existe aujourd'hui des méthodes d'élevage en pleine mer. Les espaces littoraux ayant des usages multiples (navigation, pêche, tourisme, protection des espaces naturels, habitation, autres activités économiques…), l'extension de l'aquaculture impliquerait de trancher au moins une partie de ces conflits en sa faveur, mais on ne lui a pas donné jusqu'à présent une priorité suffisante pour avancer dans cette direction.

Le sujet pourrait pourtant se révéler d'importance dans les années à venir. Il est hautement probable que les tensions qui se sont produites en 2008 sur les prix alimentaires mondiaux se répéteront à moyen et peut-être court terme. L'épuisement des stocks de pleine mer et la consommation énergétique insoutenable d'une partie des pêcheries poseront eux aussi la question du maintien de la production grâce à l'élevage. Les politiques de la pêche ne pourront pas continuer de faire l'impasse comme elle l'a fait jusqu'à présent sur l'aquaculture. La commission européenne a pris les devants en publiant en mai 2009 une communication sur ce sujet.

L'aquaculture (pisciculture et conchyliculture) représentait en 2007 31% du volume et 32% de la valeur de la production française. Selon le recensement publié par le ministère de l'agriculture et de la pêche, les aides à l'aquaculture ont représenté en 2008 2,4% du total des aides à la pêche et à l'aquaculture. Dans le bilan des dépenses de l'IFOP, elles représentent 8,5% du total, et 10,8% dans la programmation du FEP.

Il apparaît ainsi clairement que les choix qui ont été effectués en matière d'aides à la pêche et à l'aquaculture ne sont pas cohérents avec l'objectif affiché de sécurité alimentaire. Or, dans les années à venir, alors que l'évolution des habitudes alimentaires va continuer de jouer en faveur du poisson, et que l'état des stocks et le prix élevé du gazole limitent les perspectives de développement de la pêche, l'aquaculture sera la seule alternative aux importations.

Ces choix ne le sont pas non plus avec les objectifs d'emploi et d'aménagement du territoire, car comme la transformation, l'aquaculture pourrait y contribuer de manière analogue, sinon équivalente, à la pêche. Dans les données sur l'emploi reproduites en annexe 2, la conchyliculture et la pisciculture représentent ensemble 11 180 emplois (équivalents temps plein). Mais entre la pêche et l'aquaculture se répète l'antagonisme culturel séculaire entre le chasseur et l'agriculteur.

Un développement de l'aquaculture ne saurait aller sans précautions. Les expériences étrangères mettent en évidence plusieurs risques ou points faibles : les poissons élevés restent fréquemment élevés avec de la farine de poisson issue de la

« pêche minotière » pratiquée industriellement, notamment au large du Pérou, et donc elle présente des risques de pression accrue sus certaines ressources ; les déjections des poissons élevés entraînent des pollutions qui affectent la qualité des eaux et l'équilibre du milieu ; les animaux élevés abâtardissent les sauvages ou leur communiquent parasites et maladies ; la promiscuité entraîne une mortalité qui oblige à traiter les poissons en permanence aux antibiotiques ; l'activité est vulnérable à la qualité des eaux.

Ajoutés à celui du manque d'espace et de volonté, ces points peuvent expliquer le retard de développement de l'aquaculture. Aucun d'eux n'est pourtant insurmontable. Par exemple, il est possible de couvrir jusqu'aux deux tiers des besoins des élevages avec des farines d'origine végétale. Il s'agit plus de contraintes à surmonter que d'impossibilités, comme le montre l'exemple de pays asiatiques qui ont multiplié par sept leur production aquacole pendant qu'elle stagnait en France et en général en Europe. A l'évidence, en dépit de contraintes tout aussi fortes – accès à la ressource, prix du gazole, sécurité… on a concentré sur la pêche maritime les ressources financières, les aides, l'effort réglementaire et l'énergie de l'administration. Il serait rationnel, et il est nécessaire pour préparer l'avenir, d'en orienter au moins une partie vers l'aquaculture.

Le paradoxe le plus cruel de l'aquaculture est qu'elle représente un domaine d'excellence de la recherche française. Les découvertes faites par l'Ifremer dans les années 60 et 70 en matière de reproduction en milieu artificiel ont joué un grand rôle dans son développement hors de nos frontières, mais ont été peu valorisées en France. Le plus récent développement en la matière invite à la songerie : le 30 juillet 2009, les consortiums européens de recherche Selfdott, dont l'Ifremer est partenaire, et Allotuna, annonçaient avoir réussi à contrôler la reproduction de thon rouge d'Atlantique (*Thunnus thynnus*) en captivité.

G. LES MECANISMES DE MARCHE ET LA REPARTITION DE LA VALEUR AU SEIN DE LA FILIERE

Le volume des aides à la pêche et leur montant très supérieur à l'excédent brut d'exploitation des entreprises conduit à se demander quels mécanismes permettent des prix d'achat inférieurs au prix de revient. Une phrase résume les choses : « le pêcheur ne vend pas son poisson, on le lui achète ».

Une part essentielle de la réponse réside dans la manière dont, dans une économie ouverte, l'acheteur principal, la grande distribution, est en mesure de faire jouer la concurrence internationale. Représentant en France 70% des ventes au détail de poisson, la grande distribution constitue un débouché essentiel à la pêche française, mais l'inverse n'est pas vrai. Eclatée entre de multiples espèces et points de débarquement, la pêche française n'est pas en mesure de répondre à son attente d'un approvisionnement régulier, en grandes quantités, à des prix faiblement fluctuants, propre à assurer le socle de son assortiment. C'est donc avec des importateurs qu'elle conclut des contrats d'approvisionnement durables, tandis que ses achats de pêche française viennent compléter les étals en fonction des cours et des quantités disponibles. La visite du rayons des poissons dans des hypermarchés permet de le constater de visu : un part majoritaire de l'offre est formée de filets préemballés, à prix modique, issus de la pêche industrielle, parfois celle du Pacifique ; parmi les poissons frais, la crevette

importée et des espèces pêchées en des zones peu accessibles à la pêche française (atlantique nord-ouest ou centre-est) se taillent la part du lion, tandis que les coquillages, à l'exception des huîtres, sont importés. Dans la grande distribution, la pêche française intervient donc comme une variable d'ajustement, dont il lui est possible de se passer.

Dominante en part de marché, assurée de l'essentiel de ses approvisionnements, elle bénéficie de surcroît de l'éclatement des acteurs : organisations de producteurs multiples et concurrentes, secteur du mareyage nombreux et peu structuré, dont les effets sont accentués par la multiplicité des points de débarquement, où les mêmes marchandises peuvent être proposées à des prix différents, permettant à un acheteur concentré et bien organisé de tirer avantage des excès d'offre locaux ou temporaires, sans devoir subir les excès de demande qui pourraient jouer à son détriment. Les conditions sont donc réunies pour que la grande distribution soit in fine la principale bénéficiaire du transfert des aides à la pêche vers l'aval de la filière qui s'effectue du fait de prix inférieurs au coût de revient. Mais l'on ne dispose pas de données qui permettraient d'estimer la part respective des autres acteurs, notamment les mareyeurs et les grossistes.

Le rapport du commissariat général au plan évoqué plus haut confirme ce point. Il constate qu'entre sa vente par le pêcheur et l'achat par le consommateur, le poisson connaît une multiplication de son prix par 3,5 environ. Analysant pour un échantillon d'espèces les pertes de matière et les variations de prix aux différents stades, il calculait que le plus gros de la marge se localisait au stade de la vente finale, poissonnerie de détail et grandes surfaces.

L'amélioration au profit des pêcheurs des modalités de formation des prix et la répartition des marges au sein de la filière est une question doublement essentielle : déterminante pour la pérennité et de la prospérité des entreprises de pêche, elle créerait les conditions d'une diminution de la dépense publique en faveur de la pêche. Elle implique d'identifier tous les leviers qui seraient propres à améliorer la position des pêcheurs sur les marchés, à leur assurer des prix plus rémunérateurs et à réduire leur vulnérabilité face à l'alternative des importations.

Une telle approche est complexe, car elle implique une connaissance fine et actuelle de circuits et de relations économiques très divers selon les pêcheries. S'agissant d'agir sur des marchés ouverts, elle demande de recourir à une palette d'outils dont l'effet n'est ni assuré, ni prévisible, tels que : meilleure répartition dans le temps de l'effort de pêche grâce à une meilleure information sur les cours, dispositifs de prévision des quantités mises sur le marché, mise en réseau des criées, rationalisation des circuits de distribution, développement de labels et d'appellations d'origine, actions de marketing, constitution de groupements de producteurs capables de garantir des niveaux d'approvisionnement, organisation des relations avec la grande distribution, notamment par des contrats de longue durée aujourd'hui réservés aux importations.

L'exemple de la coquille Saint-Jacques illustre jusqu'à la caricature la situation actuelle. Bien que la profession ait elle-même fixé des quotas, ils ne sont pas respectés, et beaucoup de pêcheurs vendent par des circuits parallèles de vente directe les quantités pêchées au-delà de ces quotas. L'effondrement des cours en résulte logiquement. Alors qu'en France, ce coquillage n'est pêché qu'à certaines périodes de l'année, les pêcheurs de Grande-Bretagne le récoltent toute l'année. Ils le soumettent à un traitement qui en

augmente le volume mais nuit à ses qualités gustatives, en le plongeant dans l'eau froide glacée. Pourtant, aucun label ne vient distinguer au moment de la vente au consommateur la coquille Saint-Jacques française, qui a été pêchée dans des conditions plus respectueuses de l'environnement que l'anglaise et n'a pas subi ces agressions. La coquille Saint-Jacques subit de plus la concurrence des pétoncles importées d'autres continents, la profession ayant échoué à Bruxelles dans sa tentative de différencier l'appellation des deux espèces.

Il serait faux de dire que rien n'a été fait : l'informatisation et l'interconnexion des criées ont progressé, et il est désormais possible d'y acheter à distance, en pouvant regarder la marchandise sur un écran d'ordinateur. Des progrès ont été réalisés pour certaines espèces et dans certaines régions en matière de labellisation, et la profession réfléchissait au moment du dépôt de ce rapport à un label « pêche française ». Elle s'apprêtait pour cela à monter une structure ad-hoc en partenariat avec la grande distribution, en échange de son engagement en faveur de la suppression de la taxe sur les ventes de poissons au détail. Il est néanmoins permis de dire que le plus gros reste à faire et que ce type d'actions reste subsidiaire au sein des aides à la pêche. Dans la politique de la pêche, l'amélioration des conditions de marché représente une lacune encore plus béante que l'emploi ou que l'aquaculture.

Pourtant, le constat de la situation et les pistes pour y faire face ont été formulés dès le début des années 80. On les retrouve dans le rapport du commissariat général au plan de 1998 déjà cité. Il entrait dans la mission de l'Ofimer de les conduire ou de les mener à bien, mais le rapport présenté par ailleurs sur cet organisme montre qu'il a failli à cette mission. Atomisées et peu actives, les organisations de producteurs n'ont pas pallié ce vide, se bornant à gérer des quotas et des retraits. Les autres structures professionnelles n'ont pas plus pris le relais. Collectivement, la profession a concentré son énergie sur l'obtention d'aides, notamment celles la garantissant contre le prix du gazole. En cédant à ses demandes, les pouvoirs publics lui ont permis de se croire dispensée de se structurer pour agir dans ce domaine pourtant vital.

H. DES AIDES PEU EN PHASE AVEC LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le secteur de la pêche se heurte de plein fouet aux problématiques écologiques, sous trois angles, celui de la ressource halieutique, celui de la préservation du milieu et celui de l'énergie.

1. La raréfaction de la ressource

La question de la ressource demanderait de longs développements qui ne sont pas l'objet du présent rapport. Si on examine son lien avec les aides à la pêche, force est de constater que celles-ci ont contribué à la pression excessive de la pêche sur les stocks de poisson, pendant les nombreuses années où prédominaient des aides à la construction et à la modernisation, qui ont accru la capacité de pêche. Une fois les « machines à tuer » fabriquées grâce aux techniques modernes acquises, il fallait impérativement les faire travailler, pour occuper les équipages, rembourser les emprunts, payer les charges. Les tensions causées par le changement de cap de la politique de la pêche, désormais centrée sur le contrôle de l'effort de pêche pour préserver la ressource, n'en ont été que plus grande. Elles expliquent au moins en partie le laxisme dont ont fait preuve les

autorités françaises dans l'application et le contrôle de la réglementation, tout au moins jusqu'à l'amende du poisson sous taille.

La préservation des stocks et la régulation de l'effort de pêche ont désormais pris la première place dans la politique européenne de la pêche, ce qu'illustre l'interdiction européenne de toute aide à la construction des navires, décidée en 2002 et effective en 2005, ou la première place prise dans le FEP par les aides à la sortie de flotte et les compensations d'arrêts de la pêche. Le plan d'avenir pour la pêche de juin 2006, puis le plan pour une pêche durable et responsable de 2008 ont l'un et l'autre mis l'accent sur la gestion responsable de la ressource. Par les objectifs qu'ils affichent, les contrats bleus, examinés plus loin, qui subventionnent les pêcheurs pour des actions de nettoyage ou de préservation du milieu, s'inscrivent dans cette évolution. Néanmoins, beaucoup de temps et de subventions resteront nécessaires pour rétablir un équilibre entre la taille et la puissance de la flotte et les stocks de poisson.

2. L'impact de la pêche sur le milieu

Au-delà de la seule question quantitative, sont désormais posées à la pêche des questions sur son impact global sur le milieu. Le chalutage, majoritaire dans la pêche française, détériore les fonds marins et pose la question de son remplacement. La question des rejets fait l'objet d'études approfondies : sur le pont des navires, les individus de taille inférieure au minimum, les espèces dont la pêche est interdite ou celles dont le quota de pêche est épuisé, ainsi que les variétés non commercialisées ou de faible valeur économique, sont rejetés à la mer. Les scientifiques estiment que très peu survivent. Les estimations du volume des rejets sont variables, s'établissant entre 10% et 60% des volumes pêchés selon les types de pêche et les études. Minimiser ces déchets est devenu une priorité, qui a conduit la commission européenne à effectuer de nombreuses études, et que le FEP prend en compte, par exemple sous forme de financement de chaluts et engins dont la conception permet aux espèces de petite taille de s'échapper.

A la question des rejets s'ajoute celle des parties non consommées du poisson : tête, arrêtes, abats, qui représentent près de la moitié de son poids. Un certain nombre d'expériences et de projets pilotes sont en cours pour mieux valoriser cette partie de la biomasse prélevée sur le milieu naturel mais le plus souvent gaspillée.

3. Les émissions de carbone

La consommation de gazole constitue cependant la composante majeure de l'empreinte écologique de la pêche. Elle varie selon les types de pêche : parcourir 500 miles pour rejoindre une zone de pêche au large de l'Irlande ou de l'Ecosse consomme plus que draguer la coquille Saint-Jacques en baie de Saint-Brieuc. Comme pour les véhicules automobiles, la consommation dépend aussi de la qualité du moteur et du type de conduite. Etre le premier à débarquer à la criée procure un avantage économique, mais il a un coût écologique. Cependant, le principal déterminant de la consommation est le mode de pêche.

Une étude portant sur la pêche française[4] constate ainsi une dépense de gazole allant de 0,15 l/kg pour les petits navires aux arts dormants à 2,5 l/kg pour les navires aux arts traînants de plus de 12 mètres. Les auteurs citent également le résultat d'une étude sur la morue en Suède : 0,34 l/kg pour les dormants et 1,4 l/kg pour les arts traînants. Par euro de poisson vendu, cela signifie une consommation de gazole comprise entre 0,20 l/€ et 0,65 l/€

[4] Isabelle Dangeard et Pascal Le Floch - la production d'indicateurs d'efficacité énergétique dans les pêcheries commerciales, publié sur le site du 15ème colloque national de la recherche en IUT, Villeneuve d'Asq, juin 2009, http://cnriut09.univ-lille1.fr/articles/Articles/Fulltext/58a.pdf

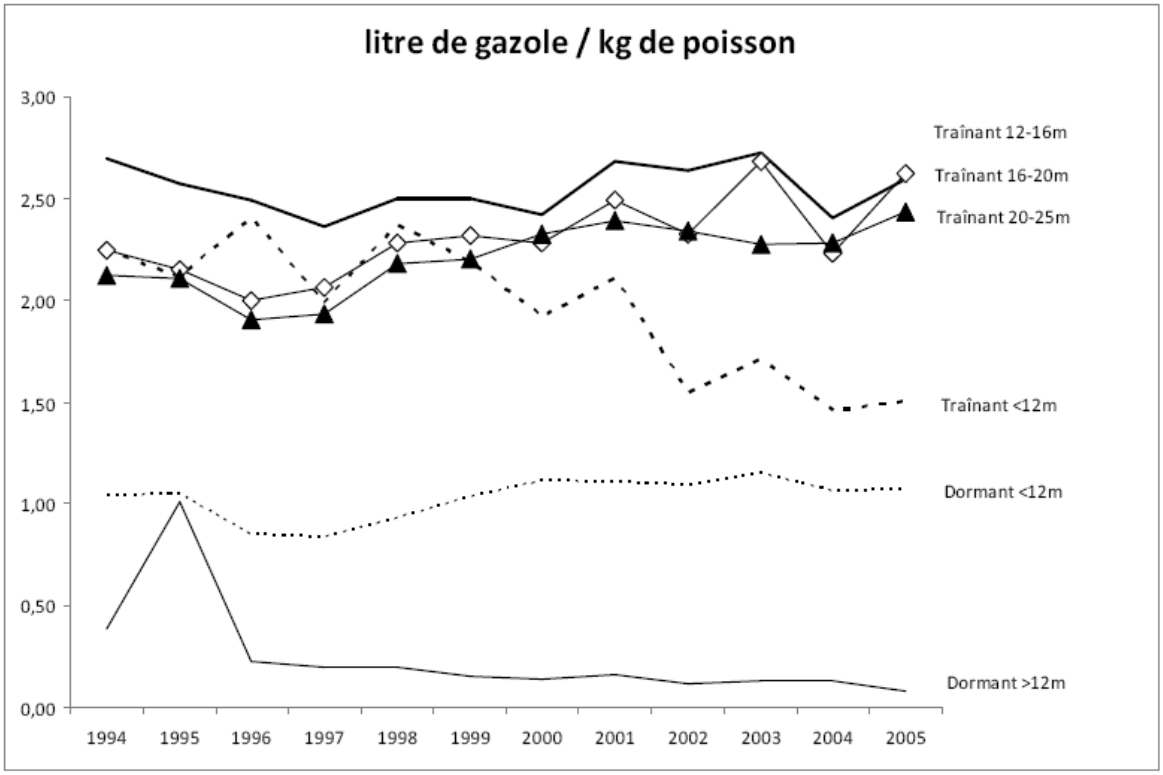


Figure 1 *. Consommation énergétique par kg de poisson produit*

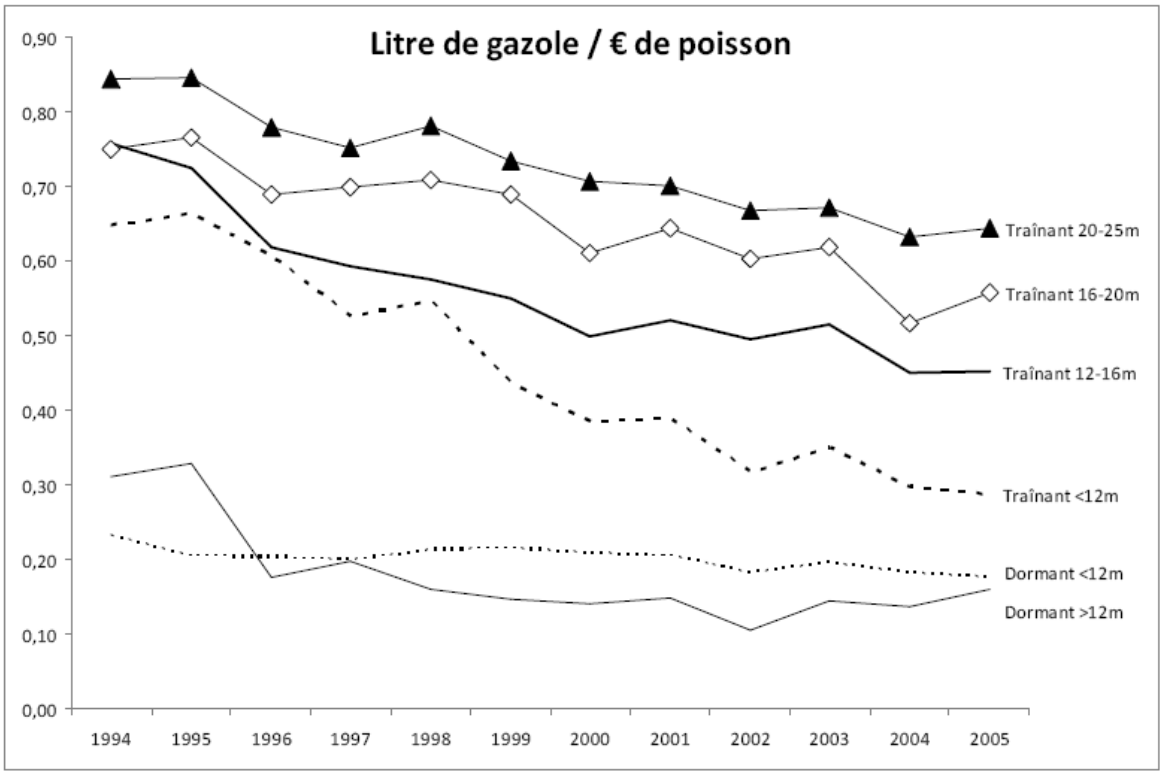


Figure 2 *. Consommation énergétique par euro de poisson produit*

Les aides à la pêche ont pris en compte la nécessité, peut-être encore plus impérieuse pour la pêche que pour les autres secteurs économiques, de participer à la mutation énergétique. Le PSR puis le PPDR ont prévu la prise en charge d'audits énergétiques ; une circulaire très précise a été publiée sur leur conduite et leur contenu ; de nombreuses actions du FEP ont la recherche d'économies d'énergie pour critère.

Même si ces actions permettent des progrès, elles ne dispenseront pas d'affronter une problématique plus lourde, qui est économique et non écologique, celle de la reconversion. Les arts traînants restant dominants au sein de la pêche française, les chiffres de consommation par kilo de poisson signifient une vulnérabilité rédhibitoire dès que se produit une envolée du prix du pétrole. Dans les comptes présentés précédemment, le gazole a représenté 21,9% des frais d'exploitation des navires, et l'on sait que dans certains cas particuliers, cette proportion peut atteindre 40%. Pour l'avenir, un prix du gazole élevé est une quasi-certitude, les seules interrogations portent sur la pente, la forme et l'extrémité de la courbe. Un pétrole atteignant 100 €, puis 200 €, voire 300 € le baril remettra en cause des pans entiers de l'activité de pêche. Or, il ne semble pas exister à court et moyen terme de possibilité d'éviter les émissions de carbone liées à la pêche, ou de substituer au gazole des énergies non émettrices.

La tradition de compensation des prix du gazole est solidement ancrée. Depuis la crise de 1973, on peut dénombrer pas moins de huit décisions, prises par des gouvernements différents, visant toutes à alléger ou compenser la hausse du prix du gazole. L'une d'elle, la création du FPAP, donne lieu à une analyse détaillée plus loin. Les aides visant à maintenir le coût du gazole faible envoient pourtant vers les acteurs économiques une incitation exactement inverse de celle dont ils auraient besoin, en subventionnant l'émission de carbone au lieu de la taxer. Et tout récemment, en exonérant le secteur de la pêche de la taxe carbone, les pouvoirs publics ont continué de s'orienter sur cette pente, ou plutôt vers cette impasse.

En effet, les décisions successives qui ont été prises pour abaisser le prix du gazole pêche, n'ont pas seulement réduit ou anéanti l'incitation à limiter les émissions, mais aussi celle à réorienter l'activité vers les pêches les moins consommatrices. Les courbes présentées ci-dessus montrent la stabilité des consommations par kilo pêché, autrement dit une absence d'adaptation des modes de production au changement énergétique, qui a fait le lit des crises futures.

Comment éviter la répétition sempiternelle du scénario : endetté, sans marge pour augmenter les prix, les pêcheurs pris à la gorge par une hausse du gazole et obtiennent l'aide qui maintiendra son prix au niveau antérieur, ce qui équilibre leur compte mais non ceux de la nation ? On peut esquisser quatre recommandations :

- Poursuivre à un niveau intense des démarches entamées d'audit et de plan d'amélioration de l'efficacité énergétique, entreprise par entreprise ;

- Faire de l'existence de ces plans une condition pour percevoir toute autre sorte d'aide ;

- Instaurer un dispositif spécifique de reconversion pour les pêcheries les plus gourmandes en énergie ;

- Tirer parti de l'agrément, en tant qu'activité de projet relevant des articles 6 et 12 du protocole de Kyoto, du projet de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour le secteur de la pêche maritime professionnelle.

Cette dernière recommandation mérite explication. En application des articles 3 à 5 du décret n° 2006-622 du 29 mai 2006, et de son arrêté d'application du 2 mars 2007, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a, par lettre du 29 juillet 2008, agréé la méthodologie de projet présentée par le secteur de la pêche maritime professionnelle. Dans ce cadre, les réductions obtenues par rapport à un scénario tendanciel doivent permettre au secteur de bénéficier de « crédits carbone », valorisables sur le marché des droits d'émission. Toutefois, à la date de dépôt du rapport, le dispositif n'était pas concrètement entré en application. En particulier, ni la méthodologie permettant aux entreprises de faire constater les économies réalisées, ni la procédure administrative d'attribution des crédits carbone, ni la méthode de revente de ces derniers n'avaient été définis. C'est regrettable, car en organisant un mécanisme de valorisation des économies d'énergie effectivement réalisées, dont les méthodologies de projets domestique fourniraient le cadre juridique, l'on pourrait compenser au moins en partie la charge que représenterait pour les entreprises une progressive fiscalisation de l'utilisation du gazole dans le secteur de la pêche.

I. UN DISPOSITIF PERCLUS DE CONTRADICTIONS

Lorsqu'on passe en revue les aides, on s'aperçoit que la plupart d'entre elles entrent en contradiction soit avec le bon sens, soit avec un autre aspect de la politique de la pêche, soit avec telle ou telle politique poursuivie par ailleurs dans d'autres secteurs. Les aides à la pêche, sur la période revue, ont conduit, et souvent conduisent encore, à :

- Aider, au titre de l'installation, de la modernisation ou autre, des entreprises et des navires qui seront dans l'impossibilité d'exercer leur activité, en raison d'une ressource insuffisante ou dont l'accès aura été interdit pour empêcher sa complète disparition ;

- Aider des entreprises et des navires qui ne trouveront pas l'équilibre financier dans les conditions économiques existantes, notamment les prix de vente du marché dans une économie ouverte ;

- Détaxer le gazole pour une activité fortement consommatrice d'énergie, et ainsi réduire l'incitation à réduire les émissions pour s'adapter à un prix du pétrole durablement plus élevé ;

- Aider l'emploi dans une profession qui connaît des difficultés de recrutement, notamment parmi les jeunes, sans s'attaquer aux causes de ces difficultés, qui vont de la pénibilité du travail aux conditions d'emploi et de rémunération inadaptées ;

- Exonérer de TVA les ventes directes des pêcheurs, alors que le passage de toute la production par les criées est recherché, tant pour permettre un bon contrôle du respect des quotas que pour améliorer l'organisation du marché ;

- Verser, à hauteur de plus de 100% du prix de vente, des aides à une production qui est exportée à 73%, ce qui revient, par exemple, à ce que le contribuable français subventionne l'assiette du consommateur espagnol ;

- Aider à la modernisation des ports de pêche et des criées en plus de 40 points différents du littoral, alors que, dans l'intérêt des pêcheurs, la bonne organisation du marché demanderait d'en réduire le nombre ;

- Aider les pêches maritimes quand les objectifs d'emploi, d'aménagement du territoire et de sécurité alimentaire seraient probablement mieux remplis en aidant l'aquaculture ou la transformation ;

- Imposer aux entreprises des contraintes multiples, tant écologiques que sociales, tout en les exposant à la concurrence des importations venant de pays qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes sociales et écologiques ;

- Aider à l'installation et à la modernisation et soutenir le revenu de la profession de multiples manières, dans une organisation de marché qui permet à la grande distribution d'imposer ses prix et de pousser ses fournisseurs à la limite de la viabilité, ce qui revient à la laisser capter la valeur de ces aides ;

- Maintenir des entreprises au nom d'objectifs sociaux et d'aménagement du territoire, mais les soumettre à la concurrence par l'ouverture des frontières et donc se condamner à devoir les aider toujours plus.

- Réguler l'accès à la ressource pour ses propres pêcheurs mais laisser entrer librement le poisson de pays qui ne le font pas.

Ce tableau peu reluisant se rattache à plusieurs explications.

En premier lieu, la politique de la pêche a connu un revirement drastique. Orientées après la guerre et jusqu'au début des années 90 vers le développement de la production et des capacités, elle a, lorsque la raréfaction de la ressource s'est fait sentir, inversé ses priorités, faisant de la protection de la ressource, la maîtrise énergétique et la réduction des capacités ses thèmes principaux. Les pouvoirs publics sont en position de faiblesse face à des professionnels auxquels elle demande aujourd'hui l'inverse d'hier.

La mauvaise organisation des marchés place les entreprises dans l'incapacité à reporter sur le consommateur les variations des coûts de production ou l'effet des aléas quels qu'ils soient. Les dispositifs d'urgence – allègements de charges sociales, aides sous des formes diverses au gazole… qui sont alors mis en place pour sauver les entreprises se sont pérennisés et ont rendu les entreprises concernées dépendantes des fonds publics.

Cette dépendance résulte aussi du choix de vouloir simultanément maintenir une pêche nationale et faire profiter le consommateur des avantages d'une économie ouverte, en important le poisson de pays qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes ou qui possèdent un avantage de compétitivité.

Enfin, une fois que l'habitude de rééquilibrer par des aides les comptes des entreprises de pêche est instaurée, elle ne peut que perdurer, pour trois raisons : ses

causes, ouverture des frontières et déséquilibre des marchés, ne disparaissent pas ; les aides dispensent d'effectuer des adaptations propres à rétablir la compétitivité, comme le montre l'exemple du carburant ; enfin, la profession possède les moyens de faire pression sur le gouvernement, tant par le blocage des ports que par le rappel des erreurs que ses aides passées lui ont fait commettre.

Le nombre de rapports sur la pêche et parfois leur qualité ont beau être impressionnants, l'effort de définition de la stratégie a beau être approfondi et répété, la réalité qui s'impose est celle décrite ci-dessus. On voit donc mal ce qui pourrait arrêter le train des aides à la pêche.

Il est néanmoins possible de formuler deux orientations. D'une part, le dispositif devrait assumer le fait que plus que la production, sa finalité est le maintien des pêcheurs ; il devrait dès lors rechercher les moyens les moins coûteux d'y parvenir, en plaçant les objectifs de maintien de production au second rang. D'autre part, nombre d'aides ont envoyé, et parfois envoient encore, des incitations opposées à ce qui serait économiquement et écologiquement souhaitable. A niveau global d'interventions publiques donné, ne devraient être admises que les aides qui délivrent des incitations opportunes.

Par ailleurs, les recommandations générales suivantes pourraient contribuer à améliorer la gestion de certaines mesures.

- Cibler les aides, sur les entreprises, les pêcheries et les zones géographiques où une analyse approfondie a conclu à leur nécessité ;

- Tenir compte de la situation financière des entreprises ;

- Assortir les aides de conditions d'évolution structurelles portant notamment sur : les méthodes de pêche, les efforts d'économie d'énergie, le respect de normes sociales, les conditions de mise sur le marché, les politiques de labellisation, d'origine et de qualité, l'évolution des structures professionnelles

- Aider des personnes et des emplois de préférence à des entreprises et des entreprises de préférence à des activités ou des pêcheries

- Améliorer la connaissance des entreprises et de leurs comptes

- Entreprendre des enquêtes et créer des outils pour une meilleure connaissance des conditions de marché et de la répartition de la valeur ; exiger de France-Agrimer qu'il remplisse cette mission

- Associer les aides à des plans stratégiques locaux incluant tous les aspects de la problématique de la pêche et de l'aquaculture

- Calculer le coût de l'emploi maintenu ou créé par les divers dispositifs

- Procéder à des évaluations des dispositifs, en particulier sous l'angle de l'effet sur l'emploi, les émissions carbone et la pression sur la ressource, et en déduire les réorientations souhaitables

- Continuer d'intervenir à tous les stades de la filière, et pas seulement à celui de la capture

Enfin, le maintien de la taxe poisson doit être recommandé.

Mention

PARTIE III : LES CREDITS BUDGETAIRES DE LA PECHE AU MAAP

Obs. 7

I. PLUSIEURS CADRES DE GESTION

Les crédits relevant de la pêche sont essentiellement répartis sur deux missions relevant de deux ministères.

Au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rural » relevant du MAAP, le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » rassemble l'essentiel des crédits d'intervention et le programme 215 « conduit et pilotage des politiques de l'agriculture » intègre les dépenses de fonctionnement de la DPMA.

Au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durable » relevant du ministère chargé de la mer, le programme 205 « sécurité et affaires maritimes » intègre les crédits relatifs à l'administration des affaires maritimes, à l'ENIM mais aussi quelques dispositifs d'intervention comme l'aide sociale d'urgence, les allocations compensatrices de revenus (ACR)[5] et les CAA (cessation anticipées d'activité)[6].

Si l'on prend en considération, les activités de contrôle des pêches réalisées par la Marine nationale et la gendarmerie maritime, le nombre des missions, programmes et ministères concernés est encore accru.

II. UNE FAIBLE PART DES CREDITS DU MAAP

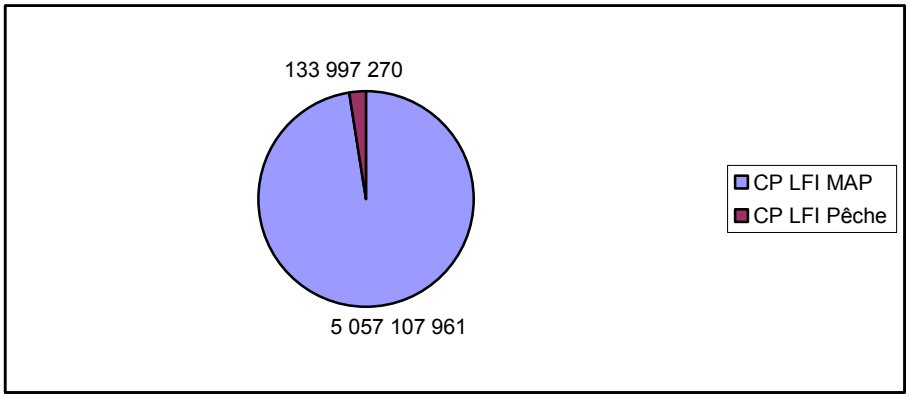
En 2009, les crédits de paiements inscrits en LFI 2009 pour la pêche représentent seulement 2,9 % des crédits de l'ensemble du ministère de l'agriculture, soit 133,9 M€ contre 5 057 M€. Les AE représentent un volume légèrement plus élevé de 3,3 % soit 162,4 M€ contre 4 816 M€.

---

[5] Les ACR concernent les marins qui doivent cesser leur activité à l'issue des plans de sortie de flotte (PSF). Ce dispositif a concerné depuis sa mise en place en 1994 un total de 464 marins pour un coût cumulé pour l'Etat de 4 M€. En 2007, 253 marins ont bénéficié de l'ACR pour un montant de 307 847 €.

[6] Les CAA concernent les marins qui font l'objet d'un licenciement économique à la pêche ou au commerce. Depuis 1991, date de sa mise en place, 220 marins ont bénéficié du dispositif pour un coût cumulé de 5,7 M€. En 2007, il y a eu 27 marins bénéficiaires pour un coût de 212 193 € pour l'Etat.

Tableau n° 1 : Part des crédits pêche dans les crédits du MAAP en 2009



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

III. DES CREDITS D'INTERVENTION POUR L'ESSENTIEL

Les crédits « pêche » du MAAP se retrouvent principalement dans le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » dont le responsable est le directeur général des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires (DGPAAT). Ils sont gérés par un BOP unique confié à la DPMA.

Les crédits sont à 87 % des crédits d'intervention (titre 6) et à 13 % des crédits de fonctionnement (titre 3).

Tableau n° 2 : Répartition des crédits « pêche » par titre

en €	2006		2007		2008		2009		Part en 2009		Evolution 2006-2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	30 000	30 000	30 000	30 000	0	0	0	0				
Titre 3	7 360 496	7 360 496	12 210 333	12 199 342	19 195 500	17 795 500	18 683 305	16 988 305	**12%**	**13%**	**154%**	**131%**
Titre 5	0	0	0	0	0	0	0	0				
Titre 6	24 455 510	24 455 510	47 397 122	47 402 352	40 650 065	42 050 065	143 778 965	117 008 965	**88%**	**87%**	**488%**	**378%**
Total	31 846 006	31 846 006	59 637 455	59 631 694	59 845 565	59 845 565	162 462 270	133 997 270			**410%**	**321%**

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

Les crédits d'intervention « pêche » sont rassemblés dans une des six actions du programme, l'action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » subdivisée elle-même en 11 sous-actions.

Tableau n° 3 : Sous-actions de l'action 16 « gestion durable des pêches et de l'aquaculture

Action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture »
60 - Interventions économiques - CPER & FEP
61 - Interventions économiques - HCPER & FEP
62 - Interventions économiques - CPER & hors FEP
63 - Interventions économiques - HCPER & hors FEP
64 - Orientation de la production et des marchés - OFIMER
66 - Suivi statistique et scientifique pour la CE - hors Personnel
68 - Qualité sanitaire des ressources aquacoles
69 - Plan de sortie de flotte
70 - Contrôle des pêches maritimes
71 Autres dépenses d'assistance et d'appui technique
72 - Interventions socio-économiques, CNPMEM

Source : MAAP

Trois sous-actions concentrent l'essentiel des crédits : les interventions économiques hors CPER (Contrats de plan Etat-Région) et hors FEP (63), les interventions économiques FEP mais hors CPER (61) et le plan de sortie de flotte (61).

Tableau n° 4 : Répartition des crédits « pêche » par sous-action

en €	2006		2007		2008		2009		Part en 2009		Evolution 2006-2009	
Sous-action	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
60	1 989 400	1 989 400	13 065 248	13 063 986	5 850 000	4 045 000	5 850 000	5 850 000	4%	4%	194%	194%
61	3 481 450	3 481 450	3 080 020	2 881 031	13 538 500	12 258 200	26 775 695	22 709 063	**16%**	**17%**	669%	552%
62	3 486 950	3 486 950	8 941 995	8 941 131	2 000 000	5 635 300	800 000	1 315 500	0%	1%	-77%	-62%
63	1 492 050	1 492 050	2 980 665	2 980 377	2 050 000	2 900 000	53 781 000	48 000 000	**33%**	**36%**	**3505%**	**3117%**
64	14 283 892	14 283 892	13 920 924	13 919 579	8 220 000	8 220 000	5 000 000	5 000 000	3%	4%	-65%	-65%
65	30 000	30 000	30 000	30 000					0%	0%	-100%	-100%
66	666 449	666 449	1 871 858	1 871 677	4 860 000	3 460 000	9 215 000	8 420 000	6%	6%	**1283%**	**1163%**
67	437 668	437 668	447 100	655 683					0%	0%	-100%	-100%
68	1 402 527	1 402 527	2 195 757	2 185 610	4 000 000	4 000 000	1 000 000	1 000 000	1%	1%	-29%	-29%
69	2 984 100	2 984 100	9 935 550	9 934 590	6 000 000	6 000 000	37 500 000	20 062 132	**23%**	**15%**	1157%	572%
70	1 442 315	1 442 315	2 732 525	2 732 261	5 045 500	5 045 500	6 418 000	5 518 000	4%	4%	345%	283%
71	149 205	149 205	435 813	435 769	1 411 565	1 411 565	2 582 575	2 582 575	2%	2%	**1631%**	**1631%**
72					6 870 000	6 870 000	13 540 000	13 540 000	8%	10%		
Total	31 846 006	31 846 006	59 637 455	59 631 694	59 845 565	59 845 565	162 462 270	133 997 270	100%	100%	410%	321%

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

IV. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE A AMELIORER

1. Des indicateurs perfectibles

En 2009, les crédits « pêche » du MAAP sont couverts par un objectif et deux indicateurs.

Tableau n° 5 : Objectif et indicateurs associés à la pêche

Objectif	Indicateurs
Concilier activités économiques et	- Contrôles menés dans le cadre de la politique

préservation du milieu	des pêches (trois sous-indicateurs) - nombre d'inspections des navires de pêche en mer - nombre d'inspections des navires de pêche au débarquement - nombre d'inspections à terre - Volume de consommation de gazole rapporté à la capacité de pêche

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

L'unique objectif a une double dimension, le maintien des activités économiques et la préservation du milieu. Son degré d'achèvement est mesuré à l'aide de deux indicateurs qui présentent des faiblesses.

Le degré de préservation du milieu est mesuré par le nombre de contrôles. En premier lieu, cet indicateur pourrait être complété voire remplacé par un sous-indicateur portant sur les constats de ces contrôles, car le révélateur de la préservation de la ressource n'est pas tant le nombre de contrôle que le nombre d'infractions relevées à l'occasion de ces contrôles, la baisse de ces dernières, si tant est que les contrôles soient correctement réalisés, étant le signe d'un meilleur respect des normes à appliquer.

En deuxième lieu, il est surprenant de retenir un indicateur qui concerne, pour l'essentiel, des moyens et des crédits relevant d'autres programmes, missions et ministères. En l'occurrence, le contrôle des pêches est principalement assuré par les affaires maritimes relevant du ministère chargé de la mer et par la gendarmerie maritime au ministère de la défense.

En dernier lieu, on peut s'interroger sur le fait de savoir si un indicateur écologique à la mesure plus directe du type « respect des quotas » n'est pas plus pertinent.

De même, l'objectif économique est mesuré par la seule consommation de gazole sur la capacité de pêche. Cet indicateur semble réducteur, la vie d'une entreprise de pêche ne se résumant pas à ce seul coût de production. Il pourrait être envisagé de le remplacer par un indicateur plus général portant sur la santé des entreprises de pêche et pouvant comporter plusieurs sous-indicateurs à savoir le nombre d'entreprises, leur chiffre d'affaire moyen et leur résultat net moyen.

Enfin, on notera l'absence d'indicateur concernant l'ostréiculture et l'aquaculture, qui occupent pourtant une place importante dans la production nationale de produit halieutique.

2. Une mesure de la performance réduite

Les crédits pêche sont très peu couverts par le dispositif de mesure de la performance. Depuis les débuts de la LOLF, le meilleur taux de couverture a été de 17 % en 2008. Ce chiffre reste très inférieur à celui du programme 154 de rattachement qui est de 71 % hors crédits pêche. Au PLF 2009, la situation s'aggrave puisque seuls 5 % des crédits pêche sont couverts par un indicateur de résultat.

Tableau n° 6 : Taux de couverture des crédits « pêche » par le dispositif de mesure de la performance

	2006	2007	2008	PLF 2009
Indic. Contrôles (en €)		150 000	400 000	1 000 000
Indic. Capacité de pêche (en €)	12 412 566	7 041 873	26 936 000	5 400 000
Action « pêche » du P154 (CP) (en €)	88 045 260	54 156 330	156 584 079	139 715 000
Part des crédits "pêche" couvert par un indicateur	14 %	13 %	17 %	5 %

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

3. Un dispositif instable

Le dispositif de mesure de la performance a montré une grande instabilité depuis 2006. Les objectifs et indicateurs ont été modifiés à hauteur de 80 % en 2007, 25 % en 2008 et 67 % en 2009.

Cette instabilité est beaucoup plus marquée que pour le reste du programme 154, où l'on notait un taux de changement de 16,7 % en 2007 et de 13,3 % en 2008.

Tableau n° 7 : instabilité du dispositif de mesure de la performance

	2006	**2007**	**2008**	**2009**
Nombre objectifs	3	2	2	1
Nombre indicateurs	3	3	2	2
Total	**6**	**5**	**4**	**3**
Objectifs modifiés		1	0	1
Indicateurs modifiés		3	1	1
Total		**4**	**1**	**2**
% de changement		**80%**	**25%**	**67%**

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

V. DES RESSOURCES EN HAUSSE

A. UNE FORTE HAUSSE DES CREDITS BUDGETAIRES

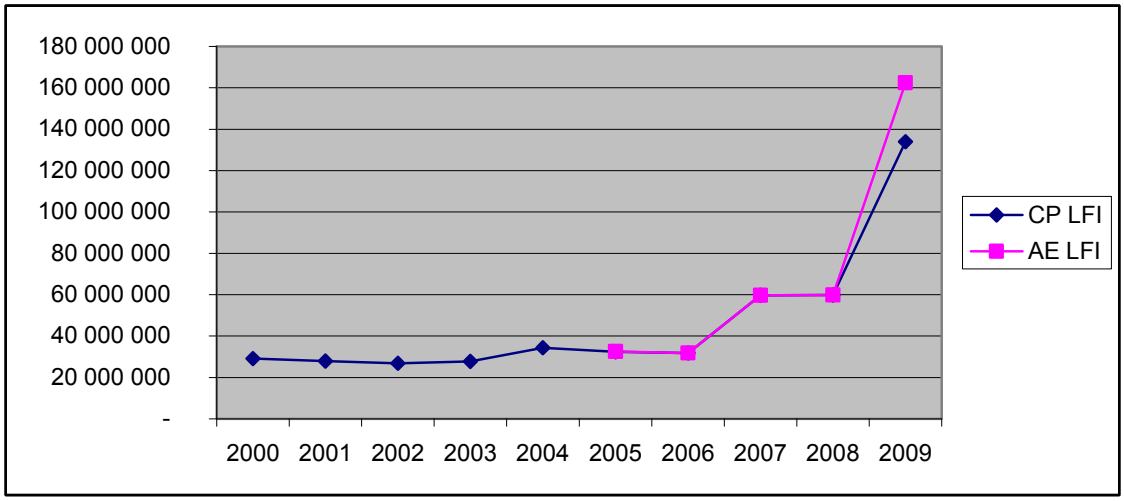
1. La hausse des CP et des AE

Entre 2000 et 2009, les crédits destinés à la pêche inscrits en LFI ont augmenté de manière très conséquente. Les CP sont en hausse de 361,7 % passant de 29 M€ à 133,9 M€. Le phénomène se retrouve avec les AE qui passent de 32,4 M€ en 2005 à 162,4 M€ en 2009, soit une augmentation de 401 %.

Cette forte hausse s'explique par les effets des deux plans introduits durant la période, le Plan de sauvetage et de restructuration (PSR) engagé en 2006 et le Plan de développement pour une pêche durable (PPDR) engagé en 2008.

Tableau n° 8 : AE et CP en LFI depuis 2000

en €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CP LFI	29 052 971	27 833 154	26 879 154	27 786 000	34 324 359	32 373 000	31 846 006	59 631 694	59 845 565	133 997 270
AE LFI						32 484 000	31 846 006	59 637 455	59 845 565	162 462 270



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

2. Une évolution distincte de celle du MAAP

Les autorisations d'engagements et les crédits de paiement relatifs à la pêche évoluent de manière différente à ceux du MAAP entre 2004 et 2009.

a. Les crédits de paiement « pêche » progressent plus vite

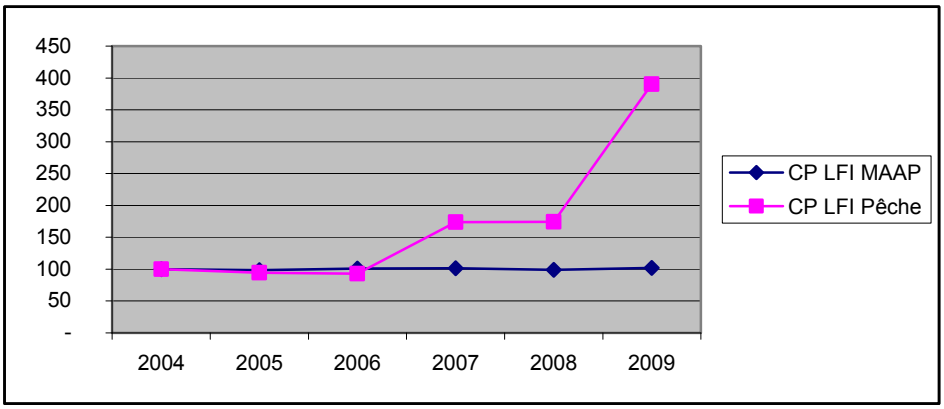
En matière de crédits de paiement, les crédits du MAAP et ceux de la pêche augmentent tous les deux mais à des rythme très différents.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale

Le total des crédits de paiements (CP) du MAAP inscrits en LFI augmente seulement de 2 % entre 2004 et 2009 passant de 4 966 M€ à 5 057 M€ alors que sur la même période, les CP « pêche » augmentent de 290 % passant de 34,3 M€ à 133,9 M€.

Tableau n° 9 : Evolution des CP du MAAP et des CP « pêche » votés en LFI en indice 100

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CP LFI MAP	4 966 057 573	4 891 835 866	5 015 887 830	5 046 278 236	4 924 270 006	5 057 107 961
CP LFI Pêche	34 324 359	32 373 000	31 846 006	59 631 694	59 845 565	133 997 270



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

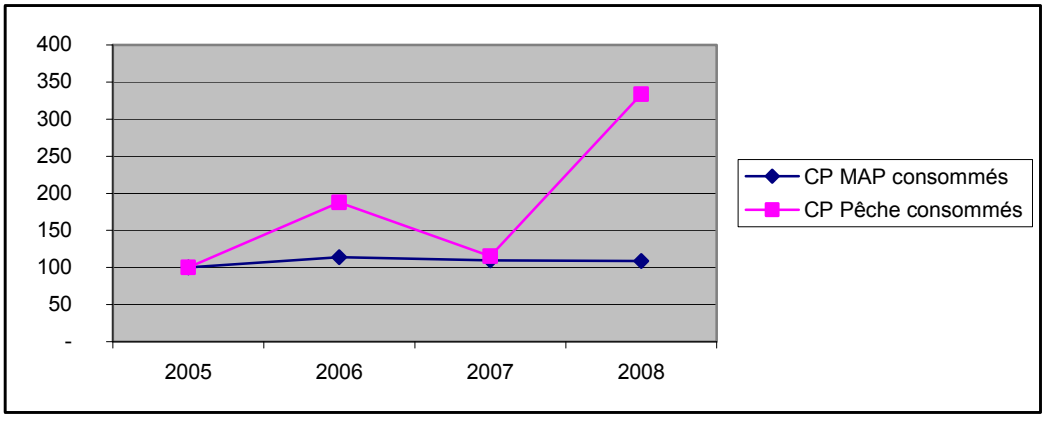
Les crédits consommés

Le phénomène d'évolution en sens contraire s'observe également en matière de dépenses.

Ainsi, si les crédits de paiements « pêche » augmentent fortement entre 2005 et 2008 passant de 46,9 M€ de CP à 156,5 M€ de CP, soit 233,6 % le total des CP du MAAP sur la même période n'augmente que de 8,7 % passant de 4 828 M€ de CP à 5 251 M€ de CP.

Tableau n° 10 : Evolution des CP du MAAP et des CP « pêche » consommés en indice 100

en €	2005	2006	2007	2008
CP MAP consommés	4 828 603 894	5 494 657 610	5 281 990 290	5 251 540 565
CP Pêche consommés	46 924 668	88 045 260	54 156 330	156 584 079



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

b. <u>Les autorisations d'engagement « pêche » évoluent en sens contraire de celle du MAAP</u>

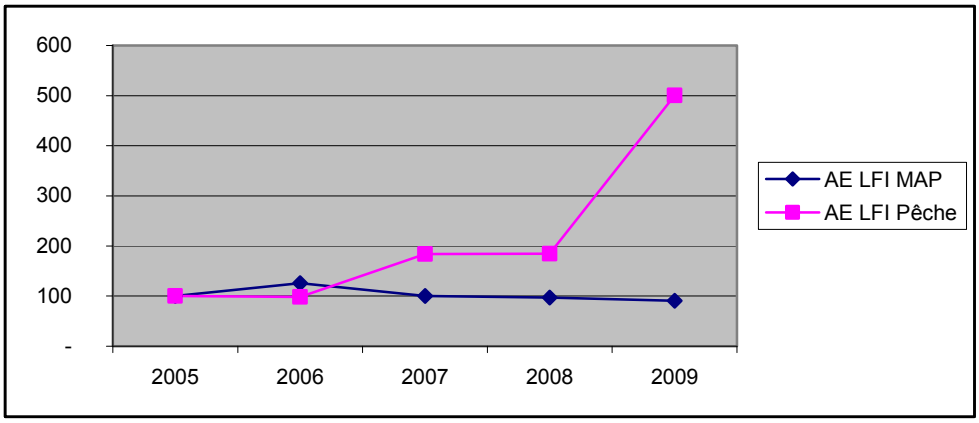
En matière d'autorisations d'engagement, les crédits du MAAP et ceux de la pêche évoluent en sens contraire. Alors que les AE du MAAP régressent, celles de la pêche progressent.

Les AE inscrites en loi de finances initiale

Alors que le total des AE du MAAP inscrits en LFI baisse de -28 % entre 2006 à 2009 passant de 6 690 M€ à 4 816 M€, les AE « pêche » progressent de 31,8 M€ à 162,4 M€, soit + 410 %.

Tableau n° 11 : Evolution des AE du MAAP et des AE « pêche » votés en LFI en indice 100

en €	2005	2006	2007	2008	2009
AE LFI MAP	5 314 898 866	6 690 978 068	5 318 238 510	5 147 868 668	4 816 586 424
AE LFI Pêche	32 484 000	31 846 006	59 637 455	59 845 565	162 462 270



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

Les AE consommés

De même, les AE consommés du MAAP baissent entre 2006 et 2008 de -20,2 % alors que AE pêche consommé bondissent de 107,5 %.

Tableau n° 12 : Evolution des AE du MAAP et des AE « pêche » consommés en indice 100

en €	2006	2007	2008
AE consommés MAP	6 922 696 609	5 595 997 973	5 511 142 930
AE Consommés Pêche	85 888 769	52 174 514	178 168 580

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

3. Une hausse qui s'emballe

La hausse des crédits « pêche » s'organise autour de trois dates 2004, 2007 et 2009. A chacune, la hausse s'accélère.

Après avoir stagnés entre 2000 et 2003 autour de 27 M€, les crédits de paiements « pêche » prévus en LFI augmentent de 23,8 % en 2004. Ils se maintiendront ensuite autour de 32 M€ jusqu'en 2006.

L'année 2007 voit une deuxième hausse des crédits « pêche ». Les crédits de paiements et les autorisations d'engagement montent jusqu'à 59 M€ soit une hausse de 87 %. L'ensemble restera à ce niveau en 2008.

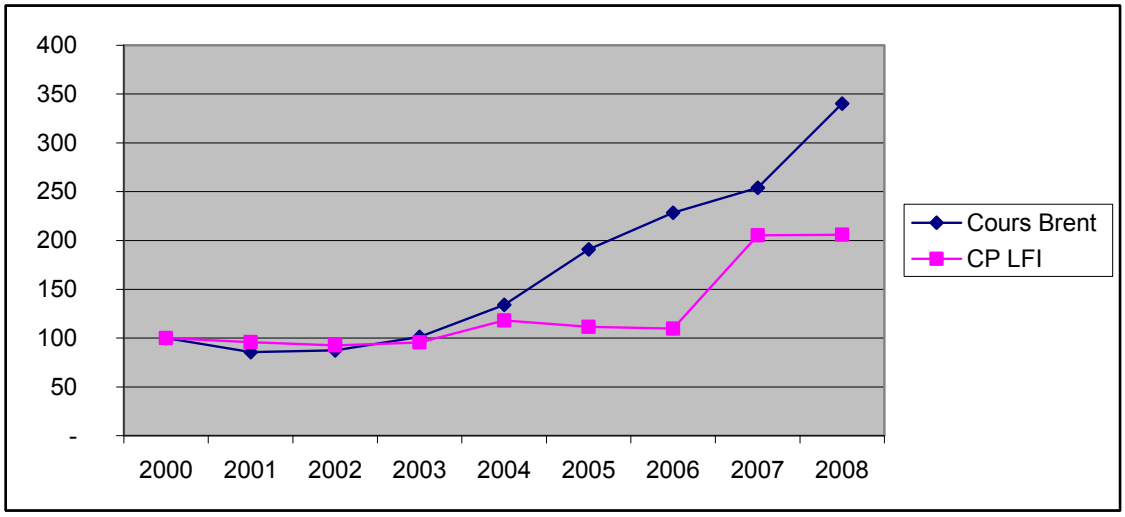
En 2009, la troisième hausse est encore plus marquée avec une augmentation cette fois de 124 % des CP. Ceux-ci atteignent désormais 133,9 M€. Les autorisations d'engagements qui avaient suivi jusque-là un mouvement similaire aux CP, augmentent avec encore plus de netteté, passant de 52,1 M€ à 178,1 M€, soit une hausse de 171 %. Cette forte hausse est la conséquence de l'introduction du Plan pour une pêche durable et responsable (PPDR).

4. Un mouvement parallèle à la hausse du pétrole

De manière globale, entre 2000 et 2008, les crédits de paiements inscrits en LFI et le cours du Brent évoluent de la même manière. On note un décrochage entre 2004 et 2006 rattrapé en 2007. Il faut préciser qu'à cette même période était mis en place le dispositif du FPAP spécialement dédié à la hausse des cours du pétrole. Si le montant total de ce dispositif était ajouté, les deux courbes offriraient davantage encore de similitude.

Tableau n° 13 : Comparaison des CP ouverts en LFI et du cours du Brent en indice 100

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cours Brent en $	28,52	24,44	24,95	28,89	38,24	54,41	65,14	72,45	96,99
CP LFI en €	29 052 971	27 833 154	26 879 154	27 786 000	34 324 359	32 373 000	31 846 006	59 631 694	59 845 565



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP et celles figurant sur le site Internet du MEEDAT

5. Des ouvertures importantes en cours de gestion

De 2006 à 2008 inclus, les crédits pêche augmentent fortement en cours de gestion, notamment par la voie de décrets d'avance. La situation s'arrête en 2009.

En 2006, la hausse de 178,6 % est due principalement à un redéploiement interne de 41,6 M€[7].

En 2007, la hausse des crédits est beaucoup plus mesurée : 7,8 % des AE de LFI et 13,8 % des CP. Elle est due pour une bonne part à un décret d'avance de 4,8 M€ d'AE et de CP. L'essentiel des AE ouvertes par ce décret seront redéployés en interne au profit d'un dispositif hors-pêche, la sous-action 30 (charges de bonification).

L'exercice 2008 voit des ouvertures massives en cours de gestion. Les AE gagnent 200,9 % et les CP 181,4 %. Ceci est du à un report conséquent, un décret d'avance massif et un redéploiement de 6 M€ d'AE et de CP depuis les dispositifs agricoles.

Tableau n° 14 : Crédits « pêche » ouverts en gestion

		LFI	reports	décret avance	décret virement	LFR	Fong. Assym.	FdC (y compris FdC tardifs)	Redéploi. internes	Crédits à consommer	Hausse/LFI
2006	AE	31 846 006	1 269 922		11 241 194			2 723 757	41 630 007	88 710 886	178,6%
	CP	31 846 006	1 269 922		11 241 194			2 723 757	41 630 007	88 710 886	178,6%
2007	AE	59 637 455	1 010 875	4 841 613		-45		2 194 337	-3 404 464	64 279 771	7,8%
	CP	59 631 694	1 058 966	4 961 212		-45		2 194 337	15 186	67 861 350	13,8%
2008	AE	59 845 565	11 133 716	103 900 000		-6 163 747		5 336 203	6 000 000	180 051 737	200,9%
	CP	59 845 565	11 000 000	89 000 000		-2 801 620		5 336 203	6 000 000	168 380 148	181,4%
2009	AE	162 462 270	96 215			1 000			-11 921 500	150 637 985	-7,3%
	CP	133 997 270	10 993 128			1 000			-10 498 250	134 493 148	0,4%

[7] Cette somme est constituée de 28,8 M€ prélevés sur les sous-actions 52 (CTE-CAD), 40 (charges de bonification), 41 (bâtiment d'élevage) pour être redirigé vers la sous-action 70 (contrôle des pêche) afin de payer l'amende « poisson sous-taille ». De plus, 12,7 M€ d'AE et de CP ont été pris sur les sous-actions 10 à 33 pour être redirigés vers les sous-actions 69 (sortie de flotte) et 64 (orientation de la production des marchés) afin de financer le Plan de sauvetage et de restructuration (PSR)

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

B. UNE INCONNUE DE POIDS SUR LE NIVEAU DES DEPENSES FISCALES

Six dépenses fiscales se rapportent à la pêche dont deux communes avec le secteur agricole et quatre spécifiques à la filière.

Le montant des dépenses fiscales spécifiques à la filière est estimé à 11 M€, essentiellement constitué par l'exonération de TVA appliqués aux produits de la pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer, soit 10 M€.

Représentent moins d'un demi-million chacune, l'étalement des plus-values à court terme réalisée par les entreprises de pêche lors de la cession de navires de pêche et l'abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent.

La filière bénéficie des mesures fiscales des entreprises agricoles relatives au carburant. Sur cette dépense très conséquente de 1 100 M€, il n'est pas possible de déterminer ce qui relève de la pêche.

Tableau n° 15 : Dépenses fiscales touchant la pêche

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009
800201	**Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel** Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques *Objectif : Aider les secteurs agricole et piscicole* *Bénéficiaires 2007 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1970 - Dernière modification : 2005 - Code douanes : 265 (tableau B)*	1 100	1 000	950
720206	**Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer** Taxe sur la valeur ajoutée *Objectif : Aider le secteur piscicole* *Bénéficiaires 2007 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1934 - Dernière modification : 1993 - CGI : 261-2-4°*	10	10	10
800111	**Exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle** Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques *Objectif : Aider les secteurs agricole et piscicole* *Bénéficiaires 2007 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2006 - Code douanes : 265 ter*	0,5 <	0,5 <	0,5 <
230509	**Etalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriété de tels navires avant le 31 décembre 2010** Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés *Objectif : Aider le secteur piscicole* *Bénéficiaires 2007 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1997 - Dernière modification : 2003 - CGI : 39 quaterdecies-1 quater*	0,5 <	0,5 <	0,5 <
180304	**Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2010** Impôt sur le revenu *Objectif : Aider le secteur piscicole* *Bénéficiaires 2007 : 200 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de*	0,5 <	0,5 <	0,5 <

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009
	base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 1997 - Dernière modification : 2003 - CGI : 44 nonies			
310202	**Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés agréées pour le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE)** Impôt sur les sociétés *Objectif : Aider le secteur piscicole* *Bénéficiaires 2007 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 1998 - Dernière modification : 1998 - Mesure de trésorerie - CGI : 217 decies, 238 bis HP, 238 bis HO*	0	0	0

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

C. UNE NOUVELLE TAXE DE 50 M€

De manière liminaire, il faut indiquer qu'il existe une taxe fiscale affectée à destination de l'OFIMER assise sur les ventes et importation des produits de la mer prévue par l'article 75 de la loi de finances rectificatives pour 2003 n° 2003-1312 du 30 décembre 2003. Son produit était en 2007 de 5 M€. Il se fond dans le budget général de l'établissement.

L'article 60[8] de la loi de finances rectificatives pour 2007, loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, codifié à l'article 302 bis KF du code général des impôts a institué, à compter du 1er janvier 2008, une taxe sur les ventes au détail en France métropolitaine de poissons, crustacés, mollusques et autres invertébrés marins ainsi que sur les produits alimentaires comportant plus de 30 % en poids de ces produits de la mer. Cette taxe est due par les personnes dont le chiffre d'affaire de l'année précédente a excédé le seuil de 763 000 €. Un arrêté du 16 janvier 2008 est venu fixer la liste des espèces concerné. Le taux de la taxe est fixé à 2% et calculé sur le montant hors taxe des ventes de ces produits de la mer.

[8] Article 60 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, codifié article 302 bis KF du CGI :

« *Les ventes en France métropolitaine à des personnes autres que des personnes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée agissant en tant que telles, de poissons, crustacés, mollusques et autres invertébrés marins, ainsi que de produits alimentaires dont le poids comporte pour plus de 30 % de tels produits de la mer sont soumises à une taxe.*

La taxe ne s'applique pas aux huîtres et aux moules.

La liste des poissons, crustacés, mollusques ou invertébrés marins visés au premier alinéa est fixée par arrêté.

La taxe est calculée au taux de 2 % sur le montant hors taxe des ventes des produits visés au premier alinéa.

La taxe est due par les personnes dont le chiffre d'affaires de l'année précédente a excédé le premier des seuils mentionnés au I de l'article 302 septies A.

Le fait générateur et l'exigibilité de la taxe interviennent dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée. La taxe est constatée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe. »

Cette taxe s'inscrit dans les mesures annoncées par le gouvernement suite aux mouvements sociaux dus la hausse du pétrole en 2007. Elle devait s'appliquer essentiellement à la grande distribution et rapporter entre 70 et 80 M€ destinés à financer des actions en faveur des pêcheurs.

La DPMA indique que la direction de la législation fiscales (DLF) évalue le produit de cette nouvelle taxe à 40 M€ pour 2008, étant entendu que sa perception effective n'a débuté que la 1er avril 2008. Le produit en année pleine devrait se situer autour de 50-55 M€.

Le produit de cette taxe est fondu dans le budget général. On observera qu'en LFI 2009, les crédits de paiement de la pêche augmentent de 74,1 M€ soit d'une vingtaine de millions de plus que le produit escompté de la taxe.

Le devenir de cette taxe introduite pour financer le PPDR devra être observé une fois celui-ci terminé, c'est-à-dire fin 2009.

D. DES FONDS DE CONCOURS NON NEGLIGEABLES

Les fonds de concours constituent une ressource non négligeable pour le budget de la pêche avec en 2008 un volume de 8,8 % des crédits de paiement. Ils augmentent entre 2006 et 2009 de 211 % passant de 1,7 M€ à 5,3 M€.

Tableau n° 16 : Fonds de concours relatifs à la pêche

		Reports de FC	FC reçus	dont FC tardifs	FC utilisables
2006	AE	0	2 723 757	1 010 875	1 712 882
	CP	0	2 723 757	1 010 875	1 712 882
2007	AE	1 010 875	2 194 337	0	3 205 212
	CP	1 010 875	2 194 337	0	3 205 212
2008	AE	0	5 336 203	96 215	5 239 988
	CP	0	5 336 203	96 215	5 239 988
2009	AE	96 215	En cours	NC à ce stade	
	CP	96 215	En cours	NC à ce stade	

Source : MAAP

L'essentiel du montant est constitué par la participation de l'Union européenne à la mise en œuvre des systèmes d'information statistiques des activités de pêche (collecte des données).

Tableau n° 17 : Détail des fonds de concours relatifs à la pêche

	Fonds de concours	Sous-action de rattachement	Montant	Total
2006	03.1.4.997 - Participation de l'Union européenne à la mise en œuvre des systèmes de surveillance, de contrôle et d'informations statistiques des activités de pêche	66	1 712 882	2 723 757
	03.1.4.997 - Participation de l'Union européenne à la mise en œuvre des systèmes de surveillance, de contrôle et d'informations statistiques des activités de pêche	TARDIF (66)	1 010 875	

2007	03.1.4.026 - Participation de l'IFOP aux dépenses de rémunération d'assistance technique	65	16 000	3 205 212
	03.1.4.997 - Participation de l'Union européenne à la mise en œuvre des systèmes d'informations statistiques des activités de pêche	66	1 814 711	
	03.1.4.968 - Contribution de l'Union européenne à la mise en œuvre du système de surveillance des navires de pêche par satellite	70	363 626	
	03.1.4.997	TARDIF (66)	1 010 875	
2008	03.1.4.997 - Participation de l'Union européenne à la mise en œuvre des systèmes d'information statistique des activités de pêche - collecte des données	66	4 764 818	5 336 203
	03.1.4.968 - Contribution de l'Union européenne à la mise en œuvre du système du système de surveillance des navires de pêche par satellite et autres dépenses de contrôles des pêches	70	290 809	
	03.1.4.989 - Contribution de l'Union Européenne aux dépenses d'appui technique dans la mise en œuvre des fonds structurels à la pêche (mesure 51)	71	184 361	
	03.1.4.968 - Contribution de l'Union européenne à la mise en œuvre du système de surveillance des navires de pêche par satellite et autres dépenses de contrôle des pêches	TARDIF (70)	96 215	

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

VI. UNE SOUS-CONSOMMATION IMPORTANTE

1. Des ouvertures excédant les besoins

Les ouvertures de crédits excèdent les besoins entre 2006, 2007 et 2008 dans des proportions conséquentes.

En 2006, si la sous-consommation en matière de CP reste mesurée, la situation est différente pour les AE. Il reste, après LFR, un reliquat de 3,2 % des AE ouvertes, ce qui donne lieu à un report de 1 M€ mais aussi à l'annulation pure et simple de 1,8 M€ d'AE soit 2 % des AE ouvertes.

En 2007, la sous-consommation est très forte. Le reliquat après LFR est de 18,8 % des AE ouvertes et 20,2 % des CP ouvertes. Les reports sur l'exercice 2008 sont massifs : 17,1 % des AE ouvertes et 16,2 % des CP ouvertes (11 M€). Il faut noter que ces reports bénéficient à d'autres dépenses agricoles : 1,7 % (1,1 M€) des AE ouvertes en 2007 et 4 % (2,7 M€) des CP ouvertes en 2007.

En 2008, la sous-consommation est réduite par des annulations importantes en cours d'exercice : 3,3 % des AE ouvertes, soit 6,1 M€ et 1,6 % des CP ouvertes soit 2,8 M€. Il reste encore après LFR 1% des AE ouvertes mais surtout 6,9 % des CP ouvertes. Ces crédits sont reportés sur 2009 avec au passage une nouvelle fois une partie affectées aux dépenses hors-pêche.

Si les crédits pêche constituaient un programme à eux-seuls, il ne serait pas possible de pratiquer de tels reports en respectant la règle des 3 % posée par la LOLF.

Tableau n° 18 : Devenir des AE « pêche » non consommés

AE	Ouverts durant l'exercice	Annulés durant l'exercice	%	Reliquat après LFR	%	Reportés vers la pêche	%	Reportés hors pêche	%	Perte sèche	%
2006	88 710 886			2 822 117	**3,2%**	1 010 875	**1,1%**	0	**0,0%**	1 811 242	**2,0%**
2007	64 279 816	-45	**0,0%**	12 105 257	**18,8%**	11 000 000	**17,1%**	1 105 257	**1,7%**		
2008	186 215 484	-6 163 747	**3,3%**	1 883 157	**1,0%**	229 958	**0,1%**	1 653 199	**0,9%**		

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

Note : Le niveau de consommation des AE doit être manié avec un certaine précaution, sachant que le retrait d'engagement sur AE antérieures s'impacte sur l'année de retrait et fait donc diminuer le niveau de consommation de manière fictive.

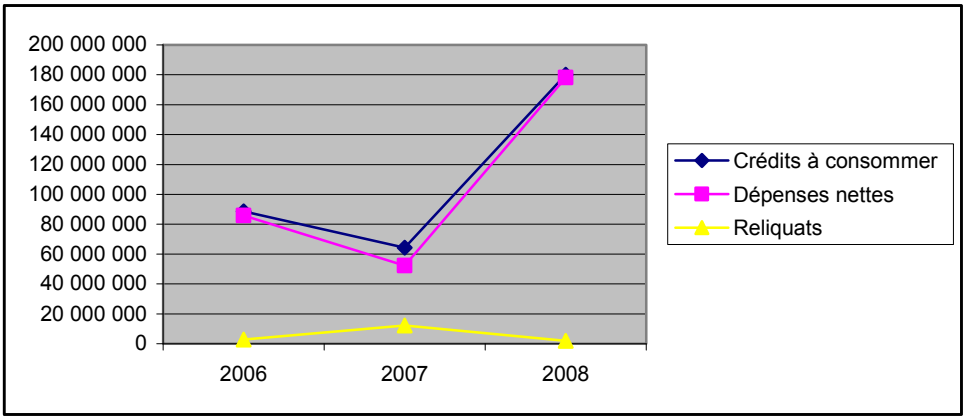
Tableau n° 19 : Devenir des CP « pêche » non consommés

CP	Ouverts durant l'exercice	Annulés durant l'exercice	%	Reliquat après LFR	%	Reportés vers la pêche	%	Reportés hors pêche	%	Perte sèche	%
2006	88 710 886			665 626	**0,8%**	1 058 966	**1,2%**	0	**0,0%**		
2007	67 861 395	-45	**0,0%**	13 705 020	**20,2%**	11 000 000	**16,2%**	2 705 020	**4,0%**		
2008	171 181 768	-2 801 620	**1,6%**	11 796 069	**6,9%**	10 993 128	**6,4%**	802 941	**0,5%**		

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

Tableau n° 20 : taux de consommation des AE « pêche »

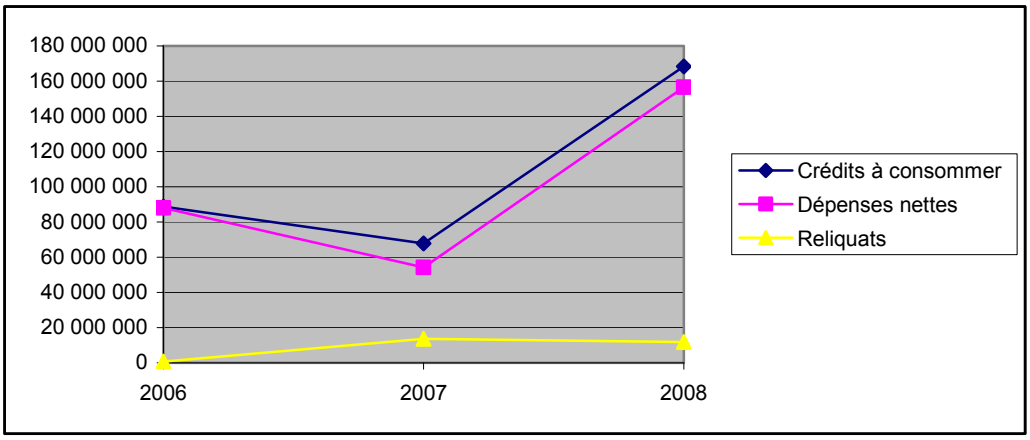
	Crédits à consommer	Dépenses nettes	Reliquats	Dépenses/ dotation
2006	88 710 886	85 888 769	2 822 117	96,82%
2007	64 279 771	52 174 514	12 105 257	81,17%
2008	180 051 737	178 168 580	1 883 157	98,95%



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

Tableau n° 21 : taux de consommation des CP « pêche »

CP	Crédits à consommer	Dépenses nettes	Reliquats	Dépenses/ dotation
2006	88 710 886	88 045 260	665 626	99,25%
2007	67 861 350	54 156 330	13 705 020	79,80%
2008	168 380 148	156 584 079	11 796 069	92,99%



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

Il est surprenant de noter que ces reports massifs de crédits se sont accompagnés d'un report de charges sur les trois exercices.

Tableau n° 22 : Report de charges sur crédits « pêche »

En €		Sous-action	dispositif	montant
2006	AE			-
	CP	61	?	4 000 000
2007	AE			-
	CP	62	Clôture CPER 2000-2006	5 008 926
2008	AE			-
	CP	62	Solde CPER Nouvelle-Calédonie	575 000
2009	AE			-
	CP			-

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

B. DES CREDITS « CONSOMMES » QUI STAGNENT DANS LES CAISSES DES OPERATEURS.

1. De fortes encaisses en fin d'exercice

Encore, faut-il relativiser le niveau affiché de consommation des crédits indiqués plus haut.

En effet, une bonne partie des crédits sont versées à des opérateurs, le CNASEA et l'OFIMER. Or, une fois versés à ces entités, les crédits sont considérés comme consommés alors qu'en réalité, ils demeurent durant un temps plus ou moins long dans les caisses de ces établissements.

Le CNASEA dispose entre 2006 et 2008 en fin d'exercice dans ses caisses d'un montant compris entre 42 et 85 % des crédits d'intervention pêche qui lui ont été versés durant l'exercice.

Tableau n° 23 : Crédits versés au CNASEA et encaisse au terme de l'exercice

en €	2006	2007	2008
Crédits d'intervention versés au CNASEA	10 746 075	17 072 569	100 404 000
Reports des crédits Etat inscrits au budget de l'opérateur l'année suivante	4 552 919	14 515 984	66 204 148
Reliquat d'encaisse/ crédits versés annuels	42%	85%	66%

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

La situation est encore plus préoccupante pour l'OFIMER qui détient systématiquement en fin d'exercice une somme supérieure aux crédits d'intervention qui lui sont versées. Son encaisse en fin d'exercice est comprise entre 188,2 % et 231,3 % des crédits mis à sa disposition durant l'exercice.

Il est à noter que l'office, saisi par le MAAP, n'a pas été en mesure d'isoler le montant correspondant au strict reliquat des crédits d'intervention. Le solde de trésorerie comprend donc également des reliquats sur crédits de fonctionnement. Cependant, ceux-ci sont, a priori, d'un niveau peu élevé.

Tableau n° 24 : Crédits versés à l'OFIMER et encaisse au terme de l'exercice

en €	2006	2007	2008
Crédits d'intervention versés à l'OFIMER	7 600 000	6 787 375	14 209 914
Solde de trésorerie de fonctionnement et d'intervention sur crédits Etat et ressources propres)[1]	14 305 200	15 698 698	27 809 064
Reliquat d'encaisse/ crédits versés annuels	188,2%	231,3%	195,7%

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le MAAP

2. Un taux de consommation réelle des crédits de paiement très faible

Si, pour apprécier le niveau de consommation réel des crédits de paiement « pêche », on retranche des dépenses nettes enregistrées au niveau de la comptabilité de l'Etat les encaisses détenues par les opérateurs au terme des exercices, on arrive à des taux de consommation extrêmement faible de l'ordre de 36 %.

On mesure bien ici l'effet déformant sur le plan de la consommation des crédits constitué par des mises à dispositions de crédits trop massive et trop précoce aux opérateurs.

Tableau n° 25 : Taux de consommation réel des crédits de paiement « pêche »

CP	Crédits à consommer	Dépenses nettes	Reliquats	Dépenses/ dotation	Encaisse ASP	Encaisse OFIMER	Dépenses réelles	Dépenses réelles/dotation
2006	88 710 886	88 045 260	665 626	99,25%	4 552 919	14 305 200	69 187 141	78,0%
2007	67 861 350	54 156 330	13 705 020	79,80%	14 515 984	15 698 698	23 941 648	35,3%
2008	168 380 148	156 584 079	11 796 069	92,99%	66 204 148	27 809 064	62 570 867	37,2%

- les crédits relevant de la pêche figurent pour l'essentiel dans deux missions, deux programmes et deux ministères, Ministère chargé de l'agriculture et de la pêche et Ministère chargé de la Mer ;

- au sein du MAAP, les crédits dévolus à la pêche ne représentent qu'une petite partie du total, soit 2,9 % en LFI 2009 ;

- les crédits « pêche » du MAAP sont essentiellement des dépenses d'intervention de titre 6, à hauteur de 88 %. Ils sont rassemblés dans une action spécifique du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » dont le responsable de programme est le DGPAAT. Ces crédits font l'objet d'un BOP unique géré par la DPMA ;

- les crédits pêche font l'objet de deux indicateurs perfectibles. Le volume de crédits couverts par un objectif et un indicateur est extrêmement faible, 5% en 2009 et le dispositif de mesure de la performance s'est montré particulièrement instable depuis l'introduction de la LOLF ;

- les ressources consacrées à la pêche sont en hausse forte depuis 2000 ;

- Les crédits budgétaires augmentent fortement dans un sens contraire au budget du MAAP qui présente une tendance à la baisse. La hausse des crédits pêche se fait essentiellement en 2004, 2007 et 2009. Chaque date constitue une accélération dans la hausse. On observera que cette hausse se fait en parallèle avec celle du cours du pétrole. Les ouvertures de crédits en cours de gestion sont importantes depuis 2006 ;

- la filière est concernée par six dépenses fiscales pour un total minimum de 11 M€. Une inconnue de poids réside dans la part prise par la filière dans la dépense fiscale consacrée aux taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel dont le total est de 1 100 M€ ;

- en 2008, une nouvelle taxe, appelée communément « taxe poisson » a été introduite. Elle frappe les ventes de détail. Son produit de 40 M€ en 2008 est estimé à 50 M€ en année pleine. Elle absorbe une partie des hausses de crédits enregistrés en LFI 2009 qui sont de 74,1 M€ en CP. Il conviendra d'examiner le devenir de cette taxe introduite pour financer le Plan pour une pêche durable et responsable, s'achevant en 2009 ;

- les fonds de concours représentent une ressource non négligeable puisqu'ils représentent en 2008 un volume de 5,2 M€ de crédits de paiement soit 8,8 % des crédits de paiement « pêche » ;

- la sous-consommation des crédits « pêche » est forte entre 2006 et 2008. Les ouvertures excèdent les besoins. Ceci donne lieu à des annulations en cours de gestion, des reports importants voire même des pertes sèches comme en 2006. Encore, cette consommation est accrue en affichage puisqu'une partie conséquente des crédits considérés comme « consommés » demeurent en réalité dans les caisses des opérateurs, l'OFIMER et l'ASP. Après retrait de ces encaisses du volume des dépenses, on arrive à des taux de consommation très faible de l'ordre de 36 %.

Mention

PARTIE IV : LES EXONERATIONS SOCIALES

Obs. 8

I. DE FORTES SPECIFICITES

En matière sociale, les pêcheurs ne se distinguent pas des autres marins civils. Ils relèvent des mêmes règles et des mêmes organismes. Seuls les aquaculteurs sont à part. Ils relèvent eux des règles et organismes propres aux agriculteurs.

A. DES INSTIUTIONS SOCIALES COMMUNES A TOUS LES MARINS

En matière sociale, les pêcheurs relèvent essentiellement de quatre entités.

- L'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)[9], établissement public administratif dont la tutelle est la Direction des affaires maritimes du MEEDAT. Il gère le régime de sécurité sociale spécial des marins (risques maladies, maternité, invalidité, décès et accident du travail et pensions de retraite). De manière accessoire en terme de montant, l'ENIM fournit aussi des aides sociales (aides ménagère à domicile, secours exceptionnel en cas de naufrage) ;

- La Caisse maritime d'allocations familiales (CMAF), caisse du régime général créée le 1er janvier 2002 et issue de la fusion de la Caisse nationale d'allocations familiales de la pêche maritime et de la Caisse nationale d'allocations familiales des marins du commerce. Elle se distingue des autres caisses d'allocations familiales par son caractère professionnel. Elle dispose d'une compétence nationale pour verser les prestations familiales aux ressortissants du régime maritime et exercer une action sociale en faveur des familles de marins. Elle assure le recouvrement des cotisations et contributions (allocations familiales, CSG, FNAL, versement transport, contribution à la formation professionnelle) dues par les marins du commerce et les pêcheurs ;

[9] L'ENIM est devenu un établissement public administratif en juillet 2008. Il était auparavant une direction du ministère chargé de la mer. Il comptait 469 agents au 31 décembre 2007. Le budget de l'ENIM représente 1 500 M€ qui se ventilent en 1 000 M€ de pensions, 400 M€ de prestations maladie et 20 M€ de fonctionnement. Le principal financeur est l'Etat qui verse une subvention de 750 M€. 8 à 9 M€ par an sont consacrés aux aides sociales.

- Le Service social maritime (SSM), association loi 1901 constituant depuis le 1er juillet 2007 le service social unique et spécialisé du monde maritime. Il résulte du regroupement du Service social des pêches maritimes (SSPM) et de l'Union sociale maritimes dont relevaient les marins de commerce. Le SSM dispose d'un réseau d'une soixantaine d'assistants sociaux. Il est financé par des cotisations des professionnels (employeurs et marins) et des subventions versées par l'ENIM et la CMAF ;

- L'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM). Cette institution gère les établissements des gens de mer, essentiellement un réseau hôtelier ouvert au public.

B. UN REGIME SPECIAL DE SECURITE SOCIALE

Le régime de sécurité sociale des marins remonte, pour les plus anciennes mesures, au XVII° siècle. La réglementation correspondante est contenue dans deux codes : le code du travail maritime et le code des pensions de retraite des marins.

1. Deux caisses relevant de l'ENIM

Les pêcheurs bénéficient, au même titre que tous les autres navigants professionnels du commerce et de la plaisance d'un régime spécial de sécurité sociale au sens de l'article L. 711.1 du code de la sécurité sociale. Géré par l'ENIM, il comprend deux caisses distinctes :

- La caisse générale de prévoyance (CGP) chargée de couvrir les risques maladies, maternité, invalidité, décès et accident du travail. Elle est régie par le décret du 17 juin 1938 ;

- La caisse de retraite des marins (CRM) chargée de couvrir le risque vieillesse. Elle est régie par le code des pensions de retraite des marins.

2. Des particularismes importants

a. L'indemnisation des accidents du travail

Le régime d'indemnisation des accidents du travail, fixé par le code du travail maritime, connaît une spécificité par rapport au régime général. L'armateur est en effet tenu de prendre à sa charge durant un certain délai l'intégralité des frais, l'ENIM ne prenant le relais qu'au terme de cette période. Il existe des exonérations pour les petits navires. En matière de pêche, ces dispositions ne concernent en définitive que la pêche industrielle. La contrepartie est qu'il n'existe pas de cotisation spécifique pour les accidents du travail.

b. Le salaire forfaitaire

Une spécificité des gens de mer pas toujours justifiée

Le salaire forfaitaire constitue une spécificité des gens de mer. Les marins professionnels, quels qu'ils soient, sont classés en vingt catégories. A chacune correspond un salaire dit forfaitaire. Il s'agit d'un salaire fictif servant d'assiette aux contributions et cotisations mais aussi au calcul des pensions et prestations.

Ce système est compréhensible pour des pêcheurs payés à la part aux salaires très fluctuant. Il est en revanche beaucoup plus difficilement saisissable pour des marins salariés de commerce ou de la pêche industrielle disposant d'un salaire mensuel fixe.

Une déconnexion du salaire réel contraire à la loi

Selon le code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance, le salaire forfaitaire reste lié salaire réel. L'article L. 42 indique en effet qu'il est « *déterminé par voie réglementaire en tenant compte des fonctions remplies par les intéressés et du salaire moyen correspondant à ces fonctions (…).* » Le même article prévoit en outre qu' « *en cas de modification générale des salaires dépassant 5 p. 100 par rapport aux taux antérieurs, il est procédé à la révision du salaire forfaitaire.* »

En pratique, cette disposition de nature législative, toujours en vigueur, n'est plus appliquée depuis 12 août 1991. A cette date, une réunion interministérielle tenue sous la présidence de M. Chantepy, conseiller technique au cabinet du Premier ministre a décidé qu' « *à l'avenir, les revalorisations du salaire forfaitaire seront calées sur celles du régime générale de la sécurité sociale*. ». La non-application d'une disposition de loi par le biais d'une décision dénuée de toute valeur normative pose question.

Un avantage ou un désavantage inquantifiable

En matière de cotisations, cette déconnection entre le salaire réel et le salaire forfaitaire constitue un avantage quand le salaire réel est supérieur au salaire forfaitaire et un désavantage dans le cas inverse. En matière de prestation et de pension, c'est l'effet inverse.

En tout état de cause, il est n'est pas possible de mesurer avec précision l'éventuel avantage ou désavantage créé dans la mesure où le montant exact de la masse salariale réelle des assujettis n'est pas connu, du moins par l'ENIM

3. Une entité structurellement déficitaire

En 2007, 196 931 personnes ont bénéficié des prestations de l'ENIM. Le rapport entre actifs et pensionnés est de 29,6 %, soit 36 351 marins actifs pour 122 668 pensionnés. Ceci explique que ce régime est structurellement déficitaire et que la CNAMTS et l'Etat doivent suppléer au manque de ressources tirées des adhérents.

Ainsi, les dépenses de l'ENIM étaient en 2007 de 1 566 M€. Les pensions de retraites (CRM) en représentaient 67,9 % et les prestations de la CGP 24,8 %.

Les produits de l'ENIM étaient la même année de 1 537 M€, déclinés en 53,8 % de subventions de la CNAMTS et de l'Etat, 33,6 % de transferts sociaux et remboursements d'exonération de cotisation et 10,3 % de contributions et cotisations.

II. BAISSE DES COTISATIONS, HAUSSE DES PRESTATIONS,

A. LA MAJORITE DECLINANTE DES RESSORTISSANTS

Le régime spécial comptait en 2007 36 351 ressortissants contre 43 503 en 2000. Leur nombre était donc en baisse de 16,4 %.

Le nombre des ressortissants « pêcheurs » diminue plus vite que les autres passant de 27 261 en 2000 à 20 993 en 2007, soit - 23 %. Ils constituent néanmoins encore aujourd'hui la majorité des ressortissants avec 58 %.

Tableau n° 26 : Effectifs des bénéficiaires selon leur secteur d'activité

	2000	Part	2007	Part	Evolution
Commerce	16 242	37%	15 358	42%	-5,4%
Pêche	27 261	63%	20 993	58%	-23,0%
Total	**43 503**		**36 351**		-16,4%

Source : rapporteurs d'après le rapport d'activité 2007

B. DES RECETTES EN FORTE DIMINUTION

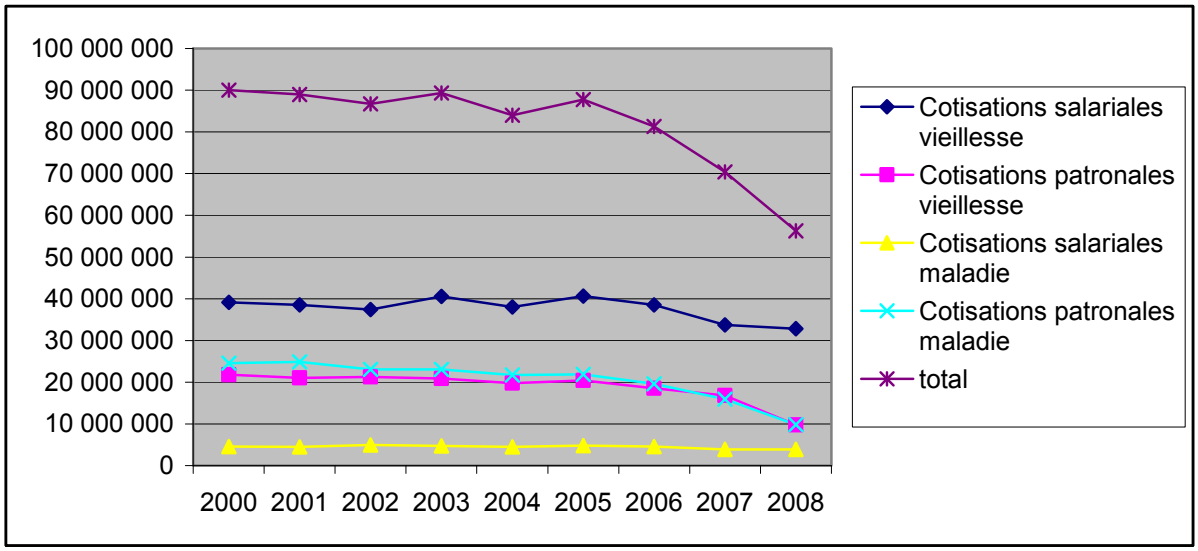
La part des pêcheurs dans les recettes est inférieure en proportion à leur poids démographique de 58 %. Ainsi, en 2007, l'ENIM avait reçu 158,4 M€ de cotisations et contributions. Les pêcheurs n'en représentaient, avec 70,3 M€, que 44,4 %.

Le montant des cotisations et contributions tirées des pêcheurs se réduit de -37,5 % entre 2000 et 2008, donc de manière plus accentuée que la baisse de leurs effectifs (-23 %). Cette chute est due principalement à l'effondrement sur la période du produit des contributions patronales vieillesse (- 59,9 %) et maladie (- 55,2 %). La baisse de moindre ampleur des cotisations sociales vieillesse (-16,2 %) et maladie (-14,5 %) amplifient le phénomène.

Cette baisse des cotisations et contributions résulte à la fois de la réduction du nombre de cotisants mais aussi des baisse importante en matière de taux.

Tableau n° 27 : Cotisations des marins et contributions des armateurs issus de la pêche entre 2000 et 2008

en €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Cotisations salariales vieillesse	39 163 561	38 556 962	37 435 199	40 563 225	38 011 752	40 630 134	38 511 826	33 699 030	32 800 398	-16,2%
Cotisations patronales vieillesse	21 770 970	21 062 837	21 276 726	20 877 226	19 761 127	20 403 756	18 550 139	16 818 781	9 750 963	-55,2%
Cotisations salariales maladie	4 548 240	4 470 671	4 970 276	4 770 725	4 513 665	4 831 743	4 589 802	3 924 631	3 890 985	-14,5%
Cotisations patronales maladie	24 557 021	24 882 764	23 028 873	23 090 955	21 677 935	21 857 624	19 639 233	15 934 896	9 836 460	-59,9%
total	**90 041 792**	**88 975 235**	**86 713 074**	**89 304 133**	**83 966 483**	**87 725 262**	**81 293 006**	**70 379 344**	**56 280 813**	**-37,5%**



Source : rapporteurs, d'après les données fournies par l'ENIM

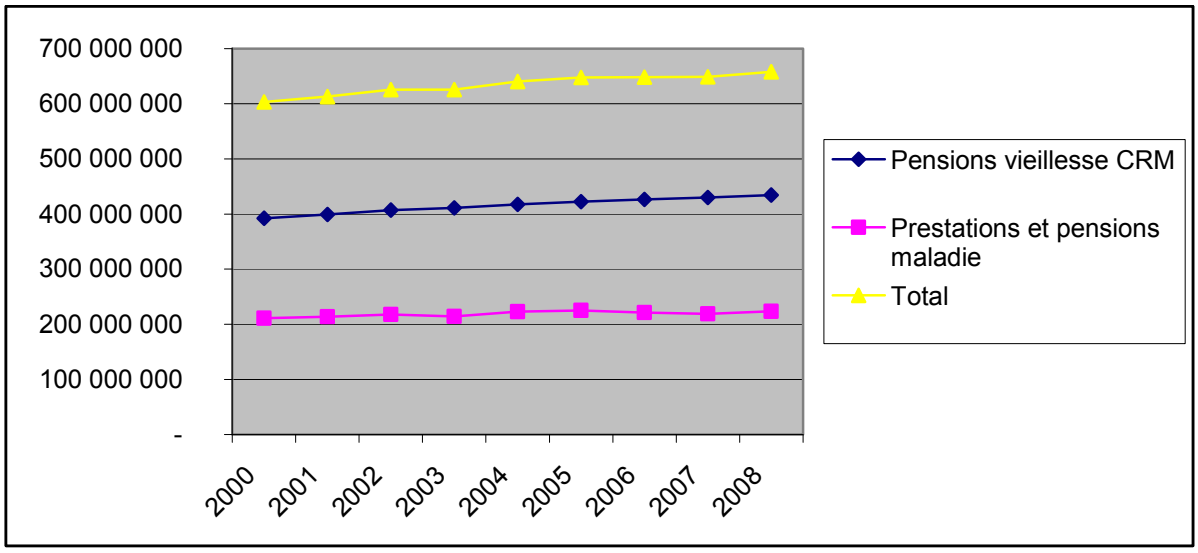
C. DES PRESTATIONS EN HAUSSE

Les prestations servies aux pêcheurs actifs et retraités sont de 649 M€ en 2007. Elles représentent 44,6 % du total des prestations de 1 453 €. Le volume des prestations servies aux pêcheurs est proportionnel à leur participation aux recettes. Les autres types d'assujettis au régime ne financent donc pas les prestations des pêcheurs.

Les prestations augmentent de 9 % entre 2000 et 2008, principalement sous l'effet des pensions de vieillesse qui gagnent 10,8 %.

Tableau n° 28 : Prestations servies aux pêcheurs entre 2000 et 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Pensions vieillesse CRM	392 193 971	399 289 063	407 316 543	411 192 785	417 449 640	422 649 441	426 693 603	430 166 588	434 505 656	10,8%
Prestations et pensions maladie	211 191 674	213 972 010	217 976 836	214 471 894	222 886 803	225 015 523	221 387 365	218 910 771	223 399 089	5,8%
Total	603 385 645	613 261 073	625 293 379	625 664 679	640 336 443	647 664 964	648 080 968	649 077 359	657 904 746	9,0%



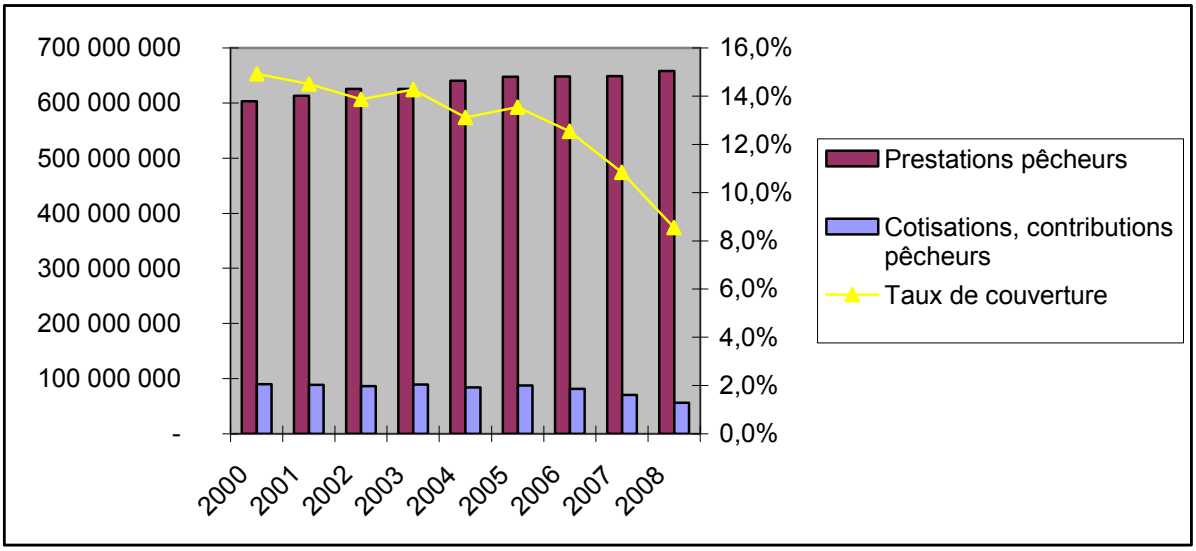
Source : rapporteurs, d'après les données fournies par l'ENIM

D. UN TAUX DE COUVERTURE EN CHUTE

La conséquence de ce qui précède est que le taux de couverture des prestations servies aux pêcheurs par leurs cotisations et contributions est d'une part très faible, 8,9 % et d'autre part en baisse de 6,3 points depuis 2000.

Tableau n° 29 : Taux de couverture des prestations services aux pêcheurs par leurs cotisations et contributions

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prestations pêcheurs	603 385 645	613 261 073	625 293 379	625 664 679	640 336 443	647 664 964	648 080 968	649 077 359	657 904 746
Cotisations, contributions pêcheurs	90 041 792	88 975 235	86 713 074	89 304 133	83 966 483	87 725 262	81 293 006	70 379 344	56 280 813
Taux de couverture	14,9%	14,5%	13,9%	14,3%	13,1%	13,5%	12,5%	10,8%	8,6%



Source : rapporteurs, d'après les données fournies par l'ENIM

III. DES CONTRIBUTIONS PATRONALES REDUITES

A. DES TAUX DISPARATES , FAVORABLES AUX NAVIRES CONSOMMATEURS D'ENERGIE

Le taux des contributions et cotisations sont déterminés par voie réglementaire. Ils ont été modifiés dernièrement par un décret du 14 avril 2008.

Si pour les marins, le taux de cotisation est uniforme à 12,1 % du salaire forfaitaire (10,85 % pour la CRM et 1,25 % pour la CGP), on observe en revanche une grande disparité en matière de contributions patronales.

Les taux de ces dernières varient fortement en fonction des caractéristiques techniques du navire (taille, engin utilisé), du type d'activité (pêche, conchyliculture-petite pêche, cultures marines), de la nationalité des marins et de l'embarquement ou non du propriétaire.

Les taux de contributions patronales varient donc de 1,6 % à 19,3 % pour la Caisse de retraites et de 2 % à 16,35 % pour la Caisse générale de prévoyance. Pour les seuls navires armés à la pêche, le taux des contributions patronales varie de 19,65 % dans le cas de marins étrangers non couverts par une convention internationale à 4 % pour les navires de moins de 12 mètres avec propriétaire embarqué.

Il faut souligner le fait que les armateurs des navires les plus consommateurs d'énergie, à savoir ceux utilisant un engin remorqué, notamment les chalutiers, y compris quand ces derniers sont supérieurs à 12 mètres, disposent d'un taux très faible de 4,4 %.

Ce traitement privilégié accordé aux navires gros consommateurs d'énergie peut se comprendre du fait de l'impact de la hausse du prix du carburant sur la santé des entreprises concernées. Cependant, l'effet d'une telle mesure en matière d'environnement est négatif puisqu'il maintient en vie des navires polluants et retarde la décision des acteurs d'investir pour réduire ce coût de production.

Tableau n° 30 : Taux des charges patronales et salariales

NAVIGATION À LA PÊCHE et aux cultures marines	CAISSE DE RETRAITES des marins		CAISSE GÉNÉRALE de prévoyance		ENSEMBLE		
	Marin	Armateur	Marin	Armateur	Marin	Armateur	TOTAL
Services accomplis sur navire armé à la pêche							
Navire de ≤ 12 m PL, PC, PP, propriétaire embarqué et autres marins	10,85%	2%	1,25%	2%	12,10%	4,00%	16,10%
Marins étrangers non couverts par une convention internationale	0,00%	12,85%	1,25%	2,00%	1,25%	14,85%	16,10%
Utilisant un engin de pêche remorqué : – navire de ≤ 12 m sans propriétaire embarqué – navire de > 12 m avec ou sans propriétaire embarqué	10,85%	2,2%	1,25%	2,2%	12,10%	4,40%	16,50%
– marins étrangers non couverts par une convention internationale	0,00%	13,05%	1,25%	2,20%	1,25%	15,25%	16,50%
Services non prévus aux cas ci-dessus (arts dormants)	10,85%	4,4%	1,25%	4,4%	12,10%	8,80%	20,90%
Marins étrangers non couverts par une convention internationale	0,00%	15,25%	1,25%	-7,80%	1,25%	19,65%	20,90%
Navire océanographique de recherche et assimilé	10,85%	8,8%	1,25%	8,8%	12,10%	17,60%	29,70%
Services accomplis sur navire ou embarcation armé à la conchyliculture-petite pêche (CPP) ou aux cultures marines-petite pêche (CMP)							
Navire de ≤ 12 m, propriétaire embarqué (marin propriétaire)	10,85%	1,60%	1,25%	5,55%	12,10%	7,15%	19,25%
Navire de ≤ 12 m, propriétaire embarqué (autres membres d'équipage)	10,85%	1,60%	1,25%	6,85%	12,10%	8,45%	20,55%
Navire de ≤ 12 m sans propriétaire embarqué Navire de > 12 m avec ou sans propriétaire embarqué	10,85%	8,8%	1,25%	8,8%	12,10%	17,60%	29,70%
Services accomplis sur navire ou embarcation armé aux cultures marines (CM)							
Navire de ≤ 12 m, propriétaire embarqué (marin propriétaire)	10,85%	1,60%	1,25%	5,55%	12,10%	7,15%	19,25%
Navire de > 12 m, propriétaire embarqué (autres membres d'équipage)	10,85%	1,60%	1,25%	6,85%	12,10%	8,45%	20,55%
Autres cas	10,85%	4,60%	1,25%	6,85%	12,10%	11,45%	23,55%
Services validables accomplis à la pêche ou aux cultures marines							
Non liés à un navire	10,85%	19,30%	1,25%	16,35%	12,10%	35,65%	47,75%

Source : Circulaire du 12 juin 2008 relative à la mise en œuvre du décret n° 2008-338 du 14 avril 2008.

B. DES TAUX INFERIEURS AU DROIT COMMUN

Afin de comparer les taux ENIM et les taux de droit commun, on peut bâtir un taux de charges sociales de droit commun théorique recouvrant les mêmes charges que celles payées à l'ENIM ou celles non payées mais correspondant à des prestations de l'ENIM.

Ce taux comprend : les assurances vieillesse, maladie, maternité, invalidité, décès, veuvage, accidents du travail et retraites complémentaires pour les non-cadres. Le détail des taux retenus est fourni en note de bas de page. Pour le taux accidents du travail qui est variable selon la taille de l'entreprise et l'activité exercée, il a été retenu

un taux de 7,6 % correspondant aux taux collectifs (applicables aux entreprises de moins de dix salariés) des entreprises générales du secteur du bâtiment. Ce choix a été dicté par la nature risqué de la profession de marin pêcheur.

En revanche n'ont pas été pris en considération dans ce taux les charges suivantes, non versées à l'ENIM et ne correspondant à aucune de ces prestations, dont notamment la CSG, la CRDS, le FNAL[10], le versement transport, l'assurance chômage, l'effort à la construction, la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle.

On arrive ainsi à un taux de 43,7 %[11], ventilé en 33,2 % de contributions patronales et 10,5 % de cotisations salariales.

Si on compare avec les taux appliqués aux pêcheurs en 2008, on observe que ces derniers sont globalement inférieurs d'un quart.

Si les taux appliqués aux marins sont similaires à ceux des salariés de droit commun, ceux appliqués aux armateurs sont en revanche très nettement inférieurs à ceux des employeurs de droit commun.

Ceci est tout particulièrement vrai pour les navires les plus petits mais aussi pour les navires de plus de 12 mètres utilisant un engin remorqué, c'est-à-dire les chalutiers. La différence est ici de 28,8 %.

Tableau n° 31 : Comparaison des taux ENIM et des taux de droit commun en 2008

Taux ENIM	**Navire < 12 m général**	**Navire > 12 m général**	**Navire > 12 m chalutier**
Marin	12,1%	12,1%	12,1%
Armateur	4,0%	8,8%	4,4%
Ensemble	16,1%	20,9%	16,5%
Taux droit commun			
Salarié	10,5%	10,5%	10,5%
Employeur	33,2%	33,2%	33,2%
Ensemble	43,7%	43,7%	43,7%
Différence marin / salarié	1,6%	1,6%	1,6%
Différence armateur / employeur	-29,2%	-24,4%	-28,8%
Différence ENIM / droit commun	**-27,6%**	**-22,8%**	**-27,2%**

Source : rapporteurs à partir des données du décret n° 2008-338 du 14 avril 2008

[10] Fonds national d'aide au logement

[11] Décomposé en assurance maladie, maternité, invalidité, décès de 13,55 % (12,8 % de part employeur et 0,75 % de part salariale) ; assurance vieillesse plafonnée de 14,95 % (8,30 % de part employeur et 6,65 % de part salarié) ; assurance veuvage de 0,10 % (0,10 % de part salarié) ; accident du travail de 7,6 % (7,6 % de part employeur) ; retraite complémentaire non-cadre tranche 1 de 7,5 % (4,5 % de part employeur et 3 % de part salariale).

C. UNE AIDE ANNUELLE SUPERIEURE A 70 M€ TIREE DE LA DIFFERENCE DES TAUX

Il est intéressant de mesurer en 2008 l'avantage par rapport au droit commun constitué par ces taux plus bas. De manière grossière, le calcul suivant peut être proposé.

L'ENIM indique en 2008 un produit de 56,2 M€ de contributions et cotisations sociales pour une masse salariale forfaitaire « pêche » de 287,7 M€, soit un taux moyen de charges sociales de 19,6 %.

Si on applique le taux théorique de droit commun de 43,7 % à la masse salariale forfaitaire de 287,7 M€, on arrive alors à un produit théorique de 125,7 M€.

L'économie réalisée par la filière est donc de 69,5 M€. L'application de ces taux constitue donc une aide conséquente pour la filière.

Encore, ce chiffre est minoré par le fait que les mesures de réduction introduites en 2008 n'ont porté que sur une partie de l'année. On peut donc estimer l'aide annuelle en 2009 à plus de 70 M€.

Tableau n° 32 : Aide tiré de la différence des taux en 2008

En €	2008
Masse salariale forfaitaire	287 739 211
Total cotisation et contribution pêche	56 280 813
Taux ENIM moyen pêcheur	19,6%
Taux droit commun	30,2%
Application taux DC à la masse salariale forfaitaire	86 897 242
Différence cotisation et contribution taux ENIM et DC	30 616 428

Source : rapporteurs d'après les données fournies par l'ENIM pour les deux premières lignes

IV. L'EMPLOI RECURRENT DES BAISSES DE TAUX COMME AIDE A LA FILIERE

A. DES BAISSES COMBINEES AVEC D'AUTRES

La réduction, temporaire ou permanente, des contributions et cotisations sociales dues à l'ENIM, ou à la MSA quand il s'agit d'aquaculteurs, est depuis le début des années quatre-vingt dix une pratique récurrente quand il s'agit d'aider la filière.

Ces réductions ne constituent pas le seul levier employé en matière sociale. L'allégement des charges dues à la Caisse maritime d'allocation familiale (CMAF) a été également abondamment pratiqué. Le phénomène s'observe notamment les années suivantes :

- En 2000, pour les seuls chalutiers par la lettre interministérielle (LIM) du 28 novembre 2000 ;

- En 2001, pour les conchyliculteurs et pêcheurs de l'étang de Thau par la LIM du 9 avril 2002 ;

- En 2003, pour les producteurs de l'étang de Leucate par la LIM du 17 avril 2003 ;

- En 2003 pour les producteurs victimes de la pollution du Prestige, par la LIM du 3 juin 2003.

B. LES REDUCTIONS PERENNES

1. Une baisse à chaque grande crise

Les deux principales crises connues par la filière depuis vingt ans, en 1993 et 2007, ont débouché sur des baisses durables de charges sociales pour les seuls armateurs.

Suite à la crise de la pêche de 1993, deux décrets du 2 et 14 février 1994[12], sont venus diviser par deux les contributions retraites et de près de 40 % les contributions maladie.

Suite à la crise de la pêche de 2007, des réductions de taux ont été de nouveau décidée par un décret du 14 avril 2008[13]. Pour les navires de moins de 12 mètres, la réduction porte sur les contributions maladie à hauteur de 70 %. Cette forte baisse est cependant légèrement atténuée par une hausse de 25 % de la contribution retraite. Toutefois, pour les navires de plus de 12 mètres, les deux baissent, la contribution retraite de 55 % et la contribution maladie de 43 %.

Cette baisse est particulièrement prononcée pour les navires utilisant un engin remorqué, les chalutiers, c'est-à-dire ceux qui consomment le plus d'énergie, puisqu'ils voient leur contribution retraite se réduire de 77 % et leur contribution maladie de 72 %.

Il est précisé que les cotisations salariales baissent elles une seule fois sur la période sous revue en 1998, passant de 16,85 % à 12,10 %. Cependant, cette baisse correspond à un changement de périmètre due à la bascule de la CSG vers la CMAF.

[12] Décret n° 94-94 du 2 février 1994 et décret n° 94-132 du 14 février 1994

[13] Décret n° 2008-338 du 14 avril 2008

2. Le résultat, une réduction massive des taux depuis 1991

a. Jusqu'à 83,4 % de baisse pour les contributions patronales

La conséquence de ces baisses est que l'ensemble des charges a baissé selon les cas de 34,7 % à 62 % entre 1991 et aujourd'hui. Les contributions patronales ont à elles-seules baissaient sur la période de 47,9 à 83,4 %.

Tableau n° 33 : Evolution des taux retraite et maladie

	1991			1994			1998			2008			Evolution		
NAVIGATION À LA PÊCHE	ENSEMBLE			ENSEMBLE			ENSEMBLE			ENSEMBLE			ENSEMBLE		
	M	A	T	M	A	T	M	A	T	M	A	T	M	A	T
Navire de ≤ 12 m															
Général	16,85%	8,45%	25,30%	16,85%	8,45%	25,30%	12,10%	8,45%	20,55%	12,10%	4,00%	16,10%	-28,19%	-52,66%	-36,36%
avec engin de pêche remorqué	16,85%	8,45%	25,30%	16,85%	8,45%	25,30%	12,10%	8,45%	20,55%	12,10%	4,40%	16,50%	-28,19%	-47,93%	-34,78%
Navire de > 12 m															
Général	16,85%	26,60%	43,45%	16,85%	17,60%	34,45%	12,10%	17,60%	29,70%	12,10%	8,80%	20,90%	-28,19%	-66,92%	-51,90%
avec engin de pêche remorqué	16,85%	26,60%	43,45%	16,85%	17,60%	34,45%	12,10%	17,60%	29,70%	12,10%	4,40%	16,50%	-28,19%	-83,46%	-62,03%

Source : rapporteurs d'après les décrets fixant les taux

b. Une baisse concentrée sur les navires les plus consommateurs d'énergie

En entrant dans le détail de chaque caisse, on notera que les cotisations patronales retraite ne baissent que pour les plus gros navires, ceux supérieurs à 12 mètres, dont une baisse de -86 % pour les chalutiers.

Pour les plus petits navires, les cotisations augmentent, ce qui est paradoxal compte tenu de la volonté affichée de maintenir vivante la petite pêche artisanale.

Tableau n° 34 : Evolution des taux retraite

	1991		1994		1998		2008		Evolution	
NAVIGATION À LA PÊCHE	CRM		CRM		CRM		CRM		CRM	
	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A
Navire de ≤ 12 m										
Général	10,85%	1,60%	10,85%	1,60%	10,85%	1,60%	10,85%	2,00%	0,00%	25%
avec engin de pêche remorqué	10,85%	1,60%	10,85%	1,60%	10,85%	1,60%	10,85%	2,20%	0,00%	38%
Navire de > 12 m										
Général	10,85%	15,60%	10,85%	9,80%	10,85%	9,80%	10,85%	4,40%	0,00%	-72%
avec engin de pêche remorqué	10,85%	15,60%	10,85%	9,80%	10,85%	9,80%	10,85%	2,20%	0,00%	-86%

Source : rapporteurs d'après les décrets fixant les taux

En revanche, pour la caisse générale de prévoyance (CGP), l'ensemble des taux varie très fortement quelque soit la catégorie du navire. On note ici encore la réduction la plus importante sur les chalutiers de plus de 12 mètres.

Tableau n° 35 : Evolution des taux de la CGP

	1991		1994		1998		2008		Evolution	
NAVIGATION À LA PÊCHE	**CGP**		**CGP**		**CGP**		**CGP**		**CGP**	
	M	**A**	**M**	**A**	**M**	**A**	**M**	**A**	**M**	**A**
Navire de ≤ 12 m										
Général	6,00%	6,85%	6,00%	6,85%	1,25%	6,85%	1,25%	2,00%	-79,17%	-70,80%
avec engin de pêche remorqué	6,00%	6,85%	6,00%	6,85%	1,25%	6,85%	1,25%	2,20%	-79,17%	-67,88%
Navire de > 12 m										
Général	6,00%	11,00%	6,00%	7,80%	1,25%	7,80%	1,25%	4,40%	-79,17%	-60,00%
avec engin de pêche remorqué	6,00%	11,00%	6,00%	7,80%	1,25%	7,80%	1,25%	2,20%	-79,17%	-80,00%

Source : rapporteurs d'après les décrets fixant les taux

C. LES EXONERATIONS PONCTUELLES

1. Les cotisations sociales également concernées

Depuis le début des années quatre-vingt dix, les crises de la filière donnent également lieu à des exonérations exceptionnelles temporaires de charges sociales retraite et maladie. Ces dernières précèdent en règle générale une baisse pérenne, le temps d'adopter un décret. A la différence des baisses pérennes, les exonérations temporaires portent également sur les cotisations salariales et non sur les seules contributions patronales.

2. Cinq mois d'exonération en 1994

Pour répondre à la crise de la pêche de 1993, une lettre interministérielle du 4 février 1994 a réduit les cotisations salariales de 50 % entre janvier et mai 1994.

3. Les exonérations larges et successives de 2000

a. Trois tranches successives

En 2000, les exonérations exceptionnelles ont duré les trois quart de l'année, du 15 avril au 31 décembre. Elles étaient réglées par trois lettres interministérielles ou ministérielles successives.

La lettre interministérielle du 17 mars 2000 met en œuvre la mesure à compter du 15 avril 2000. Elle réduit les cotisations sociales et les contributions patronales de 50 % (75 % pour les navires ne pratiquant pas la rémunération à la part). Elle fixe une réduction de 12,5 % sur un an pour l'Outre-mer.

Elle est reconduite pour trois mois supplémentaires à compter du 15 juillet 2000 par lettre du ministre de l'agriculture du 13 juillet 2000. A cette occasion, la réduction pour l'Outre-mer passe de 12,5 % à 25 % sur un an.

Une troisième lettre du 22 septembre 2000 du ministre de l'agriculture prolonge une nouvelle fois la mesure pour quatre mois jusqu'au 31 décembre. Les exonérations sont renforcées et modulées en fonction de la taille et de la nature des navires. Elles vont jusqu'à 100 % pour les plus gros navires : les chalutiers de plus de 12 mètres et les thoniers congélateurs. Elles sont également de 100 % pour les canneurs de Dakar. Cette

dernière lettre ne concerne pas les départements d'outre-mer qui font l'objet d'une lettre spécifique, celle du 18 octobre 2000.

b. Des motivations souples et évolutives

La première lettre interministérielle (LIM) est motivée par la tempête, la marée noire et la dégradation du marché qui en a suivi. La lettre du MAP du 13 juillet 2000 qui étend le dispositif reprend l'une des motivations de la LIM initiale, à savoir les conséquences durables de la marée noire sur le marché.

Il est intéressant de constater que les départements d'outre-mer sont également concernés par ces deux dispositif, alors que ceux-ci n'ont connu ni par la tempête, ni la marée noire, ni la dégradation de leurs marchés, ces derniers étant essentiellement locaux. On peut se demander également dans quelle mesure les pêcheurs originaires de Corse et du pourtour méditerranéen, pourtant bénéficiaires des mesures, ont été touchés par ces sinistres.

La troisième tranche marque une inflexion dans les motivations. Elle est désormais justifiée par « *les difficultés exceptionnelles que rencontrent les entreprises de pêche* », sans autre précision.

Ces « *difficultés* » sont en partie la hausse du carburant. Les exonérations sont en effet à compter de cette tranche modulées en fonction des caractéristiques des navires. Les plus consommateurs, notamment les chalutiers voient leur taux d'exonération porté à 100 %. De plus, la lettre ministérielle du 18 octobre 2000 spécifique à l'Outre-mer indique en évoquant la modularité :

« *Cette classification, rappelée dans le tableau ci-après, tient compte des caractéristiques propres aux différentes flottilles et des difficultés auxquelles elles doivent faire face en raison de la hausse du carburant.* »

On retrouve d'ailleurs pour l'outre-mer les plus forts taux d'exonération pour les navires les plus consommateurs d'énergie, les chalutiers crevettiers de Guyane bénéficie ainsi d'une exonération de 83,33 %. Il est précisé que cette pêche fait déjà l'objet d'un soutien public à hauteur de 25 % de son chiffre d'affaires via le dispositif Poséidom (Cf. rapport sur les comptes et la gestion de l'OFIMER de 2002 à 2007).

c. Un rôle d'intermédiaire confié à l'OFIMER

Les exonérations de 2000 se distinguent des autres par le rôle confié à l'OFIMER. Le jeune office spécialisé est en effet chargé de fournir à l'ENIM et à la MSA les fonds correspondant à ces exonérations.

Les motivations ayant conduit à confier ce rôle à l'OFIMER n'apparaissent pas clairement. Il est possible que la présence d'un intermédiaire ait eu pour objectif de rendre l'intervention de l'Etat moins visible aux yeux de la Commission.

4. L'exonération totale de 2008

En novembre 2007, lors d'une visite au Guilvinec, le Président de la république avait annoncé une exonération totale de contributions patronales et de cotisations salariales pour une durée de six mois reconductible pour compenser la hausse du gazole.

Cette mesure a fait l'objet de la lettre interministérielle du 27 décembre 2007 adressée au directeur de l'ENIM. La mesure a pris effet à compter du 1er novembre 2007 et devait durer jusqu'au 30 avril 2008. Elle concernait la métropole, les départements d'outre-mer et Saint-Pierre et Miquelon. La lettre prévoyait que la perte résultant de cette exonération était intégralement compensée par l'Etat.

La mesure a seulement été appliquée trois mois pour les contributions patronales et quatre mois pour les cotisations salariales. La lettre interministérielle du 20 mars 2008 indique que cette interruption prématurée doit être suivie par l'application de nouveaux taux pérennes. C'est ce qui a été fait avec le décret n° 2008-338 du 14 avril 2008.

5. Des exonérations illégales à l'eurocompatibilité douteuse

Au regard du droit interne, ces exonérations de charges sociales décidées au seul vu de lettres interministérielles présentent un caractère illégal. Les taux de charges sociales sont en effet fixés par décret. Toute modification de ces taux devrait être assise sur une norme de droit au moins égale ou supérieure.

Au regard du droit communautaire, le caractère eurocompatible de ces exonérations n'est pas assuré et est susceptible de constituer un risque financier à hauteur de 78,7 M€ (cf. infra).

D. UN COUT TOTAL ELEVE

Il a été tenté de chiffrer le coût total des réductions pérennes et des exonérations exceptionnelles accordées depuis 1994.

D'après les données fournies par l'ENIM, les baisses pérennes de cotisations représentent en année pleine un total de 42,6 M€, décomposé en :

- 19,6 M€ pour les baisses de 1994 ;
- 23 M€ pour les baisses de 2008.

Depuis 1994, le total des exonérations exceptionnelles représente 78,7 M€, décliné en

- 12,7 M€ pour les exonérations de 1994 (non compris une aide d'urgence de secours aux marins et à leur famille de 0,7 M€) ;
- 48 M€ pour les exonérations de 2000 ;
- 18 M€ pour les exonérations de 2007-2008

Entre 1994 et 2009, comme le montre le tableau suivant, le coût cumulé des mesures pérennes et exceptionnelles serait donc de 434,5 M€.

Tableau n° 36 : Coût total des exonérations et réductions entre 1994 et 2009

En M€	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Période
Réduction D. 94-94 du 2 février 1994	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	102,4
Réduction D 94-132 du 14 février 1994	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	211,2
Exonération except. LIM 4 février 1994	12,7																12,7
Exonération except. LIM 15 avril, 13 juillet, 22 sept, 18 oct 2000								48,0									48,0
Exonération except. LIM 27 décembre 2007, 20 mars 2008														11,0	7,0		18,0
Réduction D. 08-338 du 14 avril 2008															19,2	23,0	42,2
Total	32,3	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	67,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	30,6	45,8	42,6	**434,5**

Source : rapporteurs, d'après les données fournies par l'ENIM

- les pêcheurs relèvent des mêmes organismes sociaux que les autres marins civils et notamment l'Etablissement national des invalides de la Marine qui gère leur régime spécial de sécurité sociale ;

- le régime spécial met en œuvre deux caisses, une Caisse générale de prévoyance pour les risques maladies, invalidité, décès et accident du travail et une Caisse de retraite des marins pour les pensions de retraite. Ce régime comporte de nombreuses spécificités dont celle du salaire forfaitaire. Il s'agit d'un salaire théorique qui sert d'assiette aux calculs des cotisations et des prestations. Une disposition législative le relie au salaire réel, mais un arbitrage rendu à l'occasion d'une réunion interministérielle a coupé depuis 1991 ce lien. L'éventuel avantage ou désavantage constitué par ce salaire forfaitaire est difficile à apprécier car l'ENIM ne connaît pas la masse salariale réelle de ses ressortissants ;

- le régime spécial est structurellement déficitaire puisque seuls 29,6 % en 2007 de ses ressortissants étaient des actifs. Les subventions de l'Etat et de la CNAMRS représentent 53,8 % des recettes de l'ENIM, les contributions et cotisations seulement 10,3 % ;

- les pêcheurs représentent avec 58 % en 2007 la majorité des ressortissants de l'ENIM. Leur part relative se réduit cependant de 23 % puisqu'elle était de 63 % en 2000 ;

- les pêcheurs, actifs et retraités représentent 44,4 % des contributions et cotisations de l'ENIM. Depuis 2000, la participation des pêcheurs baisse de 37,5 % soit plus que la baisse de leur nombre ;

- les ressortissants pêcheurs absorbent 44,6 % des prestations de l'ENIM. Le volume des prestations a augmenté de 9 % depuis 2000 ;

- le taux de couverture des prestations servies aux pêcheurs par leurs cotisations et contributions est donc en chute de 6,3 % depuis 2000 ;

- les contributions patronales sont très disparates. Elles sont particulièrement peu élevées pour les navires disposant d'un engin remorqué, c'est-à-dire les chalutiers, les navires les plus consommateurs d'énergie. Ceci n'invite par les acteurs à réaliser les investissements nécessaires pour réduire ce coût de production ;

- les contributions patronales sont inférieures au droit commun ce qui entraine un taux global de charges sociales inférieur au droit commun de l'ordre de 25 %. En 2008, l'application de ces taux peut être estimé à une aide de 70 M€ en 2008 pour la filière. Encore, les baisses de taux de 2008 n'ont porté que sur une partie de l'année ;

- les baisses de taux sont utilisées de manière récurrente par les pouvoirs publics comme une aide à la filière. Les baisses de taux ENIM se cumulent avec d'autres, notamment les taux de la Caisse maritime d'allocation familiale (CMAF). Les baisses de taux prennent la forme de baisses pérennes et de baisses ponctuelles ;

- les deux grandes crises de la pêche, de 1993 et de 2007 ont chacune été marquée par des baisses de taux pérennes. Celles-ci sont fixées par décret et ne concernent que les contributions patronales. Le résultat est une baisse des taux allant de 34,7 % à 62 % selon les cas depuis 1991. On observe qu'en matière de retraite la baisse des taux depuis 1991 concerne les plus gros navires, les plus de 12 mètres. Pour les plus petits, les taux augmentent, ce qui paradoxal compte tenu du soutien affiché à la petite pêche artisanale ;

- les exonérations ponctuelles interviennent également au moment des crises. Elles concernent les contributions patronales mais également les cotisations salariales. On note trois grandes exonérations ponctuelles : en 1994, 2000 et 2008 ;

- les exonérations de 2000 ont été étendues par trois instructions ministérielles successives pour finalement s'appliquer aux trois quart de l'année. Motivée par des crises circonscrites comme les tempêtes de 1999 et la marée noire du Prestige, elles se sont appliquées de manière large aux pêcheurs du pourtour Méditerrané, de Corse et d'Outre-mer, pourtant non touchés. La motivation des exonérations a évolué en cours d'année passant des crises décrites au prix du carburant. Le tout nouvel office OFIMER a été utilisé comme « courroie de transmission » pour verser ces aides à l'ENIM en raison peut-être de la discrétion que cela pouvait offrir aux yeux de la Commission, sa plus-value en la matière étant très réduite ;

- en 2007, suite à la visite du Président de la République au Guilvinec, la LIM du 27 décembre a été décidé d'une exonération totale de charges sociales (salariales et patronales) pour une durée de six mois en raison de la hausse du gazole. La mesure n'a duré que trois mois (quatre pour les cotisations salariales) et a été suivies d'un décret instituant une baisse pérenne des taux ;

- ces exonérations ponctuelles décidées par voie de LIM sont illégales au plan interne car ne respectant pas la hiérarchie des normes. Leur eurocompatibilité est douteuse et pourrait représenter un risque financier de 78,7 M€ ;

- le cumul des réductions de taux et des exonérations ponctuelle de charges sociales peut être estimé à un total de 434,5 M€ entre 1994 et 2009.

Mention

PARTIE V : LE FONDS DE PREVENTION DES ALEAS DE LA PECHE

Obs. 9

La Cour a déjà eu l'occasion de se pencher sur le Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP) à l'occasion des contrôles de l'exécution budgétaire. Dans le référé du 25 juin 2007 adressé au ministre de l'agriculture à la suite du contrôle de l'exécution de son budget en 2006, la Cour écrivait : « Enfin, malgré les sévères critiques d'une mission d'audit interministérielle, une nouvelle contribution de 22 M€ a été consentie en 2006 au profit du Fonds de prévention des aléas de la pêche. Selon le mécanisme très critiquable de ces versements, l'Agence France-Trésor attribue une avance à un opérateur de l'Etat, qui la reverse au Fonds. Dans le même temps une lettre interministérielle garantit à l'opérateur le remboursement de cette avance par le ministère de l'agriculture au cas où le Fonds ne disposerait pas de la trésorerie suffisante pour s'acquitter de sa dette. Or, avec des ressources propres représentant moins de 5% du total de ses ressources, il était clair, dès l'origine de ce dispositif, que le Fonds ne pourrait jamais rembourser les avances qui lui étaient consenties. De telles avances, d'un montant total de 87 M€, justifiées par le ministère au nom « de la sauvegarde de l'ordre public », s'apparentent donc à des subventions déguisées, qui n'ont jamais été inscrites dans aucune loi de finances. Aucun crédit n'est aujourd'hui prévu pour le remboursement de l'Agence France Trésor par le ministère ».

Il a paru néanmoins utile à vos rapporteurs de revenir sur ce dossier. Depuis 2004, le FPEP a laissé une trace importante dans les comptes de l'OFIMER. Les avances qu'il a accordées au Fonds et celles qu'il a reçues de France-Trésor étaient productives d'intérêts, ce qui a engendré l'apparition de produits et de frais dans ses comptes. A la suite de l'impossibilité pour le Fonds de rembourser les avances, leur transformation en subvention et l'annulation corrélative de la dette vis-à-vis de France Trésor a imposé un apurement complexe et a donné lieu à de nouvelles observations de la Cour lors de l'examen de la gestion budgétaire du ministère de l'agriculture en 2008. Ce n'est toutefois pas sur ce point qu'il a été choisi de centrer l'examen, mais sur le fonctionnement et la gestion du Fonds.

En préalable aux observations, une présentation de l'organisation et du fonctionnement du Fonds est nécessaire.

Cette gestion a fait l'objet de deux audits successifs, le premier mené par l'inspection générale des finances, le second conjointement par le conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux et par le contrôle général économique et financier.

I. HISTORIQUE, PRESENTATION ET OBJECTIFS DU DISPOSITIF

Les réflexions qui ont précédé la création du Fonds remontent au début des années 2000. L'objectif initial du Fonds peut être décrit ainsi : un instrument permettant à la profession de s'unir pour acheter des contrats de couverture à terme sur le pétrole, dont la détention permet de garantir pour la durée du contrat un prix du gazole aux adhérents, et ainsi de les prémunir contre les hausses.

Cette forme d'intervention peut sembler un progrès, ou du moins une modernisation, par rapport aux mécanismes d'aide traditionnels dans le domaine de la pêche. Signalons que le conseil d'administration a un temps envisagé de créer une « couverture investissement » qui aurait garanti aux renouvellements de navire, créations d'entreprise de pêche artisanale et modernisations importantes une rentabilité de 5% par an et la revente à 50% du coût initial, en contrepartie d'une cotisation de 50% du coût du projet. Elle n'a pas été mise en œuvre.

Les principales étapes de la vie du Fonds peuvent être rappelées en quelques dates.

- 5 février 2004 : lettre de M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire à M. Philippe Mérabet, président du Fonds de prévention des aléas pêche, l'informant que les cotisations versées par les patrons pêcheurs (estimées entre 1000 et 15 000 € par an) seront déductibles du résultat imposable, et que le Fonds ne sera pas soumis à l'impôt sur les sociétés au titre des cotisations versées par les patrons pêcheurs et des produits financiers issus du placement de sa trésorerie ;

- 10 février 2004 – assemblée générale constitutive du Fonds de prévention des aléas de la pêche, syndicat professionnel régi par la loi du 21 mars 1884 modifiée par la loi du 12 mars 1920, administré par un conseil d'administration de 12 membres. Le siège du est 24 rue du Rocher à Paris 8ème, à la même adresse que la Coopération maritime, que le crédit maritime et que le centre de gestion de la pêche artisanale. Parmi les membres figurent la Confédération de la coopération, de la mutualité et du crédit maritimes, la Centrale d'achats et de développement – CECOMER, société coopérative de commerçants détaillants, le Centre de gestion de la pêche artisanale (CGPA), et deux personnes physiques, dont M. Philippe Mérabet, président de la Confédération, et président du syndicat.

- 12 novembre 2004 – convention entre le Fonds et l'Etat, signée pour celui-ci par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, chargé de l'économie, des finances et de l'industrie et par M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. L'article 1er indique que le Fonds « fonctionne sur la base de cotisations versées par ses adhérents de façon à couvrir la mise en place de couvertures financières contre les aléas résultant des fluctuations des cours du pétrole et les frais de gestion qui en découlent » et que l'Etat, par l'intermédiaire de l'OFIMER, consent « une avance de trésorerie d'un montant maximum de 15 M€ de façon à permettre le démarrage du dispositif ».

- 12 novembre 2004 – Un avenant signé par les mêmes personnes à la convention ci-dessus indique que, dans le cas où le Fonds ne disposerait pas d'une trésorerie suffisante pour rembourser l'avance dans les délais, continuer d'assurer la couverture à terme de ses adhérents et restituer les sommes non utilisées à ses adhérents, « l'Etat garantira le remboursement de cette avance à l'OFIMER ».

- Décembre 2005 – Le rapport d'audit IGF/CGAER constate : « les avances financières… ne sont qu'une apparence. En réalité, bénéficiaire de concours publics qu'il ne remboursera jamais, et qui constituent autant d'incontestables aides d'Etat aux entreprises de pêches, le Fonds est condamné par les règles de la politique commune de la pêche, et est déjà l'objet d'un début de procédure de la Commission… Ajoutons qu'il est de surcroît économiquement condamnable, car il entretient de manière anesthésiante chez les pêcheurs la fiction d'un gazole peu coûteux… Ce faisant, il ne les aide pas à prendre la mesure des adaptations qu'il leur faudra engager. »

- 29 janvier 2007 : lettre de M. Michel Fuzeau, directeur du cabinet du ministre de l'agriculture, à M. Bruno Le Maire, directeur de cabinet du Premier ministre, pour lui demander une réunion d'arbitrage sur les mesures à prendre face à l'impossibilité du Fonds de rembourser les avances reçues du CNASEA et de l'OFIMER.

- 27 février 2007 : Assemblée générale extraordinaire de dissolution et de clôture de liquidation, qui constatant que « les comptes qui ont été présentés par le conseil d'administration ont été établis en valeur liquidative et ne font apparaître aucun actif à liquider, ni aucun passif à payer », décide de ne pas nommer de liquidateur, et attribue un boni de liquidation de 13 501,68 € au « Fonds pour le développement durable de la pêche (F2DP) en cours de constitution ».

La création du Fonds apparaît étroitement liée à la gestion par le gouvernement des mouvements sociaux causés par la hausse du cours du gazole. En avril 2005, par exemple, c'est dans le contexte du blocage des ports de Lorient, Marseille, Fos sur Mer, Lavera et Port de Bouc que le ministre de l'agriculture annonce le déblocage d'une nouvelle avance de 10 M€ au Fonds, grâce à laquelle pourra être maintenu la garantie d'un coût de 0,27 € par litre en dépit de la hausse des cours du pétrole. Le communiqué du 13 avril indique que le Fonds « a permis jusqu'à présent, grâce à d'importantes avances financières, d'assurer le monde de la pêche contre les augmentations brutales du prix du pétrole » et que, face aux revendications des pêcheurs, « les règles spécifiques de la politique commune des pêches ont conduit le gouvernement à concentrer ses efforts sur le renforcement du Fonds de prévention des aléas pêche et à écarter d'autres mesures financières de portée générale. »

De même, la lettre du 29 janvier 2007 déjà citée donne des précisions sur les objectifs qui étaient poursuivis en créant le Fonds : « ces avances ont été consenties dans un contexte de grande tension chez les marins-pêcheurs afin d'assurer la paix sociale. Il apparaît que, même si le montage financier n'était pas totalement sécurisé, le dispositif mis en place a parfaitement répondu aux attentes des pouvoirs publics et a permis aux professionnels de la pêche de poursuivre leur activité… L'ordre public a globalement été maintenu jusqu'ici malgré en parallèle l'accroissement inédit des

contrôles pour mettre fin à l'astreinte du poisson sous taille levée en novembre 2006 et la réduction des quotas de pêche. »

La commission européenne a très rapidement enquêté sur le Fonds et invalidé le dispositif, obligeant l'Etat à demander aux entreprises de pêche le remboursement des aides reçues du Fonds, ce qui a été fait par des courriers adressés à la fin de 2009. Compte tenu du règlement « de minimis », les plus petites entreprises auront des remboursements faibles ou nuls.

II. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DU FPEP

A. LA GESTION INTERNE DU FONDS

Le conseil d'administration s'est réuni plus une à deux fois par mois durant la vie de la structure). Ses procès-verbaux, que vos rapporteurs ont consultés, rendent compte avec beaucoup de détail de la mise en place du Fonds puis de sa gestion, et en particulier des opérations de couverture menées. Le conseil a de plus décidé des cas litigieux, notamment lorsque les pièces justificatives nécessaires pour toucher l'indemnisation n'avaient pas été produites dans les délais.

Le rapport précité contient une récapitulation des ressources et des emplois de ses Fonds :

Au 31.12.06, en M€

Ressources	**Montant**	**Emplois**	**Montant**
Avances OFIMER	**65,0**	**Achats carburant et options**	**85,3**
Avances CNASEA	**22,0**	**Frais de gestion**	**1,3**
Droit d'adhésion	**1,4**	**Etudes**	**0,1**
Cotisations	**4,5**		
Produits financiers	**0,4**	**Trésorerie disponible**	**6,6**
TOTAL :	**93,3**	**TOTAL :**	**93,3**
		Source : rapport SCGEI/CGAER	

La gestion du Fonds a été entièrement sous-traitée, il n'a pas disposé de moyens techniques ni de personnel propres. Les procédures d'adhésion et le suivi mensuel des demandes des adhérents ont été ainsi attribués par le comité national des pêches CNPMEM et la CECOMER gazole de Nantes ; l'administration du siège a été assurée par le Centre de gestion de la pêche artisanale sur la base, selon le rapport des inspections, d'un contrat verbal prévoyant une somme annuelle forfaitaire; des prestations informatiques ont été assurées par la Fédération bretonne de la coopération maritime. Le total de ces contrats a représenté pendant la vie du Fonds 905 500 €, soit 1% environ du total des transactions.

Par ailleurs, le Fonds a commandé deux logiciels, pour des montants de 20 000 € et 30 000 €, ainsi que deux études : un travail de recherche sur les marchés pétroliers, confié à une association RICEP, en partenariat avec l'Université de Nantes et l'IFP,

pour 30 000 € et un « inventaire technologique par le biais d'un dispositif de veille », confié à une association CIM et dont le rapport des inspections indique qu'elle « paraît peu crédible et n'a semble t-il donné lieu jusqu'ici à aucun rapport final, alors qu'elle a été liquidée en 2006 ». Les inspecteurs suggèrent donc de « dénoncer cet état de fait et faire rembourser tout ou partie des Fonds alloués ». Il paraît en revanche difficile de partager leur opinion que de telles études n'ont pas été financées sur les avances versées par l'Etat, mais sur les ressources propres du FPAP, au vu de la composition de ses ressources.

Le Fonds a placé les disponibilités, à des taux très proches du marché monétaire, qui rendent explicable le niveau modeste des produits financiers en regard des ressources qu'il a encaissées.

Le Fonds a fait l'objet de deux audits d'inspections générales : le premier à la suite d'une lettre de mission du 19 octobre 2005 des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture, le second à la suite d'une lettre du 14 mai 2007 des deux mêmes ministres, le travail étant mené côté finances par le contrôle général économique et financier.

Le rapport d'audit de 2005 considère que le Fonds a été géré avec sérieux par les professionnels, ses opérations ayant été claires et bien documentées, et ne relève pas d'anomalie dans son fonctionnement, notamment dans le contrôle des justificatifs fournis par les adhérents qu'il indemnise. Le même constat apparaît dans le rapport de 2007, hormis la question des études. Il semble en effet que la profession a su mettre en place en peu de temps un dispositif administratif important, concernant environ 2000 entreprises bénéficiaires, à un coût qui ne paraît pas exorbitant.

B. DESCRIPTION DU MECANISME DE COUVERTURE

A partir de janvier 2005, le Fonds a procédé chaque mois à un recensement des volumes à couvrir parmi ses membres, puis à un appel d'offres auprès d'établissements de crédit. Le Fonds souscrivait en réalité deux options :

- Une option « call à la monnaie », autrement dit une option d'achat à un prix d'exercice égal au cours à terme ; elle portait sur le gazole 0,2 CIF NWE et la garantie du prix d'exercice (formulé en euros par tonne) impliquait de verser une prime ;

- Un « call spread », autrement dit l'acquisition et la vente simultanées de deux options d'achat à des prix d'exercice différents, baptisée « autocouverture » dans les procès-verbaux du conseil d'administration. . une option d'achat et une option de vente simultanées, en fait une option factice, dont l'objectif était de compenser la différence à entre un cours de référence garanti aux pêcheurs et le prix couvert par l'option précédente. Il s'agissait en fait d'une

Le cours de référence garanti aux pêcheurs a évolué, passant de 0,27 €/litre au début du Fonds à 0,30 €/litre en juillet 2005, puis 0,38 €/litre en avril 2006 et 0,43 €/litre en juillet 2006. Pendant ce temps, le cours du gazole pêche passait de 0,31 €/litre en janvier 2005 à 0,473 €/litre en septembre 2005 et restait au dessus de

0,45 €/litre pendant les douze mois suivant, avec un maximum de 0,484 €/litre en août 2006.

Exemples :

- Janvier 2005 : le Fonds souscrit le 20 décembre 2004 au prix de 14,25 €/tonne une option au prix d'exercice de 317,50 €, soit un coût de 484 500 € pour 34 000 tonnes. A la fin du mois, le cours s'est établi à 308,95 €, et la banque ne devait donc rien au Fonds, ce cours étant inférieur au prix d'exercice. Le Fonds a complété la couverture à la fin du mois par une deuxième option « call spread » qui couvre l'écart entre 308,95 et le prix garanti de 260 €. Le coût de cette option est égal à l'écart de 48,95 € entre ces deux prix multiplié par la quantité à couvrir de 34 000 tonnes, soit 1 664 300 €.

- Février 2005 : le Fonds souscrit le 4 janvier 2005 au prix de 17,15 €/tonne une option au prix d'exercice de 276,50 €/tonne pour 34 000 tonnes, soit 283 100 €. Pour assurer le prix garanti aux pêcheurs de 260 €, il souscrit le 24 février une deuxième option « call spread » au prix de 16,50 € (276,60 € - 260,00 €), soit 660 000 €. Le cours moyen s'étant établi à 321,80 €, il reçoit de la banque une indemnité de 1 540 166 € ((321,80 – 276,50) x 34 000) au titre de la première option et 660 000 € au titre de la deuxième. Cette somme est ensuite reversée aux adhérents au prorata des quantités qu'ils ont réservées et pour lesquelles ils doivent cotiser. Toutefois, ce mois là, la demande de couverture étant passée à 40 000 tonnes, l'indemnité par litre est ajustée et ne compense plus tout à fait l'écart par rapport au cours garanti.

- Septembre 2006 : le Fonds a souscrit en août auprès de la Société Générale au prix de 21 €/tonne une option d'achat au prix d'exercice de 521,00 € par tonne (0,44 €/litre), soit un coût de 753 900 €, compte tenu du besoin recensé auprès des adhérents de 35 900 tonnes. Le cours moyen constaté en septembre de 451,40 € a été inférieur au prix d'exercice et en fin de mois, cette option ne pouvait donc être revendue. Le Fonds a en outre souscrit le 29 septembre un « call spread » égal à 80% de la différence entre le cours de 414 €/tonne garanti aux pêcheurs et le cours moyen de 451,40 €/tonne. 80% du volume réservé par les adhérents représentant 35 900 tonnes, une prime de : 80% x (451-414) = 1 292 400 € est versée à la Société Générale, puis restituée par elle en tant que garantie du prix de 414 € par tonne.

Les adhérents du Fonds devaient réserver chaque mois les quantités de carburant dont ils prévoyaient avoir besoin, en versant à cette occasion une cotisation de 0,0035 € par litre (s'ajoutant à une cotisation fixe de 150 € par an), puis justifier au cours des mois suivant la livraison puis le paiement de ces quantités. Après validation des pièces fournies, une indemnité fonction des volumes validés leur était versée. La couverture à hauteur de 80% correspond au fait que les quantités effectivement achetées par les adhérents se révélaient inférieures aux quantités réservées.

Le conseil d'administration du Fonds a examiné mois par mois les modalités de couverture du risque et d'indemnisation, validant à la fois l'achat de l'option véritable, celui de l'option factice, le cours garanti et les taux d'indemnisation, le coût des deux se situant en général entre 1,0 et 5,0 M€.

Les procès-verbaux portent la trace de la consultation de plusieurs banques – par exemple, à la fin de 2004, TOTSA, Société Générale, Barclays et BNP-Paribas, avec parfois des tableaux comparatifs de leurs propositions.

C. DISCUSSION DU MECANISME DE COUVERTURE

Les pratiques décrites ci-dessus combinent donc deux opérations. La première, l'acquisition d'une option d'achat, est un mécanisme classique de couverture qui s'est révélé parfois gagnant, parfois perdant en fonction de l'évolution des cours, mais permettait de garantir chaque mois que un prix du gazole égal au prix d'exercice de l'option.

La deuxième opération pervertit le mécanisme du call-spread. Normalement utilisé sur les marchés financiers pour limiter ses risques, avec l'effet de limiter les pertes, mais aussi les gains, il sert ici à déguiser en opération de couverture à terme ce qui n'est en fait que la compensation arithmétique de l'écart entre le prix du marché à terme (qui est aussi le prix d'exercice de l'option « à la monnaie » et le prix garanti aux adhérents.

On peut se demander pourquoi avoir mis en place ce mécanisme compliqué, qui consistait à payer à la banque une somme qu'elle restituait peu après, alors qu'il aurait suffi au Fonds de puiser dans ses caisses directement pour effectuer cette compensation. Les responsables du Fonds n'en ont pas fait mystère lors de l'entretien avec un des rapporteurs : il s'agissait de déguiser des versements qui avaient en réalité le caractère de subventions.

Alors que la couverture « à la monnaie » aurait pu perdurer dès lors que le Fonds disposait d'un Fonds de roulement suffisant pour absorber les pertes des mois où le cours constaté était inférieur au prix d'exercice de l'option, le deuxième mécanisme impliquait chaque mois un apport de Fonds supplémentaire, dont il peut ici être rappelé que l'Etat le finançait par des avances de l'Ofimer, lui même financé par le Trésor, et garanties par l'Etat en cas de défaut de remboursement.

Le recours au « call-spread » pour dissimuler la subvention est contestable. D'une part, il suffisait que le cours moyen mensuel tombe en dessous du prix d'exercice de l'option à la monnaie pour que la banque fournissant le call-spread puisse réaliser un profit certain. D'autre part, même lorsque cela ne se produisait pas, elle pouvait placer en trésorerie le montant du call-spread entre sa souscription et sa restitution.

Pour la banque, la probabilité était nulle de devoir payer plus que le prix du call-spread, mais elle était positive de devoir payer moins. Pour le Fonds, ce mécanisme pouvait engendrer un surcoût par rapport à la simple compensation de l'écart constaté en fin de mois entre le prix moyen et le prix garanti aux adhérents. Ce surcoût pouvait se produire si le cours moyen mensuel tombait en dessous du prix d'exercice du call « à la monnaie », qui constituait la borne haute du « call-spread ».

Au total, pour la Société Générale avec qui le Fonds a traité dans la grande majorité des cas, il y a eu quatre sources de profit : la marge commerciale normale sur la vente de la première option, la marge réalisée en cas de passage des cours en dessous du prix d'exercice de la première option, le placement de trésorerie, et les éventuels profits

supplémentaires réalisés en anticipant quelques jours à l'avance la demande du call-spread, ces derniers impliquant toutefois de courir un risque.

Le Fonds a perverti l'objectif d'une visibilité des prix du gazole, objectif réaliste en recourant aux mécanismes de couverture à terme, en une notion de prix garanti fixe et inférieur au prix du marché, qui, outre qu'elle relève du conte de fées, est extrêmement discutable dans son principe même, puisque elle supprime l'incitation que constitue un prix élevé à économiser l'énergie, que ce soit par la modernisation des navires ou l'adaptation des techniques de pêche.

Pendant la durée du FPAP, entre février 2004 et février 2007, le coût de la compensation de cet écart, assurée par le Fonds à ses adhérents principalement grâce à des avances de l'Ofimer, a représenté un coût de 87 M€ pour l'Etat. La volonté de dissimuler à la commission européenne ce dispositif de subvention aux achats de carburants des entreprises de pêche a conduit à ce que cette somme soit engagée sans aucune inscription préalable de crédits budgétaires.

L'administration du Fonds n'appelle pas d'observation majeure, en dépit de frais de gestion représentant environ 1 M€ sur la durée du Fonds, et d'une dépense d'étude contestable. En revanche, l'achat de « call-spread » pour dissimuler la subvention portant sur l'écart entre le cours de couverture et le prix garanti aux pêcheurs ne relevait pas de la bonne gestion : elle a engendré des profits certains pour la banque avec laquelle il a été conclu, et elle pouvait, dans certains cas de figure, engendrer des surcoûts pour le FPAP, par rapport à la simple compensation de l'écart entre d'une part le prix d'exercice de la couverture ou les cours mensuels moyens constatés et d'autre part le prix garanti aux pêcheurs.

Mention

PARTIE VI : LES CONTRATS BLEUS

Obs. 10

I. UN PRODUIT DU CONFLIT DE L'AUTOMNE 2007

Les contrats bleus n'étaient pas explicitement mentionnés dans la présentation du PPDR faite en janvier 2008 par le ministre de l'agriculture et de la pêche. Ils s'inscrivent néanmoins dans l'objectif premier de ce plan : rétablir le calme après la grande agitation causée par la hausse du gazole à l'automne 2007, qui conduisit le Président de la République à se rendre le 6 novembre 2008 au Guilvinec pour y rencontrer les marins-pêcheurs. Le lendemain à l'Assemblée nationale, répondant à une question orale de Mme Annick Le Loch, députée et conseillère générale du Finistère, le ministre de l'agriculture et de la pêche confirmait : « Dans les trois mois, nous instaurerons un mécanisme de compensation du surcoût du gazole au-delà de trente centimes le litre, en concertation avec les pêcheurs et les ministères concernés, pour que le système soit, cette fois, conforme à la réglementation européenne**…** »

Restait à trouver les critères et les mécanismes administratifs propres à satisfaire cette promesse, mission qui fut confiée à M. Jean-Michel Suche, membre du CGAER. L'invention et la mise en place des contrats bleus ont été rapides : un relevé de conclusion du comité national des pêches maritimes montre que des réunions de concertation entre l'administration et les professionnels sur le contenu des contrats bleus ont eu lieu les 3 et 20 mars 2008. Premier et principal bénéficiaires de ces contrats, la coopérative Ar Mor Glaz (nom qui signifie : la mer verte et bleue), rassemblant environ 250 navires bretons, et présidée par M. Philippe Le Moigne, syndicaliste et porte-parole des pêcheurs lors du mouvement de l'automne 2007, avait tenu son assemblée générale constitutive dès le 31 janvier 2008.

Le 21 mai 2008, le ministre de l'agriculture et de la pêche annonçait qu'avec l'approbation de la Commission européenne, les premiers contrats bleus allaient démarrer au 1er juin et qu'une dotation de 15 millions d'euros était d'ores et déjà réservée à cet effet. La convention entre Ar Mor Glaz et l'Etat a été signée le 2 août 2008, prévoyant le versement immédiat de 80% de la part nationale et 20% de la part européenne, celles-ci représentant respectivement 80% et 20% d'un total de 4,7 M€. Un avenant du 2 décembre 2008 a augmenté l'acompte, en le fixant à 86% du total, et un autre du 10 avril 2009 a porté ce total à 5,546 M€. En 2009, il était annoncé que pour une enveloppe totale nationale de contrats bleus 18,7 M€, celui d'Armor Glaz s'élèverait à 10 M€.

Les circonstances de la création des contrats bleus les rattachent donc clairement à l'objectif de compenser l'effet de la hausse du prix du gazole sur les comptes des entreprises de pêche. La taxe sur les ventes au détail de poisson créée en décembre 2007

visait à financer le PPDR, et donc cette nouvelle aide. Alors que le fonctionnement des marchés du poisson et la concurrence de pêcheries moins dispendieuses en carburant empêchait de facto les pêcheurs de répercuter dans les prix de vente la hausse du coût du carburant, la combinaison de cette taxe et des contrats bleus peut donc s'analyser comme un moyen de répercuter la hausse du prix du gazole sur le consommateur, ou en tout cas sur l'aval de la filière.

Le problème principal était d'imaginer un dispositif d'aide compatible avec la réglementation européenne. Après avoir envisagé de se placer dans le cadre de l'axe 4 du FEP (aide au développement durable des zones de pêche), ou de notifier un régime d'aides particulier à Bruxelles, il a été choisi de recourir à l'axe 3 du FEP (contribution aux opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur), et spécialement l'article 37 (mesure 31 : actions collectives).

Dès lors, il n'y avait pas à obtenir de Bruxelles d'accord formel, mais le ministre, dans son annonce de mai 2008, a fait état de l'approbation de la commission, qui semble avoir souhaité que la mise en œuvre soit progressive et faite en concertation avec elle. Les rapporteurs n'ont pas procédé à l'analyse des échanges entre le ministère et la commission, sujet probablement complexe : un article paru dans le *Télégramme de Brest* au moment du dépôt du présent rapport évoque la remise en cause de trois mesures incluses dans les contrats, qui serait propre à invalider des paiements déjà versés par la coopérative aux entreprises de pêche, pour près de un million d'euros.

II. LE CONTENU ET LA GESTION DU CONTRAT BLEU ENTRE L'ETAT ET AR MOR GLAZ

Les rapporteurs ont limité leur contrôle du contrat entre l'Etat et Ar Mor Glaz pour deux raisons. D'une part, à la date des investigations, seuls des acomptes étaient payés et les procédures de justification n'étaient pas stabilisées. Le contrôle pouvait dès lors interférer avec la gestion du dispositif, et ce risque était accru par les difficultés de mise en place du contrat : celui de 2009 n'a été signé qu'en décembre. D'autre part, la gestion des sommes étant déléguée à Ar Mor Glaz, tout contrôle véritable impliquerait de déclencher le contrôle de cet organisme, ce qui n'était ni prévu, ni possible dans le cadre de la présente enquête. Néanmoins, sur la base des informations et documents disponibles sur son site internet (adresse : http://piratesdesbrisants.free.fr) et de ceux communiqués par la DRAM de Bretagne, il est néanmoins possible de présenter le contenu du dispositif.

Le principe des contrats bleus est d'aider les pêcheurs en fonction d'actions ou de comportements de leur part contribuant à la préservation de la ressource et du milieu. Il s'agit donc de subventionner les pêcheurs en fonction de critères écologiques, d'une activité de « gardiens de la mer ». Les mesures pouvant donner lieu à un versement d'aide comportent par exemple : l'embarquement d'observateurs à bord pour l'étude de l'environnement et de la faune ; l'enregistrement de données océanographiques ; l'échantillonnage des captures ; la mise en œuvre de modes de pêche plus respectueux de l'environnement, par l'utilisation d'engins sélectifs ; un raccourcissement de la durée des marées entraînant celui de la durée de pêche ; des tailles minimales de capture plus exigeantes que ne le prévoit la réglementation ; le « nettoyage de la mer » : collecte de déchets et des engins de pêche perdus pour lutter contre la « pêche fantôme » ; des

actions de surveillance de zones protégées… Certaines, au demeurant, relèvent d'autres articles du FEP, et l'on notera que beaucoup reviennent à limiter l'effort de pêche.

Une « boîte à outils » de mesures a ainsi été constituée, mais chaque contrat bleu peut n'en contenir qu'une partie, et elles peuvent être soit obligatoires, soit facultatives, soit réservées à certaines catégories de navires. Dans le cas d'Ar Mor Glaz, les chalutiers bretons sont les seuls à pouvoir bénéficier de la mesure « interdiction d'utiliser le chalut jumeau », ou les chalutiers langoustinier celle qui est liée à l'accroissement de la taille minimale des captures. On trouvera en annexe IX une copie du barème d'aide publié par la coopérative, qui définit le montant d'aide auquel chaque type d'engagement ouvre droit et qui précise ceux qui sont facultatifs. Par exemple, l'obligation de vendre ou de déclarer sa pêche sous halle à marée donne lieu à un forfait annuel de 900 € ; le maillage supérieur à 100 mm ou 80 mm à un forfait de 400 € plus 0,34% du chiffre d'affaires, le raccourcissement des marées à moins de 9 jours à 8% ou 5,45% du chiffre d'affaires selon le type de pêche concerné. Le total de l'aide reçue est plafonné à 10% du chiffre d'affaires du navire.

Le principe du contrat est de déléguer la gestion et l'attribution des aides à la coopérative constituée par les pêcheurs, en l'occurrence Ar Mor Glaz. Celle-ci a mis en place en peu de temps un dispositif permettant à ses adhérents de déclarer chaque trimestre les mesures auxquelles ils prennent part et de recevoir les aides correspondantes. La gestion de la coopérative s'appuie sur le cabinet PriceWaterhouse. Ce dispositif transfère donc à la coopérative la responsabilité de contractualiser avec chaque navire les engagements qu'il prend, puis de contrôler leur respect. A cet égard, le site internet permet de constater l'existence : de « livrables » qui décrivent les mesures une par une, en justifiant leur existence et leur mode de calcul ; de « chartes » permettant aux navires des différentes catégories d'opter et de s'engager pour les différentes mesures ; d'une « procédure de contrôle » décrivant certaines pièces justificatives attendues des navires.

La question du contrôle concerne aussi l'administration. Pour verser le solde de la subvention, il lui faut au minimum connaître le montant total des droits à subvention résultant des engagements signés entre la coopérative et ses adhérents. Pour le vérifier, il lui faut connaître les engagements détaillés de chaque navire et pouvoir vérifier que le tarif a été correctement appliqué. Enfin, une fois obtenu et vérifié le détail de la liquidation, il faut acquérir une certitude raisonnable du respect des engagements et conditions par les navires. A défaut d'effectuer les contrôles elle-même, cela implique d'avoir audité et validé les procédures de contrôle interne de la coopérative, et de s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées. Lors du contrôle, la DRAM de Bretagne a pu remettre aux rapporteurs un tableau d'environ 250 lignes où figurent pour chacun un « chiffre d'affaires validé » et les montants reçus pour chacun des engagements auxquels il a adhéré, premier pas d'une telle démarche.

III. OBSERVATIONS SUR LE CONTRAT BLEU CONCLU AVEC AR MOR GLAZ

Même sans avoir effectué de contrôle de la coopérative Ar Mor Glaz, le dispositif appelle diverses observations.

- En premier lieu doit être souligné ce que contient de positif sa conception. Le versement de l'aide est subordonné à des conditions précisément édictées, à l'engagement de les respecter, à l'acceptation que celui-ci soit contrôlé. Ces conditions incitent à diminuer la pression de la pêche sur la ressource et sur le milieu. Plusieurs mesures reviennent à subventionner les navires pour qu'ils pêchent moins, ce qui signifie qu'on cesse d'aider l'activité de pêche pour chercher à atteindre un objectif de maintien du revenu des pêcheurs. Les contrats bleus déclinent donc dans le secteur de la pêche une évolution déjà entamée pour l'agriculture, notamment avec les mesures agro-environnementales. La discutable recherche d'une nouvelle aide au gazole a ainsi engendré un dispositif que la commission européenne a considéré comme innovant et positif, en tant qu'il oriente les aides à la pêche dans une direction jugée souhaitable.

- Les conditions d'attribution des aides posent le problème de la justification et du contrôle de leur réalisation effective. La justification oblige les pêcheurs à produire de nombreuses pièces, puis la coopérative à les vérifier et à les tenir à la disposition de l'administration pour ses propres contrôles. Mais les pièces ne suffisent pas toujours : le contrôle d'une mesure de raccourcissement de la durée des marées implique un examen du journal de bord du navire ; celui d'un engagement d'éloignement minimal de la pêche par rapport aux côtes une surveillance par satellite ; celui des tailles minimales de langoustines des vérifications sur place suffisamment nombreuses et régulières. L'existence de deux niveaux de contrôle, celui de la coopérative sur ses adhérents, puis celui de l'administration sur la coopérative, complexifie le problème. Au moment de l'instruction (octobre 2008), certains contrôles étaient prévus ou en place, mais l'on ne pouvait établir qu'ils étaient fiables et suffisants.

- Le coût élevé du dispositif doit être souligné. La DRAM estime le total du chiffre d'affaire sous criée des adhérents d'Ar Mor Glaz à 85 M€. l'enveloppe de 5,5 M€ en 2008 représente donc 6,5% de ce total et celle de 10 M€ en 2009, 11,8%, soit plus que le plafond de 10% figurant actuellement dans les contrats. Cette situation n'est pas sans provoquer une certaine jalousie et des demandes dans d'autres régions. Mais si les contrats bleus devaient se généraliser à toute la pêche française sur ces bases, la dépense dépasserait 100 M€.

- La finalité du montage de ce contrat était bien de compenser la hausse du gazole, comme le rappelle un courrier de M. Philippe Le Moigne à M. Michel Barnier le 10 décembre 2007 : « la principale revendication du comité de crise a dès le départ porté sur la mise en place d'un mécanisme permettant de réintégrer l'explosion des coûts d'exploitation et particulièrement du gasoil dans la formation du prix du poisson, avec 30 cts du litre comme seuil de rentabilité de nos entreprises… ». En ce sens, il s'agit bien de la continuation d'une logique qui retarde l'adaptation de la flotte à la hausse inéluctable du coût du pétrole et à la nécessité de limiter les émissions de carbone.

- Mais le même M. Le Moigne écrivait aussi : « nous avons tenu à mettre en parallèle à cette demande ce que nous avons appelé des « éco-conditions », c'est-à-dire un engagement ferme de la profession d'aller vers une meilleure

gestion des ressources…», et il a présenté les contrats comme « le négatif du FPAP, pour rémunérer les bonnes pratiques des pêcheurs… ». La construction du dispositif correspond à cette affirmation, du moins en apparence. La question reste maintenant de savoir si l'on a devant soi un village Potemkine – particulièrement soigné – ou un réel changement de comportement de la part des pêcheurs concernés.

- Certaines mesures ainsi subventionnées sont contestables ou contestées. Le ramassage des filets perdus et des déchets revient à utiliser la même embarcation pour transporter des produits alimentaires frais et comme poubelle. La limitation de la durée des marées conduit à augmenter le nombre d'allers et retours vers les zones de pêche, et incite à les effectuer le plus vite possible pour maximiser le temps de pêche. Elle pousse donc à la consommation de gazole.

- Les calculs pour établir les taux ou les montants d'aide, lorsqu'ils sont détaillés dans les « livrables », prêtent à contestation. Par exemple, pour le raccourcissement de 15 jours à 9 jours des marées des chalutiers hauturiers d'ouest Ecosse et ouest Irlande, ils partent de l'hypothèse d'un total annuel de 333 jours en mer qui n'est guère réaliste, ce qui conduit à surestimer le nombre de jours de pêche effective perdus, qui fonde le taux d'aide de 8% du chiffre d'affaires. De plus, l'on suppose que la perte de chiffre d'affaires est exactement proportionnelle au nombre de jours de pêche perdus, ce qui paraît peu probable (sans que vos rapporteurs sachent si l'élasticité est supérieure ou inférieure à 100%), et l'on ne tient compte d'aucun effet, positif ou négatif, sur les coûts. En ce sens, et malgré tous les efforts pour la justifier, l'aide présente un fort risque d'être surcalibrée.

- Comme le montre l'annexe 9, le barème distingue des catégories : chalutiers-langoustiniers du golfe de Gascogne, chalutiers Manche… et ne leur applique pas les mêmes taux. Mais à l'intérieur d'une catégorie, tous les navires sont éligibles, indépendamment de leurs caractéristiques, et surtout de leur situation financière réelle. Des effets d'aubaine sont donc probables, voire inévitables.

- Les risques de contestation par la commission européenne sont donc élevés. Ils semblent s'être d'ores et déjà concrétisés pour certaines. Ainsi, le raccourcissement des marées s'assimilerait à ses yeux à l'arrêt temporaire, dont les conditions réglementaires sont réunies que pour l'anchois et le cabillaud, mais non pour la plupart des espèces concernées par le contrat. En outre, la commission a accepté le dispositif sous réserve que les engagements constituent un changement par rapport aux pratiques antérieures, et que sa réalité soit démontrée. Or, il semble que cela ne soit pas toujours le cas, et que la démonstration du changement soit en tout état de cause difficile à établir. A la menace budgétaire que représenterait la généralisation du dispositif des contrats bleus à toute la pêche française s'ajoute donc celle de la remise en cause par la commission des sommes versées.

Mention

PARTIE VII : L'AIDE SOCIALE EXCEPTIONNELLE

Obs. 11

I. UNE AIDE DISCUTABLE

A. UN FREIN A LA MODERNISATION DE LA FILIERE

Ce dispositif fait partie d'un ensemble de six mesures annoncées le 21 mai 2008 par la ministre de l'agriculture qui s'ajoutent aux mesures du Plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) présenté le 16 janvier 2008. Son objet est de faire face à l'aggravation des difficultés économiques des entreprises liées à la hausse du prix du gazole.

Le dispositif appelé « Aide sociale exceptionnelle » (ASE) compense les effets de la hausse du carburant dans le salaire des marins pêcheurs rémunérés à la part[14]. Elle s'adresse aux marins salariés d'une entreprise de pêche artisanale ou d'un armement pratiquant le mode de rémunération à la part intégrant le coût du carburant dans les frais communs et embarqués sur un navire de pêche immatriculé en France métropolitaine et dans les DOM.

Elle consiste au versement à chaque marin de la différence entre la part effectivement reçue et la part théorique qu'il aurait reçue à la même période avec un coût du gazole à 40 centimes par litre. Il est précisé que cette aide est soumise à l'impôt sur le revenu. Cette mesure temporaire de six mois débutant en mai 2008 et s'achevant en novembre 2008 revenait donc à ce que l'Etat garantisse à ces professionnels un cours du gazole à 40 centimes pendant cette période. Une somme de 40 M€ était prévue.

Cette aide a été très bien accueillie par les professionnels. En cas de nouvelle hausse du cours du pétrole, il n'est pas impossible que ces derniers demandent sa réactivation.

Comme pour toutes les aides visant à réduire les effets de la hausse du carburant, on peut penser que ce dispositif contribue, au prix de conséquences environnementales

[14] La rémunération à la part est le mode de rémunération traditionnel des marins de la pêche artisanale. Ce système date de la parution de l'ordonnance sur la Marine de Colbert en 1681. Il est codifié aux articles 31 à 33 du Code du travail maritime sous le nom de rémunération à profits éventuels. Le principe est que pêcheur doit être rémunéré à la part de poissons péchés. Autrefois délivrée en nature, la part est aujourd'hui calculée en fonction des ventes réalisées après déduction de certaines charges appelés frais communs.

néfastes, à entretenir en l'état un outil de production inadapté aux conditions actuelles du marché et qu'il retarde les investissements nécessaires pour le moderniser.

B. UN RISQUE FINANCIER

La Commission a dans un courrier du 24 septembre 2008 décidé d'ouvrir une procédure d'examen de cette mesure, la considérant comme une aide d'Etat non compatible avec le marché commun. Il faut préciser que dans ce même courrier la Commission relevait que cette aide ne lui avait pas été notifiée conformément aux règles en vigueur.

L'état de la procédure n'est pas connu à ce jour.

Tant que cette dernière n'est pas close, on peut estimer que cette mesure présente un risque financier pour l'Etat membre France. Celui-ci est à la hauteur des sommes dépensées, soit 14 M€.

II. UNE MISE EN PLACE DANS L'URGENCE

Cette mesure a dû être mise sur pieds dans un délai très court et dans un climat social tendu. Le ministre avait annoncé le 21 mai 2008 que la mesure devait prendre effet le jour suivant, le 22 mai 2008.

Une lettre interministérielle (LIM) du 30 mai 2008 signée par les ministres chargés de la mer, de la pêche et du budget a demandé au directeur général et à l'agent comptable du CNASEA d'engager et de payer cette aide. Une instruction des mêmes signataires parue à la même date est venue en fixer les modalités d'application.

Il est à noter qu'il a été trouvé la présence d'une circulaire du 26 mai 2008, donc antérieure de quatre jours à la LIM ouvrant le dispositif. Son texte est quasi-similaire à l'instruction du 30 mai 2008, la seule différence portant sur l'ouverture de l'indemnisation à certains patrons embarqués. Ce texte a bien été diffusé puisque une instruction de la direction des affaires maritimes du 6 juin 2008 la cite à plusieurs reprises et que la convention signée avec le CNASEA le 29 octobre 2008 y fait référence.

En l'état, sauf à repérer des paiements réalisés dans l'intervalle du 26 au 30 mai 2008, chose non constatée lors de l'instruction, cette situation ne prête pas à conséquence. Elle témoigne cependant d'une certaine précipitation née de la forte contrainte de délais pesant sur le gestionnaire chargé de la mise en œuvre de la mesure.

Ces délais contraints ont imposé de concevoir très vite un circuit financier et une instrumentation adéquats, question rendue complexe par le volume important des données à saisir, à contrôler et à payer

Les premiers versements sont intervenus dès le 15 juin 2008 sur le département pilote de la Vendée.

III. UN CIRCUIT DE GESTION ORIGINAL

Les demandes sont envoyées par des organismes de nature professionnelle aux directions départementales des affaires maritimes. Celles-ci instruisent et contrôlent les demandes. Le préfet signe la décision d'attribution. Le paiement est réalisé par le CNASEA.

La première originalité du circuit est que la conception, le pilotage, l'instruction et le contrôle du dispositif a été confié à la Direction des affaires maritimes (DAM). La DPMA n'intervient à aucun moment. Ce choix est compréhensible dans la mesure où la plus-value apportée par cette direction n'était en l'espèce pas évidente.

La deuxième originalité est le rôle important tenu par des partenaires privés proche de la filière tant dans la conception que dans la gestion du dispositif. Concernant la conception, les organismes suivants ont notamment été largement associés, le Centre de gestion de la pêche artisanale (CGPA), la Fédération bretonne de la coopération maritime, les groupements de gestion et le CNPMEM.

En matière de gestion, l'instruction initiale des dossiers a été confiée aux centres de gestion, aux comptables agréés ou à défaut aux armateurs eux-mêmes. Ces derniers conservent à leur niveau les pièces justificatives (contrats d'engagement maritime, factures de gazole, copie du rôle d'équipage, bulletin de salaires, etc.) et transmettent par voie électronique les éléments requis aux DDAM (période prise en compte, nom du navire, montant des frais commun, montant des coûts du gazole, etc.). Les pièces doivent pouvoir être présentées aux DDAM à leur demande.

Les modalités d'intervention de ces partenaires privés été formalisés avec la direction des affaires maritimes dans des conventions. Ces dernières prévoient notamment des frais de gestion. Ceux-ci sont versés par l'Etat via le CNASEA[15] selon les éléments fournis par la direction des affaires maritimes.

La troisième originalité est d'avoir confié le paiement du dispositif au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Jusque là, les paiements d'urgence en matière de pêche étaient généralement confiés à l'OFIMER. On note donc à cette occasion, la place majeure dans un nombre croissant de domaines occupé désormais le Centre, devenue ASP, dans le paiement de masse sur court préavis.

Il faut également noter ici que la prestation du CNASEA est rémunérée par l'Etat sur la base d'un montant forfaitaire de 80 560 €, de 230 € par fichier intégré et de 12,20 € par dossier payé et de 280 € par mois pour la restitution des dossiers de paiements. [16]

[15] 4 de l'article 3 de la convention DAM-CNASEA du 29 octobre 2008.

[16] Article 5 de la convention DAM-CNASEA du 29 octobre 2008.

IV. UN CONTROLE REDUIT A CELUI DE L'ORDONNATEUR

1. Les dispositions prises par la Direction des affaires maritimes

Le contrôle de ce dispositif est rendu complexe par le nombre très abondant des paiements, 32 298 réalisés au 2 septembre 2009. Cependant, la Direction des affaires maritimes (DAM) a pris des mesures visant à assurer ces contrôles. Ces derniers évoqués dans l'instruction du 30 mai 2008 sont explicitées dans deux instructions datées du 6 juin[17] et du 22 juillet 2008[18].

Ces textes prévoient deux types de contrôles, a priori et a posteriori. Le contrôle a priori est systématique. Il est réalisé par la sous-direction des systèmes d'information maritime (SDSI) de la DAM pour le compte des DDAM. Il s'agit d'un contrôle de cohérence portant sur la qualité du bénéficiaire, la vérification de son embarquement et la justesse du calcul de l'aide. La SDSI rend compte aux DDAM du résultat des contrôles.

Deux contrôles a posteriori sont prévus. Le premier est un contrôle de l'inspection du travail maritime sur pièce et sur place. Le second est assuré une nouvelle fois par la SDSI pour le compte des DDAM et vise à s'assurer de la cohérence entre la période embarquée génératrice de l'aide et la période taxée au titre des cotisations acquittées auprès de l'ENIM.

Il est prévu que toute irrégularité fasse l'objet d'un rapport au directeur départemental des affaires maritimes qui conduira en cas de somme indue à une décision de déchéance du préfet et un recouvrement par le CNASEA.

Enfin l'article 3.5 de l'instruction du 22 juillet 2008 donnait pour directive aux DDAM d'effectuer mensuellement une synthèse des contrôles effectués à destination de la direction des affaires maritimes. Cette synthèse devait comporter des éléments chiffrés, une évaluation du temps passé au contrôle et une appréciation générale.

Les contraintes de l'instruction ont fait que les rapporteurs n'ont pu vérifier sur place l'effectivité de ces contrôles.

Néanmoins, pour ce qui est des contrôles a posteriori, il a été demandé à la DAM de fournir un bilan des contrôles réalisés. Ce bilan, s'il s'avérait être le seul effectivement réalisé, fait apparaître des insuffisances :

- Seuls dix départements sur vingt et un ont fait l'objet d'un contrôle a posteriori ;

- Parmi les cinq départements les plus importants en montant payés, seuls deux, le Finistère et la Vendée, ont fait l'objet d'un contrôle a posteriori ;

---

[17] Instruction DAM du 6 juin 2008 relative au rôle des directions départementales des affaires maritimes dans le processus de l'attribution de l'aide sociale aux marins pêcheurs.

[18] Instruction DAM du 22 juillet 2008 relative à l'exercice du contrôle a posteriori de l'attribution de l'aide exceptionnelle aux marins pêcheurs.

- les seuls départements contrôlés de la façade méditerranéenne sont l'Aude et les Pyrénées-Orientales, classés parmi les derniers en montant payé et en nombre de bénéficiaires. En revanche, aucun contrôle n'est indiqué dans le département de l'Hérault, deuxième bénéficiaire en montant global et département concentrant l'essentiel des vingt plus gros paiements ou engagements par marin constatés au 2 septembre 2009 (sommes supérieures à 4 424 €). Il n'est pas indiqué également de contrôle pour le département des Bouches-du-Rhône, dont le montant global est certes faible mais qui présente des montants unitaires élevés ;

- Peu d'irrégularités ont été relevées. Cependant, il existe des différences notables entre les départements. Sur 162 dossiers contrôlés dans les départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, on note 12 décisions de déchéance, soit 7,4 % alors que les autres départements n'évoquent que quelques anomalies pour l'essentiel rapidement corrigées. Il faut en conclure que soit les départements concernés ont une inclinaison plus marquée vers l'irrégularité, soit les contrôles qui y sont réalisées sont plus incisifs.

Ces constats conduisent à recommander de pratiquer les contrôles a posteriori dans tous les départements et avec la même détermination.

Tableau n° 37 : Situation au 2 septembre 2009

Département	Nombre de paiements engagés	Montant engagé	Nombre de paiements	Montant payé
Finistère	10 175	3 688 994,38 €	9 335	3 618 757,45 €
Hérault	1 955	1 309 650,52 €	1 546	1 087 449,04 €
Vendée	4 006	895 086,63 €	3 628	878 749,62 €
Côtes d'Armor	2 568	889 281,36 €	2 279	868 530,46 €
Charente Maritime	3 127	798 722,61 €	2 894	791 395,75 €
Loire Atlantique	2 075	769 221,63 €	1 882	762 757,62 €
Pas de Calais	2 452	738 299,06 €	2 181	714 161,19 €
Morbihan	1 954	654 371,22 €	1 706	621 628,20 €
Calvados	1 699	613 452,20 €	1 491	598 159,66 €
Manche	2 084	612 387,30 €	1 886	588 551,59 €
Seine Maritime	956	442 157,85 €	743	371 777,72 €
Pyrénées Atlantiques	688	339 283,92 €	665	318 770,46 €
Gard	516	365 983,21 €	409	311 496,65 €
Ille et Vilaine	724	241 535,61 €	624	236 065,47 €
Gironde	705	144 427,33 €	511	122 565,73 €
Reunion	287	120 658,45 €	253	110 723,53 €
Pyrénées Orientales	82	88 445,47 €	82	88 445,47 €
Bouches du Rhône	81	109 122,12 €	67	84 021,43 €
Aude	37	68 716,91 €	37	68 716,91 €
Nord	104	28 379,91 €	78	18 577,30 €
Landes	1	77,02 €	1	77,02 €
TOTAL	**36 276**	**12 918 254,71 €**	**32 298**	**12 261 378,27 €**

Source : Agence de services et de paiement (ex-CNASEA)

Tableau n° 38 : vingt paiements ou engagements unitaires les plus importants au 2 septembre 2009

DEPT	DDAM	MARIN	DATEPAIE	MTBRUT	NET	LIB_DPT	Concat_de	Payé ?	Engagé?
34	34	19854264		9 874,77	0,00	Hérault	3419854264	non	OK
34	34	20047621		9 594,45	0,00	Hérault	3420047621	non	OK
34	34	19844251		9 314,13	0,00	Hérault	3419844251	non	OK
11	11	20006878	27/11/2008	9 269,16	9 269,16	Aude	1120006878	oui	OK
30	30	19744681		7 230,22	0,00	Gard	3019744681	non	OK
13	13	19864222		6 643,30	0,00	Bouches du R	1319864222	non	OK
13	13	19864222	10/08/2009	6 643,30	6 643,30	Bouches du R	1319864222	oui	OK
13	13	19874277	18/12/2008	5 835,32	5 835,32	Bouches du R	1319874277	oui	OK
13	13	19923270		5 831,60	0,00	Bouches du R	1319923270	non	OK
13	13	19923270	10/08/2009	5 831,60	5 831,60	Bouches du R	1319923270	oui	OK
34	34	19893536	11/09/2008	5 468,74	5 468,74	Hérault	3419893536	oui	OK
34	34	19784870	20/10/2008	5 123,62	5 123,62	Hérault	3419784870	oui	OK
30	30	19702353	20/10/2008	5 092,14	5 092,14	Gard	3019702353	oui	OK
34	34	19854264		4 934,20	0,00	Hérault	3419854264	non	OK
66	66	19922984	13/11/2008	4 889,95	4 889,95	Pyrénées Ori	6619922984	oui	OK
34	34	20047621		4 794,04	0,00	Hérault	3420047621	non	OK
11	11	19754670	10/08/2009	4 712,66	4 712,66	Aude	1119754670	oui	OK
13	13	19670535	27/11/2008	4 668,10	4 668,10	Bouches du R	1319670535	oui	OK
34	34	19844251		4 653,88	0,00	Hérault	3419844251	non	OK
34	34	19727038	20/10/2008	4 424,28	4 424,28	Hérault	3419727038	oui	OK

Source : ASP (ex-CNASEA)

2. Une absence de contrôle au CNASEA

Le Centre intègre par lots les données informatiques fournies par les DDAM dans ses instruments informatiques, consolide les droits de chaque marin et verse à ces derniers l'aide selon un rythme mensuel.

Le CNASEA, dans son rôle d'ordonnateur, ne réalise qu'un seul contrôle automatisé visant à détecter, en fonction d'un plafond prédéfini, des versements trop élevés.

L'instruction de la DAM du 6 juin 2008 faisait figurer dans la liste des contrôles a posteriori ceux du comptable du CNASEA. Le texte prenait le soin de préciser que ces contrôles s'exerçaient « *dans les conditions réglementaires de ces attributions* ». De même, la convention signée entre le directeur des affaires maritimes et le directeur général du CNASEA le 29 octobre 2008 indiquait également à son article 3 parmi les prestations à fournir par le CNASEA les contrôles du comptable. Cette mention était toujours assortie de la même précision.

Cette précision n'était pas inutile, puisqu'en vérité l'agent comptable du CNASEA ne réalise aucun contrôle. L'agence comptable paye au vu des états informatiques qui lui sont envoyés par l'ordonnateur.

L'agence justifie cette absence de contrôle par le fait que le taux obligatoire de 5 % de contrôles qui lui est imposé par voie réglementaire ne s'applique pas à chaque mesure mais à un ensemble de mesures. Elle précise ainsi l'ASE a été intégré à un ensemble qui répond lui à cette exigence des 5 %. On retrouve donc ici l'effet pervers déjà critiqué lors du contrôle du CNASEA des règles d'application du taux de contrôle. Pour éviter tout contrôle sur une mesure, il suffit de la placer dans un ensemble plus vaste répondant globalement à l'exigence réglementaire.

V. UN EFFET D'AUBAINE CORRIGE TARDIVEMENT

En septembre 2008, quatre mois après le lancement de cette mesure de six mois, la direction des affaires maritime (DAM) relevait l'existence d'un effet d'aubaine sur cette mesure.

Il est fortement probable que ceci soit la conséquence d'une critique contenue dans le paragraphe 24 de lettre de la Commission du 23 septembre 2008 relative à l'aide sociale d'urgence et adressée au ministre des affaires étrangères :

« *Aucune disposition ne plafonne le montant de l'indemnité versée par l'Etat que ce soit par rapport au salaire minimum ou un autre montant de salaire comme celui pouvant figurer par exemple dans une convention collectivité. Ainsi, dans le cas où le « net à partager » réel permet déjà de rémunérer les marins en conformité avec les règles relatives au salaire minimum ou à tout autre accord ou convention collective, l'aide de l'Etat aura pour effet d'augmenter le revenu du marin au-delà du salaire à payer par l'armateur.* »[19]

En septembre 2008, la Direction des affaires maritimes (DAM) constatait donc que 4 % des bénéficiaires avec perçu plus de 50 € par jour de mer, ce qui correspondait à 1 500 € pour 30 jours de mer, soit l'équivalent d'un SMIC terrestre net (1 005 € pour 22 jours travaillés).

La DAM considérait que ce niveau d'indemnisation, au-delà du SMIC, était de nature à susciter un effet d'aubaine ne correspondant pas à l'esprit d'une mesure destinée à soutenir les professionnels rendus les plus fragiles par le coût élevé du gazole.

La DAM constatait en septembre que seuls 4 % des bénéficiaires avaient reçu plus de 50 € par jour de mer. Il s'agit donc d'une minorité. Toutefois, au sein de ces 4 %, les disparités sont grandes. La DAM constatait qu'un professionnel avait pu toucher jusqu'à 139 € par jour de mer, soit 4 170 € pour trente jours de mer, c'est-à-dire 2,8 fois le SMIC.

Les rapporteurs de la Cour ont étudié les paiements nominatifs effectués par le CNASEA et confirment le fait que certains professionnels ont tiré un important bénéfice de la mesure. Le paiement unitaire le plus élevé au 2 septembre 2009, soit 9 269,16 €, a été réalisé le 27 novembre 2008 au profit du marin 20006878 relevant de la DDAM de l'Aude. La somme versée revient à 1 544,86 € par mois, soit 51,4 € par jour calendaire. Comme il est peu probable que ce marin ait réalisé 30 jours de mer tous les mois pendant six mois, on peut en déduire que son gain par jour de mer a été beaucoup plus important que les 50 € indiqué par la DAM comme seuil de l'effet d'aubaine.

A cette même date, l'engagement unitaire le plus élevé était de 9 874,77 € au profit du marin 19854264 relevant de la DDAM de l'Hérault. Ceci revient à 1 645,8 € par mois, soit 54,8 € par jour calendaire. Le montant par jour de mer devrait donc être beaucoup plus élevé.

---

[19] Lettre du 23 septembre 2008 C(2008)4754 final adressée au ministre des affaires étrangères.

Face à ce constat, la DAM a décidé de plafonner l'aide à hauteur de 40 € par jour de mer. Cependant, ce plafonnement ne s'appliquait qu'aux marées achevées après la publication de la circulaire instituant le plafond, le 18 novembre 2008, soit quelques jours seulement avant la fin de la mesure. La mise en place de ce plafond n'a eu donc qu'un résultat réduit sur l'effet d'aubaine.

A la date de son entrée en vigueur, le 18 novembre 2008, 10,8 M€ avait déjà été engagés. Si on rapporte cette somme à la somme engagée au 2 septembre 2009 et constatée par les rapporteurs, soit 12,9 M€, le plafond introduit porte sur 16,2 % des dépenses. Si on rapporte cette somme à la prévision de dépense finale totale de 14,1 M€, le pourcentage concerné monte à 23,4 %. En tout état de cause, les trois quarts de la dépense n'aura pas été plafonnée.

Le délai de plus de deux mois observé entre la constatation de l'effet d'aubaine par la DAM et l'introduction du plafond résulterait de la nécessité de consulter les professionnels et de faire signer les ministres compétents. Cet argument est recevable. On peut cependant noter qu'il n'avait fallu que quelques jours pour faire signer, par deux fois, ces mêmes ministres en mai 2008 pour introduire la mesure.

VI. UN MOUVEMENT DE CREDITS INJUSTIFIE

1. Une enveloppe initiale de 40 M€

Une enveloppe de 40 M€ était prévue. Elle comprenait les crédits d'intervention mais aussi les frais de gestion du CNASEA et des partenaires privés (CGPA, comptables privés, comité national des pêches,..). L'essentiel a été ouvert par le décret d'avance du 27 juin 2008[20]. Ce texte a doté le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » de 37,8 M€ d'AE et de 33,6 M€ de CP.

Le complément de 2,2 M€ d'AE et 6,4 M€ de CP ont été pris sur la réserve de précaution du programme 205. La mobilisation de cette réserve pour le financement de l'ASE a eu un impact défavorable sur les dépenses d'investissement du programme, notamment sur l'action « Sécurité et sûreté maritime ». La réalisation de projets structurant a été perturbé jusqu'en 2009. La direction des affaires maritimes indique cependant que ce mouvement n'aurait pas entraîné de reports de charges.

2. Un encaissement de 28 M€ inutile en fin d'exercice 2008

Le 2 décembre 2008, quelques semaines avant le terme de l'exercice, une somme de 28 M€ a été mise à disposition du CNASEA par la DAM. Ces crédits venaient s'ajouter aux 12 M€ déjà reçus par le Centre le 14 août 2008.

La pertinence de ce mouvement n'est pas évidente au regard des montants engagés. En effet, quelques jours auparavant le 25 novembre 2008, c'est-à-dire presque au terme de la mesure, les engagements n'étaient que de 10,8 M€. Les paiements

[20] Décret n°2008-629

réalisés étaient eux au 18 novembre 2008 de seulement 9,1 M€. La première enveloppe de 12 M€ n'avait donc pas été consommée que le Centre recevait une nouvelle enveloppe deux fois plus importante.

Ce mouvement vers l'opérateur semble avoir été motivé par le désir de « sécuriser » les crédits du programme et éviter leur annulation en fin de gestion, notamment par la loi de finances rectificatives de fin d'année. Les 28 M€ auraient dus demeurer au niveau central et contribuer à la réduction de la dépense sur l'exercice 2008. Le mouvement accroit en affichage la consommation des crédits du programme.

3. Des transferts et des remontées de crédits en 2009

Le 27 janvier 2009, une petite partie des 28 M€ encaissés en décembre 2008 étaient transférés sur d'autres mesures relevant du programme 205 et payés par le CNASEA : 0,9 M€ sur l'Allocation complémentaire de ressources (ACR) et 0,5 M€ sur l'Aide à la cessation d'activité anticipée (CAA).

Mais surtout, le gros de la somme remontait en sens contraire six mois après avoir été mis à disposition du Centre. Le 9 juillet 2009, un titre de perception de 20 M€ était émis à l'endroit du CNASEA au titre d'un trop-perçu. Le Centre payait la somme le 21 juillet 2009.

Au 12 août 2009, il restait dans les Caisses du CNASEA encore 5,8 M€ inutilisés au titre de cette mesure. Le Centre indiquait qu'il était en mesure de faire remonter encore 4 M€ au vu des prévisions de dépenses sur cette mesure.

Ce va et vient de crédits aboutit à créer en 2009 une marge de manœuvre pour le programme 205 non prévue au PLF 2009. Il conviendra de voir son emploi lors de la NEB 2009 portant sur le programme 205. En bonne logique, ces crédits devraient être annulés puisque leur objet a disparu.

4. Une mesure moins coûteuse que prévue

Au 2 septembre 2009, 12,9 M€ avaient été engagés et 12,2 M€ payés. La gestion de la mesure n'est pas close. Elle devrait l'être vraisemblablement avant le terme de cette année. La DAM indiquait que les dépenses finales seraient autour de 14,1 M€.La mesure aura donc coûté moins cher que prévu essentiellement en raison de la baisse du cours du pétrole.

VII. UNE EUROCOMPATIBILITE EN COURS D'EXAMEN

- l'aide sociale exceptionnelle (ASE) est une mesure complémentaire au Plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) destinée à compenser la hausse du gazole dans le salaire à la part des marins pêcheurs de la pêche artisanale. La mesure s'est appliquée durant six mois de mai à novembre 2008. La mesure a été bien accueillie par les professionnels. Ils pourraient demander à la voir réactivée à l'occasion. Pourtant, comme pour toute aide contre les effets du gazole, elle retarde, aux prix de conséquences environnementales néfastes, l'adaptation d'un outil de production devenue inadapté aux

nouvelles conditions du marché. En outre, il existe un doute sur son eurocompatibilité, ce qui fait courir un risque financier pour l'Etat ;

- la mesure a été mise en place dans l'urgence. L'annonce du ministre a été faite le 21 mai 2008 et la première circulaire signée le 26 mai 2008 ;

- le circuit de gestion est original : l'instruction et le contrôle ont été confiés à la direction des affaires maritimes (DAM) et non au MAAP ; des partenaires privés proches de la filière jouent, contre rémunération, un grand rôle notamment dans la préparation des dossiers envoyés aux services déconcentrés des affaires maritime ; le paiement est réalisée par le CNASEA, d'habitude peu concerné par les aides d'urgence en matière de pêche (celles-ci étaient confiées en priorité à l'OFIMER). Le CNASEA est également rémunéré par l'Etat pour assurer cette mission ;

- le contrôle de la mesure se réduit à celui de l'ordonnateur de fait, essentiellement les affaires maritimes ;

- Les contrôles a posteriori n'ont été pratiqués que sur dix départements sur vingt et un concernés. Parmi les cinq plus gros départements en montant, seuls deux ont été contrôlés. La façade méditerranéenne paraît bénéficier d'un contrôle moins intense. Les résultats des contrôles laissent apparaître peu d'irrégularité à l'exception notable de deux départements, ce qui laisse à penser que soit ces départements (64 et 40) ont une tendance plus marquée que les autres à l'irrégularité, soit que les contrôles qui y sont pratiqués avec plus d'intensité ;

- Le contrôle du CNASEA en sa qualité d'ordonnateur de droit est des plus réduits. Le contrôle de l'agence comptable du CNASEA est inexistant. On retrouve ici une illustration de l'effet négatif de l'application d'un taux de contrôle de 5 % à un ensemble de mesures et non à chaque mesure ;

- la DAM a considéré que plus de 50 € par jour de jour de mer revenait à un effet d'aubaine puisqu'il conduisait à toucher l'équivalent d'un SMIC terrestre de 1 005 € pour 22 jours travaillés. La DAM a relevé ce cas chez 4 % des bénéficiaires. On note de grandes disparités chez cette population des 4 %. Certains ont pu toucher jusqu'à 139 € par jour de mer soit 2,8 fois le SMIC terrestre. Les rapporteurs ont constaté de forts engagements ou paiements unitaires dépassant les 9 000 € pour les six mois. Cette mesure a donc été particulièrement bénéfique à certains ;

- l'effet d'aubaine a été constaté par la DAM en septembre 2008 mais le plafond introduit pour le limiter (40 € par jour) n'a été introduit que quelques jours avant la fin de la mesure le 18 novembre 2008, alors que l'essentiel des montants avait été engagés. On peut estimer que le plafonnement s'est appliqué à 16 % des montants versés. Le délai de deux mois observé entre la constatation de l'effet d'aubaine et la circulaire fixant le plafond aurait été rendu nécessaire par la nécessité de consulter les professionnels et les délais requis pour signer un texte interministériel. Sans remettre en cause cet argument, on notera qu'il n'avait fallu que quatre jours pour mettre en œuvre la mesure initiale ;

- une enveloppe de 40 M€ a été ouverte pour la mesure au profit du programme 205. L'essentiel des crédits ont été fournis par le décret d'avance du 27 juin 2008. Le reliquat a été prélevé sur la réserve de précaution du programme, ce qui a perturbé la réalisation de certains investissements selon la DAM ;

- en fin d'exercice 2008, une masse de 28 M€ a été mis à la disposition du CNASEA alors que les perspectives de dépenses au titre de la mesure ne le justifiaient pas. Il s'agissait visiblement de sécuriser les crédits en échappant aux annulations de fin

d'exercice. Le gros de la somme a ensuite été remonté au niveau central par un titre de perception en juillet 2009. Cette somme constitue une marge de manœuvre non prévue au PLF 2009 dont il conviendra de voir l'emploi lors de la NEB 2009. En bonne logique, ces crédits devraient être annulés puisqu'ils n'ont plus d'objet ;

- les derniers paiements de cette mesure devraient intervenir avant le 31 décembre 2009. Il est prévu un total de dépense de 14,1 M€ inférieur à la prévision de 40 M€ et ce en raison de la baisse des cours du pétrole.

Renvoi aux rapporteurs de la NEB de mission « écologie, développement et aménagement durable »

Mention

PARTIE VIII : L'AIDE EXCEPTIONNELLE DE 2008 POUR LA CORSE

Obs. 12

I. UNE AIDE MOTIVEE PAR DES INTEMPERIES

Une circulaire[21] de la DPMA du 28 mai 2008 met en place une aide exceptionnelle au profit des pêcheurs de Corse. Cette aide est motivée par les périodes de mauvais temps vécus par la Corse en mars et avril 2008. Ces dernières auraient eu des conséquences négatives sur la situation économique des entreprises de pêche de l'île.

L'aide exceptionnelle s'inscrit dans le cadre du règlement n° 875/2007 dit *de minimis* et n'a donc pas besoin de faire l'objet d'une déclaration à la Commission européenne.

Cette aide pourrait également être motivée, de manière non officielle, par le fait que les bénéficiaires ne sont pas éligibles au cadre général du plan de sauvetage et de restructuration (PSR) prévu par la circulaire DPMA/SDPM/C2006-9727 du 26 septembre 2006 modifiée concernant les aides au sauvetage.

On note d'ailleurs les professionnels de la pêche en Corse bénéficient chaque année depuis 2006 d'une aide s'inscrivant dans le *de minimis*, dont le montant total est de 146 000 € en 2006, 397 200 € en 2007 et 300 000 € en 2008.

II. LE RECOURS AU CNASEA

Le circuit de gestion de l'aide comprend une instruction par la DRAM de Corse, l'examen par la Commission régionale d'attribution des aides (CRAA)[22] et le paiement par le CNASEA, via sa délégation régionale de Nîmes.

On retrouve ici encore le Centre dans son nouveau rôle de payeur d'urgence en matière de pêche.

---

[21] Circulaire n°DPMA/SDPM/C2008-9616 du 28 mai 2008

[22] La CRAA est placée sous l'autorité du préfet. Elle est composée des représentants de la direction régionale des affaires maritimes et des services placés sous l'autorité du Trésorier payeur général. Elle associe à titre consultatif des représentants professionnels et les établissements financiers.

III. DES CONTROLES A MINIMA

La circulaire du 28 mai 2008 consacre son paragraphe 7 aux contrôles. Ce point est évoqué dans des termes très généraux.

« *Outre les contrôles a priori réalisées au moment de l'instruction des demandes, des contrôles a posteriori des dossiers individuels seront effectués par les administrations régionales et nationales compétentes. Ils porteront sur l'éligibilité des bénéficiaires.*

L'exécution de ces mesures exceptionnelles peut, en outre, faire l'objet de contrôles effectués, selon les modalités qui leur sont propres, par les corps de contrôle de l'Etat chargés de vérifier l'affectation des aides publiques.

Pour ce faire et après décision et financement des mesures d'aide sus-citées, les pièces justificatives doivent être conservées par les bénéficiaires pendant les trois années suivant la fin de la dernière mesure concernée. »

Les contrôles *a priori* évoqués par la circulaire paraissent effectifs. Il a été constaté que la DRAM de Corse s'est notamment attachée à vérifier le respect du plafond de 30 000 € du *de minimis*. Un tableau de contrôle sur ce point a été présenté aux rapporteurs. Ce tableau laisse apparaître que le plafond n'a été atteint par aucun bénéficiaire.

Au titre des contrôles a priori évoqués par la circulaire, il semble également que le CNASEA ait effectivement procédé au contrôle de mise en paiement classique, dénommé « *contrôle de premier rang* » selon sa terminologie propre[23] et qui consiste en réalité essentiellement à quelques contrôles de cohérence.

En revanche, les contrôles *a posteriori* également évoqués n'ont pas été pratiqués. La DRAM de Corse n'en a indiqué aucun à son niveau. Il en est de même pour la délégation régionale de Nîmes du CNASEA.

Le contrôle de l'agent comptable du CNASEA sur cette mesure a été nul. Selon une pratique déjà critiquée par la Cour et évoquée au sujet de l'aide sociale d'urgence dans ce même rapport, cette mesure a été intégrée dans un ensemble plus vaste auquel a été appliqué le taux de contrôle réglementaire de 5 %. Ainsi, les 164 dossiers de paiement de la mesure « Corse » ont été insérés dans un ensemble « pêche » de 4 705 dossiers. L'agence a pratiqué un contrôle par sondage sur ces 4 705 dossiers. Aucun des 164 dossiers relatifs à la mesure n'a été sélectionné.

Tout ceci permet de conclure que le contrôle de cette mesure a été réduit au strict miminimum.

[23] Cohérence de l'identité du bénéficiaire entre le formulaire d'attribution et le RIB, cohérence entre le montant de l'engagement comptable et celui de l'aide attribuée, validité des demandes d'aide et des décisions d'attribution (demande signée du bénéficiaire, décision signée du représentant de l'Etat).

IV. UN « SAUPOUDRAGE »

La circulaire du 28 mai 2008 indiquait dans son paragraphe 3.2 traitant de l'examen des dossiers par la CRAA :

« *L'examen des dossiers ne doit pas conduire à un octroi systématique qui réduirait la portée et l'efficacité de la mesure.* »

Cette directive n'a pas été suivie en pratique. En réalité, la DRAM a appliqué de manière systématique à tous les demandeurs le barème fixé par l'annexe 3 de la circulaire du 28 mai 2008. Elle l'a fait cependant de manière suffisamment souple de manière à ce que l'intégralité de l'enveloppe, à l'euro près, soit consommée.

Ainsi, sur un total de 168 dossiers déposés, seuls quatre ont été écartés : M. Franck Colonna, dont l'entreprise n'était pas active pendant la période indemnisée, M. Christophe Paoli qui ne disposait pas d'une licence de pêche sur la période indemnisée et MM. François Sanna et Pierre Preziosi pour des motifs inconnus. Les 164 autres dossiers ont été acceptés pour un total de dépense de 300 000 €, soit une moyenne de 1 829 € par bénéficiaire.

V. DES DOSSIERS DE PAIEMENT PARSEMES D'INSUFFISANCES

A. ELEMENTS GENERAUX

Il faut préciser de manière liminaire que la pratique de la pêche est subordonnée en Corse à l'octroi d'une licence annuelle attribuée par le Préfet[24] et que l'exercice de la pêche au corail nécessite une autorisation annuelle spécifique[25].

Afin de comprendre les éléments d'analyse ci-dessous, le barème de l'aide fixée par la circulaire est fourni. Il existe d'abord un socle de 1 500 € attribuable « dès lors que l'examen du dossier fait apparaître que l'entreprise de pêche corse se trouve dans la nécessité de bénéficier d'une aide exceptionnelle pour faire face à la baisse du chiffre d'affaire ou des revenus, au regard de justificatifs fiscaux (déclaration au régime micro bic, déclaration fiscale des revenus des années 2005 et 2006 …) et dans le respect de l'enveloppe financière maximale (…) »

A ce socle, le texte ajoute des majorations possibles :

---

[24] L'arrêté du 14 juin 1991 portant création d'un régime de licences pour la pêche professionnelle dans les eaux autour de la Corse subordonne l'exercice de la pêche professionnelle à la détention d'une licence attribuée annuellement à un armateur pour un navire déterminé. Les licences 2007 ont été attribuées le 19 avril 2007 par décision du préfet de Corse[24], celles de 2008, le 17 avril 2008[24].

[25] Cette dernière est prévue par l'arrêté ministériel du 6 juillet 2006 et les arrêtés préfectoraux n° 06-0358 et 06 – 0359 du 13 juillet 2006.

Le navire a compté au moins deux membres d'équipage embarqués pendant au moins 4 mois en 2007 : + 500 € à compter du 2ème membre et + 250 € pour chacun des suivants ;

La diminution du chiffre d'affaires est supérieure à 20 % : + 200 € ;

La zone de pêche se situe à une distance importante : jusqu'à + 400 € ;

Autres raisons : fort endettement, jeune pêcheur, baisse du prix de vente de certaines espèces ciblées, difficulté ponctuelle : + 100 à + 500 €.

B. CONTROLES EFFECTUES

Douze dossiers de paiement ont été sélectionnés par les rapporteurs pour être examinés dans les locaux du CNASEA. On note des anomalies de gravité différente sur onze dossiers. Au minimum, trois sont inéligibles.

1. M. Jean-François CERVASIO

La circulaire impose dans son 5.3 que la DRAM Corse transmette l'original du RIB du bénéficiaire au CNASEA. Le dossier de paiement n'en contient qu'une copie.

La circulaire du 29 mai 2008 fixe comme condition d'éligibilité dans son paragraphe 2 que l'entreprise bénéficiaire soit constituée en entreprise individuelle ou en société de pêche. Le dossier ne présente ni numéro de SIREN ni SIRET.

Il a été demandé à la DRAM de Corse d'indiquer les références de la personne morale (entreprise individuelle ou société) au titre de laquelle l'aide avait été touchée. La réponse a été la suivante :

« *En ce qui concerne la question 8, je peux juste préciser qu'il n'existe en Corse au plan juridique, que très peu de personnes morales et que toutes les personnes physiques ne disposent pas de n° SIRET* »[26].

A ce titre, le bénéficiaire est donc **inéligible** selon les termes de la circulaire.

Au-delà, il apparaît que cette situation est en infraction avec l'article 14 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines et son décret d'application n° 98-406 du 22 mai 1998 relatif au délai d'immatriculation des pêcheurs professionnels au registre du commerce et des sociétés.

L'article 14 de la loi n° 97-1051 considère en effet comme commerciale « *toute activité de pêche maritime pratiquée à titre professionnel, à bord d'un navire en vue de la commercialisation des produits.* » et le décret du 22 mai 1998 fixe le 31 décembre 1999 comme limite pour l'immatriculation des pêcheurs professionnels au registre du commerce et des sociétés.

[26] Mail du 19 juin 2009 adressé aux rapporteurs.

2. M. Jean-Dominique PERETTI

Le formulaire d'évaluation des pertes de chiffres d'affaires à joindre à la demande de paiement contient un tableau où le demandeur doit indiquer le nombre de jours de cotisation au rôle, le nombre de jours de sortie, les quantités pêchées et le chiffre d'affaires pour les années 2006 à 2007. L'imprimé indique en gras que ce tableau doit être complété obligatoirement. Il sert en effet à apprécier la nécessité ou pas du versement de base de 1 500 €. Il sert également à apprécier si le critère de « *diminution supérieur à 20 % du CA* » est rempli et permet d'octroyer la majoration de 200 €. Ce dernier point est explicitement précisé dans une note de la DRAM. Le bénéficiaire n'a pas rempli ce tableau. Ceci n'empêche pas le versement des 1 500 € de base ainsi qu'une majoration de 200 € pour « *importante diminution du chiffres d'affaire.* »

L'aide du bénéficiaire est également majoré de 500 €. Le tableau joint au procès-verbal de la CRAA ne permet pas d'en connaître la raison.

3. M. Joseph GARBANI

Le dossier de paiement ne fait référence à aucune entreprise individuelle ni société. Les rapporteurs ont néanmoins pu constater l'existence d'une telle structure sur la base de données Score Décision disponible à la Cour.

Le tableau « *données annuelles* » « *à remplir obligatoirement* » déjà mentionné est incomplet en 2007 et vierge en 2008.

Le dossier ne contient qu'une copie de RIB et non un original comme requis.

4. M. Nicolas SALVINI

Le dossier de paiement ne fait référence à aucune entreprise individuelle ni société. Les rapporteurs ont néanmoins pu constater l'existence d'une telle structure sur la base Score Décision.

Le tableau « *répartition des quantités pêchées en moyenne sur une année* » du formulaire d'évaluation des pertes de chiffres d'affaires n'a pas été rempli par le demandeur

Le dossier indique certes une baisse du chiffre d'affaires de l'entreprise en 2007 (passage de 26 000 € à 24 000 €) mais indique une hausse en 2008 à 28 600 €. Il est difficile de délivrer une aide destinée à contrebalancer des difficultés subies en 2008 alors que le bénéficiaire fait état d'une hausse de son activité pour cette même année.

Le bénéficiaire bénéficie au final d'une aide de 2 000 €. Elle doit vraisemblablement se décomposer en une aide de base de 1 500 € et une majoration de 500 €. La ventilation et les raisons de la majoration sont inconnues puisque le tableau joint au procès-verbal de la troisième CRAA ne les détaille pas.

5. M. René CACCAVELLI

Le dossier de paiement ne fait référence à aucune entreprise individuelle ni société. Les rapporteurs ont néanmoins pu constater son existence sur la base Score Décision.

Le tableau « *données annuelles* » « *à remplir obligatoirement* » déjà mentionné est vierge en 2006 et 2007. L'intéressé indique qu'à cette date il était « *marin* » et donc « *non concerné* ». Il parait difficile d'apprécier une baisse du chiffre d'affaires sur un seul exercice.

6. M. Michel SERRERI

La circulaire du 29 mai 2008 fixe comme condition d'éligibilité dans son paragraphe 2 que l'entreprise bénéficiaire soit constituée en entreprise individuelle ou en société de pêche. Le dossier ne présente ni numéro de SIREN ni SIRET. L'intéressé est inconnu de la base de données Score Décision. La DRAM, sollicitée, ne peut fournir la référence demandée et reconnaît en creux l'absence de personne morale. Le bénéficiaire est donc **inéligible** selon les termes de la circulaire.

Le bénéficiaire indique un chiffre d'affaires prévisionnel de 12 300 € pour 2008 avec un volume de 2 400 kg de poissons. Il n'est pas aisé de comprendre comment le bénéficiaire peut afficher ces données sachant qu'il ne bénéficie pas de licence de pêche en 2008 et qu'il n'est pas indiqué par la DRAM Corse comme exerçant sur le navire d'un autre armateur en disposant.

On notera que les dossiers de deux autres demandeurs avaient eux été écartés car ces derniers ne disposaient pas d'une licence de pêche pendant la période indemnisée. En l'état, aucun élément ne justifie que le traitement plus favorable reçu par le dossier de M. Michel SERRERI.

7. M. Rémi OREILLE

Le bénéficiaire déclare partager son activité de pêche à parité entre l'oursin et le corail. Il déclare une pêche moyenne de 5 000 douzaines d'oursins par an. Pourtant, il ne dispose que d'une licence de pêche pour le corail. Son activité de pêche à l'oursin ne semble donc pas avoir été autorisée.

Le CA de l'entreprise est en hausse continu depuis 2006 (46 720 € en 2006, 49 685 € en 2007 et 54 000 € en 2008). Pourtant, le bénéficiaire est considéré comme en difficulté et reçoit une aide.

Le bénéficiaire touche une majoration de 500 € motivé par le fait d'avoir un membre d'équipage embarqué. Sur sa déclaration, il indique pourtant être seul à bord.

8. M. Mario DA ROSA

Le tableau « *données annuelles* » « *à remplir obligatoirement* » déjà mentionné est vierge. L'appréciation de la perte de chiffre d'affaires en 2006, 2007 et 2008 est donc rendue difficile. Il est précisé que le bénéficiaire indique écouler sa pêche en

totalité en vente directe aux particuliers, ce qui réduit la capacité à contrôler la véracité de ses déclarations en matière de chiffres d'affaires.

9. M. Jean-Pierre CARDUCCI

Le tableau « *données annuelles* » « *à remplir obligatoirement* » déjà mentionné n'est rempli qu'en 2007 et de manière incomplète. La baisse de CA subi par le bénéficiaire est dans ces conditions difficile à apprécier.

Le bénéficiaire se voit en outre octroyer une majoration de 200 € pour « *diminution importante du chiffre d'affaires* » décidée au vu des données de ce tableau incomplet.

Le dossier de paiement ne contient qu'une copie de RIB et non l'original comme requis.

10. M. Claude DI DOMENICO

La circulaire du 29 mai 2008 fixe comme condition d'éligibilité dans son paragraphe 2 que l'entreprise bénéficiaire soit constituée en entreprise individuelle ou en société de pêche. Le dossier ne présente ni numéro de SIREN ni SIRET. L'intéressé est inconnu des bases de la base de donnée Score Décision. La DRAM, sollicitée, ne peut fournir la référence demandée et reconnaît en creux l'absence de personne morale. Le bénéficiaire est donc **inéligible** selon les termes de la circulaire.

Le CA de l'entreprise est en hausse continu depuis 2006 (65 600 € en 2006, 76 170 € en 2007 et 90 000 € en 2008). Pourtant, le bénéficiaire est considéré comme en difficulté et reçoit une aide.

11. M. Pierre, Jules, Marius POGGI

Le nom figurant sur le RIB diffère de celui figurant sur la pièce d'identité. Le RIB indique « *Marien POGGI* » et la carte d'identité « *Pierre, Jules, Marius POGGI* ».

Il est à noter que le bénéficiaire apparaît avec des identités divergentes sur d'autres documents. Sur la demande d'aide de l'intéressé figure « *Pierre, Jules, Marien POGGI* », sur la décision d'octroi de la licence de pêche au corail « *Marien POGGI* », sur la raison sociale de son entreprise « *Marien, Pierre, Jules POGGI* ».

Ces divergences aurait dû conduire à s'assurer de la bonne identité du bénéficiaire.

- une circulaire de 2008 de la DPMA a mis en place une aide exceptionnelle de 300 000 € au bénéfice des pêcheurs de Corse. Cette aide, s'inscrivant dans le de minimis, est motivée par une période d'intempérie. Elle peut s'expliquer aussi par le fait que ses bénéficiaires potentiels n'étaient pas concernés par le plan de sauvetage et de restructuration mis en place en 2006. On observe d'ailleurs que les pêcheurs de Corse bénéficient chaque année depuis 2006 d'une aide s'inscrivant dans le de minimis : 146 000 € en 2006, 397 000 € en 2007 et donc 300 000 € en 2008 ;

- cette aide a été confiée au CNASEA. Elle conforte son nouveau rôle de payeur d'urgence en matière de pêche ;

- les contrôles ont été faits a minima. Seuls les contrôles a priori de la DRAM de Corse sont effectifs. Les contrôles a posteriori de l'ordonnateur ne sont pas faits. L'agence comptable du CNASEA n'a contrôlé aucun dossier, se retranchant une nouvelle fois selon la règle d'un taux de 5 % applicable à un ensemble de mesures et non à chacune ;

- contrairement aux termes de la circulaire, l'aide a fait l'objet d'un saupoudrage entre tous les demandeurs. Seuls quatre dossiers sur 166 ont été écartés. Le barème précis fixé par la circulaire a été appliqué avec souplesse puisque l'enveloppe de 300 000 € a été consommée à l'euro près ;

- sur un échantillon de douze dossiers sélectionnés par hasard, les rapporteurs de la Cour ont décelé des anomalies chez onze d'entre eux. Trois sont nettement inéligibles.

Mention

Renvoi aux rapporteurs du prochain contrôle des comptes de l'ASP

PARTIE IX : L'OSTREICULTURE

Obs. 13

I. GENERALITES SUR L'OSTREICULTURE

A. RAPPEL DES CONDITIONS DE PRODUCTION

1. L'élevage des huîtres

Inventé en Chine et pratiqué en Europe dès l'époque romaine, il commence par la capture ou la production des larves. La rencontre des gamètes s'effectue en effet dans les eaux marines où les huîtres ont libéré leur laitance. Les conditions de salinité et de température nécessaires se rencontrent en France notamment dans le bassin d'Arcachon et les pertuis charentais, qui sont les deux principales zones de reproduction. A la fin de l'été, au moment où les individus, jusqu'alors mêlés aux eaux, commencent à grossir et se fixent sur le premier support rencontré, la captation des larves s'effectue en immergeant des tuiles enduites de chaux, des « coupelles » enfilées sur une tige, ou d'autres objets. Les futures huîtres, de la taille d'une épingle, sont grattées et rassemblées. Ce naissain, dont les différentes tailles sont codifiées, va être ensuite élevé, soit sur les lieux de sa captation, soit sur d'autres sites.

Des travaux de recherche effectués par l'Ifremer ont aussi permis à une production artificielle de naissain de se développer, tout au long de l'année et non seulement en été, dans des écloseries dont l'activité n'est pas exempte de polémique. Au moment de la mortalité de 2008, certains éleveurs les ont accusées d'être à l'origine de la contamination. Ces écloseries produisent aussi des huîtres triploïdes (avec trois exemplaires de chaque chromosome, au lieu de deux naturellement), analogues à des hybrides : inaptes à se reproduire, elles peuvent être consommées toutes l'année, sans les inconvénients de la présence de laitance en été et de l'amaigrissement qui suit la libération de celle-ci dans les eaux. Leur croissance est aussi plus rapide, car elles ne s'épuisent pas à se reproduire.

Dans les régions de reproduction, la plupart des éleveurs captent le naissain et l'élèvent ensuite. La vente du naissain excédentaire aux éleveurs d'autres régions moins riches en naissain représente une part importante de leurs revenus. L'élevage des huîtres s'effectue selon des techniques variées. La plus fréquente consiste à les regrouper dans des « poches » d'environ un mètre de long et 60 cm de large, posées sur des tables alignées. L'élevage à même le sol se pratique aussi, tant dans l'estran qu'en pleine mer, tandis qu'en Méditerranée les huîtres sont fixées à des cordes suspendues à des tables. Selon la richesse en plancton des eaux, il faut deux à quatre ans pour qu'une huître

arrive à la taille adulte, période durant laquelle l'ostréiculteur doit effectuer plusieurs manipulations : tri et élimination des animaux morts, dédoublement de poches dont les individus ont grossi, « bain chaud » pour éliminer les moules et autres coquillages qui se fixent sur la poche, changement de parcs en fonction de leurs caractéristiques.

La grande majorité des zones d'élevage se situent sur le domaine public maritime, dans des zones qui se découvrent à marée basse. La production dans des zones immergées en permanence est possible, et sans doute appelée à se développer. Dans les pertuis charentais, les huîtres séjournent avant leur commercialisation dans d'anciens marais salants aménagés en bassins approvisionnés en eau de mer, appelés claires, où elles grossissent et s'affinent, devenant selon la durée des « fines » ou des « spéciales » de claires.

Entre les différents stades, les cessions entre ostréiculteurs sont fréquentes, au sein d'un bassin et entre les bassins. Une huître peut avoir été captée à Arcachon, avoir grandi en Bretagne puis été affinée en Charente-Maritime.

La quasi-totalité de la production correspond à l'espèce *crassostreas gigas*, d'origine japonaise, et introduite dans les années 70 à la suite d'une mortalité qui avait éliminé l'espèce « portugaise » (elle-même arrivée sur nos côtes au XVIIIème siècle sur la coque d'un navire), ainsi que la plupart des huîtres plates : la production de ces dernières est désormais résiduelle.

2. La contrainte sanitaire

Il convient de rappeler, pour prendre la mesure des risques qui caractérisent l'activité ostréicole, qu'elle est un élevage où l'éleveur, qui ne possède pas ses champs, ne maîtrise pas les conditions d'environnement (température, salinité, courants, tempêtes, pollutions, germes pathogènes…), ne peut mettre en œuvre aucun traitement, et doit néanmoins livrer un produit naturel, qui est consommé non seulement frais, mais vivant. L'activité conchylicole est donc fortement dépendante de la qualité des eaux.

La surveillance sanitaire de la production constitue un enjeu majeur compte tenu de ces caractéristiques et des conséquences potentielles des empoisonnements. L'Ifremer joue un rôle clé à plusieurs niveaux. En premier lieu, ses activités de recherche concernent aussi bien les techniques de reproduction et de production que les multiples facteurs de la qualité sanitaire. En second lieu, ses laboratoires assurent une surveillance constante de la production et des pathologies, dans le cadre du « Repamo » (Réseau pathologie des mollusques), ainsi que les analyses sanitaires. Deux autres réseaux « Remora » (Réseau mollusque des rendements aquacoles), basés sur un certain nombre de lieux d'observation, permettent un suivi de la croissance et de la production, en la liant aux conditions externes (température, salinité, phytoplancton…).

Le contrôle de la Cour s'est effectué dans le contexte d'une forte tension dans le bassin d'Arcachon, autour des tests effectués par l'Ifremer. Le « test de la souris », qui consiste à injecter des cellules d'huîtres dans le foie d'une souris, et qui a servi de base aux interdictions s'accompagne d'une observation des germes et virus présents dans les animaux échantillonnés. A plusieurs reprises, ces dernières années, ceux-ci étaient absents alors que les souris décédaient. Nombre de professionnels ont de ce fait récusé le test, et pour certains enfreint les interdictions de commercialisation. Lors de celle de septembre 2009, des manifestants ont brûlé des palettes devant le laboratoire, ce qui a

conduit les techniciens de l'Ifremer à user du droit de retrait prévu par le code du travail et refuser d'effectuer les analyses. Celles-ci ont dû être menées dans une autre région. A la suite d'une réunion avec le ministre de l'agriculture a été entamée l'étude d'autres types de tests voués à remplacer celui de la souris. La question n'est pas de la compétence de la Cour, mais on ne peut qu'observer que de nouveaux tests ne sauraient dispenser de comprendre les facteurs de la mort des souris observée avec le test actuel.

3. Production et économie

La production française est stable aux alentours de 110 000 à 115 000 tonnes par an, soit un chiffre d'affaires estimé en 2006 par le ministère de l'agriculture à xxx M€ et un solde commercial de +15,3 M€. Ce service recense 3 244 entreprises employant en moyenne 3 personnes et une superficie exploitée de 18 191 hectares. Ces chiffres n'incluent pas la production d'huîtres perlières, activité d'un poids important dans l'économie de la Polynésie française, qui n'a pas été étudiée par les rapporteurs.

Selon la FAO (Organisation pour l'agriculture et l'alimentation) la production mondiale de *crassostreas gigas* s'est élevée en 2003 à 4,38 millions de tonnes, pour une valeur de 3,69 Mds de dollars, dépassant toutes les autres espèces de poissons, mollusques ou crustacés. Elle s'est réalisée, pour 84% en Chine, les principaux autres producteurs étant le Japon (261 000 tonnes), la Corée (238 000 tonnes), la France (115 000 tonnes) et les Etats-Unis (43 000 tonnes). Cette production mondiale s'élevait à 156 000 tonnes en 1950, 437 000 tonnes en 1970 et 1,2 million de tonnes en 1990. La France n'a donc pas participé à ce « boom de l'huître », et est donc passée en 60 ans de plus de la moitié à 10%, puis à moins de 3% de la production mondiale.

Les structures professionnelles, régies par la loi du 2 mai 1991, comprennent un Comité national de la conchyliculture, sept sections régionales et, au niveau des bassins de production, des sections locales. Le comité national est reconnu au titre du code rural français comme une interprofession de type agricole, mais non par la commission européenne.

La consommation d'huîtres en France connaît une forte saisonnalité, environ la moitié des ventes étant effectuée lors des fêtes de fin d'année. Des courants d'exportation existent principalement vers la Suisse et l'Italie. La tradition de consommer des huîtres crues reste néanmoins une spécificité française. Le problème de leur ouverture demeure un obstacle, jusqu'à présent non résolu, au développement du marché, et pourrait même à l'avenir causer son déclin. Développer une commercialisation sous forme de plats cuisinés déjà préparés – beignets, consommés… est un des défis du secteur.

Mieux que la pêche en mer, l'ostréiculture a su garder une certaine main sur la commercialisation de ses produits. 25% des ventes sont effectuées par les ostréiculteurs eux-mêmes, la forme la plus fréquente étant la présence sur les marchés, dans un rayon qui peut dépasser 200 km autour de la zone de production. Le circuit court des restaurants et des poissonniers représente 15% des ventes. Le chiffre d'affaires des producteurs d'huîtres représente donc une part plus grande que pour le poisson de la dépense finale du consommateur.

La conchyliculture est éligible au Fonds européen de la pêche, avec un article 29 spécifique, et une présence possible sur d'autres articles (équipement des ports, mesures

sanitaires…). L'objectif qui figure dans le plan stratégique est l'augmentation de 5% en 2010 et 10% en 2013 de la production et la stabilisation du nombre d'entreprises.

Les rappels effectués ci-dessus se justifient par les enjeux économiques de l'ostréiculture. Son chiffre d'affaires – 243 M€ - représente environ 25% du chiffre d'affaires de la pêche et de l'aquaculture françaises.

II. LES REDEVANCES DOMANIALES

A. LA GESTION DES REDEVANCES DOMANIALES

Sergius Orata, précurseur de l'ostréiculture au début du 1er siècle avant J.C. fut poursuivi pour ses occupations abusives du rivage. La définition française du domaine public maritime, telle que consacrée par Colbert, a obligé à établir un régime d'occupation pour les élevages d'huîtres. Elle figure dans le décret du 10 mai 1862, qui par ailleurs autorisait la pêche des huîtres de septembre à avril (les mois en « r »), puis dans celui du 21 décembre 1915. C'est aujourd'hui le décret n°83-228 du 22 mars qui fixe le cadre réglementaire, tant pour les conditions d'exercice de l'activité d'aquaculteur que pour l'occupation du domaine public que cette activité nécessite fréquemment.

La gestion de ces redevances a été examinée par les rapporteurs à Arcachon, où 425 concessionnaires se partagent 3 600 parcelles (ils étaient 1739 en1911). La tenue du cadastre est le premier défi, sur des zones en partie immergées aux contours évolutifs. Elle est assurée par le service des cultures marines et de l'environnement de la direction départementale des affaires maritimes d'Arcachon, à l'aide d'un système informatique d'information géographique qui permet d'associer à chaque parcelle des données relatives à son occupation, au type de production, aux travaux réalisés, à l'économie, etc. La direction départementale gère l'ensemble des procédures d'autorisation, d'attribution et de transfert des parcelles et c'est elle qui assure la liquidation des redevances domaniales.

La liste des redevables et les montants sont transmis à la trésorerie générale de Gironde, qui émet les factures et assure leur recouvrement. Cette émission, effectuée à la mi-mai pour un paiement à la fin de juin, concernait, en 2009, 452 redevables pour 208 289 €. Les factures détaillent les parcelles et distinguent pour chacune la nature (par exemple : élevage à plat en terrain découvrant, élevage sur bouchot, cage à poissons….) et l'espèce cultivée. En effet, l'arrêté 28 décembre 1983 modifié, pris en application de l'article 2 du décret du 22 mars 1983, différencie les tarifs en fonction de ces catégories. Par exemple, pour un site de captage en terrain découvrant, le tarif est de 1,85 € par are pour les huîtres et 0,71 € par are pour les moules ; pour les sites de dépôt, il est aussi de 1,85 € par are à plat en terrain découvrant; les terre-pleins et les bâtiments ont également un tarif propre.

Trois observations peuvent être émises à propos de ce dispositif. La première est que le calendrier d'émission et de recouvrement n'est pas conforme à l'arrêté du 28 décembre 1983, qui a prévu qu'elle est exigible le 1er janvier et payable jusqu'au 30 avril.

La deuxième porte sur son coût d'administration. Il est difficile à estimer à la DDAM, où la liquidation n'est pas la seule occupation de l'équipe de 5 personnes du service des cultures marines, et où la tenue du cadastre est évidemment loin d'avoir ce seul objet. A la trésorerie générale de Gironde, le chef du service considère la charge de travail importante, d'une part, en raison de la complexité et la minutie des contrôles préalables à effectuer, car les factures comportent en moyenne une dizaine de ligne correspondant aux diverses sortes de parcelles ou aux espèces cultivées, d'autre part, parce que le faible montant des factures ne facilite pas leur recouvrement : plus de 90% de celles-ci s'élèvent à moins de 1 000 €.

La seconde et principale observation porte sur la faiblesse des taux pratiqués. Dans une lettre du 10 août 2005 au ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, acceptait une exonération des redevances pour le bassin d'Arcachon, à la suite de l'interdiction de commercialisation du printemps pour raisons sanitaires, mais faisait remarquer que les taux n'avaient pas varié depuis plus de quinze ans. La situation est inchangée à la date du présent rapport. Les 208 289 € de titres émis en 2009 en Gironde sont à comparer à un chiffre d'affaires de l'ostréiculture du bassin d'Arcachon estimé à 40 M€ dans une note de la DDAM de Gironde. L'examen de dossiers d'aides individuelles en Gironde et en Bretagne a permis le même constat, illustré par les cas suivants.

Tableau n° 39 :

Entreprise – département	Chiffre d'affaires		Redevances		
	Année	Montant (€)	Année	Montant (€)	en % du CA
Druart-Badets – 33	2004	713 887	2005	4610	0,65%
Huîtres Louton – 33	2007-2008	510 682	2008	1751	0,34%
Creuses de Cancales SCEO – 35	2007-2008	262 516	2008	1713	0,65%
Daniel Sébastien – 35	2007-2008	366 751	2008	1815	0,49%
Huîtres de France EARL - 33	2007-2008	511 807	2008	3190	0,62%

[2]

Une occupation du domaine public qui s'assimile à celle du sol pour l'agriculture représente donc de 0,3% à 0,65% du chiffre d'affaires des entreprises concernées. Si certaines, à Arcachon en particulier, souffrent fortement des crises successives, les éléments financiers des dossiers d'indemnisation ont permis aux rapporteurs de constater qu'il en subsiste qui sont florissantes.

M. Copé n'a pas été entendu. L'arrêté le plus récent fixant les redevances que nous avons retrouvé date du 14 juillet 1989 (JO du 17 août). Il a toutefois été complété le 7 août 2007 par un arrêté qui a instauré un taux pour la culture de salicorne : 0,20 € par are, soit 20 € l'hectare.

Bien que le contexte des crises de mortalité soit peu propice à un relèvement drastique de ces redevances, il n'en serait pas moins justifié.

B. L'EXONERATION DES REDEVANCES DOMANIALES

L'exonération des redevances domaniales est une des figures obligées des plans d'aide à l'ostréiculture. Elle figure dans chaque train de mesure, que ce soit pour le seul bassin d'Arcachon (1999, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008 et 2009) ou pour la France entière (2008, 2009).

Une fois décidées, les mesures d'exonération sont confirmées à la fois dans la circulaire adressée par la DPMA aux préfets et dans une note du chef du service France-Domaine aux Trésoriers payeurs généraux. Celle du 27 août 2008, par exemple, précise que la mesure concerne les seuls éleveurs de naissains ou de juvéniles identifiés par les commissions départementales dont la circulaire de la DPMA prévoit la mise en place, et précise les codes d'espèces correspondant aux cultures sinistrées.

L'article 4 de l'arrêté du 22 décembre 1983, qui fut le premier pris en application du décret du 22 mars 1983, prévoit, « en cas de circonstances dommageables exceptionnelles donnant lieu à intervention financière de l'Etat », la possibilité de réduire les redevances de 50%, et, « en cas de dommages entraînant une interruption totale d'activité », de dépasser ce seuil, sans toutefois dépasser 90% du montant de la redevance. L'arrêté précise aussi que la décision de réduction ne peut porter sur une période supérieure à un an et qu'elle ne peut donner lieu à aucun remboursement de redevance.

Au vu de ces données, la mise en œuvre de l'exonération appelle dès lors de nombreuses observations.

- Elles engendrent un travail important dans les services de la trésorerie générale, qui doivent repérer dans les factures individuelles les lignes qui correspondent à des parcelles où sont cultivées les espèces indemnisables, puis totaliser leur valeur pour la retrancher du total de la facture. Le chef du service à la trésorerie générale de Gironde estime que la gestion de l'exonération de 2008 a représenté 45 jours ouvré de travail, qu'il valorise à 5 300 € sur la base d'un coût mensuel de 2 500 €.

- Lorsque la décision d'exonération survient après son paiement par les concessionnaires, ce qui a été le cas en 2008, les sommes sont reversées aux ostréiculteurs, ce qui entraîne une charge supplémentaire : recueil des coordonnées bancaires, émission des virements, traitement des cas particuliers, tels que les transmissions d'entreprise ou les changements de titulaire de la concession.

- Ces reversements de redevances sont contraires à l'article 4 de l'arrêté du 22 décembre 1983, toujours en vigueur. La note du 27 août 2008 signée par le chef du service France Domaine demandait certes aux TPG de procéder, « soit au remboursement des redevances acquittées, soit à l'annulation des titres de perception pris en charge ». Mais, elle ne constitue pas une base juridique du même niveau que l'arrêté ministériel publié au JO. Préalablement à cette note, les exonérations donnent lieu à une lettre signée du Ministre chargé du budget. La question se pose de savoir si cette lettre constitue une instruction expresse de ne pas respecter l'arrêté du 22 décembre 1983. Si la réponse était négative,

alors se poserait la question d'engager la responsabilité du Trésorier payeur général de Gironde en raison des remboursements effectués.

- L'exonération ou les remboursements ont été effectués à hauteur de 100% des redevances, là aussi contrairement à l'arrêté. Tant la lettre ministérielle que la note précitées, qui ordonnent l'exonération des redevances sans mentionner aucune quote-part, peuvent être considérées comme des instructions données aux services dans ce sens, mais la même remarque qu'au paragraphe précédent s'applique : la part des annulations de titre de recettes ou des remboursements effectués qui excède 50% ou 90%, selon les cas, du montant des redevances, pourrait engager la responsabilité du Trésorier payeur général.

- Des exonérations ayant été appliquées, pour le bassin d'Arcachon, en 2002, 2003, 2005, 2006, 2008 et 2009, l'article 4 de l'arrêté qui interdit les exonérations de plus d'un an a aussi été violé sur ce point, et les remboursements effectués en 2003, 2006 et 2009 pourraient eux aussi engager la responsabilité du Trésorier payeur général.

- Bien que les circulaires de la DPMA et de France Domaine invitent à un examen des demandes au cas par cas, les exonérations sont accordées à la quasi-totalité des demandeurs. Jointe au faible montant des redevances, cette absence de sélectivité fait douter de l'utilité économique réelle de la mesure d'exonération.

- Le procès-verbal de la réunion du 1er décembre 2008 de la commission départementale d'indemnisation des mortalités ostréicoles contient le paragraphe suivant : « il avait été convenu lors de la précédente réunion de la commission que les dossiers éligibles au FNGCA bénéficieraient de fait de l'exonération des redevances domaniales. Ce principe est confirmé y compris pour les dossiers ne mentionnant pas expressément cette demande. La liste des 208 bénéficiaires sera transmise à la TG dans les meilleurs délais ». L'exonération a donc été étendue à des personnes qui ne l'avaient pas sollicitée ; il a été indiqué aux rapporteurs que tel était le souhait du sous-préfet d'Arcachon, président de cette commission.

Mesures apparemment anodine, décidée facilement parce que peu coûteuses, les exonérations jouent sûrement un rôle psychologique réel lors des crises, en rendant concrète une solidarité de l'Etat vis-à-vis des ostréiculteurs sinistrés. L'absence complète de sélectivité ne découle pourtant pas obligatoirement de cette considération. Et les coûts élevés de gestion devraient conduire à plus de prudence dans la décision. En tout état de cause, l'arrêté du 28 décembre 1983 doit à l'avenir être soit respecté, soit modifié. Dans le second cas, cet assouplissement des conditions, pourrait aider à l'acceptation d'une augmentation des tarifs des redevances.

C. L'OCCUPATION ILLEGALE ET NON REMUNEREE DU BANC D'ARGUIN

A environ 500 mètres du rivage, face à la dune du Pyla, au sud de l'embouchure du bassin d'Arcachon, dans l'axe de la presqu'île du Cap Ferret, le banc d'Arguin, vaste banc de sable aux contours évolutifs, immergé en grande partie à marée haute, s'étend sur environ 4 km de long et 1 à 2 km de large. La halte ou la nidification de plusieurs

espèces d'oiseaux (gravelot à collier interrompu, bécasseau variable, barge rousse, courlis cendré, sterne caugek, huîtrier pie…) constatée à partir des années soixante a conduit, par décret du 4 août 1972, à y créer une réserve naturelle. Cette réserve du Banc d'Arguin ne doit pas être confondue avec le parc national du Banc d'Arguin situé dans le même océan, mais sur les côtes de la Mauritanie. La gestion de la réserve a été confiée par l'Etat à l'association SEPANSO (Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest), dont le siège est 3 rue Tauzia à Bordeaux et le directeur M. Philippe Barbedienne.

Au début des années 1980, dans le contexte d'une interdiction de commercialisation pour des raisons sanitaires, les ostréiculteurs du bassin ont, lors d'une action collective, pris possession de zones du banc favorables à l'installation de parcs ostréicoles, et y ont planté des piquets et installé des tables. Les autorités préfectorales ayant choisi de ne pas les en expulser, cette présence perdure. Le décret de création de la réserve a été modifié (décret du 1986) pour ajouter à son cahier des charges des parcs ostréicoles, dans une limite définie par un plan annexé, et qui représenterait environ 5 hectares. A la date du contrôle, ces occupations représentaient une trentaine d'hectares. Rappelons qu'une entreprise artisanale moyenne a besoin d'environ un hectare. Le directeur de l'association nous a indiqué qu'un nouveau projet de décret portant à 45 ha l'espace ostréicole de la réserve a été présenté à son comité de gestion, mais qu'il n'est pas paru, car les ostréiculteurs demandent que soit supprimée la mention « d'un seul tenant » et que les espaces d'accès entre les tables soient exclus du calcul de cette surface.

De l'avis des responsables de la réserve contactés par les rapporteurs, l'occupation ostréicole ne cause pas de catastrophe écologique. La nuisance pour la faune et la flore des débarquements des vedettes touristiques et des plaisanciers est sûrement très supérieure. Les gestionnaires reprochent néanmoins à l'activité ostréicole l'accélération de l'envasement provoqué par les tables et les piquets et l'élimination des moules, au détriment de l'huîtrier pie qui s'en nourrit en les cassant avec son bec, ce qu'il ne peut faire avec les huîtres en dépit de son nom.

Pour la commercialisation locale, l'appellation « huîtres du Banc d'Arguin » est devenue au fil des années un atout. Les touristes, avertis de l'existence de la réserve, assimilent à des huîtres « bio » ces huîtres venant de la pleine mer, donc plus salées. Doublement à tort : le banc est tout proche du déversement du grand collecteur de l'assainissement du bassin, et aucune condition de durée de séjour des huîtres sur le banc ne conditionne cette appellation.

La direction départementale des affaires maritimes effectue, dans une mesure difficile à déterminer, un suivi cadastral de cette occupation du domaine public. En effet, les parcs se déplacent avec les contours du banc. Les exploitants des parcs sont connus, mais il n'a pas délivré de concessions dans le cadre du décret du 22 mars 1983, de crainte qu'elles soient interprétées comme une validation par l'administration d'une occupation du domaine public qui demeure à ce jour illégale.

De ce fait, aucune redevance n'est perçue en contrepartie de cette dernière, ce qui viole l'article L.2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 donne lieu au paiement d'une redevance…. ». Il n'a pas été non plus délivré de contravention de grande voierie selon l'article L.2132-2 du même

code. Sur la base du tarif actuel de 1,85 € par are de parc d'élevage d'huîtres creuses en terrain découvrant, les redevances non perçues signifient un manque à gagner, pour 45 hectares, de 8 300 € par an.

III. LA MORTALITE OSTREICOLE DE 2008 ET SON INDEMNISATION

A. LE PHENOMENE ET LES REPONSES DE L'ETAT

Les rapporteurs se sont intéressés à la mortalité qui, dans l'ensemble des bassins ostréicoles français en 2008 (sauf la région des abers en Bretagne), a frappé le naissain en cours de croissance et les huîtres jeunes dites de demi-élevage. Les taux de mortalité constatés, souvent supérieurs à 50%, ont atteint jusqu'à 80% des populations concernées. Le phénomène a conduit l'AFSSA à suspendre les immersions de naissain de juillet à septembre, ainsi que les exportations de jeunes huîtres.

Ses causes restent à ce jour imparfaitement élucidées. Un rapport de l'Ifremer considère, sans certitude, que plusieurs se sont probablement combinées : un hiver doux et un printemps chaud et pluvieux qui ont pu fragiliser les huîtres, accroissant les effets d'agents pathogènes viraux, dont l'installation aurait été facilitée par la présence d'une bactérie. Certains professionnels ont par ailleurs incriminé les écloseries, responsables à leurs yeux de la propagation d'individus infectés.

Le ministre de l'agriculture a répondu à la situation en demandant à l'Ifremer des études approfondies sur les causes, par la création d'un comité national de suivi et par un dispositif d'intervention, qui a été mis en place grâce à trois circulaires aux préfets du 29 août 2008, du 5 septembre 2008 et du 9 octobre 2008. Le dispositif comprend : la mise en œuvre de la procédure d'indemnisation des calamités agricoles, l'exonération des redevances domaniales, l'intervention du Fonds d'allègement des charges et des prêts bonifiés dits prêts de crise, destinés à financer le rachat de naissain, ces deux dernières mesures étant dotées chacune d'une enveloppe de 2,5 M€.

Signalons que le phénomène de mortalité s'est répété en 2009, mais avec moins d'intensité. A Arcachon, au début de septembre 2009, les comptages mettaient en évidence des taux de mortalité compris entre 13% et 40%, avec une moyenne de 36,5% pour les huîtres d'un an et 28%.pour l'ensemble. Le 2 octobre 2009, une circulaire du Directeur de la DPMA aux préfets des départements littoraux a annoncé la mise en place d'un nouveau dispositif comprenant l'exonération de la redevance domaniale, l'indemnisation par le Fonds national de garantie des calamités agricoles et l'intervention du Fonds d'allègement des charges.

B. LA GESTION D'ENSEMBLE DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION

Les rapporteurs ont examiné la manière dont ces mesures avaient été mis en œuvre en Bretagne et sur le bassin d'Arcachon.

Le dispositif administratif comprenait un dossier unique, sur lequel les demandeurs précisaient les dispositifs d'aide dont ils demandaient le bénéfice. Déposé à la DDAM, ce dossier servait de base à l'instruction dans les différents services concernés : DRAM, DDAF, Trésorerie générale. Les principales observations issues des contrôles effectués sont les suivantes.

- Dans l'ensemble, la gestion des divers dispositifs a été conduite avec sérieux, surtout si l'on tient compte de la pression, émanant des professionnels et des autorités ministérielles et préfectorales, à un paiement des aides dans des délais brefs. Les commissions se sont réunies et l'on dispose de procès-verbaux ; les dossiers portent la trace de contrôles et d'une instruction réels ; le suivi des risques de dépassement des seuils « de minimis » d'aides européennes a été effectué grâce à des tableaux qui synthétisent les données issues des différentes sources d'aides – DRAM, DDAF, Domaines.

- Les différentes mesures de la circulaire ont eu un « succès » inégal. En Bretagne, seule l'exonération des redevances a touché tous les demandeurs ; à Arcachon, c'est aussi le cas de la procédure calamités agricoles. Le faible succès des prêts de crise et du Fonds d'allègement des charges s'expliquerait par la difficulté d'emprunter pour les entreprises ostréicoles, beaucoup moins capitalistiques que celles de l'agriculture. En Bretagne, le recours aux différentes mesures est résumé par le tableau ci-dessous :

Tableau n° 40 :

	Prêts bonifiés	Domaines	FAC	Calamités	ENIM/MSA
Nombre	14	78	18	36	22
Montant (K€)	80	67	111	784	-

- La mise en œuvre de ce dispositif a confronté l'administration à sa méconnaissance de la situation économique des entreprises à soutenir. Si les crises successives à Arcachon ont conduit à créer il y a quelques années un observatoire économique qui apporte des éléments précieux sur les recettes, les dépenses et le résultat des entreprises en fonction de leur taille, ce n'est pas le cas en Bretagne. Dans les deux régions, la connaissance des éléments du bilan – capitaux propres, endettement, actifs, stocks, trésorerie – est nulle. Les dossiers de demande n'ont qu'en partie remédié à cette lacune. En Bretagne, des éléments sur le chiffre d'affaires et les achats étaient demandés, mais non les comptes sociaux (les avis d'imposition des demandeurs figurent dans les dossiers, mais s'ils éclairent sur le résultat, ils sont muets sur sa formation). En Gironde, ces comptes figurent dans les dossiers, mais souvent sous forme succincte, et ils sont absents pour les entreprises au forfait. Au moment de contrôler les déclarations et d'évaluer les indemnisations, l'administration était dépourvue de références.

C. L'INDEMNISATION AU TITRE DES CALAMITES AGRICOLES

La procédure au titre des calamités agricoles attire l'attention en raison des montants qu'elle met en jeu. Sur l'ensemble du territoire métropolitain, 1919 dossiers y ont été éligibles, pour 172,2 M€ de dommages indemnisables et 34,4 M€ d'indemnisation.

Au premier abord, l'indemnisation de ces mortalités surprend : compte tenu de la durée d'élevage des huîtres, la mortalité du naissain et des « juvéniles » a été sans incidence sur le chiffre d'affaires des entreprises ostréicoles en 2008. Toutefois, la logique qui est mise en œuvre ici est celle de la « reconstitution du fonds », de la remise en état de l'entreprise agricole, telle qu'elle était avant la calamité.

Le dossier à remplir, fort complet, demandait des informations détaillées sur la nature des productions, les parcelles où elles étaient localisées, le nombre d'individus détenus dans chaque catégorie, du naissain aux adultes. La déclaration de perte devait être faite avec le même détail, et des informations étaient demandées sur la répartition du chiffre d'affaires entre le naissain, le demi-élevage et les adultes, ainsi que sur les achats de naissain ou de demi-élevage, pour lesquels étaient demandées les factures.

Le barème d'indemnisation servant à valoriser les pertes subies a distingué le naissain naturel (de 5 € à 30 € par millier, selon la taille), le naissain d'écloserie (de 20 € à 30 € le millier) le demi-élevage (40 € le millier au dessus de 50 individus par kilo, 80 € le millier en dessous). Un tarif spécifique a été établi pour la Méditerranée. Ce barème national est venu remplacer des barèmes départementaux hétérogènes dans leur structure et leurs montants. L'harmonisation a été arbitrée au cours de l'été par le cabinet du ministre et s'est effectuée plus près du haut que de la moyenne. Elle a compris l'apparition de la catégorie « gros naissain » à 30 € le millier.

Les entretiens effectués à la DRAM et à la DDAF ainsi que le contrôle d'une quinzaine de dossier dans chacune des régions, conduisent aux observations qui suivent.

- Tant en Bretagne qu'à Arcachon, l'évaluation de la réalité de la mortalité a donné lieu à des enquêtes préalables : à la surveillance constante de l'Ifremer se sont ajoutés des enquêtes menées par les affaires maritimes. On peut considérer qu'elles établissent la réalité d'un phénomène de mortalité très supérieur à la mortalité naturelle des huîtres en élevage.

- Cette mortalité naturelle peut être estimée à 15% à 20% de la population par an. Il est donc plus juste de parler de surmortalité, mais le dispositif n'a pas respecté cette nuance : il a été conçu en faisant calculer aux demandeurs la perte résultant de la mortalité totale, sans prise en compte de celle qui aurait eu lieu de toute façon.

- Le barème a eu un caractère arbitraire. Il a certes distingué les exploitants qui captent le naissain et ceux qui l'achètent, ainsi que la grosseur des individus. Mais, outre l'absence de prise en compte la mortalité naturelle, il n'a pas été fondé sur une analyse objective des déterminants de la valeur du naissain et des juvéniles. Pour l'effectuer, il aurait fallu calculer les durées de travail et les coûts à engager pour atteindre un certain niveau de captage, ou pour franchir les premières étapes de croissance du naissain. Une autre approche aurait pu

consister à analyser les valeurs unitaires utilisées pour valoriser le naissain et le cheptel dans les bilans des entreprises qui tiennent une comptabilité complète. Ni ces analyses, ni les éléments nécessaires pour les mener n'étaient disponibles à la DPMA, et ce retard ne pouvait être rattrapé alors qu'il était demandé de mettre en place l'indemnisation dans des délais rapides. Notons qu'un nouveau barème est annexé à la circulaire générale sur les calamités agricoles de 2009, et qu'il prend en compte des « retours d'expérience » recueillis en mai 2009 lors d'une réunion tenue au ministère avec des représentants des directions régionales et départementales qui ont géré le dispositif.

- Ce barème contient des tarifs pour le naissain qui vont de 5€ à 30€ le millier, pouvant induire un écart important de la perte estimée en cas d'erreur sur la taille du naissain. Une telle erreur est de plus incontrôlable, cette taille s'accroissant entre le dépôt de la demande et un contrôle qui reste hypothétique. L'introduction de la catégorie du « gros naissain » à 30 € a pu de ce fait constituer une tentation. De plus, pour le naissain d'écloserie, ce tarif a été appliqué aussi bien aux ostréiculteurs qu'aux écloseurs, ce qui n'est pas logique : s'agissant d'indemniser le fonds, le coût de revient des ostréiculteurs inclut la marge des écloseries, et le tarif applicable aux écloseries aurait dû être plus faible. Le nouveau barème publié en annexe de la circulaire du 22 juillet 2009 relative aux calamités agricoles distingue les deux catégories et ramène le tarif du gros naissain à 20 € le millier pour les écloseurs.

- L'estimation du dommage par le bénéficiaire est le produit de la population d'huîtres par un taux de mortalité et par une valeur donnée par le barème d'indemnisation, en fonction de la taille. Dans presque tous les dossiers, elle a été effectuée parcelle par parcelle, et l'administration a contrôlé qu'il n'y avait pas d'invraisemblance. Néanmoins, aucun de ces paramètres n'est véritablement contrôlable : la population sur une parcelle donnée est sans cesse modifiée par les transferts que les exploitants effectuent entre parcelles ; le taux de mortalité est relevé par l'ostréiculteur, hormis les cas où sa parcelle se trouve dans l'échantillon de l'enquête ; il en va de même de la taille du naissain ou des juvéniles. On est donc face à un système déclaratif pur.

- Les moyens de contrôler les déclarations sont d'autant plus faibles que l'administration ne met que partiellement en œuvre une loi de 1983 (à préciser) qui prévoit la déclaration des captations et des mises en élevage. Si le contexte des crises successives a conduit à appliquer effectivement cette loi à Arcachon, il n'en va pas de même en Bretagne et, au dire du chef du bureau aquaculture de la DPMA, dans les autres régions.

- L'administration ne s'est pas assurée de l'inexistence d'indemnités provenant des assurances avant d'effectuer l'indemnisation. Il semble toutefois qu'il n'existe pas sur le marché de contrat permettant d'assurer les « cheptels » ostréicoles, mais le dossier de demande ne comprenait aucune rubrique pour les prendre en compte.

- Dans la mesure où les indemnités sont calculées en appliquant un taux de 12% ou 20% au total des dommages déclarés, on peut toutefois penser que les cas

où l'indemnisation a été supérieure aux dommages n'ont pu qu'être rares, en dépit de toutes les incertitudes attachées tant au barème qu'à sa mise en œuvre.

Compte tenu des montants en jeu, et de la répétition probable des indemnisations de l'ostréiculture dans les années à venir, la gestion de l'indemnisation au titre des calamités agricoles doit recevoir une attention accrue et gagner en rigueur. Une connaissance plus fine des coûts et de la valeur des stocks de naissain et de juvénile dans les bilans des entreprises, l'application effective des obligations de déclaration, un suivi dans la durée d'un échantillon d'entreprises pour mieux connaître leurs stratégies d'adaptation et de compensation face aux sinistres, iraient dans ce sens.

Au-delà de ce dispositif, il faut donner crédit au ministère de l'agriculture d'avoir mené une réflexion globale sur la gestion des risques, avec le rapport conjoint du CGAER et du CGAED, qui envisage la création d'un fonds mutualisé d'indemnisation en cas de sinistre.

D. LE CAS PARTICULIER DU BASSIN D'ARCACHON

1. Arcachon

Zone ostréicole historique, le bassin d'Arcachon représente 8% de la production nationale d'huîtres. On y observe un déclin du nombre d'ostréiculteurs : 2527 concessionnaires en 1960, 1739 en 1972, 554 en 1999 et 489 en 2002 ; les affaires maritimes estimaient que 350 étaient actifs en 2005. Cette évolution résulte de la volonté de faire de l'ostréiculture un vrai métier, au détriment des parcelles « familiales ». Arcachon a attiré l'attention des rapporteurs en raison de la récurrence des calamités, donnant chacune lieu à une circulaire de la DPMA prévoyant un dispositif particulier pour aider les entreprises à y faire face :

- 1998 : déficit de captage de naissain ;
- décembre 1999 : tempête endommageant les parcs ;
- étés 2000 et 2002 : déficit de captage de naissain ;
- janvier-février 2003 : pollution du Prestige ; 10 jours d'interdiction de commercialisation ;
- avril-mai 2005 : crise toxine ; 5 semaines d'interdiction de commercialisation ;
- été 2005 : déficit de captage de naissain ;
- août 2006 : crise toxine ; un mois et demi d'interdiction de commercialisation ;
- été 2007 : déficit de captage de naissain ;
- 2008 : importante mortalité estivale et tempête Klaus ;
- 2009 : mortalité supérieure à la normale, un mois d'interdiction de commercialisation et probable déficit de captage de naissain.

Nombre d'observateurs mettent cette « série noire » en relation avec la pression démographique et touristique. La population – 100 000 habitants en hiver, jusqu'à 500 000 en haute saison – vivant autour de cet espace fermé représente un risque de pollution, renforcé par l'existence d'une importante usine de pâte à papier et par

l'activité agricole drainée par la rivière qui se déverse dans le bassin. Si la construction d'un important réseau d'assainissement tout autour du bassin a permis de poursuivre l'activité ostréicole, il n'est pas exclu qu'il comprenne des failles. Il s'ajoute à ces causes la très intense circulation de bateaux à moteur de toutes tailles qui accompagne le tourisme, et que la construction du deuxième port de plaisance d'Europe (3 500 anneaux) à l'est de la ville d'Arcachon n'a pu qu'accroître.

A titre d'exemple, en 2006, la circulaire du 9 octobre prévoit : l'indemnisation au titre des calamités agricoles ; l'exonération des redevances domaniales ; une possibilité d'échelonnement des dettes fiscales et sociales ; des aides sociales d'urgence ; la prolongation des avances remboursables versées en 2005; une enveloppe de 60 000 € pour la communication afin de redresser l'image de la production du bassin (cf. rapport Ofimer) et l'annonce d'une réflexion sur un mécanisme de garantie de prêts adossés à la procédure de calamités agricoles.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les indemnisations au titre des calamités agricoles ont représenté l'essentiel de la dépense. Rappelons que celle-ci est financée pour moitié par l'Etat et pour moitié par une contribution additionnelle aux contrats d'assurance.

Tableau n° 41 :

Crise	Taux	Montant
Naissain 2002	12%	5,7 M€
Naissain 2005	12%	4,2 M€
Contamination 2006	8%	2,8 M€
Mortalités 2008	20%	4,8 M€

En regard de ces masses, les autres mesures représentent des montants faibles : de 0,1 M€ à 0,2 M€ selon les années pour les exonérations de redevances ; 0,85 M€ pour les prêts bonifiés et 0,91 M€ pour les avances remboursables de 2005 (cf. rapport Ofimer) ; 56 564 € pour le fonds d'allègement des charges en 2008.

Le service économique de la direction départementale des affaires maritimes de Gironde, basée à Arcachon, a assuré l'essentiel de l'administration des aides. Le sous-préfet s'est manifestement impliqué dans la gestion des relations avec les ostréiculteurs. Les documents produits et les dossiers examinés traduisent une gestion sérieuse : mise en place d'une cellule d'indemnisation (en 2005) ou d'un comité de suivi (2006) présidés par le sous-préfet, qui ont examiné les aides individuelles et discuté des cas litigieux. Des tableaux détaillés des aides accordées permettant le suivi du respect du plafond européen des aides ont été tenus, dont on peut trouver un extrait ci-dessous, qui concerne le dispositif de 2006, lorsque le plafond était de 3 000 € et reproduit le tableau tenu par l'administration d'une part pour un cas particulier, d'autre part pour l'ensemble des demandeurs d'indemnisation..

Tableau n° 42 :

(en euros)	N… (la Teste de Buch	Ensemble (274 dossiers)

Moyenne du CA 2003-2005	60 272,33	20 033 199,67
Perte CA estimée (8% de 2004)	4 977,28	2 194 735,76
Exonérations de redevances domaniales Etat Exonérations de redevances domaniales CG 33 Exonérations de redevances domaniales communes	326,03 399,94 -	96 651,88 66 230,45 13 087,45
Avance remboursable Ofimer *Equivalent subvention*	2 488,64 *158,03*	906 811,82 *57 563,50*
Prêt bonifié (4% CA 2004) *Equivalent subvention*	2 488,64 *205,31*	843 638,04 *69 600,14*
Cumul des équivalents subvention	**1 089,31**	**303 133,42**

Une étude basée sur l'analyse de plusieurs dizaines d'états financiers a été effectuée en collaboration avec la section régionale conchylicole, permettant d'acquérir une connaissance factuelle de l'économie ostréicole dans le bassin. On peut souhaiter la poursuite de cette observation, et son extension à l'analyse des bilans, nécessaire pour apprécier la capacité de résistance et de résilience du secteur face aux crises successives.

Dans ce contexte globalement positif, trois points attirent néanmoins la critique.

2. L'avance « remboursable » de 2005

L'avance remboursable à taux zéro accordée à la suite de l'insuffisance de captage de naissain de 2005 est largement évoquée dans le rapport Ofimer. Rappelons que sur un total de 910 000 €, plus de 200 000 € restaient à rembourser à la date du présent rapport.

Lors de la mise en place du plan en juin 2005, la question de la durée de remboursement de ces avances a été discutée par le préfet avec les professionnels. Dans une note du 3 juin 2005, il indique que la durée de un an est considérée comme notoirement insuffisante et qu'une durée de 3 ans, correspondant à un cycle de production, pourrait constituer une base de compromis. Le sujet revient dans une note du 14 novembre 2005 adressée au ministre de l'agriculture, DPMA, où il constate que les formulaires adressés par l'Ofimer ont maintenu l'échéance d'un an, « après toutefois que vous ayez donné des assurances verbales à mon prédécesseur et aux représentants des ostréiculteurs d'un réexamen de cette situation dans le courant de l'année 2006 ».

3. L'enveloppe de 250 000 € de fin 2006

Lorsque le ministère de l'agriculture a décidé un ensemble de mesures (circulaire DPMA du 9 octobre 2006), il a été confronté au fait que l'interdiction de commercialisation pour raison sanitaire n'est pas une calamité agricole. Ce point a été contourné en portant de 12% à 20% l'indemnisation au titre de l'insuffisance de naissain constatée en 2005. Lors du comité de suivi du 20 octobre 2006, les professionnels ont fait remarquer que 70 ostréiculteurs n'ayant pas bénéficié des calamités agricoles en 2005 ne seraient de ce fait pas aidés, et ils ont invité la préfecture à attirer l'attention de l'administration centrale sur ce point. La réponse est venue avec la délégation d'une enveloppe d'aide complémentaire de 250 000 €.

M. Besseme, envoyé spécial du ministre de l'agriculture, avait estimé le préjudice résultant des interdictions de commercialisation de 2006 à 10% du chiffre d'affaires. Il ne peut s'agir que d'une estimation, car seule une analyse très fine de chaque entreprise permettrait de distinguer la perte réelle – par exemple lorsqu'il a été impossible de se rendre sur des marchés où l'entreprise vend directement aux consommateurs – du report de ventes à une date ultérieure – hypothèse plausible puisque le bassin d'Arcachon représente seulement 8% de la production française. Notons cependant qu'une étude effectuée sur la base des comptes de 2001 constatait que la commercialisation directe représentait 60% des ventes à Arcachon contre 28% en moyenne nationale. Pour répartir ces 250 000€, l'attention s'est donc portée sur les 113 entreprises dont le supplément d'indemnisation au titre des calamités avait été inférieur à 10% du chiffre d'affaires moyen des trois dernières années, et spécialement sur les 70 qui n'avaient pas demandé d'indemnisation (en général parce qu'elles n'effectuaient pas de capture de naissain).

La circulaire de la DPMA invitait à réserver l'aide aux entreprises qui avaient effectivement vu leur chiffre d'affaires baisser et n'avaient pas ou très peu bénéficié des indemnisations au titre des calamités agricoles, en donnant la priorité aux entreprises les plus en difficulté et aux jeunes ostréiculteurs. Les tableaux de calcul montrent que le critère d'absence d'indemnisation a été suivi. Un autre groupe, à l'initiative de la section régionale, a reçu une indemnisation de 4,285% du chiffre d'affaires. Au total, il y a eu 92 entreprises bénéficiaires. Celle qui reçoit le plus (26 237 €) porte le même nom que le président de la section régionale à l'époque, tandis que 66 touchent moins que la moyenne de 2 747 €. Au total, on peut être plus que circonspect sur une distribution qui a appliqué uniformément un critère de 10% du chiffre d'affaires à la quasi-totalité des 113 entreprises concernées, indépendamment de leur situation réelle, distribution qui mérite le nom de saupoudrage. De plus, la priorité pour les jeunes exploitants n'a été guère respectée, car ils n'ont reçu que 21% de l'enveloppe, il est vrai avec un montant supérieur de 50% à la moyenne.

Le procès-verbal du comité de suivi du 21 novembre 2006 éclaire ce qui précède. Il est constaté que seulement 16 dossiers ont demandé le report des échéances fiscales et sociales. Les ostréiculteurs présents expliquent que soit les indemnités au titre des calamités ont servi à payer les dettes sociales et fiscales, soit les ostréiculteurs sont dans une telle incertitude et subissent de telles méventes qu'ils « décrochent » et sont rebutés par le fait d'effectuer toute démarche administrative. Ils s'inquiètent aussi du fait qu'à la suite d'une bonne captation de naissain à la fin de l'été, certains le commercialisent à vil prix pour acquitter leurs échéances. Le sous-préfet rappelle alors que faute de dossier de demande d'aide, les ostréiculteurs ne pourront être considérés comme en difficulté. Ce rappel à l'ordre a porté ses fruits : à la suite d'une lettre circulaire rappelant l'existence du dispositif, le nombre de demandeurs de reports d'échéances atteignait 95 le 22 novembre 2006.

4. Les bourriches adressées dans les ministères

Le 22 décembre 2006, le cabinet du ministère de l'agriculture et de la pêche a manifesté par fax à M. Marc Druard, président de la section régionale de la conchyliculture d'Arcachon Aquitaine, son intérêt pour la commande de 31 colis d'huîtres.

Le 20 mars 2007, M. Marc Druart envoie la facture correspondante accompagnée d'une lettre dans laquelle il écrit

« *Vous remerciant de votre soutien pour notre profession, et pour lequel nous vous sommes reconnaissants.* »

La facture datée du 28 février 2007 est de 2 140,19 € répartie en 434 € pour les huîtres (31 colis de quatre douzaines d'huîtres n° 3), de1 426,58 € de livraison et de 279,61 € de TVA.

Le certificat de service fait signé le 18 juillet 2007 par le chef du bureau du cabinet indique que la livraison des colis a eu lieu le 28 février 2007.

Saisis sur ces faits par les rapporteurs, le cabinet du ministre indique le 20 octobre 2009 que cette action avait été planifiée par le ministre de l'agriculture de l'époque, Dominique Bussereau, qui souhaitait organiser une réception pour ses collègues du gouvernement à l'occasion de l'ouverture du salon de l'agriculture de février 2007.

Cette réception n'ayant finalement pas eu lieu, les crédits correspondants auraient été utilisés pour acheter une bourriche d'huîtres pour l'ensemble des membres du gouvernement.

Le cabinet du ministre précise qu'il s'agit d'un geste « *symbolique par la montant du montant en cause* » et qu'il n'avait « *évidemment pas l'ambition de soutenir économiquement la filière ostréicole.* ». Ce geste n'a pas été renouvelé.

Quatre courtes remarques peuvent être formulées.

La première est que le bon de commande[27] du ministère signé par le chef de cabinet a été émis le 22 mai 2007, soit trois mois après réception de la facture.

La deuxième est que ce geste est effectivement symbolique. Il marque le soutien accordé par le gouvernement aux producteurs d'huîtres du bassin d'Arcachon alors que celles-ci avaient été interdites à la vente du 31 août au 14 septembre 2006 et que les média avaient notamment annoncé en septembre 2006 l'existence possible de deux décès liés à ce produit. Le 23 novembre 2006, il avait en effet été décidé, sur décision ministérielle suite à une rencontre avec les professionnels et alors que les informations détenues par l'OFIMER sur le comportement des consommateurs ne plaidaient pas en ce sens, une importante campagne de communication de 1,3 M€ pour conforter l'image des huitres avant les fêtes de fin d'année. Peu de temps auparavant, le 18 septembre 2007, une lettre interministérielle repoussait également d'un an la date du remboursement du prêt de 900 K€ accordé le 4 août 2005 à ces mêmes conchyliculteurs du bassin d'Arcachon.

La troisième est que les frais de livraison représentent près de 76 % de la facture hors taxe, soit 1 426 € alors que les seules huîtres n'en représentent que 24 % soit 434 €. Commander les mêmes huitres depuis un fournisseur parisien ou depuis le marché

[27] Bon de commande n° 14006

d'intérêt national de Rungis aurait certainement réduit le prix de la bourriche d'huître offerte aux membres du gouvernement.

La dernière est l'utilité très incertaine d'une telle dépense.

IV. LE FONDS DE GARANTIE DE L'HUITRE PLATE

Le rapport conjoint du CGAAER et du CGEDD sur les procédures de couverture des risques conchylicoles remis en juillet 2009 fait référence à un « Fonds de garantie de l'huître plate » créé en 1984 et dissous sans avoir engagé son capital. Il envisage la réaffectation de cette somme à un dispositif de fonds mutualisé particulier qui couvrirait les risques de la conchyliculture, de préférence au FNGCA. Un encadré donne quelques informations sur la nature de ce fonds.

« Par convention, les deux sections régionales conchylicoles e Bretagne avaient mis à disposition de la Société d'assurance mutuelle maritime du Finistère un capital de 2,9 MF qui leur avait 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'Etat 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 »…

Il semble que des cotisations ont abondé ce fonds. Le liquidateur d'une société de production qui avait cotisé et n'avait pas enregistré de sinistre a demandé le reversement de sa part du solde du fonds, en arguant qu'il avait constitué une société de fait, et que ses cotisations lui donnaient droit à une part des bénéfices, autrement dit du solde du fonds. Le TGI de Quimper, confirmé le 9 mai 2006 par la Cour d'Appel de Rennes, ne lui ont pas donné raison, et ont considéré que ces cotisations, ayant eu comme contrepartie une couverture d'assurance, ne lui appartenaient plus. Le rapport des inspections mentionne aussi un litige de la section régionale conchylicole gestionnaire du fonds avec l'administration fiscale (direction du contrôle fiscal ouest de Nantes), celle-ci refusant la décharge de la fiscalité dès lors que la destination du fonds était modifiée.

La même problématique s'applique à l'Etat en tant que subventionneur : les 2,9 MF de concours publics, ou, si le fonds a fonctionné, la proportion de ceux-ci non consommée, ainsi que les intérêts qu'ils ont produits depuis l'origine, n'ont visiblement pas donné lieu à une procédure de reversement. La question se pose aujourd'hui de savoir s'il y a prescription ou si celui-ci peut être exigé.

Après de nombreuses demandes, le jour même du dépôt du rapport, un de vos rapporteurs a pu consulter à la DPMA le dossier détenu par la DRAM de Bretagne sur ce fonds. Une note plus détaillée sera annexée au rapport. Il peut être néanmoins rendu compte des points suivants :

- Le fonds était géré par une société d'assurance mutuelle qui l'administrait en compagnie des représentants des sections régionales conchylicoles, et en

présence de représentants de l'administration ; un certain nombre de procès-verbaux sont disponibles.

- Les disponibilités du fonds étaient placées et ont produit des intérêts qui l'ont fait grossir. Des relevés des recettes et dépenses effectuées sont disponibles jusqu'à 2002 ;

- Les gestionnaires du fonds avaient conscience de ne pas être en conformité avec la règle : ils ont longuement élaboré, en concertation avec l'administration, sa transformation en association loi de 1901, mais les statuts, bien que prêts, n'ont pas été signés.

- L'activité du fonds a compris des indemnisations de sinistre, mais en 1996-1998, des sommes (environ 300 000 €) ont été prélevées par les sections régionales, en accord avec l'administration, pour financer des campagnes de communication en faveur de l'huître bretonne.

- A la fin des années quatre-vingt dix, le solde du fonds atteignait 15 MF. En l'absence d'activité significative depuis, il est vraisemblablement de l'ordre de 2 M€, mais ce montant ne peut être établi. Il a été demandé au ministère de le faire préciser par les deux sections régionales.

- Depuis 2002, le fonds et son comité de gestion ne semblent plus avoir eu d'activité. Des messages récents montrent toutefois que les sections régionales envisageaient récemment des réutilisations de son solde à d'autres fins.

Il est peu probable que les faits brièvement esquissés puissent être constitutifs de gestion de fait, et dans l'hypothèse où ils le seraient l'opportunité d'une déclaration devrait être soigneusement pesée, dans la mesure où la comptabilité semble avoir été rigoureusement tenue par la société d'assurance.

En revanche, il est d'ores et déjà établi qu'une partie des subventions versées à la création du fonds n'a pas été dépensée, et qu'une autre partie a été employée à un usage autre que prévu. La situation devrait être régularisée par le ministère de l'agriculture, soit par un reversement du solde du fonds à l'Etat (sous réserve de la quote-part représentative des cotisations de ses adhérents), soit par une décision de l'autorité ayant attribué cette subvention qui désignerait un nouvel objet répondant à des objectifs d'intérêt général.

V. CONCLUSIONS SUR L'OSTREICULTURE

Les observations qui précèdent conduisent à plusieurs conclusions générales.

- Beaucoup de facteurs laissent penser que les crises ostréicoles vont être de plus en plus rapprochées et aiguës. L'administration doit prendre les dispositions pour y faire face. Alors que la RGPP bouleverse les structures des services déconcentrés des affaires maritimes, des procédures doivent être

mises en place pour garantir, et même renforcer, la conservation de la connaissance du secteur, la capacité d'agir avec pertinence et les conditions d'une gestion rigoureuse des aides.

- Compte tenu des montants financiers en jeu, l'économie du secteur doit être mieux connue. L'exemple de l'indemnisation au titre des calamités montre que la connaissance trop lacunaire de l'activité, de l'économie et des comptes des entreprises entache d'incertitude l'estimation des dommages. Plus généralement, cette connaissance permettra une sélectivité des attributions aujourd'hui trop faible.

- La répétition probable des crises doit conduire à mettre en œuvre concrètement les solutions proposées en juillet 2009 dans le rapport conjoint du CGAAER et du CGEDD sur les procédures de couverture des risques conchylicoles, avec l'objectif de mettre effectivement en place les dispositifs de financement et de garantie permettant aux entreprises ostréicoles de mieux absorber les fluctuations de leur production et de leur commercialisation.

- Les crises rendent l'intervention de l'Etat essentiellement défensive. Certes, on trouve aussi dans l'IFOP ou le FEP de nombreuses aides à l'acquisition de « plates » ostréicoles, de convoyeurs, de tracteurs… Ce type d'intervention n'est sans doute pas à la mesure des défis qui, indépendamment des crises sanitaires, de la mortalité et des catastrophes climatiques, attendent le secteur : déclin probable du captage, nouveaux modes de production, notamment en eau profonde, réduction du risque qu'engendre la monoculture de l'huître par une diversification des productions, création de labels de commercialisation, nécessaire développement de filières de transformation, et enfin bouleversement des structures, jusqu'à présent très artisanales, qu'entraîneront sûrement les mutations nécessaires. Des objectifs stratégiques répondant à ces défis et partagés avec la profession, non seulement donneraient une justification accrue à l'engagement financier public dans l'indemnisation des crises, mais pourraient réduire le risque de le voir croître fortement dans les années à venir.

Le ROP, en résumant les observations qui précèdent, pourrait mettre l'accent sur les points suivants.

Généralités sur l'ostréiculture

- Le constat de l'importance du suivi sanitaire, et la remarque que le changement envisagé de méthode de test ne devait pas aller sans la poursuite des efforts pour comprendre les facteurs qui déterminent les résultats des tests actuels.

- Le rappel de l'importance de la contribution de la filière au chiffre d'affaires de la pêche française, mais le constat de la stabilité de la production française dans un contexte mondial d'accroissement, parfois considérable (en Chine) de la production.

Redevances domaniales

- La faiblesse des tarifs, inchangés depuis 1989, telle que les coûts d'administration absorbent une part importante du produit et qu'ils représentent de 0,3% à 0,6% du chiffre d'affaires dans les dossiers étudiés par la Cour, chiffres qui militent pour une augmentation substantielle ;

- Le recours répété aux exonérations de redevances, qui se traduit par charge administrative importante et par une aide non sélective, faible, et donc pas forcément justifiée.

- Le non-respect de l'arrêté de 1983 modifié sur de nombreux points : calendrier d'émission des titres de recettes, remboursements, exonérations totales, appliquées pour plus d'un an, et donnant lieu à des remboursements ;

- L'extension de l'exonération à des redevables qui ne l'avaient pas demandée.

- L'absence de perception de redevances auprès des ostréiculteurs du banc d'Arguin, que l'illégalité de leur occupation n'interdisait pas, d'autant plus paradoxale que cette zone de production est prisée par le public.

Mortalité de 2008

- Le constat qu'un plan d'aide a répondu à l'ampleur et à la généralité d'un phénomène qu'il convient d'appeler surmortalité, puisque les huîtres connaissent une mortalité naturelle au cours de leur élevage et le rappel de son coût (34 M€ pour les seules calamités agricoles).

- Le constat des points positifs de la gestion des aides, dans un contexte d'urgence, dans les régions examinées par la Cour : dossier unique réparti ensuite entre les administrations instructrices, suivi des seuils d'aides européennes ; le recours très inégal aux différentes mesures par les ostréiculteurs.

- L'indemnisation sur la base d'un barème qui ne prenait pas en compte la mortalité naturelle, et qui n'était pas fondé sur l'analyse des coûts réels de captation du naissain et d'élevage des juvéniles.

- Les grands écarts de tarif pour le naissain, propices à la surestimation des dégâts, d'autant plus regrettable que l'administration ne peut contrôler l'exactitude des déclarations, car le nombre d'animaux, leur taille et la proportion de mortalité sur une parcelle donnée sont variables et incontrôlables. Cette impossibilité est accrue par l'absence de déclaration des mises en culture.

- Le rappel que le taux d'indemnisation, même remonté de 12% à 20% des dégâts estimés, rendait faible le risque d'indemniser au-delà de ces derniers.

Arcachon

- Le rappel de l'accumulation de sinistres, justifiant des mesures particulières, et celui du coût élevé de leur indemnisation.

- L'hypocrisie de l'avance remboursable de 2005.

- Le détournement de la procédure des calamités agricoles pour indemniser les conséquences d'une interdiction de commercialisation en 2006 en augmentant les aides délivrées en 2005 au titre des calamités agricoles pour un autre motif ; l'obligation que

cela a entraîné de déléguer 250 000 € supplémentaires pour ceux qui n'avaient pas connu de sinistre en 2005 ; la répartition

- Le coût élevé d'acheminement des bourriches envoyées par la section régionale dans les ministères.

Conclusions

- L'enjeu que représente, dans un contexte de crises plus fréquentes et aiguës, la bonne gestion et l'efficacité des aides.

- La nécessité d'améliorer la connaissance par l'administration de l'économie du secteur, ainsi que celle des comptes des entreprises, pour disposer des références permettant de rendre plus objectifs les barèmes d'indemnisation, d'apprécier les conséquences financières exactes pour les entreprises des calamités, et de cibler les aides sur celles qui en ont le plus besoin.

- L'invitation à mettre en œuvre les propositions du rapport conjoint du CGAER et du CGAED sur la gestion des risques conchylicoles.

- La nécessité d'adosser la gestion des crises à des objectifs stratégiques définis avec la profession.

Mention

PARTIE X : LE REMBOURSEMENT DES AIDES A LA MODERNISATION

Obs. 14

I. LA REGLE DU PRORATA TEMPORIS

A. UN SEUIL DE CINQ ANNEES A RESPECTER

Les navires touchant une aide à la destruction, dans le cadre de l'IFOP puis du FEP, doivent rembourser les aides à la modernisation reçues dans le cadre de l'IFOP dans un délai inférieur à cinq ans.

Cette règle est fixée par le b) du paragraphe 3 de l'article 10 du règlement n° 2369/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 modifiant le règlement (CE) no 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche :

> « *b) les primes à l'arrêt définitif au sens de l'article 7, paragraphe 5, et les primes à la création de sociétés mixtes au sens de l'article 8, ne sont pas cumulables avec une autre aide communautaire, octroyée dans le cadre du présent règlement ou des règlements (CEE) no 2908/83, (CEE) no 4028/86 et (CE) no 2468/98. Ces primes seront diminuées:*
>
> *- d'une partie du montant perçu auparavant en cas d'aide à l'équipement et à la modernisation; cette partie est calculée prorata temporis de la période de cinq ans précédant l'arrêt définitif ou la constitution de la société mixte; »*

B. LA PROCEDURE

1. Plusieurs ordonnateurs

Il faut d'abord rappeler que les aides à la modernisation » et à la destruction sont des aides cofinancées. Elles se divisent en une part communautaire et une part nationale. La part nationale peut se décomposer elle-même en un ou plusieurs volets, un volet Etat et un volet par collectivité locale intéressé. La règle du remboursement prorata temporis s'applique aux deux parts et à tous leurs volets.

Pour la part communautaire, le remboursement est demandé par la DRAM. Il en est de même pour le volet Etat de la part nationale. En revanche, pour les volets des collectivités locales, la décision de recouvrer relève par de leur ordonnateur respectif.

2. Deux modes de remboursements différents

Le remboursement est pratiquée de deux manières, selon l'inclinaison des DRAM puisqu'il n'y a pas de directive nationale en la matière. Il se fait par l'émission d'un titre de perception ou par compensation sur le paiement de l'aide à la destruction.

3. Un seul comptable responsable

Dans le cadre de l'IFOP, les aides à la modernisation et à la destruction, part communautaire et nationale, étaient versées par les trésoriers payeurs généraux de chaque département.

Le remboursement des aides à la modernisation relève donc de ces derniers. Les trésoriers payeurs généraux sont tenus de réaliser les diligences requises auprès des ordonnateurs compétents pour exiger leur remboursement dans les cas le nécessitant

Dans le cadre du FEP, le paiement des aides à la destruction a été placé en 2007 sous la responsabilité de l'agence comptable de l'ASP. Le fait que certaines DRAM pratiquent pour le remboursement des aides à la modernisation IFOP la technique compensation sur les aides à la destruction FEP ne peut, au sens des rapporteurs, conduire à retenir la responsabilité du comptable de l'ASP. Les comptables responsables restent les trésoriers payeurs généraux ayant versés les aides IFOP.

II. UN REMBOURSEMENT DEFECTUEUX

A. DILIGENCES EFFECTUEES

L'équipe de contrôle a voulu s'assurer que le remboursement prévu était effectif. Pour cela, elle a agi en quatre temps :

- les fichiers des bénéficiaires des aides à la modernisation IFOP et ceux des aides à la destruction IFOP et FEP ont été croisés de manière à déterminer un volume de bénéficiaires soumis à la règle du remboursement ;

- pour les bénéficiaires soumis à remboursement, l'équipe de contrôle a calculé le montant à rembourser ;

- les dossiers des aides à la destruction des bénéficiaires concernés ont été remontés de manière à étudier la présence d'un éventuel remboursement pas compensation ;

- il a été demandé aux DRAM de préciser ce que les bénéficiaires concernés avaient effectivement remboursé.

B. CONCLUSION GENERALE

La conclusion est que dans de nombreux cas, les remboursements ne sont pratiqués ou alors partiellement.

A l'exception notable de la DRAM des Pays-de-la-Loire, cette question ne fait pas l'objet d'une attention soutenue par les services régionaux des affaires maritimes.

Au total, un montant de **190 759,14 €** auraient dû être reversés. Le total se décline en **87 183,38 €** d'aides communautaires et **103 575,76 €** d'aides nationales.

Il revient aux DRAM et aux collectivités locales d'émettre les titres de perception correspondant.

Il revient également aux trésoriers payeurs généraux compétents de réaliser les diligences nécessaires conduisant à l'émission de ces titres.

C. NAVIRES DETRUITS DANS LE CADRE DE L'IFOP

1. Le remboursement de la part communautaire

Sur les 35 dossiers d'aides à la modernisation, seulement 12 ont fait l'objet d'un remboursement sur la part communautaire.

Il ressort un défaut de remboursement de **57 364,59 €** déclinés selon le tableau suivant.

Tableau n° 43 : Bénéficiaires d'une aide IFOP à la destruction moins de cinq ans après une aide à la modernisation (part communautaire)

N° navire	Propriétaire	Aide destruction reçue IFOP	date de paiement	Aide reçue modernisation IFOP	Date de la décision	Somme à déduire	prorata pris en compte (sommes déduites)	Ecarts entre somme due à déduire et sommes récupérées
FRA231534	BERNARDI Joël et GASSIAN Dominique	215 498,41	12/03/2004	28 060,38	03/10/2002	21310,51	oui pour 8052,5 €	13 258,01
FRA295275	ROSPIDEGARAY Olivier	69 915,00	01/03/2007	516,80	29/04/2002	45,87	non	45,87
FRA303330	VIGOT Maxime	81 684,86	02/12/2004	4 891,02	04/10/2001	1854,57	oui pour 1874,89 €	0
FRA330049	GONZALES Alexandre	118 032,00		3 313,00	30/10/2002	635,37	non	635,37
FRA339616	HALNAUT Yvon	115 591,25	19/03/2007	374,78	09/09/2004	209,26	non	209,26
FRA373478	SARL MAREE RIEZAISE	184 037,52	25/07/2007	8 146,64	08/10/2002	1477,55	oui pour 1259,36	218,19
FRA374012	MASTRANGELO Dominique Marcel	157 445,00		2 115,00	10/01/2003	485,58	non	485,58
				17 928,00	05/10/2004	10344,21	non	10 344,21

FRA424747	LE CALVEZ Ludovic-ARCOBA	219 707,70	01/03/2007	4 737,63	22/10/2002	898,20	non	898,20
				1 289,00	10/12/2002	278,99	non	278,99
				6 952,50	01/04/2004	3325,77	non	3 325,77
FRA436625	TALANO Alain	169 658,00		4 470,00	08/08/2002	653,97	non	653,97
FRA443003	POITEVIN Christophe	207 010,00	19/03/2007	374,49	18/11/2004	222,44	non	222,44
FRA468167	MARTIN David	227 924,82	25/07/2007	39 185,54	08/11/2002	7772,69	oui pour 5580,42	2 192,27
				4 170,29	22/10/2002	788,36	oui	788,36
FRA514182	HOSPIED Georges	208 054,84	07/11/2006	7 247,47	04/11/2002	1576,57	oui pour 390,38	1 486,19
FRA514558	DA ROSA Jean-Manuel	207 586,01	01/03/2007	4 222,50	12/07/2004	2241,97	non	2 241,97
FRA544897	DA ROSA Jean-Manuel	222 605,20	01/03/2007	3 474,47	08/09/2003	1260,33	non	1 260,33
FRA547386	DIEU Gilles	164 345,67	01/03/2007	3 151,06	22/10/2002	542,15	non	542,15
				6 696,08	22/10/2002	1152,09	non	1 152,09
FRA555247	DUCASSOU Olivier-IRIARTE Joseph-ARCOBA	277 058,88	01/03/2007	1 368,75	02/05/2005	951,75	non	951,75
				6 425,55	23/02/2004	2939,91	non	2 939,91
FRA562614	LEPRETRE Eric/Patrick	242 631,38	10/08/2004	2 421,29	28/08/2003	2100,22	non	2 100,22
FRA568180	DIAZ Henri Francois	209 849,00		2 446,00	27/11/2002	503,94	non	503,94
FRA644141	LOTH Ludovic	203 057,20	02/04/2007	20 132,17	04/09/2003	7313,77	non	7 313,77
FRA644259	RAMET Ludovic	231 040,00	19/03/2007	3 012,93	26/08/2003	1049,99	non	1 049,99
				4 751,84	25/09/2003	1734,10	non	1 734,10
FRA738760	LE PAPE Christian	248 649,88	25/07/2007	615,95	04/11/2004	384,76	oui pour 1289,05	0
FRA750089	GUERIN Dominique-BENOIT Pierre	64 020,00	01/08/2007	1 001,70	23/02/2004	458,31	non	458,31
				159,00	01/03/2004	73,36	non	73,36
FRA769400	LE GALL Daniel	255 678,49	25/07/2007	917,40	04/11/2004	566,02	oui pour 1569,53	0
FRA769452	PICAUD Marc	221 915,66	25/07/2007	4 752,46	11/03/2004	2348,89	oui pour 11486,34	0
				4 140,84	04/11/2002	928,00		
				7 118,81	08/10/2002	1490,07		
				5 859,21	11/03/2004	2895,89		
						82815,45		**57 364,59**

Source : rapporteurs d'après les données fournies par les DRAM

2. Part nationale

Sur les 35 dossiers aides à la modernisation IFOP seulement 7 dossiers ont fait l'objet d'un remboursement prorata temporis sur la part nationale.

Il ressort un défaut de remboursement de **72 098,07 €** décliné selon le tableau suivant.

Les éléments de réponse fournis par les DRAM n'ont pas permis de déterminer si la ventilation de cette somme entre l'Etat et les collectivités locales.

Tableau n° 44 : Bénéficiaires d'une aide IFOP à la destruction moins de cinq ans après une aide à la modernisation (part nationale)

N° navire	Propriétaire	Aide destruction reçue Etat	date de paiement	Aide reçue modernisation Etat	Date de la décision	Somme à déduire	prorata pris en compte (sommes déduites)	Ecarts entre somme due à déduire et sommes récupérées
FRA231534	BERNARDI Joël et GASSIAN Dominique	215 498,41	19/12/2003	40 749,00	03/10/2002	30946,91	oui pour 8052,5 €	22 894,41
FRA295275	ROSPIDEGARAY Olivier	69 915,00	06/12/2006	689,06	29/04/2002	61,17	non	61,17
FRA303330	VIGOT Maxime	83 559,75	02/12/2004	3 260,58	04/10/2001	1236,34	non	1 236,34
FRA330049	GONZALES Alexandre	118 032,00		2 208,00	30/10/2002	423,45	non	423,45
FRA339616	HALNAUT Yvon	115 591,25	08/12/2006	437,32	09/09/2004	244,18	non	244,18
FRA373478	SARL MAREE RIEZAISE	185 296,88	11/12/2006	4 549,80	08/10/2002	825,20	non	825,20
FRA374012	MASTRANGELO Dominique Marcel	157 445,00		2 115,00	10/01/2003	485,58	non	485,58
				5 976,00	05/10/2004	3448,07	non	3 448,07
FRA424747	LE CALVEZ Ludovic-ARCOBA	219 707,70	06/12/2006	3 796,00	22/10/2002	719,68	non	719,68
				1 719,00	10/12/2002	372,06	non	372,06
				9 270,00	01/04/2004	4434,36	non	4 434,36
FRA436625	TALANO Alain	169 658,00		2 980,00	08/08/2002	435,98	non	435,98
FRA443003	POITEVIN Christophe	207 010,00	08/12/2006	624,15	18/11/2004	370,73	non	370,73
FRA468167	MARTIN David	233 505,25	04/12/2006	22 067,96	08/11/2002	4377,32	non	4 377,32
				3 109,97	22/10/2002	587,91	non	587,91
FRA514182	HOSPIED Georges	208 445,23	04/12/2006	3 757,34	04/11/2002	817,35	non	817,35
FRA514558	DA ROSA Jean-Manuel	207 586,01	06/12/2006	5 630,00	12/07/2004	2989,30	non	2 989,30
FRA544897	DA ROSA Jean-Manuel	222 605,20	06/12/2006	4 337,02	08/09/2003	1573,21	non	1 573,21
FRA547386	DIEU Gilles	164 345,67	14/12/2006	1 810,25	22/10/2002	311,46	non	311,46
				4 473,55	22/10/2002	769,70	non	769,70
FRA555247	DUCASSOU Olivier-IRIARTE Joseph-ARCOBA	277 058,88	06/12/2006	1 825,00	02/05/2005	1269,00	non	1 269,00
				9 032,84	23/02/2004	4132,83	non	4 132,83
FRA562614	LEPRETRE Eric/Patrick	242 631,38	01/09/2004	7 263,87	28/08/2003	6300,66	non	6 300,66
FRA568180	DIAZ Henri Francois	209 849,00		1 631,00	27/11/2002	336,03	non	336,03
FRA644141	LOTH Ludovic	203 057,20	01/12/2006	20 132,17	04/09/2003	7313,77	non	7 313,77
FRA644259	RAMET Ludovic	231 040,00	05/12/2006	3 012,92	26/08/2003	1049,98	non	1 049,98
				4 751,31	25/09/2003	1733,90	non	1 733,90
FRA738760	LE PAPE Christian	248 864,72	04/12/2006	1 169,94	04/11/2004	730,81	oui pour 1074,21	0
FRA750089	GUERIN Dominique-BENOIT Pierre	64 020,00	01/08/2007	1 335,80	23/02/2004	611,17	non	611,17
				212,00	01/03/2004	97,81	non	97,81
FRA769400	LE GALL Daniel	255 940,08	14/11/2006	1 652,97	04/11/2004	1019,86	oui pour 1307,94	0

FRA769452	PICAUD Marc	223 920,15	04/12/2006	7 544,95	11/03/2004	3729,07	oui pour 9481,85	1875,46
				5 612,06	04/11/2002	1257,72		
				11 118,73	08/10/2002	2327,32		
				8 180,55	11/03/2004	4043,21		
						91383,09		**72 098,07**

Source : rapporteurs d'après les données fournies par les DRAM

D. NAVIRES DETRUITS DANS LE CADRE DU FEP

1. Le remboursement de la part communautaire

Sur les 69 dossiers d'aides à la modernisation suivies d'une aide à la destruction FEP dans un délai inférieur à 5 ans, seuls 21 dossiers ont fait l'objet d'un remboursement prorata temporis sur la partie communautaire.

Il ressort un défaut de remboursement de **29 818,79 €** déclinés selon le tableau suivant.

Tableau n° 45 : Bénéficiaires d'une aide FEP à la destruction moins de cinq ans après une aide à la modernisation (part communautaire)

N° navire	Propriétaire	Aide destruction reçue FEP	date de paiement	Aide reçue modernisation FEP	Date de la décision	Somme à déduire	Prorata pris en compte	Ecarts entre sommes à déduire et sommes récupérées
544909	Armement Lequertier	184 348,28	09/02/2009	722,36	09/09/2004	136,16	non	136,16
				12 306,30	06/07/2007	9265,13	non	9265,13
739574	Roberge Daniel	183 867,76	09/02/2009	374,49	19/05/2006	196,79	non	196,79
518116	Eurl Cap NW	128 783,76	09/04/2009	295,35	02/05/2005	83,51	non	83,51
274002	Charles Jean-Louis	110 652,92	16/02/2009	139,00	28/12/2006	90,71	oui pour 91,47 €	0
466223	Ungari Sylvain	51 198,06	24/11/2008	142,23	07/05/2004	21,74	non	21,74
443185	Arcoport	208 444,60	27/04/2009	740,87	19/05/2006	354,40	non	354,40
232593	Follin Régis	49 480,97	16/03/2009	45,29	10/08/2005	14,59	non	14,59
276807	Cauvin Ludovic	101 417,56	26/01/2009	242,42	07/05/2004	24,31	non	24,31
169374	Rabasse Sebastien	93 752,68	09/02/2009	291,51	09/09/2004	51,43	non	51,43
238244	Harcourt Sylvain	60 487,97	09/02/2009	318,56	09/09/2004	60,05	non	60,05
548360	Jeanne André	107 898,72	27/04/2009	321,53	19/05/2006	167,37	non	167,37
273896	Laneele Romain	95 581,00	09/04/2009	318,80	09/09/2004	65,51	non	65,51
514598	Rabasse Ludovic	128 690,00	09/02/2009	540,66	07/05/2004	82,95	non	82,95
377394	Lebon Ludovic	167 659,00	09/02/2009	740,87	19/05/2006	389,31	non	389,31
448911	Sylla Frederick	113 747,00	09/02/2009	787,20	09/09/2004	175,13	non	175,13
445392	Drouin Régis	110 477,00	09/02/2009	1 691,00	18/12/2007	1404,69	non	1404,69
347576	Bourse Jean Paul	29 624,00	19/12/2008	382,20	25/07/2006	232,88	non	232,88
555515	Laurent Jean-Jacques	174 878,00	20/04/2009	3 810,00	14/11/2005	1526,09	oui pour 1524 €	2,09
554386	Lautredou Jean-Yves	155 458,00	09/02/2009	1 155,00	07/07/2005	415,80	non	415,80

555232	Seven Alain	196 701,00	09/02/2009	135,76	20/11/2006	85,55	oui	0,00
347625	Mauffret Denis	22 800,00	26/01/2009	150,00	11/10/2006	91,73	non	91,73
642973	Durand Christian	229 482,00	26/01/2009	607,07	14/11/2005	266,78	oui	0,00
752237	Armement Joncour	229 482,00	26/01/2009	2 120,29	15/11/2004	493,77	non	493,77
730401	Guyader Louis	203 698,00	25/05/2009	1 908,86	25/07/2006	1086,74	oui pour 1081,69 €	5,05
266697	Salaun Herve	232 271,00	27/04/2009	933,00	25/07/2006	486,18	non	486,18
554731	Lucas Philippe	116 512,00	09/02/2009	1 859,82	11/10/2006	1069,01	oui pour 1053,9	15,11
547423	Bertho Nadia	201 096,16	15/12/2008	5 992,50	08/06/2004	673,13	non	673,13
686631	Andre Jean Le Bihan Yvan	196 970,00	09/02/2009	13 216,60	04/03/2004	666,26	oui pour 660,83 €	5,43
642415	Armement Guilviniste	244 049,00	09/02/2009	1 408,64	14/11/2005	562,68	non	562,68
266385	Guichaoua Steve	47 807,90	29/10/2008	82,94	22/06/2005	31,49	oui pour 51,31 €	0
221417	Hubert Nicolas	48 776,00	26/01/2009	252,65	19/11/2004	62,99	non	62,99
				389,20	14/12/2006	258,04	non	258,04
221350	Jaffrelot Laurent	53 135,00	09/02/2009	151,00	11/10/2006	92,09	non	92,09
221287	Vincent Thierry	30 196,00	19/12/2008	379,57	11/10/2006	231,49	non	231,49
554129	Guillevin Christophe	113 172,00	09/02/2009	2 645,00	03/11/2004	527,55	non	527,55
651260	Lejuez Frederic	196 583,96	09/03/2009	669,24	07/05/2004	52,07	non	52,07
				1 528,20	29/11/2006	902,68	non	902,68
289165	Maheut Boris	77 482,78	08/12/2008	159,15	20/05/2005	50,67	oui pour 54,94 €	0
232446	Lemesle Francis	92 393,16	15/12/2008	230,70	09/09/2004	43,86	non	43,86
463235	Briant Jean-François	188 462,00	01/10/2008	10 331,01	06/04/2004	1522,76	oui pour 204,39 €	1318,37
				1 839,49	12/07/2004	368,91	non	368,91
307038	Humbert Lionel	43 361,08	29/10/2008	291,11	22/06/2005	109,43	oui pour 91,09 €	18,34
678473	Front Michel	168 268,44	16/02/2009	963,05	25/07/2006	490,23	oui pour 472,96	17,27
347584	Bodiguel Yves	22 800,00	01/12/2008	382,20	07/06/2005	125,65	oui pour 74,95 €	50,70
444193	Lacroix Thierry	31 869,77	02/03/2009	134,25	08/06/2005	36,27	non	36,27
270248	Jahan Michel	37 725,49	08/12/2008	399,45	08/06/2005	130,01	oui pour 76,78 €	53,23
249847	D'Isanto Andre	169 288,00	16/12/2008	7 907,00	15/11/2004	1564,07	non	1564,07
				4 173,00	25/04/2007	2862,79	non	2862,79
299412	Matheron Michèle	109 258,00	22/12/2008	1 165,00	19/05/2004	114,90	non	114,90
				8 082,00	02/02/2004	323,28	non	323,28
310874	Piot Charles	140 984,00	14/11/2008	18 445,00	04/12/2003	889,40	non	889,40
				630,00	28/03/2007	448,08	non	448,08
684368	Sarl Kevlene	203 698,00	19/12/2008	4 333,80	10/12/2004	997,37	oui pour 847,5 €	149,87
221453	Sarl Saint Eloi	120 357,08	09/02/2009	467,85	09/09/2004	118,44	non	118,44
193943	Lecastellier Léon	130 237,04	13/01/2009	376,00	23/05/2005	143,40	oui pour 149,58 €	0,00
				1 885,00	23/05/2005	718,88	oui pour 749,87 €	0,00
				1 594,00	28/12/2006	1117,98	non	1117,98
548545	Françoise Paul	126 017,84	15/12/2008	575,20	18/11/2004	151,92	non	151,92
752753	Penard Maryse	233 513,68	19/12/2008	1 223,34	18/01/2006	588,54	procédure en cours	588,54
518392	Lancre Joseph	254 855,80	16/02/2009	1 782,12	07/05/2004	298,81	non	298,81
514593	Le Brun Andre	266 868,00	09/02/2009	759,75	03/11/2004	164,86	oui pour 164,61 €	0,25
622836	Louet Océane	237 322,00	09/02/2009	850,00	17/07/2006	474,60	oui pour 467,50€	7,10
683964	Armement Océane	248 058,00	09/02/2009	722,00	17/07/2006	403,13	oui pour 397,10 €	6,03
639524	Scapêche	513 813,00	02/03/2009	2 372,25	24/09/2004	417,26	non	417,26
424971	Rafin Christian	44 106,55	19/12/2008	401,70	12/05/2005	124,80	procédure en cours	124,80
468070	Armt Diego Maeva	118 235,00	10/02/2009	1 899,40	13/09/2004	309,11	non	309,11
				1 472,00	07/07/2005	239,55	non	239,55

734967	Lamour Michel	201 072,72	19/12/2008	5 172,40	01/04/2004	748,23	oui pour 172,41 €	575,82
						38495,97		**29818,79**

Source : rapporteurs d'après les données fournies par les DRAM

2. Le remboursement de la part nationale

Sur les 69 dossiers d'aides à la modernisation IFOP suivies d'une aide à la destruction FEP dans un délai inférieur à 5 ans, seuls 2 dossiers ont fait l'objet d'un remboursement sur la partie nationale.

Suite à l'intervention de la Cour, 4 procédures ont été lancées.

Il ressort un défaut de remboursement de **31 477,69 €** déclinés selon le tableau suivant.

Les éléments de réponse fournis par les DRAM n'ont pas permis de déterminer si la ventilation de cette somme entre l'Etat et les collectivités locales.

Tableau n° 46 : Bénéficiaires d'une aide IFOP à la destruction moins de cinq ans après une aide à la modernisation (part nationale)

N° navire	Propriétaire	Aide destruction reçue Etat	date de paiement	Aide reçue modernisation Etat	Date de la décision	Somme à déduire	Prorata pris en compte	Ecarts entre sommes à déduire et sommes récupérées
544909	Armement Lequertier	276 522,42	15/12/2008	1 203,94	09/09/2004	226,93	non	226,93
				8 204,00	06/07/2007	6176,60	non	6176,60
739574	Roberge Daniel	275 801,64	08/12/2008	624,14	19/05/2006	327,97	non	327,97
518116	Eurl Cap NW	193 175,64	09/02/2009	371,12	02/05/2005	104,93	non	104,93
274002	Charles Jean-Louis	165 979,38	19/12/2008	233,00	28/12/2006	152,06	non	152,06
466223	Ungari Sylvain	76 797,09	29/10/2008	132,24	07/05/2004	20,22	non	20,22
443185	Arcoport	312 666,90	09/03/2009	1 014,23	19/05/2006	485,16	non	485,16
232593	Follin Régis	74 221,45	02/03/2009	75,48	10/08/2005	24,32	non	24,32
276807	Cauvin Ludovic	152 126,34	26/01/2009	250,00	07/05/2004	25,07	non	25,07
169374	Rabasse Sebastien	140 629,02	19/12/2008	250,00	09/09/2004	44,11	non	44,11
238244	Harcourt Sylvain	90 731,95	15/12/2008	250,00	09/09/2004	47,12	non	47,12
548360	Jeanne André	161 848,08	09/02/2009	250,00	19/05/2006	130,14	non	130,14
273896	Laneele Romain	143 371,50	26/01/2009	250,00	09/09/2004	51,37	non	51,37
514598	Rabasse Ludovic	193 035,00	19/12/2008	250,00	07/05/2004	38,36	non	38,36
377394	Lebon Ludovic	251 488,50	19/12/2008	1 014,23	19/05/2006	532,96	non	532,96
448911	Sylla Frederick	170 620,50	19/12/2008	1 083,50	09/09/2004	241,04	non	241,04
445392	Drouin Régis	165 715,00	09/02/2009	2 818,00	18/12/2007	2340,87	non	2340,87
347576	Bourse Jean Paul	44 436,00	13/11/2008	637,00	25/07/2006	388,13	non	388,13
555515	Laurent Jean-Jacques		20/04/2009	2 540,00	14/11/2005	1017,39	non	1017,39

		262 318,00						
554386	Lautredou Jean-Yves	233 188,00	19/12/2008	770,00	07/07/2005	277,20	non	277,20
555232	Seven Alain	295 052,00	09/02/2009	236,00	20/11/2006	148,71	non	148,71
347625	Mauffret Denis	34 200,00	04/12/2008	250,00	11/10/2006	152,88	non	152,88
642973	Durand Christian	344 223,00	08/12/2008	930,00	14/11/2005	408,69	non	408,69
752237	Armement Joncour	344 223,00	08/12/2008	3 533,82	15/11/2004	822,94	non	822,94
730401	Guyader Louis	305 547,00	25/05/2009	1 272,00	25/07/2006	724,17	non	724,17
266697	Salaun Herve	348 407,00	27/04/2009	622,00	25/07/2006	324,12	non	324,12
554731	Lucas Philippe	174 770,00	09/02/2009	1 239,88	11/10/2006	712,68	non	712,68
547423	Bertho Nadia	301 644,24	15/12/2008	2 875,00	08/06/2004	322,95	non	322,95
686631	Andre Jean Le Bihan Yvan	295 456,00	09/02/2009	22 311,68	04/03/2004	1124,75	non	1124,75
642415	Armement Guilviniste	366 075,00	02/02/2009	939,00	14/11/2005	375,09	non	375,09
266385	Guichaoua Steve	71 711,86	29/10/2008	136,88	22/06/2005	51,98	pas d'aides Etat uniquement CL	0,00
221417	Hubert Nicolas	73 165,00	13/11/2008	250,00	19/11/2004	62,33	non	62,33
				650,00	14/12/2006	430,96	non	430,96
221350	Jaffrelot Laurent	79 703,00	13/01/2009	252,00	11/10/2006	153,69	non	153,69
221287	Vincent Thierry	45 295,00	13/11/2008	633,63	11/10/2006	386,43	non	386,43
554129	Guillevin Christophe	169 759,00	09/02/2009	1 763,29	03/11/2004	351,69	non	351,69
651260	Lejuez Frederic	294 875,94	23/02/2009	995,20	07/05/2004	77,43	non	77,43
				1 437,60	29/11/2006	849,17	non	849,17
289165	Maheut Boris	116 224,16	08/12/2008	265,25	20/05/2005	84,44	non	84,44
232446	Lemesle Francis	138 589,74	15/12/2008	250,00	09/09/2004	47,53	non	47,53
463235	Briant Jean-François	282 693,00	01/10/2008	9 307,64	06/04/2004	1371,92	non	1371,92
				2 724,59	12/07/2004	546,41	non	546,41
307038	Humbert Lionel	65 041,61	29/10/2008	327,25	22/06/2005	123,01	pas d'aides Etat uniquement CL	0,00
678473	Front Michel	252 402,66	16/02/2009	1 192,71	25/07/2006	607,14	oui pour 191,61 €	415,53
347584	Bodiguel Yves	34 200,00	01/12/2008	637,00	07/06/2005	209,42	pas d'aides Etat uniquement CL	0,00
444193	Lacroix Thierry	47 804,65	02/03/2009	223,75	08/06/2005	60,44	non	60,44
270248	Jahan Michel	56 588,24	08/12/2008	665,75	08/06/2005	216,69	pas d'aides Etat uniquement CL	0,00
249847	D'Isanto Andre	253 932,00	16/12/2008	5 271,55	15/11/2004	1042,76	pas d'aides Etat uniquement CL	0,00
				2 782,00	25/04/2007	1908,53	pas d'aides Etat uniquement CL	0,00
299412	Matheron Michèle	163 887,00	22/12/2008	1 165,00	19/05/2004	114,90	non	114,90
				5 550,00	02/02/2004	222,00	non	222,00
310874	Piot Charles	211 476,00	14/11/2008	6 190,83	04/12/2003	298,52	non	298,52
				420,50	28/03/2007	299,07	non	299,07
684368	Sarl Kevlene		19/12/2008	5 954,18	10/12/2004	1370,28	oui pour 706,26	664,02

		305 547,00					€	
221453	Sarl Saint Eloi	180 535,62	19/12/2008	250,00	09/09/2004	63,29	non	63,29
193943	Lecastellier Léon	195 355,56	19/12/2008	626,00	23/05/2005	238,74	non	238,74
				1 571,48	23/05/2005	599,32	non	599,32
				2 658,00	28/12/2006	1864,24	non	1864,24
548545	Françoise Paul	189 026,76	15/12/2008	412,50	18/11/2004	108,95	non	108,95
752753	Penard Maryse	350 270,52	19/12/2008	2 007,01	18/01/2006	965,56	procédure en cours	965,56
518392	Lancre Joseph	382 283,70	19/12/2008	2 797,60	07/05/2004	469,08	non	469,08
514593	Le Brun Andre	400 304,00	09/02/2009	1 140,12	03/11/2004	247,39	non	247,39
622836	Louet Océane	355 984,00	09/02/2009	567,00	17/07/2006	316,59	non	316,59
683964	Armement Océane	372 087,00	02/02/2009	481,00	17/07/2006	268,57	non	268,57
639524	Scapêche	770 721,00	01/03/2009	3 162,00	24/09/2004	556,17	non	556,17
424971	Rafin Christian	66 164,33	19/12/2008	669,50	12/05/2005	208,00	procédure en cours	208,00
468070	Armt Diego Maeva	177 354,00	10/02/2009	1 266,00	13/09/2004	206,03	non	206,03
				1 266,25	07/07/2005	412,14	non	412,14
734967	Lamour Michel	301 609,08	19/12/2008	5 172,40	01/04/2004	748,23	non	748,23
						35927,95		**31477,69**

Source : rapporteurs d'après les données fournies par les DRAM

- les navires touchant une aide à la destruction doivent rembourser au prorata temporis les aides à la modernisation perçues dans un délai inférieur à cinq ans ;

- les aides à la modernisation sont cofinancées par plusieurs ordonnateurs (Europe, Etat et collectivités locale). Pour les parts communautaire et Etat le remboursement doit être demandé par les DRAM, pour les autres parts par les ordonnateurs des collectivités locales concernées ;

- le remboursement se fait, au choix de l'ordonnateur, puisqu'il n'y a pas de directive, par émission d'un titre de perception ou par compensation sur l'aide à la destruction ;

- les aides à la modernisation IFOP ayant été payé par les trésoriers payeurs généraux, ces derniers sont tenus de réaliser les diligences requises auprès des ordonnateurs compétents pour exiger leur remboursement dans les cas le nécessitant ;

- des diligences sur pièces effectués par les rapporteurs, il ressort un défaut de remboursement total de 190 759,14 € décliné en 87 183,38 € d'aide communautaire et 103 575,76 € d'aides nationales (Etat et collectivités locales).

Mention

PARTIE XI : CAHIER CONFIDENTIEL

Ce cahier contenant des observations confidentielles est déposé conjointement.

Fait pour être présenté à la Cour des comptes, septième chambre, troisième section, par les rapporteurs soussignés le 12 janvier 2010,

Bruno ORY-LAVOLLEE Thomas ANDREU

PARTIE XII : ANNEXES

I. QUELQUES RAPPORTS SUR LA PECHE

- Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche ; commission européenne, 22 avril 2009
- Rapport sur l'apport de la recherche à l'évaluation des ressources halieutiques et à la gestion des pêches, par M. Marcel-Pierre Cléach, Sénateur ; Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Assemblée nationale et Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 2008)
- Rapport de la mission sur le développement de l'aquaculture, établi par Mme Hélène Tanguy, maire du Guilvinec et conseiller régional de Bretagne, assistée de MM. Philippe Ferlin (IGGREF) et Jean-Michel Suche (AGAM), Ministère de l'agriculutre et de la pêche et MEEDAT, 30 octobre 2008
- Rapport à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur la réforme des pêches maritimes, établi par MM. Paul Roncière, conseiller d'Etat, M. Louis-Pierre Balay, ingénieur général du génie rural et des eaux et forêts e-t M. Bernard Boyer, inspecteur général de l'agriculture, , avec le concours de M. hevé Thomas, administrateur principal des affaires maritimes (juillet 2008)
- Etude sur les quotas individuels transférables de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, avril 2007
- Les Pêches maritimes françaises : entre le défi du marché et le défi de l'aménagemnet du territoire, rapport de Mme Hélène Tanguy, députée, Assemblée nationale, juin 2006
- Les aides financières à la pêche et leurs répercussions sur le développement durable, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006 (disponible sur www.sourceocde.org)
- Une ambition maritime pour la France, rapport du Groupe POSÉIDON « Politique maritime de la France », Premier Ministre, Centre d'analyse stratégique et secrétariat général à la mer, Décembre 2006
- La Pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix ; Conseil économique et social, 2005
- La politique maritime et littorale de la France, par M. Philippe Marini, sénateur
  (6 mars 1998), office parlementaire d'évaluation, Assemblée nationale : n° 771, Sénat : n° 345, 1997-1998
- B. Mettling, A. Mingasson, P. Hénaff, J.P. Ménanteau, Rapport d'audit sur la situation financière des navires de pêche artisanale et des organismes d'intervention, Ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère de l'économie, 1995

II. PRESENTATION DU SECTEUR DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE EN FRANCE[28]

A. PLACE DU SECTEUR DANS L'ECONOMIE NATIONALE

L'économie maritime représente une valeur ajoutée de près de 19 milliards d'euros et un effectif de 500 000 emplois temps plein (données 2003).

La filière pêche et aquaculture, de la production primaire à la transformation, contribue à hauteur de 13% à la valeur ajoutée et à hauteur de 10% à l'emploi du secteur industriel maritime dans son ensemble : 2,3 Mds € au total, dont 0,7 pour les pêches maritimes, 0,7 pour la transformation et 0,4 pour l'aquaculture marine.

Par ailleurs, les emplois dans la filière pêche et aquaculture représentent 8% des emplois dans les industries agricoles et alimentaires et 0,3% des emplois totaux en France (source INSEE 2004).

En incluant les eaux adjacentes aux Collectivités territoriales d'outre-mer (Pacifique, océan Austral, Atlantique nord-ouest), la France possède la deuxième zone maritime du monde avec une zone sous juridiction s'étendant sur plus de 10 000 000 km2. La partie relevant de l'Union européenne et de la PCP (métropole et DOM) s'étend, quant à elle, sur presque 10% de cette superficie (349 000 km2 en métropole et 568 000 km2 dans les DOM). La longueur du rivage métropolitain atteint 5 500 km et présente à l'échelle européenne 4 zones biogéographiques distinctes, marquées par de fortes différences topographiques, hydrologiques, climatologiques et biologiques.

B. LA PECHE FRANÇAISE

1. Éléments sur les ressources exploitées par la pêche française

Les navires français se déploient sur un très grand nombre de zones et de pêcheries. Néanmoins, dans les zones de pêche métropolitaines, l'importance des pêcheurs français est prépondérante seulement dans les zones situées à proximité du territoire (golfe de Gascogne, Manche, golfe du Lion)…

…Dans le golfe de Gascogne, 22% des captures proviennent de stocks en bon état, 62% de stocks en situation intermédiaire, 16% de stocks en situation critique. En Manche Ouest, ces valeurs sont respectivement de 18%, 79% et 3%. Au total, si l'on considère les 53 stocks évalués, il ressort qu'environ 20% d'entre eux sont en bon état (exemples : sardine du golfe de Gascogne, tourteau, bar, céphalopodes,…) et que 20% sont dans un état critique (daurade rose, anguille, sole, plie, maquereau, empereur,…). Les autres stocks analysés (60%) sont dans une situation intermédiaire : leur biomasse

[28] Source : Plan stratégique national FEP, juin 2006

peut être faible (anchois, merlu, langoustine…) ou leur taux d'exploitation trop élevé (cardine...), et les conditions de leur exploitation ne sont pas optimales.

2. La flotte

La flotte métropolitaine se compose au 31 décembre 2006 de 5233 navires, d'une puissance moyenne de 158 kW et de jauge moyenne de 28 GT. La répartition se maintient avec une majorité de la flotte dans le segment des moins de 12 m et une faible proportion de la flotte de plus de 25 m, particulièrement performante.

La pêche côtière (qui correspond à des navires qui exercent les trois quarts de leur activité dans la zone des 12 milles) concerne 70% des navires, mais représente 30% des apports en valeur. La pêche au large (qui correspond à des navires qui exercent 75% de leur activité en dehors de la zone des 12 milles) concerne 15% des navires, mais représente plus de 50% de la valeur des apports. Enfin, la pêche mixte, entre ces deux extrêmes, concerne 13% des navires et 20% de la valeur des apports.

En terme de répartition géographique, un quart de la flotte se concentre en Bretagne, où se pratiquent tous les types de pêche, de la petite pêche (navires de moins de 16 mètres avec des sorties inférieures à 24 heures) à la pêche au large (supérieurs à 16 m et sortie supérieures à 96 heures). De nombreux navires de grande pêche (plus de 1 000 TJB et marées de plus de 20 jours) sont armés en Bretagne et pêchent dans les eaux internationales (notamment, les navires de pêche au thon tropical). Une autre partie importante de la flotte réalisant la pêche au large et la pêche côtière se trouve sur le littoral allant du Nord-Pas-de-Calais à la Basse-Normandie. Le port de Boulogne, bien qu'ayant subi une diminution en nombre de navires de pêche au large, maintient une flottille de plus de 50 chalutiers de fonds pratiquant la pêche hauturière et de plusieurs navires de pêche au large. Le golfe de Gascogne, des Pays-de-la-Loire à l'Aquitaine dispose d'une répartition moyenne, avec une importante flotte de chalutiers pélagiques dans les ports de la Turballe et de Saint-Gilles-Croix-de-Vie et une importante flotte thonière dans le pays basque français…

Le passé récent a été marqué par la réforme de la PCP en 2002 et par la disparition des Plans d'Orientations Pluriannuels (POP). Les années 2003 et 2004 ont marqué un tournant important pour la flotte, par l'intermédiaire d'un plan de modernisation permettant d'améliorer la sécurité et les conditions de vie sur les navires et un plan de sortie de flotte permettant d'adapter les capacités… Le plan a ainsi permis de moderniser de l'ordre de 80 000 kW et de 20 000 GT, soit près de 10 % de la capacité totale (en puissance et en tonnage) de la flotte métropolitaine et près de 7 % du nombre total de navires...

188 navires ont cessé définitivement leur activité, ce qui a permis à la France de respecter l'objectif de réduction de 3% au 31 décembre 2004. Un nouveau plan de sortie de flotte a été mis en place en 2006. Ce plan, en accord avec la PCP et les objectifs de gestion de la ressource, ciblait de manière beaucoup plus marquée les navires visant les espèces les plus proches des limites biologiques. Le plan de sortie de flotte 2006 a permis la sortie de 90 navires (près de 5600 UMS et 24 000 kW) représentant une diminution de plus de 3% de puissance et de jauge.

3. La production

La commercialisation se fait en partie au travers des organisations de producteurs (Organisation de Production (OP), au sens du règlement (CE) n°104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999). En 2005 on dénombrait 21 OP et 2 fédérations d'OP, 73,5% des navires adhèrent à une OP.

La pêche fraîche est débarquée dans plus de 1400 points répartis sur 419 sites portuaires et est mise en vente dans 42 halles à marée agréées réparties tout le long du littoral français. 75% de la pêche fraîche est mise en vente sous criée : 37% proviennent de la pêche au large, 33% de la pêche côtière et 30% de la petite pêche. Les trois premières criées (Boulogne-sur-Mer, Le Guilvinec, Lorient) assurent 30% des ventes.

Étant donné l'étendue des zones de pêche, moins des deux tiers de la production est débarqué sur le littoral. Non seulement le thon tropical est directement livré dans les pays où est effectuée la mise en conserve, mais plusieurs bateaux débarquent leurs captures en Écosse, d'où elles sont rapatriées par route, et certains navires débarquent et vendent directement dans les criées espagnoles ou aux Pays-Bas.

Le chiffre d'affaires de la pêche maritime en métropole est un peu au dessus d'1 milliard d'euros (pêche fraîche + pêche congelée, y compris débarquements à l'étranger). La Bretagne est la première région avec 34 % de la valeur des ventes, suivie par le Nord –Pas-de-Calais avec 11 %... Le thon (151,9 M€), la sole commune (85,0 M€) et la baudroie (79,0 M€) sont les trois premières espèces en valeur.

4. La pêche lointaine

La pêche lointaine concerne, pour la France, la pêche des espèces à large distribution géographique, en haute mer et dans les zones économiques de pays tiers. Il s'agit, pour l'essentiel, de la pêche des thonidés tropicaux et tempérés, dans l'Océan Atlantique et dans l'Océan Indien, et de la pêche des espèces d'eau profonde et des espèces démersales dans l'Océan Atlantique. La pêche des espèces de petits pélagiques dans les zones d'upwelling au large de la Mauritanie peut également intéresser la flotte française amenée à se redéployer.

Cinq flottilles pratiquent la pêche thonière dans le cadre de la pêche lointaine ; elles exploitent le thon tropical (albacore, patudo, listao), l'espadon et le thon rouge (la pêche du germon dans le golfe de Gascogne ne relève pas de la pêche lointaine) :

22 thoniers senneurs congélateurs immatriculés à Concarneau capturent, hors des eaux communautaires (2007 : 5 navires en Atlantique et 17 en Océan Indien 120 000 tonnes par an, pour un chiffre d'affaire de près de 120 à 150 M€ par an (15% du chiffre d'affaires national). Le listao et l'albacore sont les captures principales. Elles sont destinées exclusivement aux conserveries, principalement implantées dans des pays ACP (Côte d'Ivoire, Ghana, Sénégal, Seychelles, Maurice, Madagascar, Kenya)…

36 senneurs exercent une activité exclusivement sur le thon rouge en Méditerranée en haute mer et dans les eaux revendiquées par certains pays tiers, pour un quota de l'ordre de 5300 tonnes par an, sous l'égide de la CICTA...

5. La pêche à pied

La pêche à pied concerne un grand nombre d'acteurs sur le littoral français, dont 1200 professionnels titulaires de permis et exerçant leur activité sur des gisements faisant l'objet d'un suivi de l'état sanitaire et de l'état de la ressource. Les principales espèces visées sont les palourdes, les coques, les tellines. et les moules… Des permis gérés par l'État permettent aux professionnels de disposer de licences ou de droits d'accès à des gisements locaux gérés par la profession (Comités Régionaux des Pêches Maritimes et des Élevages Marins). Le système de suivi est renforcé par la mise en place d'un système d'information et de contrôle basé sur les déclarations de collecte.

6. Le cas particulier de la filière algues

Il y a trois activités de production d'algues : le ramassage (à pied), la récolte par des navires goémoniers et la production aquacole. La production d'algues représente une production de plus de 76 000 t (poids frais) annuelles et offre des perspectives intéressantes de diversification aux entreprises de production, de mareyage et de transformation.

L'activité traditionnelle de ramassage d'algues se maintient sur le littoral, particulièrement en Bretagne. La production par ramassage à pied ou par les navires goémoniers est concentrée essentiellement dans le département du Finistère (69 169 t produit frais) ; elle alimente principalement deux usines agroalimentaires bretonnes.

L'activité de production en ferme d'alguo-culture concerne moins d'une dizaine d'entreprises disposant de concessions sur le domaine maritime. Elles produisent 4 tonnes (poids sec) d'algues. Ces produits diffèrent des algues de récolte et bénéficient d'une bonne valorisation. Cependant l'accès au domaine public maritime pour cette activité reste sujet à une forte concurrence.

7. La place de la pêche plaisance

L'encadrement général de la pêche maritime de loisir relève du MAP (décret 90-618 du 11 juillet 1990), avec la possibilité pour les préfets de régions d'encadrer plus strictement dans leur ressort (limitations des engins, des captures autorisées, instauration d'interdictions, etc.).

Des estimations 2005 en cours de consolidation permettent de caractériser cette filière avec les éléments suivants : plus de 2 millions de personnes d'au moins 15 ans, exercent une activité de pêche de loisir en mer en métropole et plus de 100 000 pour les DOM. Parmi l'ensemble des pêcheurs loisirs, moins de 15% possèdent au moins une embarcation… Plus de 8000 t de coquillages par an, plus de 14 000 t de poissons, 6 000 t de crustacés et environ 1500 t de céphalopodes sont prélevés.

C. L'AQUACULTURE

L'aquaculture (conchyliculture, salmoniculture, pisciculture marine et pisciculture en étangs) et la pêche professionnelle en eau douce sont des activités traditionnelles dans de nombreuses régions françaises.

La France dispose d'un important patrimoine naturel en eau douce : 525 000 km de cours d'eau dont les bassins s'écoulent vers des façades maritimes très différentes : Mer du Nord, Manche, Atlantique, Méditerranée, 550 000 ha de lacs et retenues et environ 130 000 ha d'étangs dont la moitié est gérée pour la pisciculture d'étang, ce qui représente le plus important patrimoine de ce type en Europe occidentale.

Il faut néanmoins noter une diminution du nombre d'entreprises du secteur, liée à la fois à un phénomène de concentration, au vieillissement des chefs d'entreprise et aux contraintes pesant sur la création d'entreprise dans un secteur à forte incertitude. Les effectifs sont : conchyliculture : 3243 entreprises (-10% de 2002 à 2005) ; pisciculture : 349 (-19%) ; aquaculture 3692 (-11%).

La pisciculture en France regroupe trois secteurs d'élevage bien distincts : la salmoniculture, la pisciculture marine et la pisciculture d'étangs. La production totale de ces secteurs d'activité était de 52 832 tonnes en 2004, pour un chiffre d'affaires de plus de 155 M€.

La France est le troisième producteur mondial de truites, après le Chili et la Norvège. Le chiffre d'affaire de la filière salmonicole s'élève à 80 millions d'€. C'est la truite arc en ciel qui est l'espèce la plus produite en France, avec près de 35 434 tonnes en 2004. Les autres espèces produites sont la truite Fario (1480 tonnes), le saumon Atlantique, l'omble de fontaine et l'omble chevalier.

Suite aux travaux de recherche réalisés en France par le CEMAGREF, la production d'esturgeons (Acipenser Baeri) s'est développée en région Aquitaine. Cette espèce est élevée pour la production de caviar (13 tonnes en 2004).

La pisciculture marine regroupe aujourd'hui une cinquantaine d'entreprises qui assurent une production de 8 208 tonnes pour une valeur de 55,5 M€ (données 2004). Le secteur est très concentré : les 8 plus grosses entreprises réalisent les trois quarts des ventes. Les principales espèces élevées sont le bar (4.200 tonnes), la daurade (1.560 tonnes), le turbot (950 tonnes) et le saumon (880 tonnes). Les autres espèces élevées sont le maigre et la truite de mer mais leur production reste faible (respectivement 110 et 570 tonnes).

La pisciculture d'étangs est une activité traditionnelle dans plusieurs régions françaises, principalement en Rhône-Alpes (Dombes), Centre et Lorraine. Les étangs piscicoles abritent une importante biodiversité, qu'il convient de préserver. Les principales espèces commercialisées sont la carpe (53%), le gardon (25%), la tanche (13%) et les carnassiers (8% dont le brochet). La plus grande partie de cette production (7 900 tonnes en 2004 pour une valeur de 14,2 Meuros) est valorisée sur le marché du repeuplement (70 % de la production), le reste de la production est destiné à la consommation directe.

Il faut également noter le développement de la production de poissons d'ornement, pour répondre à la demande croissante du marché.

Le secteur piscicole représente environ 2 000 emplois directs. La filière piscicole s'est engagée, depuis 2002, dans une démarche d'aquaculture durable afin de développer des systèmes de production les plus favorables à l'environnement et aux objectifs sociaux tout en respectant l'équilibre économique de la filière.

1. La pêche professionnelle en eau douce

La pêche professionnelle en eau douce, en France, est une activité traditionnelle concentrée dans certaines zones : les estuaires de la Loire, de la Gironde et de l'Adour qui regroupent près de 60 % des pêcheurs professionnels en eau douce et les lacs alpins (Annecy, Le Bourget et surtout Léman). Aujourd'hui, on dénombre environ 800 pêcheurs professionnels en eau douce pour une production de l'ordre de 2 000 tonnes. Les principales espèces recherchées sont l'anguille, la lamproie, l'alose, le sandre et le brochet.

2. Présentation du secteur conchylicole

La production française commercialisée en 2004 est estimée à 191 750 tonnes par an dont 115 250 tonnes d'huîtres creuses et plates (113 750 tonnes d'huîtres creuses et 1 500 tonnes d'huîtres plates), 74 100 tonnes de moules et 2 400 tonnes d'autres coquillages, palourdes et coques principalement. Le chiffre d'affaires est de l'ordre de 700 M€. Le bassin de Marennes-Oléron représente à lui seul près de 40% de la commercialisation des huîtres.

La production mytilicole, en progression régulière, grâce notamment aux apports des techniques de production par filières, ne permet pas de répondre à la demande nationale. En effet, les importations de moules (58 737 tonnes en 2005) en provenance principalement d'Irlande, des Pays Bas, d'Espagne et du Danemark dépassent très largement les exportations (3 960 tonnes) faisant apparaître un déficit commercial de 75 M€.

L'ensemble de la filière conchylicole reste tributaire de phénomènes extérieurs (températures estivales excessives, sécheresse, pollution en provenance des bassins versants, blooms d'algues toxinogènes) qui entraînent dans les zones d'élevage soit des mortalités, soit des interdictions administratives de collecte et de commercialisation.

…La particularité de la conchyliculture est qu'elle s'effectue en grande partie sur le domaine public maritime. On dénombre 52 600 concessions sur le domaine public maritime en 2004, représentant 18 100 hectares et 1 570 km de lignes de bouchots. Les entreprises exploitent également 5 530 parcelles sur le domaine privé d'une superficie totale de 2 540 hectares…

La production conchylicole est réalisée par 3 719 entreprises dont la plupart sont de petites structures traditionnelles : 2 888 d'entre elles (plus de 75%) sont des entreprises individuelles. Au total, elles emploient environ 21 700 personnes dont 6900 à temps complet et 14 800 à temps partiel. 2 463 entreprises commercialisent des huîtres et 1 048 des moules, conditionnées pour la vente à la consommation.

Les huîtres sont considérées comme un produit festif et ne sont consommées en moyenne que 3 à 4 fois par an avec un pic au moment des fêtes de fin d'année. La production est restée stable malgré une hausse régulière des prix à la consommation.

Pour les moules (2ème production nationale et 3ème production européenne), la consommation progresse régulièrement, le manque de produits et la saisonnalité sont compensés par les importations.

D. COMMERCIALISATION ET TRANSFORMATION

Toutes espèces confondues, la consommation de produits de la pêche et de l'aquaculture est de l'ordre de 2,1 millions de tonnes en équivalent poids vif, ce qui correspond à plus du double de la production nationale qui s'établit en 2004 à 854 600 tonnes.

Le volume des importations est important. Il est de l'ordre de 1 million de tonnes par an en poids net, soit 1 700 000 tonnes en équivalent poids vif. Ces importations, dont le montant a atteint 3,7 milliards d'euros en 2004 (source OFIMER d'après Douanes), proviennent pour moitié des pays européens (y compris Norvège et Islande) et pour moitié du reste du monde. Nos principaux pays fournisseurs sont le Royaume-Uni (saumon, langoustine, coquille Saint-Jacques, filets de poissons blancs), la Norvège (saumon, cabillaud), l'Espagne (conserves de thon, merlu, céphalopodes), les Pays-Bas (crevette, sole, moule, filets de poissons blancs) et le Danemark (cabillaud, filets de poissons blancs). Pour ces deux derniers pays, il s'agit souvent de produits d'origine extra-communautaire (saumon de Norvège, perche du Nil d'Afrique) qui n'ont fait que transiter par ces pays européens…

Les importations sont en progression régulière depuis quinze ans, mais on observe une accélération de cette progression depuis 1998.

La France est également un pays exportateur. Les exportations françaises de produits aquatiques destinés à la consommation humaine sont de l'ordre de 480 000 tonnes par an en équivalent poids vif, pour une valeur de 1,3 milliard d'euros en 2005 (source OFIMER d'après Douanes). Ces exportations, qui restent concentrées aux trois quarts à l'intérieur de l'Union européenne, et surtout vers l'Italie et vers l'Espagne, se répartissent en quatre catégories principales : les exportations de produits peu consommés en France, comme le chinchard, l'anchois, la cardine ou l'anguille ; les exportations de produits destinés à être transformés à l'étranger pour être ensuite importés en retour en France, comme le thon tropical congelé (pour la conserve) ou la seiche (sous forme de blanc de seiche) ; les ré-exportations de produits ayant seulement transité sur le sol français (saumon frais, crevettes congelées, coquilles Saint-Jacques congelées) ; les exportations de produits transformés à partir de matière première importée, comme le saumon fumé ou les crevettes cuites.

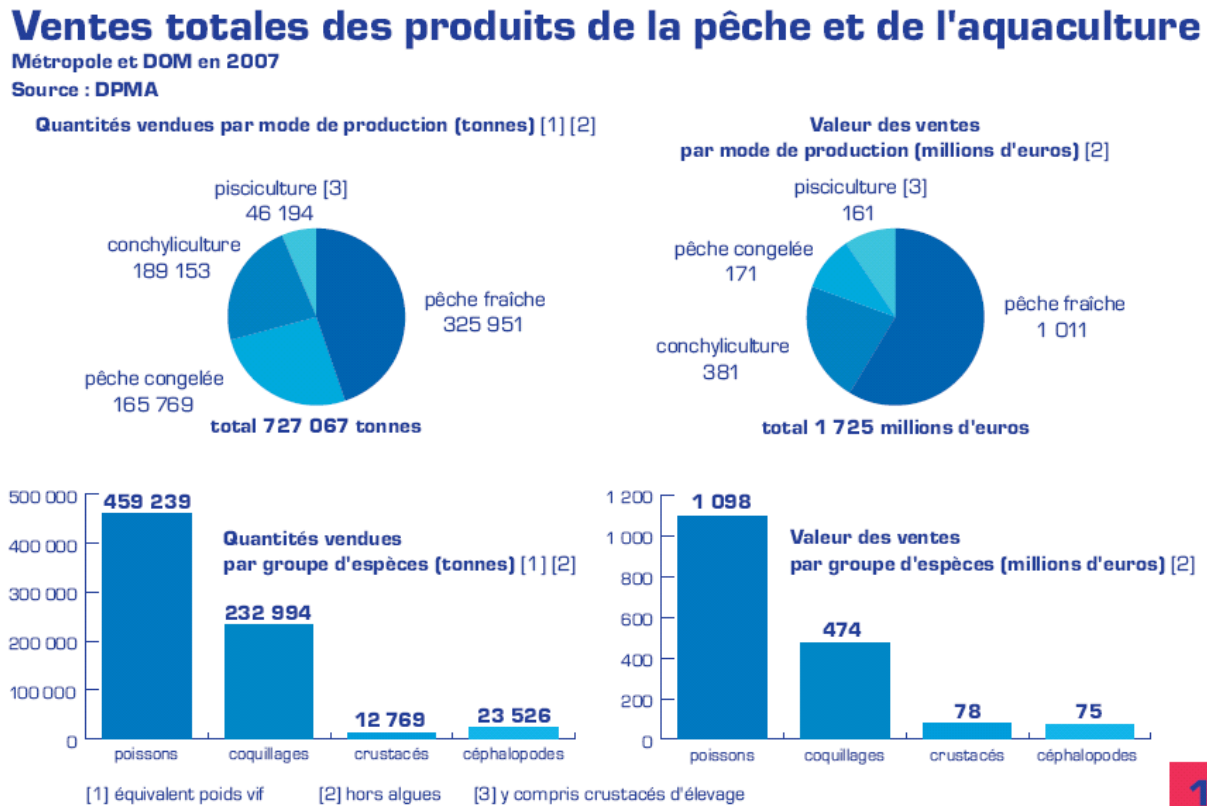
Tous produits confondus, les Grandes et Moyennes Surfaces (GMS) assurent 61% de la distribution des produits de la pêche et de l'aquaculture, les restaurants 29% et les poissonneries 9%. Mais cette répartition dépend du type de produits. Ainsi, pour les produits frais, la part des GMS n'est que de 47% tandis que celle des poissonneries atteint 20%

L'achat en criée, le tri, le conditionnement et la distribution des produits de la pêche sont assurés par près de 400 mareyeurs, dont le chiffre d'affaires totalise 2 milliards d'euros pour environ 5 000 emplois permanents en équivalent temps plein (source OFIMER 2004). Les importations représentent environ le tiers de la valeur des achats des mareyeurs. Le chiffre d'affaires à l'exportation du mareyage est de 300 M€,

soit 15% du chiffre d'affaires total. 71% des entreprises ont un chiffre d'affaires inférieur à 5 M€ et 8% supérieur à 15 M€.

Le secteur de la transformation, qui fabrique des produits surgelés, des conserves ou des produits traiteurs réfrigérés et qui comporte aussi les entreprises de salaison (notamment à Boulogne), des entreprises de traitement des sous-produits, des entreprises de transformation des algues (Tab. 9), comprend 300 entreprises pour un chiffre d'affaires de 3 milliards d'€ et environ 14 000 emplois. L'industrie de transformation française s'approvisionne majoritairement en produits d'importation, en particulier saumon, lieu d'Alaska, crevette et coquille Saint-Jacques. En revanche, il y a peu d'exportations, celles-ci prennent principalement la forme de conserves de thon.

III. CHIFFRES CLES DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE EN FRANCE[29]

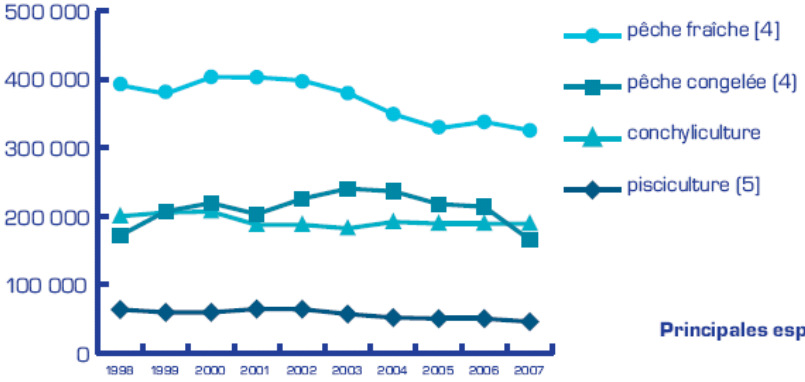


[29] Sources : FranceAgriMer, DPMA, MEEDAT, Ministère de l'industrie, de l'économie et de l'emploi, IFREMER ; publié par France-Agrimer, 2009)

Ventes totales des produits de la pêche et de l'aquaculture

Métropole et DOM
Source : DPMA

Evolution des quantités vendues [1] [3]



Quantités vendues en 2007 [1] [3]

métropole	703 900 tonnes
DOM	24 600 tonnes

Valeur des ventes en 2007 [3]

métropole	1 553 millions d'euros
DOM	172 millions d'euros

Principales espèces vendues en 2007 (tonnes) [1] [2]

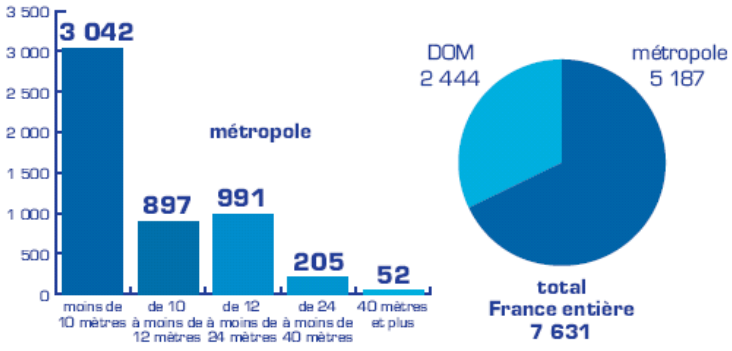
thon	104 562
huître	112 677
moule	74 364
sardine	34 611
truite	30 059
coquille St Jacques	22 742
hareng	21 930
baudroie	21 779

[1] quantités en tonnes équivalent poids débarqué jusqu'en 1999 inclus puis en tonnes de poids vif à partir de 2000
[2] hors DOM
[3] hors algues
[4] ventes totales par les bateaux français : ventes en halles à marée, ventes directes, ventes à l'industrie de transformation et ventes à l'exportation
[5] y compris crustacés d'élevage

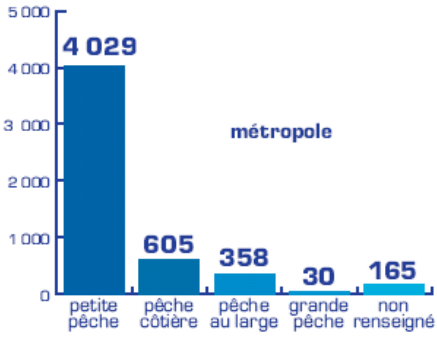
Flotte de pêche en 2007 [1]

Source : SDSIM / Fichier BARPOP

Nombre de navires par longueur



Nombre de navires par genre de navigation

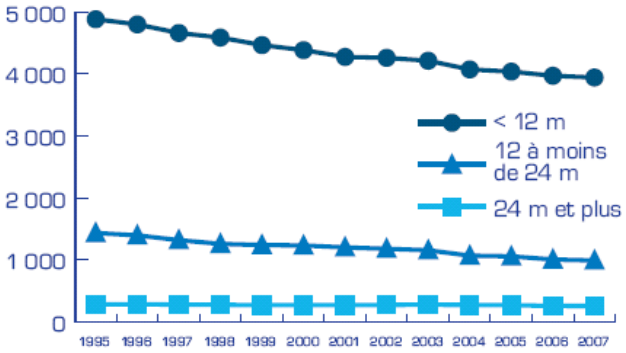


Petite pêche	Absence du port ≤ 24 heures
Pêche côtière	24 heures < absence du port ≤ 96 heures
Pêche au large	Absence du port > 96 heures, lorsque cette navigation ne correspond pas à la définition de la grande pêche
Grande pêche	Navire de plus de 1000 TJB ou navire de plus de 150 TJB si absence du port > 20 jours

Flotte de pêche [1]

Source : SDSIM / Fichier BARPOP

Evolution du nombre de navires de pêche en métropole



	< 12 m	12 à moins de 24 m	24 m et plus
1995	4 878	1 434	281
1996	4 795	1 395	285
1997	4 656	1 318	279
1998	4 583	1 258	277
1999	4 461	1 239	271
2000	4 380	1 233	270
2001	4 271	1 201	272
2002	4 256	1 179	275
2003	4 209	1 155	277
2004	4 069	1 068	274
2005	4 034	1 057	269
2006	3 967	1 006	259
2007	3 939	991	257

Entreprises d'aquaculture

Source : DPMA (enquête aquaculture 2007)

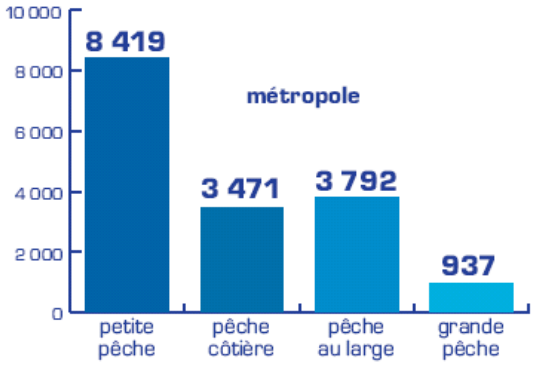
Nombre d'entreprises d'aquaculture en 2007

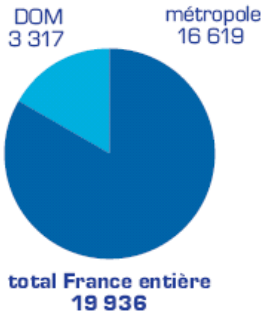
conchyliculture (y compris algues et crevettes)	3 160
pisciculture marine	50
pisciculture en eau douce (hors pisciculture d'étang)	461

[1] hors navires de cultures marines et petite pêche

Emplois

Nombre d'emplois de marins pêcheurs embarqués sur les navires français en 2007
(marins de toutes nationalités - hors navires de cultures marines - petite pêche)
Source : SDSIM





Nombre d'emplois en équivalent temps plein
Source : IFREMER pour pêche, DPMA pour les autres secteurs

pêche en 2006 [1]	9 782
conchyliculture en 2007 (y compris algues et crevettes)	9 100
pisciculture marine en 2007	650
pisciculture en eau douce en 2007 (hors pisciculture d'étang)	1 430

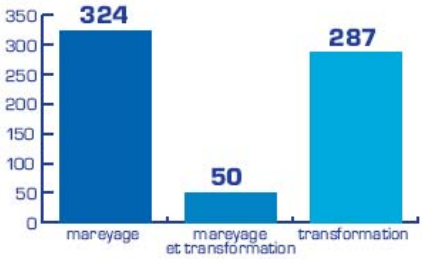
[1] hors Méditerranée

Mareyage et transformation

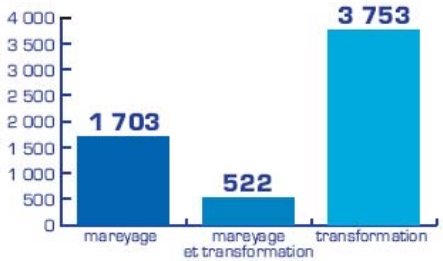
Données économiques 2006

Source : FranceAgriMer

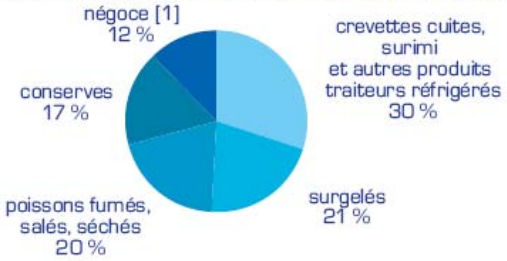
Nombre d'entreprises



Chiffre d'affaires produits aquatiques (millions d'euros)



Répartition du chiffre d'affaires des entreprises de transformation par type de produits finis



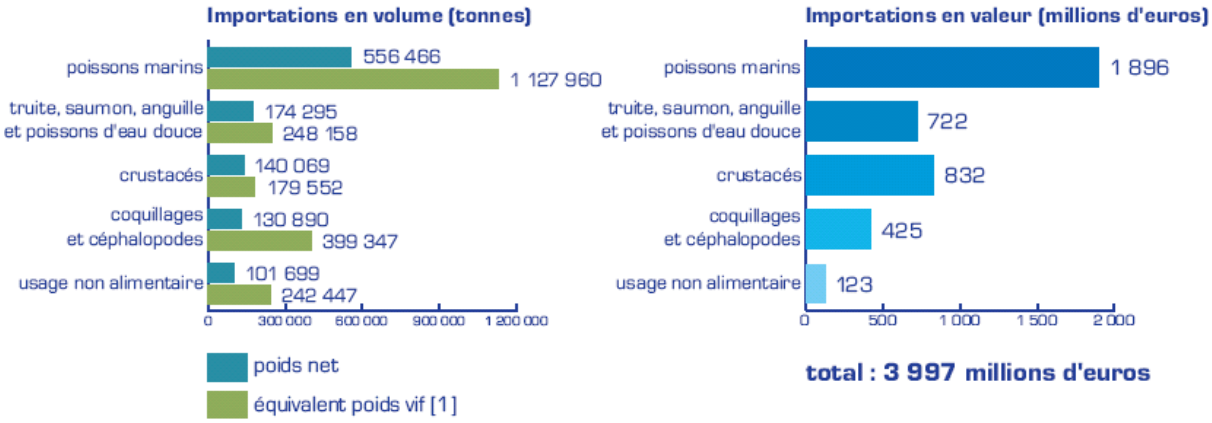
Emplois en équivalent temps plein

mareyage	5 500
transformation	13 000

[1] y compris de conserves ou de produits surgelés

Importations de produits aquatiques par groupe d'espèces en 2008

Métropole et DOM
Source : DNSCE

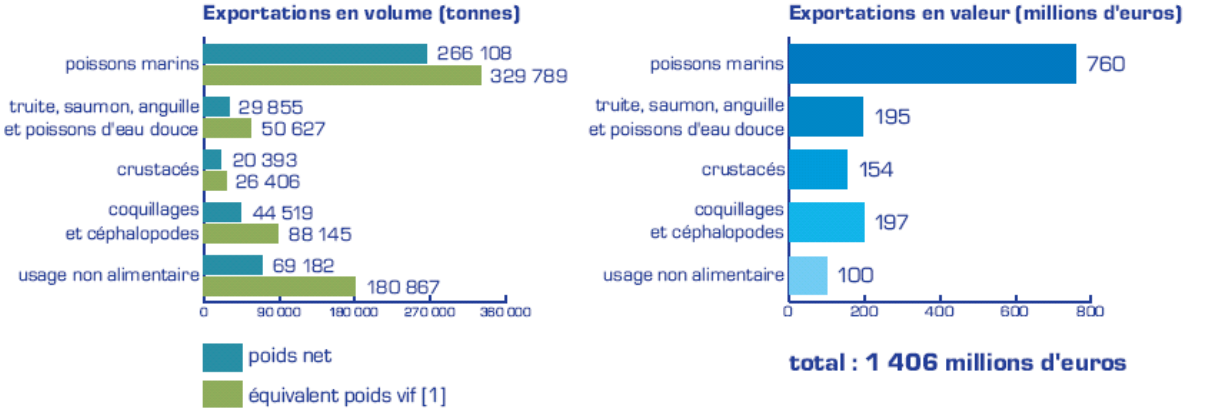


total : 3 997 millions d'euros

total poids net : 1 103 419 tonnes
total équivalent poids vif : 2 197 465 tonnes

Exportations de produits aquatiques par groupe d'espèces en 2008

Métropole et DOM
Source : DNSCE



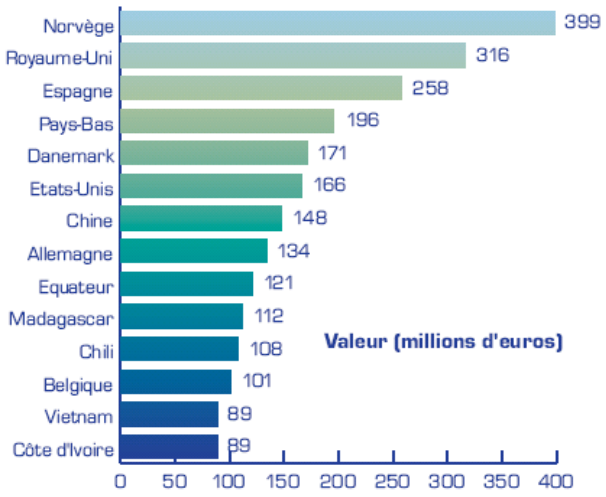
total : 1 406 millions d'euros

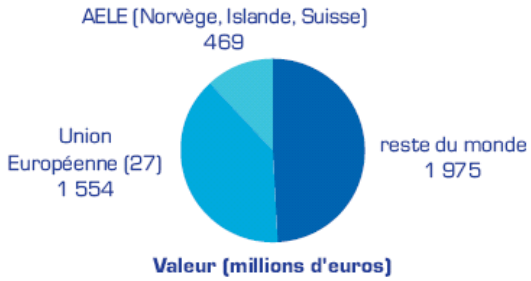
Déficit : 2 591 millions d'euros

total poids net : 430 057 tonnes
total équivalent poids vif : 675 834 tonnes

Importations de produits aquatiques par origine en 2008

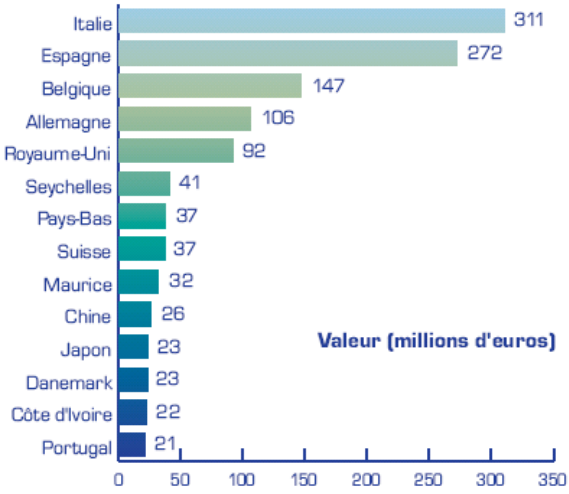
Métropole et DOM
Source : DNSCE

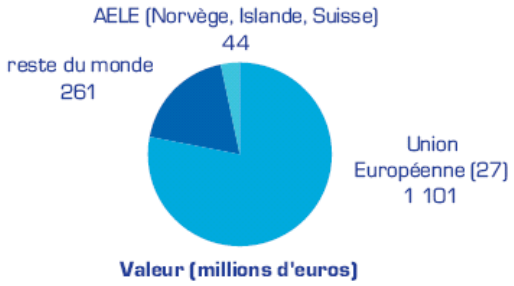




Exportations de produits aquatiques par destination en 2008

Métropole et DOM
Source : DNSCE

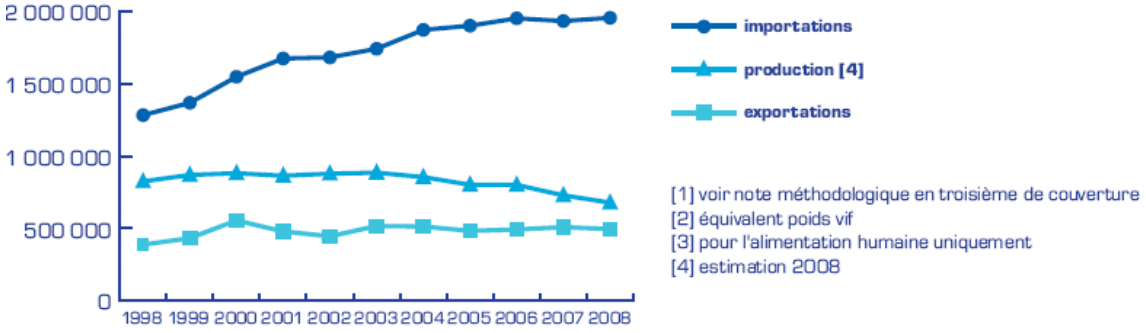




Bilan d'approvisionnement = Production + Importations - Exportations [1]

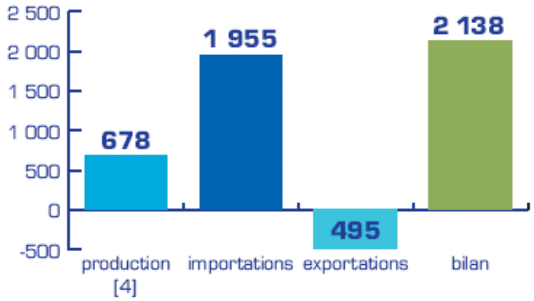
Source : FranceAgriMer

Evolution de la production, des importations et des exportations (tonnes) [2] [3]

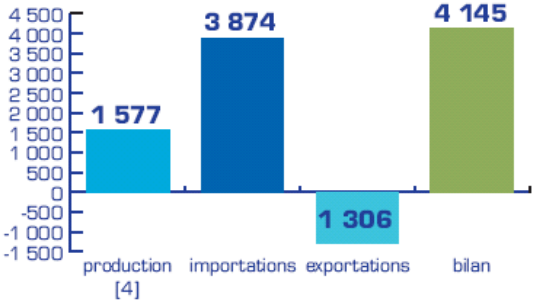


[1] voir note méthodologique en troisième de couverture
[2] équivalent poids vif
[3] pour l'alimentation humaine uniquement
[4] estimation 2008

Bilan d'approvisionnement 2008 en volume (mille tonnes)



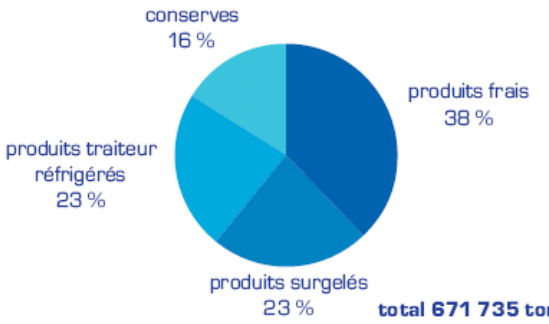
Bilan d'approvisionnement 2008 en valeur (millions d'euros)



Achats de produits aquatiques par les ménages français pour leur consommation à domicile en 2008 [1]

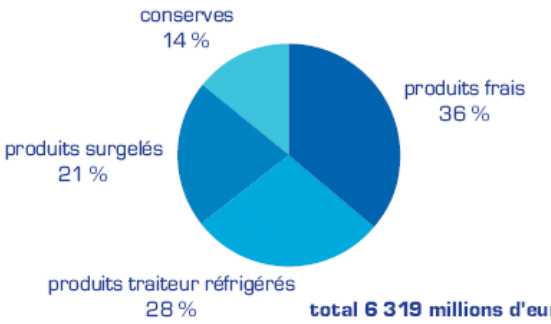
Source : FranceAgriMer / TNS

Quantités achetées [2]



total 671 735 tonnes

Sommes dépensées

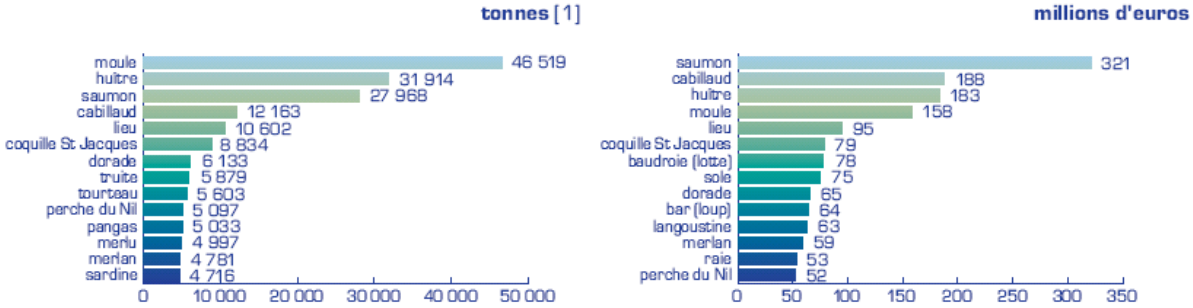


total 6 319 millions d'euros

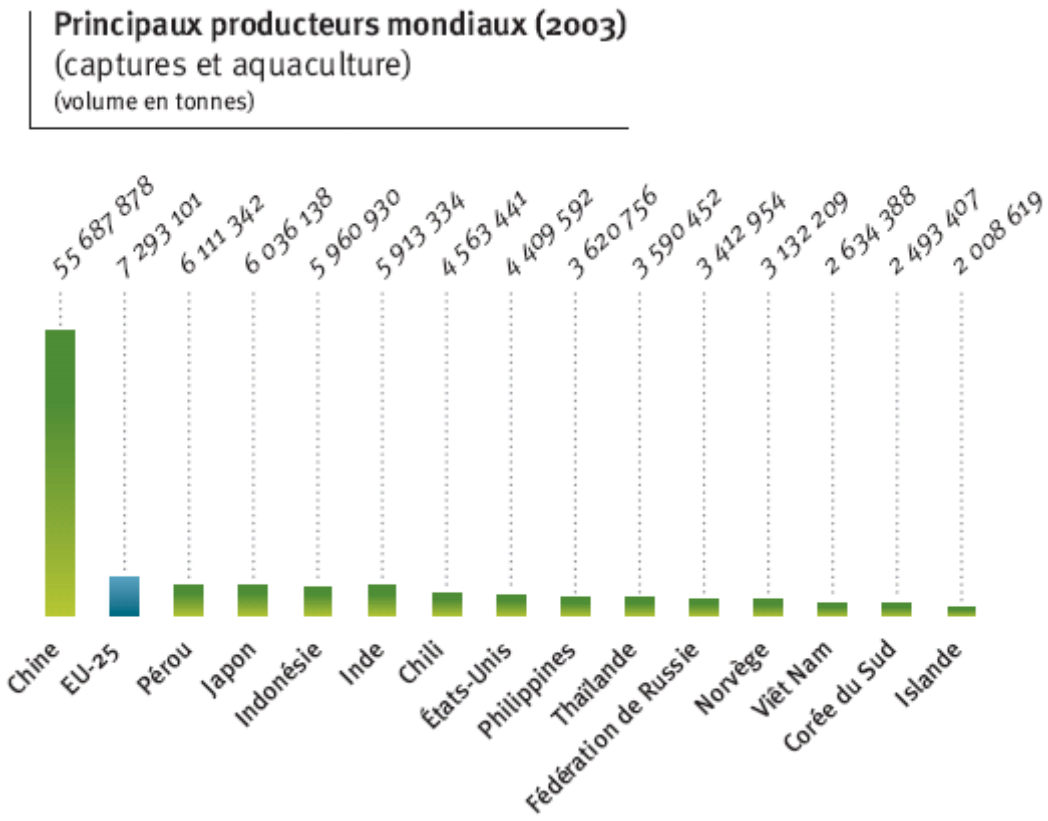
Achats de produits aquatiques par les ménages français pour leur consommation à domicile en 2008

Source : FranceAgriMer / TNS

Principales espèces achetées en rayon frais



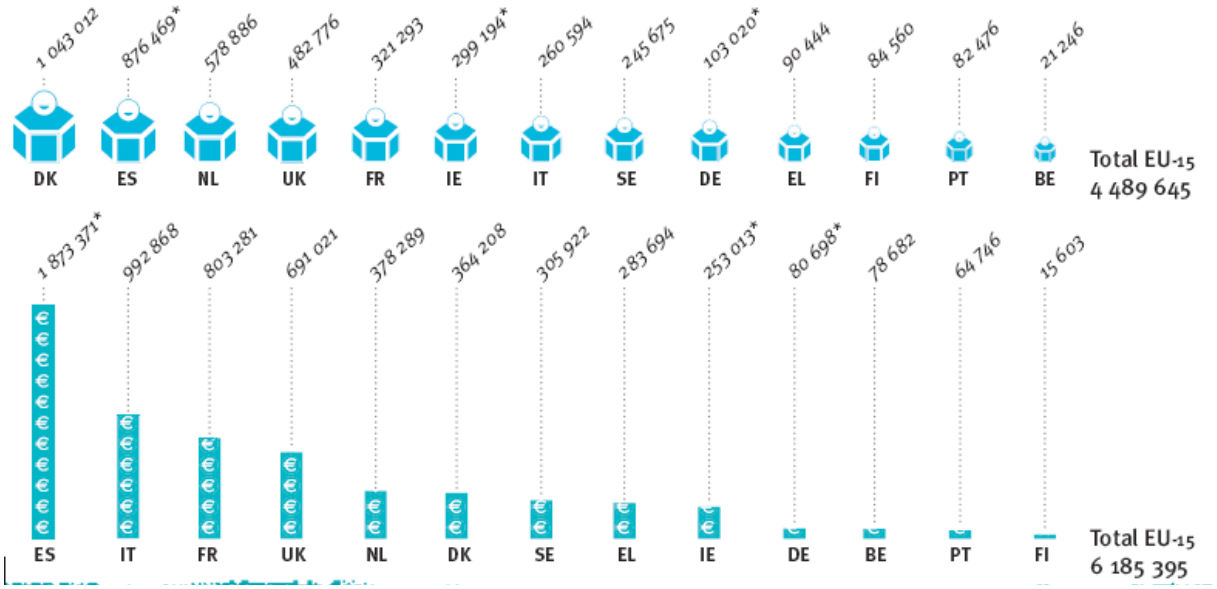
IV. CHIFFRES CLES DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE EN EUROPE[30]



[30] Source : Commission européenne, La PCP en chiffres, Données de base sur la politique commune de la pêche - Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006

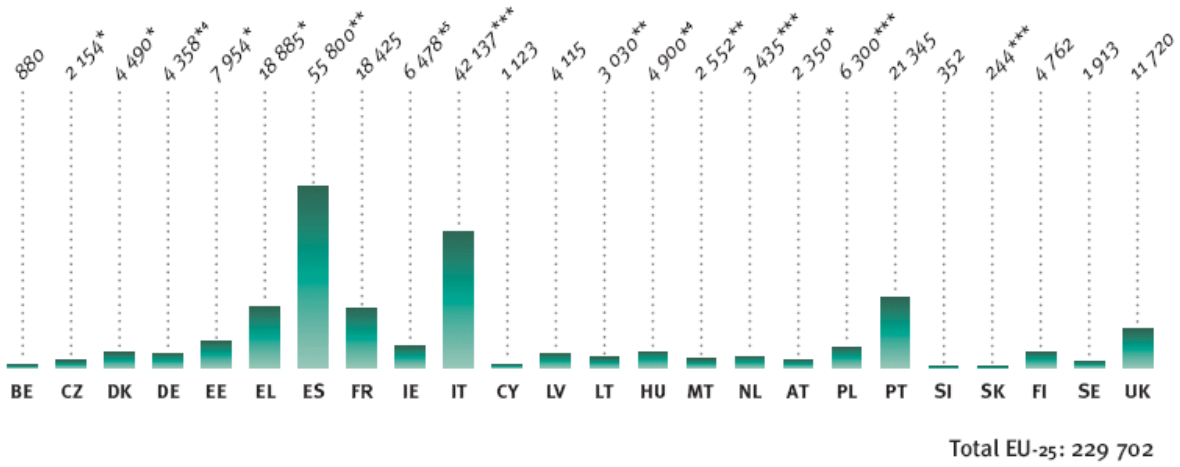
Volume et valeur des débarquements dans les États membres (2004) (volume en tonnes, valeur en milliers d'euros)

*Chiffres de 2003



Nombre total d'emplois dans le secteur de la pêche (2004)

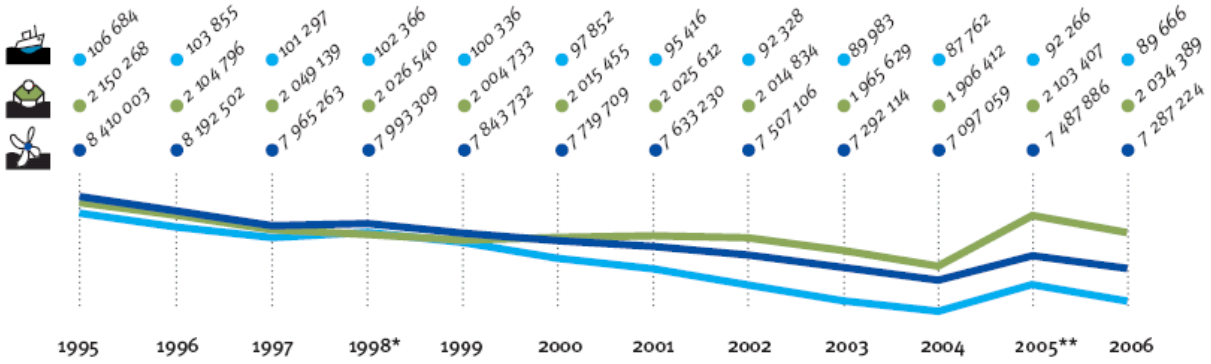
*Chiffres de 2003, **Chiffres de 2002, ***Chiffres de 2001, ****Chiffres de 2000, *****Chiffres de 1998



Total EU-25: 229 702

Tendance à la baisse pour la flotte de pêche européenne (janvier 1995 – janvier 2006)

*La flotte des départements français d'outre-mer est maintenant prise en considération dans les calculs relatifs à la flotte européenne.
**Flotte européenne à la suite de l'élargissement le 1er mai 2004.

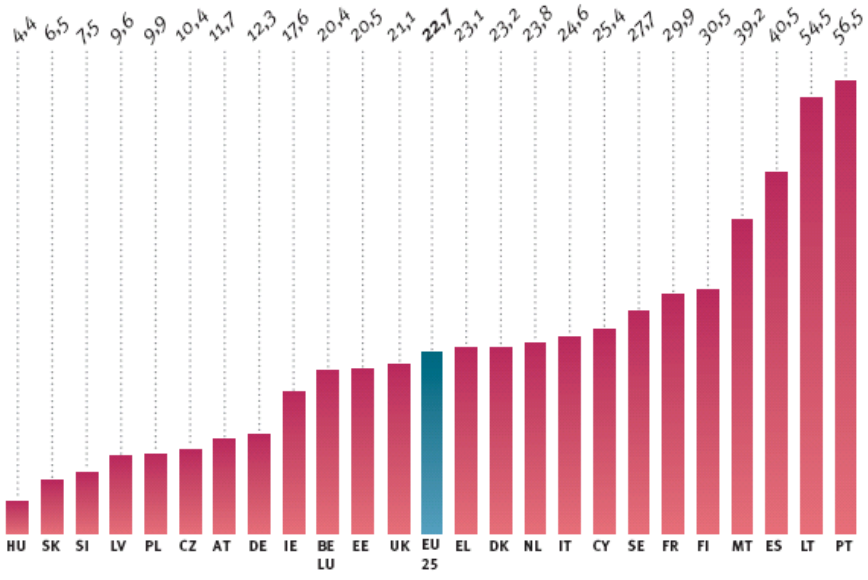


(Nombre de bateaux, tonnage et puissance)

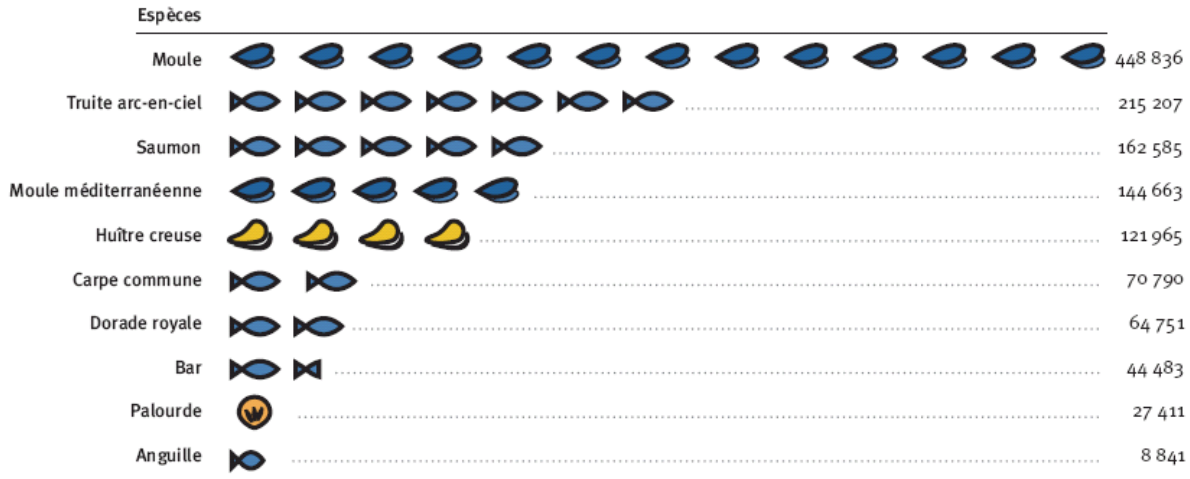
Consommation par habitant* de produits de la mer (2001) Quantité (kg/hab./an)

*Quantité disponible par habitant

par État membre

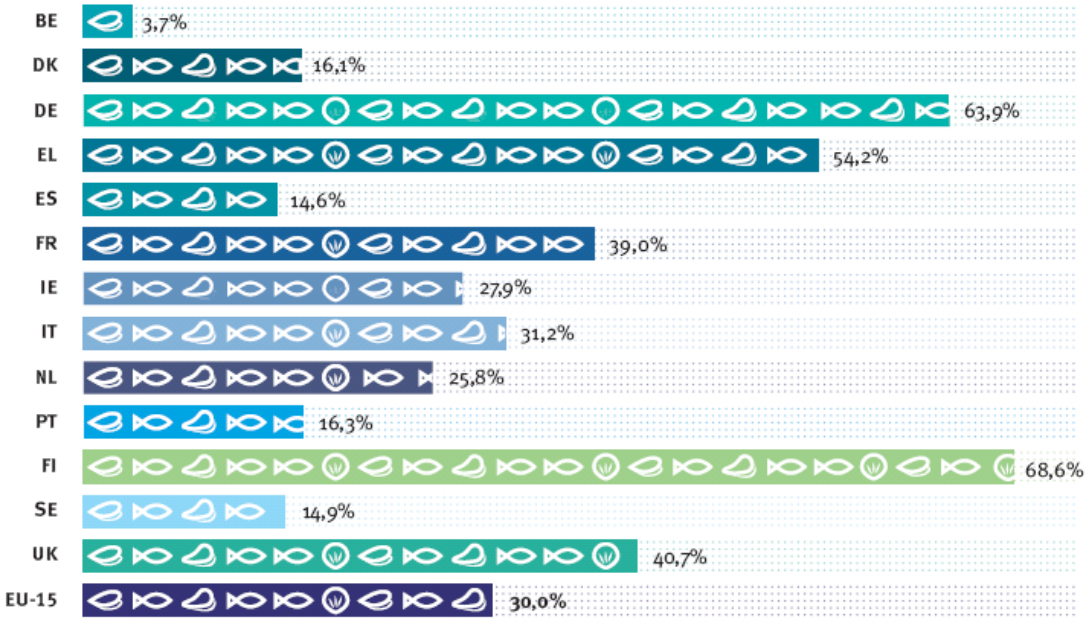


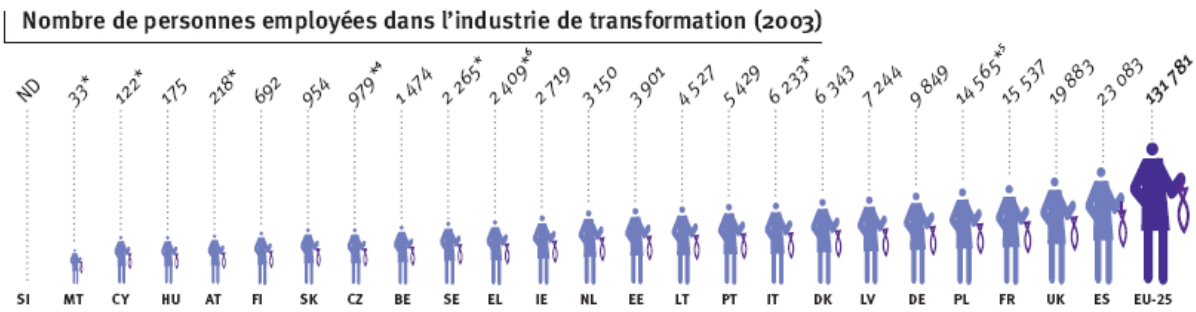
Les dix principales espèces produites en aquaculture dans l'Union européenne (2003) (volume en tonnes)



Importance économique de l'aquaculture par rapport à la production totale du secteur de la pêche* (2003)

*La production totale est la somme des débarquements dans les ports des États membres et de la production aquacole.




Nombre de personnes employées dans l'industrie de transformation (2003)
ND
33*
122*
175
218*
692
954
979*4
1 474
2 265*
2 409*6
2 719
3 150
3 901
4 527
5 429
6 233*
6 343
7 244
9 849
14 565*5
15 537
19 883
23 083
131 781
SI
MT
CY
HU
AT
FI
SK
CZ
BE
SE
EL
IE
NL
EE
LT
PT
IT
DK
LV
DE
PL
FR
UK
ES
EU-25

V. RECAPITULATION DES AIDES DE L'ETAT A LA PECHE ET A L'AQUACULTURE : 1991-2008

CONCOURS PUBLICS AUX PECHES MARITIMES ET AUX CULTURES MARINES

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche (bureau des concours publics)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	08/98 en % (3)	08/07 en %	budget national 2008	budget UE 2008		
Unité : millions d'euros - déc. 2009																								
I Adaptation de la filière	**52,3**	**43,7**	**48,2**	**26,6**	**25,8**	**42,6**	**37,8**	**38,4**	**45,2**	**84,0**	**60,2**	**59,1**	**42,7**	**65,6**	**98,7**	**86,8**	**58,1**	**181,3**	**372,6%**	**212,1%**	**151,1**	**30,1**	I	**Adaptation de la filière**
1.1 Investissement et modernisation	49,9	41,0	46,5	24,6	18,3	34,6	27,6	23,5	30,9	24,7	34,6	34,3	27,5	32,4	32,7	37,1	40,6	136,6	**481,2%**	**236,6%**	115,9	20,8	1.1	Investissement et modernisation
1.2 Gestion des aléas de la production (1)	2,4	2,7	1,7	2,1	3,5	2,9	3,5	9,3	5,9	53,0	19,4	17,7	9,6	22,4	57,3	39,3	8,9	30,3	**225,8%**	**240,1%**	30,3	0,0	1.2	Gestion des aléas de la production (1)
1.3 Compensation de handicaps géographiques	0,1	0,0	0,0	0,0	4,1	5,0	6,7	5,6	8,5	6,2	6,1	7,1	5,6	10,8	8,7	10,5	8,6	14,3	**157,3%**	**66,2%**	5,0	9,3	1.3	Compensation de handicaps géographiqu
II Orientation de la production et des marchés	**16,6**	**19,9**	**26,3**	**33,6**	**41,5**	**27,4**	**32,1**	**40,1**	**31,6**	**31,3**	**26,0**	**33,3**	**32,5**	**31,4**	**33,3**	**33,1**	**25,9**	**20,3**	**-49,4%**	**-21,6%**	**9,6**	**10,6**	II	**Orientation de la production et des m**
2.1 Organisation et régulation des marchés	9,4	11,4	11,5	20,7	23,5	10,5	12,5	9,3	9,5	9,4	8,5	11,3	10,8	7,7	12,5	11,8	13,6	4,0	**-56,9%**	**-70,6%**	0,0	4,0	2.1	Organisation et régulation des marchés
2.2 Valorisation des produits de la mer	7,2	8,6	14,8	12,9	17,9	16,9	19,6	30,8	22,1	21,8	17,5	22,0	21,7	23,8	20,8	21,3	12,3	16,3	**-47,1%**	**32,5%**	9,6	6,7	2.2	Valorisation des produits de la mer
Sous total "Filière halio-alimentaire" domaines 1 et 2	**68,9**	**63,6**	**74,5**	**60,2**	**67,3**	**70,0**	**69,9**	**78,4**	**76,8**	**115,2**	**86,2**	**92,4**	**75,2**	**97,1**	**132,0**	**119,9**	**84,0**	**201,6**	**157,0%**	**140,0%**	**48,1**	**38,4**		**Sous total "Filière halio-alimentaire"**
III Gestion durable des ressources halieutiques	**29,2**	**3,2**	**11,9**	**12,1**	**6,8**	**16,8**	**15,3**	**7,8**	**7,6**	**10,9**	**9,6**	**9,9**	**20,5**	**43,3**	**23,1**	**82,2**	**30,9**	**61,6**	**687,1%**	**98,2%**	**43,5**	**18,1**	III	**Gestion durable des ressources halieu**
3.1 Adaptation de l'effort de pêche (sorties de flottes)	27,2	1,9	4,3	2,3	5,6	6,4	3,2	5,1	5,5	6,3	7,7	4,5	4,8	34,0	5,7	14,2	17,9	38,2	**656,4%**	**113,0%**	28,7	9,5	3.1	Adaptation de l'effort de pêche (sorties de
3.2 Actions structurelles de la pêche (2)	2,0	1,3	7,6	9,9	1,2	10,5	12,0	2,8	2,1	4,6	1,9	5,3	15,7	9,3	17,4	68,0	13,0	22,2	**699,7%**	**71,0%**	14,8	7,4	3.2	Actions structurelles de la pêche (2)
3.3 Développement durable des zones de pêche																		1,2			0,0	1,2	3.3	Développement durable des zones de pêc
IV Recherche et enseignement	**47,6**	**49,0**	**50,3**	**51,3**	**51,4**	**52,8**	**45,6**	**48,5**	**52,9**	**53,2**	**54,7**	**57,7**	**52,8**	**54,1**	**50,1**	**51,5**	**52,7**	**52,0**	**7,3%**	**-1,2%**	**52,0**	**0,0**	IV	**Recherche et enseignement**
4.1 Recherche et appui technique	40,3	40,7	41,1	42,1	41,1	42,1	35,1	39,0	43,1	42,8	42,9	45,8	41,2	41,6	37,0	38,2	38,7	33,2	**-14,8%**	**-14,2%**	38,7	0,0	4.1	Recherche et appui technique
4.2 Enseignement maritime	7,3	8,3	9,2	9,1	10,4	10,7	10,7	9,5	9,8	10,4	11,8	11,9	11,6	12,5	13,1	13,3	14,0	18,8	**97,5%**	**34,6%**	14,0	0,0	4.2	Enseignement maritime
V Services généraux	**19,1**	**19,9**	**20,7**	**19,5**	**20,3**	**20,6**	**21,3**	**21,7**	**24,6**	**25,1**	**25,8**	**26,2**	**27,3**	**28,4**	**30,6**	**34,5**	**34,2**	**36,5**	**68,5%**	**6,8%**	**35,7**	**0,8**	V	**Services généraux**
5.1 Personnels	17,3	17,5	18,2	17,1	17,7	18,1	18,5	18,7	21,3	21,7	22,3	23,1	24,6	23,3	24,7	25,3	24,8	26,8	**43,2%**	**8,2%**	24,8	0,0	5.1	Personnels
5.2 Autres dépenses des services généraux	1,8	2,4	2,6	2,4	2,6	2,6	2,9	2,9	3,3	3,4	3,6	3,1	2,8	5,1	5,9	9,2	9,4	9,8	**232,6%**	**4,1%**	7,0	2,5	5.2	Autres dépenses des services généraux
TOTAL	**164,9**	**135,7**	**157,4**	**143,1**	**145,9**	**160,2**	**152,2**	**156,4**	**161,9**	**204,5**	**176,3**	**186,2**	**175,8**	**222,9**	**235,8**	**288,1**	**204,3**	**351,6**	**124,8%**	**72,1%**	**292,0**	**69,6**		**TOTAL**
Protection sociale	**426,5**	**451,9**	**477,2**	**555,5**	**569,5**	**525,6**	**527,8**	**539,5**	**537,1**	**581,1**	**581,0**	**570,4**	**593,1**	**590,9**	**609,7**	**630,2**	**620,1**	**665,3**	**23,3%**	**7,3%**	**665,3**	**0,0**		**Protection sociale**
Total y compris protection sociale	**591,4**	**587,6**	**634,7**	**698,6**	**715,3**	**685,8**	**680,0**	**695,9**	**698,9**	**785,6**	**757,4**	**756,6**	**768,9**	**813,8**	**845,5**	**918,4**	**824,4**	**1 016,9**	**46,1%**	**23,3%**	**957,3**	**69,6**		**Total y compris protection sociale**

(1) Y compris les indemnisations versées par l'OFIMER au titre des dommages causés par la tempête de 1999, les marées noires de 2000 (naufrage de l'Erika) et de novembre 2002 (naufrage du Prestige).

(2) Y compris le paiement de la "prime" poisson sous taille" en 2006

(3) Taux annuel moyen d'évolution sur la période

Source : MAP - Les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines

NB : chiffres 1991 à 2006 issus de l'édition 2007 et chiffres 2007 et 2008 issus de l'édition 2008

1,721

1,0729

VI. INVENTAIRE DES AIDES A LA PECHE ET A L'AQUACULTURE ETABLI DURANT L'INSTRUCTION

ANNEXE VI - INVENTAIRE DES DISPOSITIFS D'AIDE A LA PECHE ET A L'AQUACULTURE

			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Moyennes annuelles	Observations	Montants payés FEP
I.	**AIDES COMMUNAUTAIRES**																			
I. 1	***Aides IFOP et FEP***																			
I. 1-1	**IFOP (part communautaire)**																			
	IFOP (axe 1)	mesure 1.1 Démolition		4 227 554,00	2 095 593,00	961 801,00	17 089 032,00	51 824,00	2 463 827,00	8 218 540,26	22 826,00						**35 130 997,26**	4 391 374,66		
	IFOP (axe 1)	Mesure 1.2 transfert vers un pays tiers et autres affectations				762 798,00	774 049,00	567 961,00	16 772,00	1 459 445,62	- 22 826,00						**3 558 199,62**	593 033,27		
	IFOP (axe 1)	Mesure 1.3 société mixte							566 612,00								**566 612,00**	566 612,00		
	IFOP (axe 2)	Mesure 2.1 construction de nouveaux navires			1 987 253,00	2 598 265,00	3 215 006,00	5 448 202,00	5 812 835,00	4 342 949,57	980 925,00						**24 385 435,57**	3 483 633,65		
	IFOP (axe 2)	Mesure 2.2 Modernisation de navires existants			1 416 301,00	1 931 391,00	3 604 589,00	2 018 317,00	1 503 282,00	1 549 083,84	2 161 354,00						**14 184 317,84**	2 026 331,12		
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.1 Protection et développement des ressources aquatiques			61 723,00	341 061,00	193 579,00	193 110,00	401 613,00	163 650,12	1 699 025,00						**3 053 761,12**	436 251,59		
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.2 aquaculture, conchyliculture et pisciculture			1 433 369,00	2 213 528,00	3 167 385,00	3 487 446,00	3 165 836,00	2 873 762,92	2 747 899,00						**19 089 225,92**	2 727 032,27		
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.3 Equipement des ports de pêche			157 437,00	996 380,00	6 754 136,00	4 107 718,00	8 830 609,00	5 784 393,51	2 616 048,00						**29 246 721,51**	4 178 103,07	les montants correspondent aux sommes IFOP dépensées	
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.4 Transformation et commercialisation			3 527 329,00	2 821 051,00	4 794 701,00	2 057 796,00	4 723 342,00	2 567 782,65	5 355 852,00						**25 847 853,65**	3 692 550,52		
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.5 Pêche dans les eaux intérieures					28 987,00	30 788,00	6 581,00	11 618,47	16 142,00						**94 094,47**	18 818,89		
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.1 Petite pêche côtière							138 450,00	225 311,58	97 407,00						**461 168,58**	153 722,86		
	IFOP (axe 4)	Mesures 4.2 Mesures socio-économiques (dont l'aide à l'installation des jeunes)			780 072,00	819 996,00	604 932,00	1 234 116,00	469 396,00	- 344 063,64	651 658,00						**4 216 106,36**	602 300,91		
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.3 Promotion		795 380,00	2 266 154,00	2 888 262,00	2 193 308,00	2 384 978,00	1 946 931,00	1 523 130,53	856 955,00						**14 855 098,53**	1 856 887,32		
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.4 Actions mises en œuvre par les professionnels			288 801,00	4 471 108,00	6 809 416,00	5 879 100,00	6 105 272,00	6 926 250,63	8 867 748,00						**39 347 895,63**	5 621 099,38		
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.5 Arrêt temporaire d'activité						1 000 000,00	936 120,00	672 849,04	1 844 969,00						**4 455 938,04**	1 113 984,51		
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.6 Mesures innovatrices			124 297,00	163 609,00	345 926,00	1 130 969,00	429 291,00	464 684,89	1 572 585,00						**4 231 361,89**	604 480,27		
	IFOP (axe 5)	Mesure 51 Assistance technique				153 776,00	212 914,00	102 965,00	84 312,00	423 108,96	387 871,00						**1 364 946,96**	227 491,16		
	Total IFOP part communautaire			*5 022 934,00*	*14 138 329,00*	*21 123 026,00*	*49 787 960,00*	*29 695 268,00*	*37 603 081,00*	*36 862 498,95*	*29 856 438,00*						***224 089 534,95***	*28 011 191,87*		
I. 1-2	**FEP (part communautaire)**																			
	FEP (axe 1)	mesure 1-1Aide publique à l'arrêt définitif des activités de pêche										27 815 819,00					**27 815 819,00**	3 973 688,43		18 470 063,00
	FEP (axe 1)	mesure 1-2 Aide publique à l'arrêt temporaire des activités de pêche										5 454 082,00					**5 454 082,00**	779 154,57		4 932 546,00
	FEP (axe 1)	mesure 1-3 investissements à bord des navires de pêche et sélectivité										14 180 613,00					**14 180 813,00**	2 025 801,86		341 721,00
	FEP (axe 1)	mesure 1-4 Aide petite pêche côtière										1 090 816,00					**1 090 816,00**	155 830,86		-
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-1 Appui à la diversification										5 454 082,00					**5 454 082,00**	779 154,57		-
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-2 Appui à la reconversion															-	-		71 154,00
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-3 Compensation socio-économique pour la gestion de la flotte de pêche communautaire ACR CAA															-	-		336 537,00
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-4 Aide à l'installation															-	-		244 156,00
	FEP (axe 2)	mesure 1-5-5 Aide à la formation															-	-		353 927,00
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-1 Investissements productifs dans l'aquaculture										19 634 695,00					**19 634 895,00**	2 804 956,43		44 103,00
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-2 Mesures aqua-environnementales										5 090 476,00					**5 090 476,00**	727 210,86		-
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-3 Mesures de santé publique										5 999 490,00					**5 999 490,00**	857 070,00	les montants correspondent aux sommes FEP budgétées	-
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-4 Mesure de santé animale										2 181 632,00					**2 181 632,00**	311 661,71		-
	FEP (axe 2)	mesure 2-2 Soutien à la pêche dans les eaux intérieures										727 210,00					**727 210,00**	103 887,14		-
	FEP (axe 2)	mesure 2-3-1 Modernisation du mareyage										12 362 586,00					**12 362 586,00**	1 766 083,71		33 567,00
	FEP (axe 3)	mesure 2-3-2 transformation des produits de la pêche & de l'aquaculture										7 999 321,00					**7 999 321,00**	1 142 760,14		13 755,00
	FEP (axe 3)	mesure 3-1-1 Aide aux actions collectives										30 184 539,00					**30 184 539,00**	4 312 077,00		2 633 649,00
	FEP (axe 3)	mesure 3-1-2 Aide à la création et à la restructuration des organisations de producteurs et de leurs associations															-	-		-
	FEP (axe 3)	mesure 3-2 Mesures destinées à la protection et au développement de la faune et de la flore aquatiques										2 908 843,00					**2 908 843,00**	415 549,00		-
	FEP (axe 3)	mesure 3-3 Aides aux ports de pêche et sites de débarquement										17 634 865,00					**17 634 865,00**	2 519 266,43		-
	FEP (axe 3)	mesure 3-4-1 Aide au développement de nouveaux marchés										14 180 613,00					**14 180 613,00**	2 025 801,86		2 265 846,00
	FEP (axe 3)	mesure 3-4-2 Aides aux campagnes de promotion															-	-		-
	FEP (axe 3)	mesure 3-5 Aides aux projets pilotes										4 181 463,00					**4 181 463,00**	597 351,86		68 590,00
	FEP (axe 4)	mesure 4-1 Aide au développement durable des zones de pêche										2 727 041,00					**2 727 041,00**	389 577,29		-
	FEP (axe 5)	mesure 5-1 Assistance technique										1 994 545,00					**1 994 545,00**	284 935,00		-
	Total FEP part communautaire											*181 802 731,00*					***181 802 731,00***	*25 971 818,71*		***29 809 574,00***
																				-
I. 2	***Aides communautaires hors IFOP et FEP***																			
I. 2-1	**OCM**	Compensation financière annexe I			1 864 973,00	2 128 285,00	1 819 734,00	1 428 129,00	1 707 705,00	1 046 755,00	1 414 943,00						**11 410 524,00**	1 630 074,86		
		Prime de report			715 537,00	298 916,00	384 155,00	691 594,00	1 030 635,00	1 235 090,00	1 527 335,00						**5 883 262,00**	840 466,00		
		Aide forfaitaire			117 654,00	222 909,00	188 935,00	597 374,00	653 322,00	393 225,00	252 923,00						**2 426 342,00**	346 620,29		
		Compensation financière annexe IV			705 054,00	905 901,00	762 337,00	746 428,00	582 898,00	603 337,00	761 768,00						**5 067 723,00**	723 960,43		
		Indemnité compassatrice Thon			8 098,00	-	-	1 222 341,00	2 341 051,00	1 541 035,00	2 003 684,00						**7 116 209,00**	1 423 241,80		
		POCP pêche			955 550,00	918 150,00	754 025,00	565 100,00	353 975,00	35 000,00	15 000,00						**3 596 800,00**	513 828,57		
I. 2-2	**POSEIDOM**	Surcoût écoulement crevettes guyane			2 970 872,00	2 633 488,00	4 413 096,00	3 552 147,00	2 739 903,00	2 045 607,00	3 561 131,00						**21 916 244,00**	3 130 892,00		
		Surcoût écoulement thon			841 738,00	541 211,00	1 297 800,00	8 625 200,00	2 341 051,00	-	-						**13 647 000,00**	2 729 400,00		
		Surcoût écoulement poissons blancs frais			-	-	1 493,00	2 487,00	7 015,00	21 021,00	62 257,00						**94 273,00**	18 854,60		
		Surcoût écoulement poissons blancs surgelés			-	-	19 807,00	29 807,00	28 887,00	25 861,00	57 723,00						**162 085,00**	32 417,00		
		Surcoût écoulement Vivaneau			-	-	-	-	-	-	728 632,00						**728 632,00**	728 632,00		
	Total aides communautaires hors IFOP et FEP				*8 179 476,00*	*7 648 860,00*	*9 641 382,00*	*17 460 607,00*	*11 786 442,00*	*6 946 931,00*	*10 385 396,00*						***72 049 094,00***	10 292 727,71		

II. 1	***Aides IFOP et FEP***																		
II. 1-1	**IFOP (part nationale)**																		
	IFOP (axe 1)	mesure 1.1 Démolition		4 227 554,00	2 095 593,27	1 104 740,00	17 003 207,00	213 535,00	2 311 000,00	8 229 026,21	22 826,31						**35 207 481,79**	4 400 935,22	
	IFOP (axe 1)	Mesure 1.2 transfert vers un pays tiers et autres affectations				762 798,00	801 157,00	555 701,00	16 772,00	1 459 445,58	- 22 826,31						**3 573 047,27**	595 507,88	
	IFOP (axe 1)	Mesure 1.3 société mixte							566 612,00								**566 612,00**	566 612,00	
	IFOP (axe 2)	Mesure 2.1 construction de nouveaux navires			3 312 087,69	3 436 590,00	4 074 104,00	6 117 472,00	9 965 663,00	5 258 147,10	2 143 653,01						**34 307 716,80**	4 901 102,40	
	IFOP (axe 2)	Mesure 2.2 Modernisation de navires existants			2 360 501,17	1 273 799,00	3 351 390,00	2 387 227,00	1 675 516,00	2 577 021,52	2 727 339,62						**16 352 794,31**	2 336 113,47	
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.1 Protection et développement des ressources aquatiques			61 723,43	156 621,00	64 749,00	246 997,00	594 723,00	115 702,94	1 167 952,39						**2 408 468,76**	344 066,97	
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.2 aquaculture, conchyliculture et pisciculture			1 433 368,65	2 237 406,00	2 685 658,00	3 160 125,00	2 792 350,00	3 227 670,33	3 289 190,17						**18 825 768,15**	2 689 395,45	les montants correspondent aux sommes IFOP dépensées
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.3 Equipement des ports de pêche			314 873,10	1 018 618,00	6 138 609,00	3 689 353,00	12 684 305,00	6 200 113,82	4 858 631,47						**34 904 503,39**	4 986 357,63	
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.4 Transformation et commercialisation			1 175 776,55	1 344 148,00	4 975 289,00	1 391 183,00	3 715 412,00	5 310 205,32	2 758 372,19						**20 670 386,06**	2 952 912,29	
	IFOP (axe 3)	Mesure 3.5 Pêche dans les eaux intérieures				-	9 665,00	5 475,00	14 285,00	- 3 440,85	5 380,50						**31 364,65**	6 272,93	
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.1 Petite pêche côtière		-	-	-	-	149 293,00	228 421,01	89 612,79	-						**467 326,80**	155 775,60	
	IFOP (axe 4)	Mesures 4.2 Mesures socio-économiques (dont l'aide à l'installation des jeunes)			-	1 664 437,00	564 118,00	1 359 108,00	412 612,00	- 350 317,26	651 658,48						**4 301 616,22**	716 936,04	
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.3 Promotion		795 380,00	3 378 000,00	1 902 277,00	2 218 366,00	2 548 070,00	2 049 591,00	1 843 731,99	869 807,33						**15 605 223,32**	1 950 652,92	
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.4 Actions mises en œuvre par les professionnels			422 604,46	6 402 714,00	5 102 126,00	5 560 008,00	6 266 220,00	9 216 071,78	9 364 053,99						**42 333 798,23**	6 047 685,46	
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.5 Arrêt temporaire d'activité						1 000 000,00	938 120,00	672 849,04	1 844 969,27						**4 455 938,31**	1 113 984,58	
	IFOP (axe 4)	Mesure 4.6 Mesures innovatrices			124 296,93	217 695,00	263 582,03	338 382,00	401 360,00	528 079,95	1 139 845,30						**3 013 241,21**	430 463,03	
	IFOP (axe 5)	Mesure 51 Assistance technique				155 580,00	211 110,00	89 442,00	109 185,00	413 295,02	400 259,20						**1 378 871,22**	229 811,87	
	Total IFOP part nationale			*5 022 934,00*	*14 678 825,26*	*21 677 423,00*	*47 463 130,03*	*28 811 371,00*	*44 742 147,01*	*44 787 215,28*	*31 221 112,92*						***238 404 158,49***	*29 800 519,81*	
II. 1-2	**FEP (part nationale)**																		
	FEP (axe 1)	mesure 1-1Aide publique à l'arrêt définitif des activités de pêche								80 995 414,00							**80 995 414,00**	11 570 773,43	
	FEP (axe 1)	mesure 1-2 Aide publique à l'arrêt temporaire des activités de pêche																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-3 Aide aux investissements à bord des navires de pêche et selectivité																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-4 Aide petite pêche côtière																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-1 Appui à la diversification																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-2 Appui à la reconversion																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-3 Compensation socio-économique pour la gestion de la flotte de pêche communautaire ACR CAA																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-4 Aide à l'installation																	
	FEP (axe 1)	mesure 1-5-5 Aide à la formation																	
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-1 Mesures en faveur des investissements productifs dans l'aquaculture								54 695 414,00							**54 695 414,00**	7 813 630,57	
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-2 Mesures aqua-environnementales																	
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-3 Mesures de santé publique																	les montants correspondent aux sommes FEP budgétées
	FEP (axe 2)	mesure 2-1-4 Mesure de santé animale																	
	FEP (axe 2)	mesure 2-2 Soutien à la pêche dans les eaux intérieures																	
	FEP (axe 2)	mesure 2-3-1 Modernisation du mareyage																	
	FEP (axe 2)	mesure 2-3-2 transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture																	
	FEP (axe 3)	mesure 3-1-1 Aide aux actions collectives								65 663 286,00							**65 663 286,00**	9 380 469,43	
	FEP (axe 3)	mesure 3-1-2 Aide à la création et à la restructuration des organisations de producteurs et des associations d'organisations de producteurs																	
	FEP (axe 3)	mesure 3-2 Mesures destinées à la protection et au développement de la faune et de la flore aquatiques																	
	FEP (axe 3)	mesure 3-3 Aides aux ports de pêche et sites de débarquement																	
	FEP (axe 3)	mesure 3-4-1 Aide au développement de nouveaux marchés																	
	FEP (axe 3)	mesure 3-4-2 Aides aux campagnes de promotion																	
	FEP (axe 3)	mesure 3-5Aides aux projets pilotes																	
	FEP (axe 4)	mesure 4-1 Aide au développement durable des zones de pêche								5 454 082,00							**5 454 082,00**	779 154,57	
	FEP (axe 5)	mesure 5-1 Assistance technique								1 994 545,00							**1 994 545,00**	284 935,00	
	Total FEP part nationale									*208 802 741,00*							***208 802 741,00***	*29 828 963,00*	
II. 2	***Aides nationales hors FEP et IFOP***																		
II. 2-1	**Aides OFIMER/FAG**																		
		Investissements à terre			651 286,00	925 821,00	668 882,00	480 683,00	682 669,00	11 667,00	68 923,00						**3 489 931,00**	498 561,57	Certains de ces montants reprennent des aides FEP et IFOP déjà comptabilisées sans qu'il soit possible de faire la distinction entre les paiements purement OFIMER et ceux faits par
		Actions structurelles et amélioration de la qualité			5 316 253,00	7 664 185,00	3 032 782,00	934 996,00	990 402,00	445 564,00	1 556 163,00						**19 940 345,00**	2 848 620,71	
		Modernisation des entreprises de mareyage			791 707,00	1 791 496,00	2 497 335,00	1 990 382,00	2 187 054,00	31 262,00	679 113,00						**9 968 349,00**	1 424 049,86	
		Soutien à l'innovation			10 676 561,00	1 404 180,00	1 174 323,00	1 003 500,00	1 028 674,00	215 640,00	-						**15 502 878,00**	2 583 813,00	
		Promotion d'intiative professionnelle			369 210,00	5 076 812,00	5 541 208,00	5 117 060,00	3 892 534,00	2 271 434,00	3 260 979,00						**25 529 237,00**	3 647 033,86	
		Colloques, missions, études et prospections (OEE)			1 043 837,00	1 336 338,00	1 238 503,00	1 400 154,00	143 457,00	879 842,00	1 070 604,00						**7 112 735,00**	1 016 105,00	
		Gestion durable de la ressource			-	-	2 499 999,00	7 247 650,00	7 999 914,00	775 000,00	1 244 600,00						**19 767 163,00**	3 953 432,60	
	Total OFIMER				*18 848 854,00*	*18 198 832,00*	*16 653 032,00*	*18 174 425,00*	*16 924 704,00*	*4 630 409,00*	*7 880 382,00*						***101 310 638,00***	*14 472 948,29*	

II. 2-2	**Aides exceptionnelles (LIM)**																			
		Octroi de prêts au secteur des pêches maritimes et des cultures marines	41 900 000,00														**41 900 000,00**	41 900 000,00		
		Mesures spécifiques en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs victimes des tempêtes et du naufrage de l'Erika	43 900 000,00														**43 900 000,00**	43 900 000,00		
		Soutien aux organisations de produteurs et aux actions interprofessionnelles dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture	5 487 804,00														**5 487 804,00**	5 487 804,00		
		Mesures spécifiques en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs	22 865 853,00														**22 865 853,00**	22 865 853,00		
		Mesures spécifiques en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs victimes des tempêtes et du naufrage de l'Erika	7 621 951,00														**7 621 951,00**	7 621 951,00		
		Mesures spécifiques en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs victimes des tempêtes et du naufrage de l'Erika - Volet pêche maritime	3 429 878,00														**3 429 878,00**	3 429 878,00		
		Allégement des charges portuaires dans le secteur de la pêche : exonération de la redevance d'équipement des ports de pêche et de la taxe de criée (part vendeur)	Indéterminé, non plafonné														-	-		
		Mesures d'allégement de charges en faveur des pêcheurs	34 251 419,00														**34 251 419,00**	34 251 419,00		
		Soutien de l'OFIMER aux organisations de producteurs du secteur de la pêche	5 487 804,00														**5 487 804,00**	5 487 804,00		
		Soutien de l'OFIMER aux organisations de producteurs du secteur de la pêche en 2001 et 2002		5 487 804,00													**5 487 804,00**	5 487 804,00		
		Octroi de pêts au secteur des pêches maritimes et des cultures marines		34 300 000,00													**34 300 000,00**	34 300 000,00		
		Soutien de l'OFIMER aux organisations de producteurs du secteur de la pêche en 2001 et 2002			4 880 000,00												**4 880 000,00**	4 880 000,00		
		Solde du dispositif d'allégement de charges sociales et portuaires en faveur des pêcheurs (ERIKA)			6 860 000,00												**6 860 000,00**	6 860 000,00		
		Mesures d'aide aux conchyliculteurs et pêcheurs de l'étang de Thau			350 000,00												**350 000,00**	350 000,00		
		Octroi de pêts au secteur des pêches maritimes et cultures marines				30 000 000,00											**30 000 000,00**	30 000 000,00		
		Mesures en faveur des ostréiculteurs de l'étang de Leucate				150 000,00											**150 000,00**	150 000,00		
		Soutien de l'OFIMER aux organisations de producteurs du secteur de la pêche en 2003 en vue de la gestion durable de la ressource				2 440 000,00											**2 440 000,00**	2 440 000,00		
		Mise en œuvre pour la région d'Aquitaine de mesures en faveur des conchyliculteurs et de certains pêcheurs (PRESTIGE)				500 000,00											**500 000,00**	500 000,00		
		Soutien de l'OFIMER aux organisations de producteurs pour un gestion durable de la ressource				2 440 000,00											**2 440 000,00**	2 440 000,00		
		Prêts bonifiés au secteur de la pêche et de l'aquaculture					32 800 000,00										**32 800 000,00**	32 800 000,00		
		Soutien exceptionnel de l'OFIMER aux organisations de producteurs du secteur des pêches maritimes					1 500 000,00										**1 500 000,00**	1 500 000,00		
		Avance au Fonds de prévention des aléas à la pêche					15 000 000,00										**15 000 000,00**	15 000 000,00		
		Soldes sur indemnisations du FIPOL aux secteurs de la pêche, de la conchyliculture et de la transformation des produits de la mer suite au naufrage du pétrolier "Prestige"					1 360 000,00										**1 360 000,00**	1 360 000,00		
		Prêts bonifiés au secteur de la pêche et de l'aquaculture						28 100 000,00									**28 100 000,00**	28 100 000,00		
		Avance au Fonds de prévention des aléas à la pêche						10 000 000,00									**10 000 000,00**	10 000 000,00		
		Mise en place d'avances remboursables en faveur des ostréiculteurs du bassin d'Arcachon						1 000 000,00									**1 000 000,00**	1 000 000,00		
		Mise en œuvre du financement des mesures d'indemnisation suite à l'arrêt de la pêche de l'anchois						5 000 000,00									**5 000 000,00**	5 000 000,00		
		Avance au Fonds de prévention des aléas à la pêche						40 000 000,00									**40 000 000,00**	40 000 000,00		
		Avance au Fonds de prévention des aléas à la pêche							22 000 000,00								**22 000 000,00**	22 000 000,00		
		Subvention ?							451 000,00								**451 000,00**	451 000,00		
		Soutien de l'OFIMER aux Organisations de producteurs du secteur des pêches maritimes intervenant sur le marché du thon blanc (germon)							500 000,00								**500 000,00**	500 000,00		
		Mesure d'aide en faveur des conchyliculteurs du Bassin d'Arcachon								250 000,00							**250 000,00**	250 000,00		
		Mise en œuvre du financement des mesures d'indemnisation suite à la fermeture de la pêche à l'anchois en 2007								7 000 000,00							**7 000 000,00**	7 000 000,00		
		Exonération de redevance domaniale au profit des conchyliculteurs de la rivière d'Etel et de Groix								Plafond de 3000€ par							-	-		
		Exonération des charges sociales en faveur des professionnels du secteur de la pêche								Indéterminé, non plafonné							-	-		
		Plan d'urgence en faveur du secteur de la pêche								72 000 000,00							**72 000 000,00**	72 000 000,00		
	Total LIM		*164 944 709,00*	*39 787 804,00*	*12 090 000,00*	*35 530 000,00*	*50 660 000,00*	*84 100 000,00*	*22 951 000,00*	*79 250 000,00*							***489 313 513,00***	*61 164 189,13*		
II. 2-3	**Divers**																			
II. 2-3 A	**Divers : Fonds**																			
		Fonds de structuration du mareyage (FSM)																		
		Fonds de garantie des marchés (FGM)																		
		Fonds national de cautionnement et d'achat des produits de la mer (FNCA)																		
		Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)																		
II. 2-3 B	**Divers : Aides sociales**																			
		Caisse de garantie contre les intempéries et avaries						6 859 134,00	6 000 000,00	8 447 138,00	6 870 000,00						**28 176 272,00**	7 044 068,00		
II. 2-3 C	**Divers : PSR hors FEP**																			
		audits techniques de 2006																		
		FAC 2006																		
		Avance remboursable																		
II. 2-3 D	**Divers : PPDR hors FEP**																			
		Mesures d'urgence gasoil																		
		Aide sociale																		
II. 2-3 E	**Divers : ENIM**	Contribution de l'Etat (estimée à 47,6% des recettes de l'ENIM)									619 855 000,00	665351000								
	Total divers							*6 859 134,00*	*6 000 000,00*	*8 447 138,00*	##########						***28 176 272,00***	*7 044 068,00*		
TOTAL																	**1 543 948 682,44**	**846 509 018,56**		

VII. BAREME DES AIDES DISTRIBUEES PAR AR MOR GLAZ A SES MEMBRES EN 2009

MESURES OBLIGATOIRES COMMUNES à TOUS LES CONTRATS		% du CA	Forfait Annuel	Forfait Mensuel
Mesure 1 : Obligation de vendre ou de déclarer la pêche sous halle à marée			900 €	
Mesure 2 : Adhésion à une Organisation de Producteurs				
Mesure 3 : Ramassage des filets perdus et des déchets				300 - 450 - 600 €
MESURES FACULTATIVES COMMUNES à TOUS LES CONTRATS				
Mesure 4 : Partenariat scientifique				
Mesure 5 : Expérimentations diverses				
Mesure 6 : Éloignement géographique		2,00%		
MESURES FACULTATIVES SPÉCIFIQUES	**PÊCHERIE**			
Licence Langoustine – Taille des langoustines – Sélectivité	LGG	2,50%	2 160 €	
Taille des langoustines – Sélectivité	LMCP	10,02%		
Maillage > ou = à 100 mm ou 80 mm avec panneau de maille carrée	CM - COB	0,34%	400 €	
Raccourcissement des marées à moins de 9 jours	COE - LMCP	8,00%		
Raccourcissement des marées à moins de 10 jours	COE - LMCP	5,88%		
Raccourcissement des marées à moins de 12 jours	COE - LMCP	2,86%		
Raccourcissement des marées à moins de 9 jours	CM - COB	5,45%		
Raccourcissement des marées à moins de 10 jours	CM - COB	3,94%		
Raccourcissement des marées à moins de 12 jours	CM - COB	2,20%		
RÉDUCTION du NOMBRE de JOURS de MER				
Réduction du nombre de jours de mer	LGG	5,07%		
Temps à quai	COB	9,40%		

NOTICE EXPLICATIVE du BARÈME AMG

Les rémunérations restent identiques à 2008 sauf pour :

- Obligation de vendre ou de déclarer la pêche sous halle à marée :
  - Forfait annuel de 900€ pour tous les navires
- Ramassage des filets perdus et des déchets :
  - Forfait mensuel suivant la taille du navire :
    - Navire < 15 m = 300€
    - 15 m < Navire > 20 m = 450€
    - Navire > 20 m = 600 €

  Ces forfaits seront ajustables en cours d'année suivant les volumes débarqués.
- Raccourcissement des marées :
  - COE - LMCP : Mode de calcul identique à 2008.
  - CM - COB : Mode de calcul identique aux COE - LMCP, tenant compte du temps moyen de route entre les lieux de pêche et le port de débarquement (source = log-books 2008).
- Réduction du nombre de jours de mer :

  Les pourcentages 2008 sont donnés à titre indicatif. Ils peuvent servir de référence dans la discussion menée avec la DPMA sur le financement de ces mesures pour 2009.

Le cumul de toutes les mesures est plafonné à 10% du Chiffre d'Affaires de la période de mise en œuvre des engagements.

- LGG : Langoustinier du Golfe de Gascogne
- LMCP : Langoustinier en Mer Celtique et Porcupine
- COB : Chalutier Ouest Bretagne
- COE : Chalutier Ouest Écosse
- CM : Chalutier de Manche