



La régulation de l'accès au foncier conchylicole

Rémi Mongruel, Sophie Girard, José A. Pérez-Agúndez
Ifremer – Département d'Économie Maritime



Présentation du projet Astrodome

Projet Astrodome : projet financé par le PNEC en 2004-2006

(+ suite et complément volet économique chantier PNEC BMSM)

Opérations de recherche : analyse institutionnelle (histoire et évolution du système d'accès au foncier), analyse statistique des transmissions, stratégies foncières des entreprises (enquêtes)

Données : bases de données sur les transmissions (BMSM = 1200, MO = 6500) enquêtes auprès d'entreprises (MO = 61, BMSM = 21), recensement 2001

Résultats et valorisation :

- **Le foncier conchylicole entre stratégies d'entreprise et gestion du Domaine Public Maritime¹**
- **Le foncier conchylicole analysé comme un système de droits à produire transférables²**

¹ Mongruel R., Pérez Agúndez J.A. & Girard S., 2009. Le foncier conchylicole entre stratégies d'entreprises et gestion du Domaine Public Maritime. In C. Buhot, Y. Gérard, F. Brulay et C. Choblet (Dir.), “ *Tensions foncières sur le littoral* ”, Presses Universitaires de Rennes (sous presse).

² Mongruel R., Pérez Agúndez J.A. & Girard S., 2008. “ Droits à produire transférables : le marché des concessions conchylicoles et ses effets non désirés ”. *Économie rurale*, n° 306, pp 23-38.

Plan de l'intervention

Introduction : Projet Astrodome

- 1. Les grands principes : le statut juridique du foncier conchylicole**
- 2. Les stratégies d'entreprise : aménagement et utilisation du système**
- 3. Le foncier conchylicole, système de droits à produire transférables**
- 4. Les effets non désirés du marché des concessions conchylicoles**
- 5. Discussion et perspectives**

Le statut juridique des concessions conchylicoles et le cadre de cogestion du secteur

Les grands principes :

La concession conchylicole est un titre qui vaut autorisation temporaire d'occupation et d'utilisation du domaine public

- en effet, les concessions conchylicoles sont situées sur le DPM (Domaine Public Maritime), réputé inaliénable et imprescriptible ;
- elles ne peuvent être ni appropriées, ni vendues ;
- les créations, attributions et transmissions des concessions sont de la responsabilité de l'administration (DDAM) qui exerce de fortes prérogatives (possibilité de retrait de la concession).

Dans la pratique :

L'existence d'un **marché des concessions conchylicoles** est une réalité ancienne, qui s'explique notamment par le fait que le fonctionnement réel du dispositif de régulation de l'accès au foncier conchylicole est le fruit d'une succession de compromis entre le secteur professionnel et la puissance publique

Dérogations successives aux grands principes : droit de présentation et indemnité de substitution

Les grands principes ont été fixés par les décrets de 1852-1853, mais dès “l’origine”, **la pratique admet une tolérance** : il est possible de désigner son successeur dans le cadre d’une transmission intra-familiale.

Les décrets de 1915-1919 vont généraliser le **droit de présentation** du successeur, y compris pour les transmissions à des tiers : les négociations bilatérales se développent et finissent par comporter des **compensations financières occultes**.

➔ **Apparition d’un marché caché des concessions conchyloles**

La réforme de 1983 a pour objectif de réaffirmer les prérogatives de l’administration en matière d’attribution des concessions conchyloles par l’encadrement du marché :

- le droit de présentation est de nouveau limité aux transmissions familiales ;
- en l’absence d’un repreneur dans la famille, la concession est déclarée vacante, et le successeur est désigné après **classement des demandes** selon des critères définis localement (critères sociaux favorisant l’installation des jeunes et le développement des entreprises de petite taille) ;
- en contrepartie, le cédant est autorisé à percevoir une **indemnité de substitution** (versée par le repreneur), supposée être une “ compensation pour les améliorations du potentiel de production apportées à la concession ”.

➔ **Marché centralisé : prix contrôlés et acheteurs sélectionnés**

Le système actuel, issu du décret de 1987 : les deux dérogations admises simultanément

Le décret de 1987 : la légalisation implicite d'un marché rendu presque totalement libre

Dans la réforme de 1983, la contrepartie de la légalisation du prix de vente des concessions (dénommé indemnité) était l'encadrement du marché. Autrement dit, une dérogation chasse l'autre : en supprimant le droit de présentation à des tiers, l'administration regagnait un certain contrôle sur les attributions des attributions de concessions.

Mais cet encadrement a été perçu comme trop rigide par la profession : les conchyliculteurs ont réclamé le **rétablissement du droit de présentation, y compris pour les transmissions à des tiers**, ainsi que le **droit de fixer les prix**.

Les conchyliculteurs ont décidé de stopper momentanément tous les échanges de concessions (la "grève des transmissions", même en cas de cessation d'activité).

Après un changement de gouvernement (et de majorité) en 1986, la contre-réforme de 1987 est adoptée. Elle admet simultanément les deux dérogations :

- 1- le droit de présentation est restauré pour toutes les transmissions
- 2- la commission des cultures marines se borne à valider le montant de l'indemnité, qui peut donc être fixé librement entre le cédant et le repreneur

 **Le marché des concessions conchyloles est dérégulé : liberté quasi-totale en termes de fixation du prix et de choix du successeur**

Rôle des professionnels dans les aménagements du système d'accès au foncier

Antériorité des droits d'usage sur le foncier conchylicole et accumulation de valeur sur ces droits conduisent à l'appropriation

Avec la professionnalisation de la conchyliculture, le foncier devient un **facteur de production** que les entreprises cherchent à stabiliser et à maîtriser

L'**appropriation** du foncier conchylicole apparaît nécessaire pour mettre en œuvre une **gestion prévisionnelle à long terme** (durée de vie de l'entreprise ≈ carrière du concessionnaire-exploitant) : il s'agit ici de s'opposer aux prérogatives de l'administration en ce qu'elles touchent la **précarité des droits**

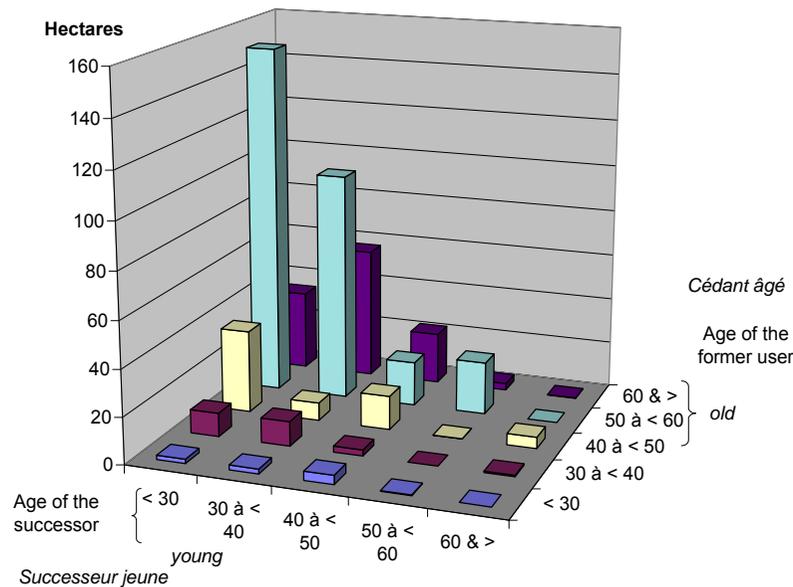
Dans un contexte de professionnalisation, l'appropriation du droit trouve son prolongement dans la marchandisation du droit

Outre la stabilisation des structures de production, les professionnels vont rechercher les moyens de mettre en œuvre une **gestion adaptative**

La **marchandisation** des concessions facilite les modifications de la taille et de la structure du foncier de l'entreprise en fonction de contraintes économiques ou environnementales : il s'agit ici de s'opposer aux prérogatives de l'administration en ce qu'elles contrôlent l'**attribution des concessions** : **demande de flexibilité dans le système d'attribution, mais qui aura pour corollaire le recul de l'intervention publique à vocation redistributive**

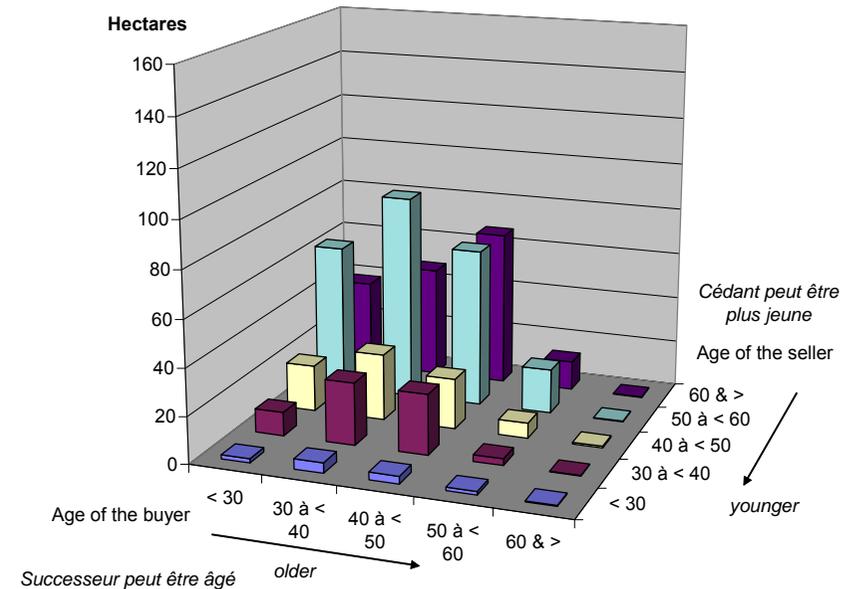
Stratégies foncières des entreprises 1/2

Transmissions familiales Marennes-Oléron, 1988-1996



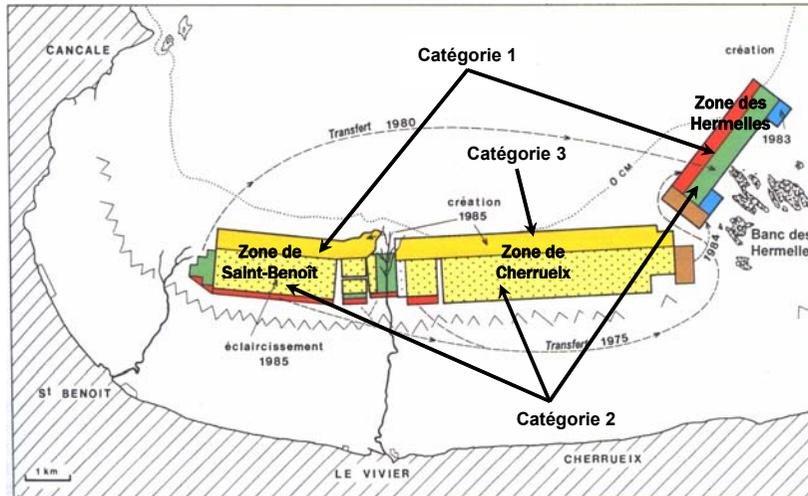
Transmissions familiales = cycle de vie de l'entreprise, en phase avec les deux moments clés de la carrière de l'exploitant (installation et cessation d'activité)

Transmissions marchandes Marennes-Oléron, 1988-1996



Transactions marchandes = reprises d'entreprises + autres motivations croissance, spécialisation, diversification, adaptation aux conditions de l'environnement...

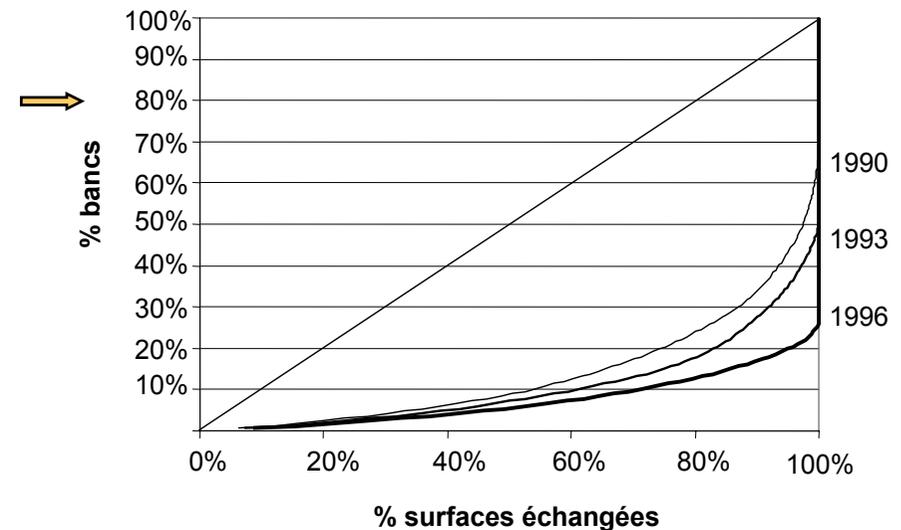
Stratégies foncières des entreprises 2/2



← Baie du Mont-Saint-Michel : de par leurs structures foncières, les entreprises mytilicoles peuvent être classées en trois grandes catégories, caractérisant trois types de stratégies¹

¹ Mongrue R. & Thébaud O. (2006). Externalities, institutions and the location choices of shellfish producers: the case of blue mussel farming in the Mont-Saint-Michel bay (France). *Aquaculture Economics and Management*, vol. 10 n° 3, p. 163-181.

Bassin de Marennes-Oléron : concentration des échanges sur les bancs les plus productifs (et le marché révèle le rétrécissement du périmètre de rentabilité du bassin)



L'accès au foncier conchylicole : une combinaison d'instruments dont résulte un système de droits à produire transférables

Réglementation appliquée au secteur conchylicole	Type de régulation de l'accès et objectif de l'instrument	Analogie avec le secteur de la pêche
Concession de cultures marines : une autorisation temporaire et personnelle d'accès au DPM pour la conchyliculture	→ droits individuels d'exploitation ↳ limitation de l'entrée dans le secteur	Permis ou licence de pêche (octroi d'un accès à la ressource)
Schéma des structures par bassin : . limitation du nombre des concessions . définition des charges et des densités	→ droits à produire individuels ↳ gestion de l'intensité de l'exploitation	Quotas individuels, attribués par division du Total Admissible de Captures (TAC) (définition des conditions d'accès)
Droit de présentation du successeur, assouplissant l'encadrement administratif des transmissions de concessions	→ droits à produire individuels transférables ↳ recherche de l'efficacité économique	Quotas individuels transférables (QIT) (flexibilité du mode d'allocation des droits)

Objectifs et performances du système 1/2

[objectifs explicités lors des travaux préparatoires au Décret de 1983]

Objectif 1 : Gestion de la productivité primaire des bassins conchylicoles

Gestion globale du cadastre conchylicole par l'administration : contrôle de l'impact sur les ressources primaires et maintien de bonnes conditions de circulation des eaux dans les parcelles (remembrements, transferts)

La condition de professionnalité fonctionne comme une barrière à l'entrée du secteur et de fait comme une limitation du nombre d'intervenants

Le schéma des structures définit l'intensité de l'exploitation au niveau de la concession (nombre de poches à l'hectare, taux d'ensemencement)

Bilan au regard de l'objectif 1 ≈ OK

Le dispositif fonctionne relativement bien : peu de cas avérés de surexploitation (qui ne soit pas au moins suivie d'un arrangement collectif)

Les problèmes de productivité sont plutôt liés à des problèmes difficiles à gérer par le secteur seul : envasement, crises sanitaires, salinité

Néanmoins, on observe le développement de stratégies de localisation inter-bassins, qui pourraient rendre moins efficace le système de gestion collective d'un bassin.

Objectifs et performances du système 2/2

[objectifs explicités lors des travaux préparatoires au Décret de 1983]

Objectif 2 : Répartition des moyens de production et partage de la rente

- favoriser l'installation des jeunes
- pérenniser les exploitations existantes
- contrôler le montant des indemnités de cession
- éviter une concentration excessive du foncier

Bilan au regard de l'objectif 2 : globalement négatif

Des problèmes relativement à ces 4 objectifs sont relevés dans l'audit de la conchyliculture de 1998

Le constat est progressivement repris dans les positions adoptées par la profession (notamment vis-à-vis de l'installation des jeunes)

La contre-réforme de 1987 et l'affaiblissement des garde-fous prévus par la réforme de 1983

Les garde-fous de la réforme de 1983 :

Le schéma des structures doit prévoir une **Dimension Maximale de Référence** qui fixe la taille maximum des entreprises par bassin : **éviter la concentration**

Le classement des demandes de concessions par la commission des cultures marines peut être utilisé pour mener une **politique sociale d'accompagnement du développement du secteur** : il s'agira alors de **redistribuer les concessions** en favorisant les jeunes et les entreprises de petite taille

L'encadrement des prix des concessions visera à **éviter l'inflation**, voire les phénomènes spéculatifs (à l'occasion de transferts, de remembrement e.g.)

Aménagements et application du dispositif après 1987 :

Les **Dimensions Maximales de Référence** de la plupart des bassins sont **trop élevées** pour être efficaces

Le rétablissement du droit de présentation **a rendu quasi-exceptionnel le recours à l'affichage** public, donc le classement des demandes et par suite toute possibilité d'action sociale : cela accentue le problème de l'installation des jeunes

L'**assouplissement de l'encadrement des prix** (**liberté totale** puis validation) empêche de lutter contre l'inflation, voire la spéculation ; or l'inflation induit un phénomène de discrimination par les prix pour l'accès au foncier de qualité

Quelques illustrations des effets non désirés sur données qualitatives et quantitatives 1/2

DIMAR et concentration du foncier

En baie du Mont-Saint-Michel, la DIMAR serait compatible avec une répartition du foncier entre six entreprises mytilicoles et dix entreprises ostréicoles, alors que ce bassin comptait plus d'une centaine d'entreprises en 2001.

À Marennes-Oléron, la DIMAR est fixée à 8 hectares, un niveau qui permettrait de distribuer le DPM conchylicole entre 275 entreprises, soit quatre fois moins qu'en 2001 (recensement). Mais surtout, une vingtaine d'entreprises contrôlent à elles seules 17 % du foncier sur le DPM et détiennent chacune une surface moyenne équivalente au double de la DIMAR.

Transmissions marchandes et concentration du foncier (cas de la BMSM)

Figure 4a. Transmissions familiales

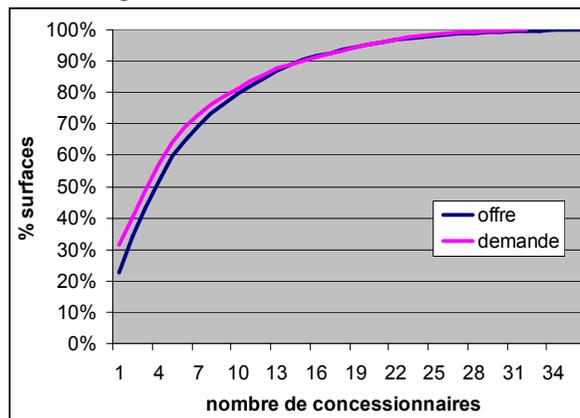
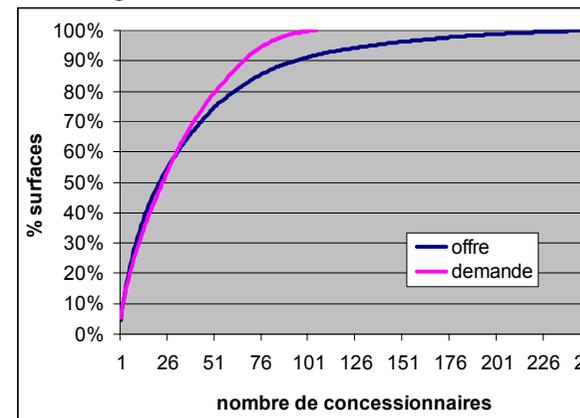


Figure 4b. Transmissions marchandes



Quelques illustrations des effets non désirés sur données qualitatives et quantitatives 1/2

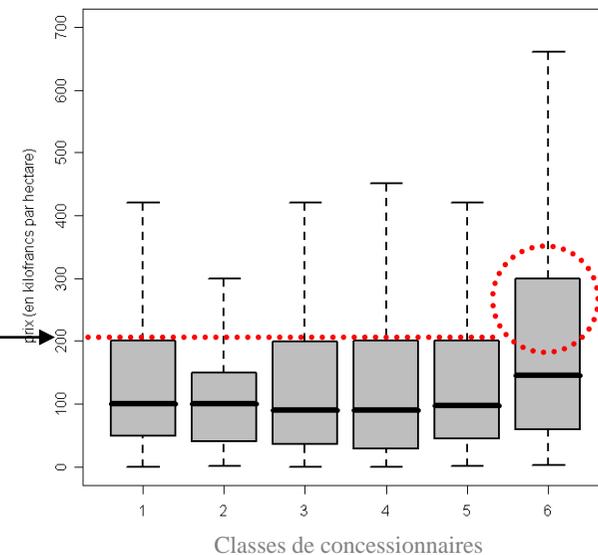
Discrimination dans l'accès au foncier de qualité / opacité du système

Avis des conchyliculteurs recueillis lors de l'enquête réalisée en 2004: certes, en officialisant les cessions aux tiers, « *les décrets ont permis de sortir des mécanismes d'héritage père-fils* ». Mais la plupart des enquêtés font aussi valoir que le système est forcément inéquitable, car il repose sur des cessions à titre onéreux : « *Les décrets n'ont rien changé, il faut avoir de l'argent pour accéder au foncier* ». La discrimination par les prix, explicitement qualifiée de « *sélection par l'argent* », est réelle car « *les transferts se font seulement en fonction du porte-monnaie* » et seuls « *ceux qui sont bien placés, peuvent juger le système équitable* ».

Distribution des prix des achats de concessions par classes de concessionnaires Marennes-Oléron, 1990-1996

Classes	Nombre de points
1	< 100
2	101 - 200
3	201 - 300
4	301 - 400
5	401 - 500
6	> 500

Au-delà d'un certain seuil de prix, les concessions ne sont significativement accessibles qu'à la dernière catégorie de concessionnaires (grandes entreprises)



Discussion

- ❑ Le **marché** des concessions conchyliques, apparu +/- spontanément et toléré de façon implicite, **n'est pas régulé en tant que tel** : par conséquent son fonctionnement peut engendrer des effets non désirés (équité de l'allocation initiale, concentration des droits, inflation des prix et discrimination dans l'accès au foncier de qualité).
- ❑ Le besoin de sécurisation des droits d'exploitation et de flexibilisation du système d'attribution de ces droits justifie-t-il exactement **ce type de marché** ?
 - droit transmissible : souplesse indispensable (+ antériorité des droits... et des achats);
 - désignation du successeur : ce droit permet a priori de fixer un prix "libre" dans le cadre d'une négociation bilatérale, mais il y a d'autres façons d'atteindre le même résultat (par exemple des enchères), d'autant que l'absence de transparence des transactions (publicité des concessions "à vendre" ?) favorise les phénomènes de collusion/exclusion;
 - libre fixation du prix : pourrait résulter d'enchères avec mise en concurrence, l'administration se réservant (parfois) le droit de sélectionner les participants.
- ❑ Une **redevance** mieux ajustée sur la productivité et donc la rentabilité réelle des concessions permettraient sans doute de contenir les hausses de prix¹.
- ❑ La multiplication des concessions inexploitées (dont le nettoyage est coûteux) pourrait justifier la constitution de **réserves foncières** qui permettraient d'accroître les surfaces effectivement attribuables par l'administration.
- ❑ Les **politiques des structures** devraient être mieux explicitées au niveau national avant d'être déclinées localement (schémas des structures par bassin, y inclus la DIMAR), le suivi des structures des entreprises pouvant en parallèle être amélioré par la prise en compte de la pluri-localisation (inter-bassins) de certaines entreprises.

¹ cf Mongrue R. & Pérez Agúndez J.A. (2006). *Comparing economic dynamics of oyster and mussel farming, with particular emphasis on their profitability: an application in the Mont-Saint-Michel Bay (France)*. Proceedings of the XIIIth Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade, July 11-14, CEMARE, Portsmouth, UK.

Perspectives

- ❑ OGIVE
- ❑ CPER
- ❑ ETC

MERCI DE VOTRE ATTENTION