

N° 327

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le conseil supérieur de la pêche,

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	6
CHAPITRE PREMIER - LA PROFONDE MUTATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE	9
I. LES MISSIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE ET LEUR ÉVOLUTION RÉCENTE	9
A. UNE ORIGINE CORPORATISTE	9
1. <i>Le rôle prépondérant des fédérations de pêche...</i>	9
2. <i>... s'est peu à peu amenuisé</i>	10
B. DES MISSIONS GRANDISSANTES QUI GAGNERAIENT À ÊTRE MIEUX DÉFINIES	12
1. <i>Des missions définies de façon ambiguë</i>	12
2. <i>Des missions effectives plus larges que les missions légales</i>	13
3. <i>La réorganisation des brigades : des gardes-pêche moins présents sur le terrain</i>	15
II. UN POSITIONNEMENT DÉLICAT	17
A. UNE « CULTURE DE L'ISOLEMENT »	17
1. <i>Avec ses partenaires de la politique de l'eau</i>	17
2. <i>Avec les pêcheurs</i>	18
B. EN MATIÈRE DE POLICE DE L'EAU	18
1. <i>La police administrative</i>	19
2. <i>La police judiciaire</i>	23
C. VERS UNE AGENCE DES MILIEUX AQUATIQUES ?	24
CHAPITRE DEUX - UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉLICATE	26
I. UNE GESTION LONGTEMPS INSUFFISAMMENT RIGOUREUSE	26
A. ANOMALIES ET IRRÉGULARITÉS ONT MARQUÉ LA GESTION PASSÉE	26
1. <i>De nombreux dysfonctionnements dans l'organisation</i>	26
2. <i>De « fâcheux errements »</i>	28
B. DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES SYSTÉMATIQUEMENT FAUSSÉES	28
1. <i>Les conditions critiquables de l'élaboration des prévisions budgétaires</i>	28
2. <i>La question des responsabilités</i>	30
II. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES INQUIÉTANTES	31
A. LA HAUSSE RÉGULIÈRE DES DÉPENSES : LE RÉSULTAT D'UNE « POLITIQUE DE GRANDEUR » ?	32
1. <i>L'envolée des dépenses</i>	33
2. <i>Des charges de personnels non maîtrisées...</i>	38
3. <i>... en raison d'importantes créations d'emplois</i>	39
a) <i>Une augmentation des effectifs de 10,5 % en six ans</i>	39
b) <i>Les 35 heures au CSP</i>	45

B. LA DIMINUTION CONSTANTE DES RECETTES	47
1. <i>Le recul du nombre de pêcheurs : un phénomène devenu structurel</i>	47
2. <i>La profonde modification de la structure des recettes du CSP</i>	49
a) <i>L'évolution des recettes</i>	49
b) <i>La diminution régulière du produit de la taxe piscicole</i>	51
c) <i>Un établissement public de plus en plus subventionné</i>	53
C. DES DÉFICITS CROISSANTS	57
1. <i>Un déficit cumulé de 1,68 million d'euros sur cinq ans</i>	57
2. <i>Un fonds de roulement régulièrement réduit</i>	58
CHAPITRE TROIS - LES « HABITUDES CONFORTABLES » DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE	62
I. UNE INDÉNIABLE CARENCE D'AUTORITÉ	62
A. DES INSTANCES DIRIGEANTES LONGTEMPS PEU IMPLIQUÉES, VOIRE INDIFFÉRENTES	62
1. <i>Une tutelle ministérielle éthérée</i>	62
2. <i>Le manque de leadership des organes de direction</i>	64
a) <i>Un conseil d'administration pléthorique au rôle trop formel</i>	64
b) <i>Une direction générale velléitaire manquant d'autorité</i>	68
B. LE RENFORCEMENT RÉCENT DES DÉLÉGATIONS RÉGIONALES.....	69
1. <i>Des responsables locaux parfois complaisants</i>	69
2. <i>Les délégués régionaux, des chefs de service : un changement culturel profond</i>	70
II. UNE ACTIVITÉ ESSENTIELLE QUI RESTE CEPENDANT DIFFICILE À ÉVALUER	72
A. LE RÔLE ESSENTIEL DU CSP	72
B. L'INSUFFISANCE DES OUTILS D'ÉVALUATION	73
1. <i>Des indicateurs de résultats plus élaborés mais un exercice encore inachevé</i>	73
2. <i>Des résultats décevants témoignant d'une faible efficacité</i>	75
3. <i>L'exemple de la politique de communication du CSP</i>	79
PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	86
EXAMEN EN COMMISSION	88
ANNEXE	95

« Imposer au Conseil supérieur de la pêche un effort de gestion minimal qui a pour but d'engager un changement de culture au sein de cet organisme jusqu'ici habitué à l'absence de rigueur ».

Inspection générale de l'environnement
Rapport du 23 février 2001

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport d'information trouve son origine dans les débats budgétaires de l'automne dernier.

L'article 23 du projet de loi de finances pour 2003, devenu l'article 44 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002, prévoyait de prélever 81,63 millions d'euros sur les agences de l'eau au titre du prélèvement affecté au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

L'Assemblée nationale, tirant les conséquences logiques du niveau particulièrement faible de la consommation des crédits du FNSE, avait réduit le montant de ce prélèvement à 40 millions d'euros. Après des débats longs et nourris, le Sénat, à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, et de votre rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable, avait décidé d'autoriser le prélèvement à son niveau initial et de porter de 40 millions d'euros à 60 millions d'euros le prélèvement affecté au FNSE, la différence, soit 21,63 millions d'euros, venant abonder le budget général.

Ce débat s'est focalisé sur l'utilisation qui devait être faite des dotations du FNSE. En effet, celui-ci, aux termes du I de l'article 58 de la loi de finances pour 2000, « *concerne les opérations relatives aux actions de solidarité pour l'eau* ». Certes, si ses dépenses comprennent notamment « *les subventions de fonctionnement au Conseil supérieur de la pêche* », l'esprit de la loi - et l'intention du législateur - font avant tout du FNSE un instrument de péréquation financière entre agences de l'eau. Or, la subvention versée par ce fonds au Conseil supérieur de la pêche prenait chaque année une ampleur croissante en raison des importantes difficultés financières de cet établissement public.

Votre rapporteur a donc décidé d'effectuer un contrôle du Conseil supérieur de la pêche, en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui permettent en effet au contrôle budgétaire de devenir la « seconde nature » du Parlement.

Du reste, les difficultés n'étant pas limitées au seul Conseil supérieur de la pêche, il convenait de faire toute la lumière sur l'utilisation exacte des crédits du FNSE. C'est pourquoi votre commission des finances, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée, a demandé à la Cour des comptes d'effectuer une enquête sur ce fonds, dont les conclusions devraient lui être communiquées à l'automne prochain.

*

* *

Votre rapporteur n'a rencontré aucune difficulté dans l'accomplissement de son contrôle. Il tient à remercier pour leur coopération efficace le cabinet de Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, ainsi que les services de son ministère. Il souhaite également adresser ses remerciements aux services du Conseil supérieur de la pêche (CSP), à la direction générale, pour la qualité des réponses qui lui ont été communiquées, ainsi qu'aux délégués régionaux qu'il a rencontrés, pour leur très bon accueil.

D'une manière générale, votre rapporteur a observé un établissement public à l'identité affirmée¹, dont les activités sont indispensables, mais qui est en pleine mutation, confronté à des difficultés d'ordre conjoncturel mais aussi structurel, et sur lequel le gouvernement précédent avait fait peser des contraintes trop lourdes pour pouvoir être absorbées sans peine. Il s'agit maintenant d'y faire face.

Assurément, le ministère de l'écologie et du développement durable a pris conscience des problèmes auxquels est confronté le Conseil supérieur de la pêche, comme le montre la lettre de mission² que la ministre a adressée le 17 mars 2003 à la nouvelle directrice générale du CSP.

Ce courrier lui confie cinq principales tâches :

- trouver des réponses aux difficultés financières du CSP, tant en dépenses qu'en recettes ;
- réaliser un audit complet de l'établissement ;

¹ Cette forte identité est visible jusque dans le port de la même cravate, agrémentée de ... poissons, depuis les délégués régionaux jusqu'au président du conseil d'administration, en passant par plusieurs directeurs en poste à la direction générale !

² Une copie de cette lettre de mission est annexée au présent rapport d'information.

- réformer les modalités d'organisation et de fonctionnement du CSP ;
- préparer un contrat pluriannuel d'objectifs qui serait applicable à compter du début de l'année 2004, dans la perspective du projet de loi sur l'eau annoncé pour cette même année ;
- engager une réflexion sur l'avenir du CSP et sa transformation éventuelle en agence des milieux aquatiques.

Votre rapporteur ne doute pas que cette détermination politique permettra de régler le problème budgétaire posé par le Conseil supérieur de la pêche le plus rapidement possible¹.

¹ La ministre a d'ailleurs rappelé sa détermination lors de son audition devant votre commission des finances, le 28 mai 2003.

CHAPITRE PREMIER

LA PROFONDE MUTATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE

I. LES MISSIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE ET LEUR ÉVOLUTION RÉCENTE

A. UNE ORIGINE CORPORATISTE

1. Le rôle prépondérant des fédérations de pêche...

L'ancien directeur général du Conseil supérieur de la pêche (CSP), M. Gilbert Simon, lors de son audition, a présenté à votre rapporteur, de manière concise, l'évolution historique du CSP.

La loi du 12 juillet 1941 avait créé le Comité central des fédérations départementales de pêche et de pisciculture, chargé de la collecte et de l'utilisation du produit de la taxe piscicole. C'est en 1948 que le Conseil supérieur de la pêche a remplacé formellement cet organisme. Ainsi, le CSP, comme l'Office national de la chasse, a été créé sous le gouvernement de Vichy, à la demande des pêcheurs eux-mêmes qui souhaitaient exercer des prérogatives de puissance publique tout en conservant leur indépendance.

Ainsi, l'origine corporatiste du CSP ne tient pas seulement de l'idéologie de l'époque, celle de la Révolution nationale, autoritaire et antidémocratique, mais plus profondément de la conception qu'avaient les pêcheurs de l'organisation qu'ils concevaient comme leur convenant le mieux.

Le Conseil supérieur de la pêche a été transformé en établissement public à caractère administratif par la loi du 23 mars 1957.

Les secrétaires généraux successifs du Conseil supérieur de la pêche étaient ainsi des « spécialistes » de la pêche mais non des gestionnaires, ce qui n'est pas sans conséquences sur certains aspects qui seront développés par la suite dans le présent rapport d'information.

Quant aux gardes-pêche, il s'agissait d'agents contractuels rémunérés par les présidents des fédérations de pêche. Ils étaient ainsi placés sous la subordination non seulement juridique mais également financière des fédérations.

Une **relation de type paternaliste** avait fini par s'établir - d'ailleurs conforme aux origines du CSP -, la rémunération du personnel comme l'attribution d'éventuels avantages matériels dépendant de la plus ou moins grande « générosité » des présidents de fédérations.

Cette situation pouvait donner lieu à des pratiques occultes plus ou moins conformes à la légalité, mais les instances dirigeantes du Conseil supérieur de la pêche n'avaient aucun droit de regard sur ces questions et s'en désintéressaient de toute façon.

L'organisation et les missions du CSP ont été confirmées par la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

À cette époque, et jusqu'au début des années 1990, le rôle du CSP a essentiellement consisté à gérer les gardes-pêche.

2. ... s'est peu à peu amenuisé

Au cours des années 1991-1998, le Conseil supérieur de la pêche et son environnement ont connu une évolution considérable dans les domaines techniques (connaissance, restauration et mise en valeur des milieux aquatiques), administratif et financier.

L'année 1992 a ainsi été marquée par l'adoption de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Les textes d'application de celle-ci ont modifié durablement les missions des agents du CSP qui deviennent tous commissionnés au titre de la police de l'eau.

Cette situation s'est traduite, pour les agents du CSP, par une augmentation des charges de travail en matière de police administrative, des dossiers d'autorisation plus nombreux à étudier notamment, et une extension du champ d'application de la police répressive.

L'Etat, en étendant les missions de police de l'eau et des milieux aquatiques du CSP, a confié aux garderies des missions d'intérêt national de plus en plus importantes, le recueil de données sur l'eau par exemple.

Les présidents de fédérations de pêche se sont trouvés progressivement dans l'incapacité d'assumer ces missions nouvelles, au moment même où les syndicats de gardes-pêche ont contesté leurs pouvoirs,

d'autant plus que le gouvernement de l'époque, et notamment la ministre de l'environnement, Mme Huguette Bouchardeau, avait pris des engagements quant à la fonctionnarisation de ces personnels.

Des divergences croissantes, au sein du CSP, entre les missions d'intérêt national, d'une part, et les missions d'intérêt local et associatif, d'autre part, ont progressivement mis un terme aux relations très proches entre le CSP et les fédérations de pêcheurs.

Cette époque est aujourd'hui révolue, même si les représentants des fédérations continuent d'exercer une influence prépondérante au sein du conseil d'administration du Conseil¹.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit que cette évolution a été très progressive et que, pendant toute cette période, le CSP s'est tenu à l'écart de l'Etat, alors qu'il était très proche des associations de pêcheurs et menait une politique essentiellement piscicole.

L'année charnière pour le CSP a été 1998, lorsque l'arrêté du 15 décembre 1998 a défini de nouvelles dispositions pour l'organisation des missions des brigades départementales.

En outre, la création en 2001 des corps des agents techniques et techniciens de l'environnement a conduit à la « **fonctionnarisation** » des **gardes-pêche, qui a consacré la séparation du CSP des fédérations de pêche et son rapprochement des services de l'Etat**. Si les agents en place avaient la possibilité d'opter pour le statut de fonctionnaire ou de demeurer contractuels, la très grande majorité d'entre eux (90 %) a opté pour la première branche de l'alternative.

Les décrets de 2001

Les décrets n° 2001-585 et 2001-586 du 5 juillet 2001 ont défini le statut particulier des corps des agents techniques et des techniciens de l'environnement. Ces corps deviennent le cadre de recrutement des nouveaux agents commissionnés du Conseil supérieur de la pêche, et ont vocation à accueillir les anciens gardes-pêche et techniciens.

¹ Sur ce point, cf. le chapitre trois.

B. DES MISSIONS GRANDISSANTES QUI GAGNERAIENT À ÊTRE MIEUX DÉFINIES

L'émergence de priorités nouvelles, notamment en ce qui concerne la gestion des milieux aquatiques, a conduit à réorienter le Conseil supérieur de la pêche. La police des milieux aquatiques, instrument de protection du patrimoine naturel et activité de nature régaliennne, a progressivement pris le pas sur la mission traditionnelle de police de la pêche.

Cette évolution, encore en cours actuellement, conduit à donner au CSP des missions de plus en plus nombreuses, mais de manière relativement désordonnée.

1. Des missions définies de façon ambiguë

Les dispositions relatives au Conseil supérieur de la pêche sont inscrites à la fois dans le **code de l'environnement, qui comporte les dispositions législatives** le concernant, et dans le **code rural, qui comporte les dispositions réglementaires** : cette dispersion est préjudiciable à la lisibilité des missions du CSP. À cet égard, un indispensable exercice de codification reste attendu.

Aux termes de l'article L. 434-1 du code de l'environnement, « *le Conseil supérieur de la pêche est un établissement public auquel est affecté le produit de la taxe piscicole. Il utilise les fonds dont il dispose pour la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole national, notamment par des interventions, réalisations, recherches, études et enseignements en faveur de la pêche et de la protection du patrimoine piscicole. En outre, le Conseil supérieur de la pêche constitue un organisme consultatif auprès du ministre chargé de la pêche en eau douce* ».

L'article R. 234-1 du code rural précise que le Conseil supérieur de la pêche est « *un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la pêche en eau douce* ».

Par ailleurs, l'article L. 434-2 du code de l'environnement dispose que « *les agents commissionnés, mentionnés au 1^o du I de l'article L. 437-1¹ sont gérés par le Conseil supérieur de la pêche. Ils ont vocation en position normale d'activité à être mis à disposition des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture* ».

¹ Cette disposition prévoit que les agents du CSP commissionnés à cet effet par décision ministérielle et assermentés « *sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application, en quelque lieu qu'elles soient commises* ».

D'emblée, apparaît toute l'**ambiguïté de la définition des missions du CSP** : chargé de la valorisation et de la préservation du milieu piscicole, il ne peut remplir cette mission que grâce à la mise à disposition de ses agents auprès des fédérations de pêche. Comme l'écrit la Cour des comptes¹, « *Le Conseil supérieur de la pêche est au sommet d'une pyramide qu'il ne maîtrise pas et dont, à la base, il est même tributaire* ».

Par ailleurs, le CSP joue un rôle de conseil auprès du ministre, précisé par l'article R. 234-4 du code rural :

« Le conseil supérieur de la pêche est consulté par le ministre chargé de la pêche en eau douce sur les mesures législatives ou réglementaires concernant :

- a) La préservation et la gestion des milieux naturels aquatiques ;*
- b) Le développement des ressources piscicoles nationales ;*
- c) Les conditions d'exercice de la pêche amateur et de la pêche professionnelle ;*
- d) L'action des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et des associations agréées de pêcheurs professionnels.*

Il peut également être consulté sur tout problème afférent à la protection et la gestion des milieux naturels aquatiques ».

Au-delà de leur ambiguïté, les missions du CSP sont, en réalité, bien plus larges que les textes ne pourraient le laisser supposer.

2. Des missions effectives plus larges que les missions légales

Les missions du Conseil supérieur de la pêche, telles qu'elles sont fixées par les textes en vigueur, ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des missions que cet établissement remplit effectivement.

Elles sont en effet orientées vers l'aspect piscicole des milieux aquatiques, c'est-à-dire leur préservation, amélioration et valorisation.

Ainsi, conformément à l'article R. 234-2 du code rural, qui précise l'article L. 434-1 du code de l'environnement précité et détermine l'objet du CSP, « *le Conseil supérieur de la pêche contribue au maintien, à*

¹ *Rapport sur les comptes et la gestion du Conseil supérieur de la pêche (exercices 1991 à 1998) ; 14 juin 2000.*

l'amélioration et à la mise en valeur du domaine piscicole national par une gestion équilibrée dont la pêche constitue le principal élément. Il est également chargé de la promotion et du développement de la pêche. À ces fins, il utilise les fonds dont il dispose pour la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole national, notamment par des interventions, réalisations, recherches, études et enseignements en faveur de la pêche et de la protection du patrimoine piscicole. Il centralise le produit de la taxe piscicole prévue à l'article L. 236-1 ».

Les missions du Conseil supérieur de la pêche sont précisées par l'article R. 234-3 du code rural.

Les dix missions du Conseil supérieur de la pêche

L'article R. 234-3 du code rural définit les dix missions du CSP :

« Les missions du conseil supérieur de la pêche comprennent notamment :

1° La gestion des agents de l'établissement commissionnés par décision ministérielle ;

2° L'assistance technique aux fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et aux associations agréées de pêcheurs professionnels ;

3° La participation aux travaux entrepris par les fédérations et associations agréées de pêche en vue de l'aménagement des milieux naturels aquatiques, de leur mise en valeur piscicole et du développement de la pêche ;

4° L'information des services de l'administration et l'appui technique à leur apporter ;

5° La réalisation d'expérimentations, de travaux de recherche technique et d'études socio-économiques dans le domaine de la protection des milieux naturels aquatiques, de leur mise en valeur piscicole et du développement de la pêche ;

6° La participation à l'application de la recherche en matière hydrobiologique et piscicole, en liaison avec les organismes et établissements de recherche afin de valoriser les acquis scientifiques par tous les moyens d'expérimentation, de démonstration et de contrôle ;

7° La contribution à l'enseignement et à la formation en matière de pêche, de protection et de gestion des milieux naturels aquatiques ;

8° L'appui technique à la promotion dans les pays étrangers des travaux réalisés en France en matière de pêche en eau douce et d'hydrobiologie ;

9° La collecte de renseignements sur l'état des populations piscicoles, leur gestion et leur exploitation par la pêche amateur et professionnelle qui donne lieu à un rapport annuel ;

10° La promotion et la vulgarisation dans le domaine de la pêche et de la gestion des milieux naturels aquatiques ».

Ainsi, outre sa mission traditionnelle de police de la pêche, le CSP est en charge de la conduite de travaux à caractère scientifique et de l'assistance technique aux fédérations de pêche. Cette dernière mission occupe une place croissante parmi les activités du Conseil, au détriment de la police de la pêche, mission régalienne du CSP.

Toutefois, votre rapporteur note la réalisation d'un progrès dans l'affichage des objectifs du Conseil.

En effet, le contrat d'objectifs adopté en mai 2001 par le conseil d'administration de l'établissement articule les actions du CSP autour de cinq programmes d'objectifs, dont l'ordre d'énumération est conforme à ses missions, alors que le projet d'établissement de 1991 plaçait la police de la pêche en dernière position sur la liste des six objectifs du CSP.

Les cinq programmes d'objectifs du Conseil supérieur de la pêche (mai 2001)

Le contrat d'objectifs du Conseil supérieur de la pêche définit cinq programmes d'objectifs dans lesquels s'inscrivent les missions et les actions de l'établissement. Ces cinq programmes d'objectifs sont les suivants :

- 1°) Optimisation des activités de police
- 2°) Production et valorisation de données sur les milieux, les espèces et les activités halieutiques
- 3°) Protection des milieux et des espèces en danger
- 4°) Gestion patrimoniale et halieutique
- 5°) Promotion du loisir pêche

Néanmoins, le Conseil se trouve confronté à une multiplication de tâches administratives, engendrée en partie par l'arrêté du 15 décembre 1998 qui a réorganisé les brigades de gardes-pêche.

3. La réorganisation des brigades : des gardes-pêche moins présents sur le terrain

L'arrêté du 15 décembre 1998, qui modifie l'arrêté du 22 juin 1988 relatif aux brigades départementales de garderie du Conseil supérieur de la

pêche, en réorganisant les services de garderie du CSP, constitue une étape importante de l'évolution des relations entre ce dernier et les pêcheurs.

Cet arrêté :

- met à la charge directe du CSP les dépenses de personnel, d'équipement et de fonctionnement des brigades départementales, jusqu'alors supportées par les fédérations de pêche ;

- mais maintient le principe de mise à disposition des présidents de fédération des techniciens et gardes-pêche, dans le cadre d'une brigade départementale ;

- et contraint les fédérations à mettre à la disposition des brigades les locaux nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Ainsi, l'arrêté du 15 décembre 1998 crée une **partition de fait** avec les gardes : leur gestion relevant désormais du CSP, ceux-ci sont moins enclins que par le passé aux sujétions et aux collaborations avec les fédérations.

Cette situation n'est pas allée sans susciter parfois un profond malaise parmi les présidents de fédérations, notamment les plus âgés, qui, habitués à un modèle de fonctionnement vieux de plusieurs décennies, en ont conçu une forme de ressentiment à l'égard du CSP qui les « dépouillait », pensaient-ils, de leurs pouvoirs. Des conflits locaux, parfois aigus, ont pu apparaître entre le président de la fédération et le chef de brigade. Le temps et le changement d'hommes ont généralement apaisé ces querelles, même s'il peut en subsister quelques séquelles affectant la compréhension mutuelle.

Au-delà de cet aspect « conjoncturel », cet arrêté de 1998 a eu pour conséquence un **accroissement des tâches administratives pour les gardes-pêche**, en particulier pour les chefs de brigade. En effet, ceux-ci sont désormais responsables de la gestion des crédits délégués, fonction auparavant dévolue aux fédérations de pêche. Ils doivent également rédiger un rapport d'activité chaque année¹. Ce phénomène entraîne une moindre préoccupation pour les missions de police du CSP et, par conséquent, une **moindre présence des gardes-pêche sur le terrain**.

¹ Ces différentes tâches administratives sont précisées par la circulaire CSP n° 005/199 du 3 novembre 1999 relative aux modalités de fonctionnement des brigades départementales du Conseil supérieur de la pêche.

II. UN POSITIONNEMENT DÉLICAT

Comme l'indique la Cour des comptes dans son référé n° 28 311 du 5 juin 2001 portant sur la gestion du Conseil supérieur de la pêche au cours des exercices 1991 à 1998, « *le positionnement incertain de l'établissement dans l'organisation de la pêche en eau douce a contribué à diminuer l'efficacité de son action* ».

Il convient de rappeler que, si le Conseil supérieur de la pêche a, comme il a été expliqué ci-dessus, pour mission de valoriser et de préserver le milieu, les gardes-pêche continuent de pouvoir être mis à disposition des fédérations départementales de pêche.

Le Conseil supérieur de la pêche apparaît encore trop isolé parmi les différents acteurs de la politique de l'environnement.

A. UNE « CULTURE DE L'ISOLEMENT »

1. Avec ses partenaires de la politique de l'eau

Le Conseil supérieur de la pêche, en dépit de progrès réels en la matière, éprouve encore des **difficultés à nouer des relations institutionnelles avec ses partenaires « naturels » qui interviennent dans le domaine de la politique de l'eau**, sans qu'il soit aisé d'en saisir les raisons : « *volonté d'autonomie, crainte de se faire absorber ou manque de confiance en soi, cette culture de l'isolement - plus discret que splendide - n'est pas de nature à manifester à l'extérieur les atouts réels dont dispose pourtant le CSP* » note l'Inspection générale de l'environnement dans son rapport du 25 octobre 2002 d'inspection périodique du CSP.

Ainsi, le contrat d'objectifs de l'établissement n'évoque pas clairement la place du CSP au sein du système national d'information sur l'eau. Il est également « quasi-muet » sur la question des partenariats à développer pour remplir ses missions.

Le CSP semble réticent à entretenir des relations approfondies avec les directions régionales de l'environnement (DIREN), y compris sur le plan immobilier, tant il est vrai que les DIREN pourraient héberger les délégations régionales du CSP, ce qui présenterait également l'avantage de dégager des synergies et donc de réaliser des économies sur les dépenses de fonctionnement.

À cet égard, votre rapporteur considère que l'Etat devrait proportionner son concours financier en faveur du CSP aux efforts que réalise ce dernier pour nouer avec ses partenaires des relations qui seraient potentiellement source d'économies.

2. Avec les pêcheurs

D'une certaine façon, le CSP entretient des relations ambiguës avec les pêcheurs eux-mêmes.

Ainsi, à l'exception de la participation des présidents de fédérations de pêche élus au conseil d'administration, celui-ci ayant du reste un rôle relativement formel¹, la direction générale du CSP a des contacts plutôt lointains avec les fédérations. S'il est exact que ces dernières considèrent de toute manière le CSP comme un organisme administratif, voire technocratique éloigné des réalités du terrain et des difficultés auxquelles sont confrontées les associations piscicoles, il n'en reste pas moins vrai que la direction générale doit chercher à approfondir ses relations avec les fédérations. À cet égard, la personnalité du directeur général revêt une grande importance pour promouvoir l'image de l'établissement.

Les délégations régionales du CSP elles-mêmes, qui constituent désormais un échelon hiérarchique du personnel de garderie dans l'organisation générale de l'établissement public, n'entretiennent que des relations lâches avec les fédérations, qualifiées par le président de l'Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique de « *ni mauvaises, ni fondamentales* »...

D'une manière générale, la mise en oeuvre de la réforme initiée par l'arrêté du 15 décembre 1998 a pu susciter des tensions aujourd'hui apaisées mais une certaine amertume persiste chez les présidents de fédérations.

B. EN MATIÈRE DE POLICE DE L'EAU

Les services de police de l'environnement interviennent notamment dans le domaine de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques.

Votre rapporteur considère que l'organisation de ces services en France laisse apparaître à la fois un enchevêtrement de compétences et un empilement des structures, source d'illisibilité et de dépenses superflues.

¹ Sur ce point, cf. le chapitre trois.

Le récent rapport de notre collègue Gérard Miquel, établi au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, relève également que les activités liées à la police de l'eau sont aujourd'hui assurées par des acteurs divers et qu'il conviendrait d'en rationaliser l'exercice¹.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite citer un **extrait du rapport d'audit sur la gestion par le ministère de l'écologie et du développement durable de ses moyens financiers**, établi par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'environnement, de février 2003, qui lui a été transmis, à sa demande, par la ministre de l'écologie et du développement durable. Ce rapport confirme également cette analyse, comme le montre ce passage du rapport d'audit :

La police de l'environnement est constituée de plusieurs polices spéciales qui concourent à des objectifs communs : préserver la santé et la sécurité publiques, les milieux, les ressources, les espaces, les espèces et réglementer leur usage. On distingue traditionnellement les champs de :

- la police administrative, c'est-à-dire l'ensemble des actes unilatéraux à caractère réglementaire ou individuel de la puissance publique ayant pour objet de garantir « l'ordre public » au sens large (tranquillité, salubrité, sécurité...), qu'il s'agisse de mesures préventives (actes normatifs : décrets, arrêtés...) ou de contraintes (sanctions administratives). Ces actes, régis par le droit administratif, sont pris sous l'autorité du pouvoir exécutif (gouvernement et administrations) ;

- la police judiciaire, c'est-à-dire l'ensemble des actes visant à constater les infractions, rassembler les preuves, rechercher et poursuivre les auteurs d'infractions à la loi pénale. Ces actes sont pris sous l'autorité exclusive du pouvoir judiciaire.

1. La police administrative

Missions

La police administrative est plus particulièrement chargée de :

- l'instruction de dossiers de déclaration et de demande d'autorisation ;

¹ *La qualité de l'eau et de l'assainissement en France, rapport Assemblée nationale n° 705 (XII^{ème} législature) et Sénat n° 215 (2002-2003) ; mars 2003.*

- la protection des eaux destinées à la consommation humaine ;
- l'élaboration d'actes réglementaires de portée générale (directive nitrate, programme de lutte contre les produits phytosanitaires, mise en œuvre de la directive communautaire relative aux eaux résiduaires urbaines...) ;
- les contrôles de terrain visant à s'assurer du respect des autorisations et prescriptions fixées par l'autorité administrative ;
- la mise en œuvre de la réglementation générale relative à la pêche en eau douce (arrêtés d'ouverture et de fermeture de la pêche, réserves de pêche...) ;
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine halieutique (création de piscicultures, rétablissement de la libre circulation des poissons migrateurs sur les cours d'eau classés...) ;
- la gestion du domaine public fluvial non navigable (géré par le ministère de l'écologie et du développement durable) ;
- la sécurité des barrages intéressant la sécurité publique.

Dans le domaine de l'eau, l'action régaliennne du préfet est assurée par les services déconcentrés de l'Etat (directions départementales de l'agriculture et de la forêt, DDAF), directions départementales de l'équipement (DDE), services de la navigation, services maritimes, cellules de qualité des eaux littorales, directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Pour les installations classées, cette mission est assurée par l'inspection des installations classées (DRIRE et DSV).

En matière de pêche en eau douce, deux services sont chargés de mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet, la police administrative de la pêche. Il s'agit des services de la navigation sur les cours d'eau navigables et des DDAF sur les autres cours d'eau du domaine public ou privé.

En 2001, 833 équivalents temps plein (ETP) étaient affectés à des missions de police de l'eau et 660 assuraient des missions de police de la pêche.

La répartition entre les ministères s'effectue de la façon suivante :

Ministères de rattachement	Services déconcentrés chargés d'une mission de police de l'environnement	Nombre d'agents affectés à des missions de police de l'eau et de la pêche (en ETP)
Ministère chargé de l'agriculture	DDAF	393
Ministère chargé de l'équipement	DDE, services de la navigation, cellules qualité des eaux littorales	330
Ministère chargé de la santé	DDASS	68
Ministère de l'écologie et du développement durable	DIREN (postes de chef de mission interservices de l'eau (MISE) affectés à titre expérimental)	9
Autres ministères	DRIRE, préfetures	93

Le Conseil supérieur de la pêche compte 660 agents et techniciens affectés sur le terrain ; 618 sont localisés dans les brigades départementales. Les 11 brigades mobiles comptent 42 agents qui viennent en appui aux brigades départementales.

Les agents consacrent 66 % de leur activité aux missions de police de l'environnement.

Conformément aux dispositions de l'arrêté du 15 décembre 1998, les agents du CSP participent, sous l'autorité du préfet, à des missions de police administrative. Pour conduire leurs actions, les services déconcentrés de l'Etat s'appuient fortement sur la capacité d'expertise et l'implantation territoriale de cet établissement public.

Les DIREN, en leur qualité de tête de réseau, jouent un rôle d'animation des services de police de l'eau. Les moyens mobilisés par les DIREN sont évalués à 28 ETP. Une forte hétérogénéité entre les régions est à signaler.

Organisation

L'action de ces services est coordonnée depuis 1993 par les missions inter-services de l'eau (MISE). Le décret du 20 octobre 1999 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements a donné aux préfets de nouvelles possibilités

d'organisation des services départementaux par la nomination de chefs de projet ou la création de pôles de compétence ou de délégations inter-services. Tous les départements sont aujourd'hui organisés en MISE, pôle de compétence ou délégation interservices. On compte aujourd'hui quatre délégations inter-services. Dans 91 % des cas, le préfet a confié à la DDAF le pilotage de la MISE. La MISE regroupe l'ensemble des services déconcentrés chargés de conduire la politique de l'Etat dans le domaine de l'eau (DDAF, DDE, DDASS, services de la navigation, ports autonomes). Les DIREN sont désormais parties prenantes dans cette structure inter-services. Elles jouent à l'échelle de la région un rôle grandissant de coordination des politiques départementales. Depuis 1998, le CSP et les agences de l'eau sont largement associés aux travaux conduits par les MISE.

La MISE est avant tout une instance de réflexion, de concertation et d'échange qui a pour but d'unifier les pratiques des services chargés de la police de l'eau. Sans se substituer aux services, qui conservent leurs attributions respectives, la MISE est également chargée de la préparation et du suivi des commissions départementales d'hygiène. Au-delà de ce rôle de concertation et de travail en commun, les MISE sont aujourd'hui chargées d'élaborer et de mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet, la politique départementale de l'Etat dans le domaine de l'eau. **L'éparpillement des agents dans de trop nombreux services nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action de l'Etat.**

La moyenne des effectifs d'une MISE est de 8,8 ETP. Ces effectifs globaux cachent toutefois une forte hétérogénéité entre les départements.

Nombre d'agents constituant la MISE	Moins de 5	de 5 à 10	de 11 à 15	Plus de 15
Nombre de MISE	17	52	15	13

2. La police judiciaire

Nombre d'agents habilités à constater les infractions dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques

Services	DDAF	DDE	CQEL ⁽¹⁾	SN ⁽²⁾	DDASS	Insp. des IPCE ⁽³⁾ (DRIRE, DSV)	CSP	ONCFS
Police de l'eau	273	239	47	76	162	848	224 ⁽⁴⁾	10 ⁽⁴⁾
Police de la pêche	145	Sans objet	Sans objet	54	Sans objet	Sans objet	660	1.270

(1) : cellule qualité des eaux littorales

(2) : service de la navigation

(3) : installations classées pour la protection de l'environnement

(4) : données non consolidées

Police judiciaire de l'eau

Outre les officiers de police judiciaire, les agents de l'Etat relevant des administrations de l'environnement, de l'équipement, de l'industrie, de la santé, de l'agriculture et de la mer ainsi que les agents du Conseil supérieur de la pêche et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) sont habilités à constater les infractions.

Les inspecteurs des installations classées sont également habilités à constater les infractions à la législation sur l'eau.

Police judiciaire de la pêche

La police de la pêche en eau douce est essentiellement mise en œuvre par les agents du Conseil supérieur de la pêche, commissionnés par le ministre en charge de l'environnement et les personnels de la gendarmerie nationale. Les agents de l'ONCFS et les agents des services déconcentrés de l'Etat sont également habilités à constater les infractions. Les agents sont commissionnés par le ministre en charge de l'environnement et assermentés. Le code de l'environnement distingue deux grandes catégories d'infractions :

- les délits d'atteinte aux milieux ;
- les délits d'atteinte à la faune piscicole et à la réglementation sur la pêche (non respect de la réglementation générale, braconnage...).

Votre rapporteur rappelle que le rapport établi, en octobre 2001, à la demande du Premier ministre, par la mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement, présidée par M. Dominique Dubois, préfet, proposait notamment d'adopter « *des formules renforçant la synergie entre niveaux régionaux des établissements publics et services déconcentrés* », constatant que, contrairement à de nombreux départements ministériels, ce n'était pas le cas au ministère de l'environnement.

La proposition n° 33 de ce rapport suggérait ainsi de « *nommer les DIREN (ou leur adjoint) délégués régionaux [...] du CSP* », tandis que la proposition n° 35 envisageait d' « *instaurer à titre expérimental dans quelques régions le DIREN ou le chef du service de l'eau et des milieux aquatiques comme délégué de l'agence de l'eau* ».

Soit autant de propositions qui tendaient vers une plus grande mutualisation des moyens.

C. VERS UNE AGENCE DES MILIEUX AQUATIQUES ?

D'après des informations communiquées par la direction générale du CSP à votre rapporteur, deux chantiers devraient être ouverts sur le long terme :

- la maîtrise des eaux closes, « *dont rien sur le plan écologique ne justifie qu'elles échappent à la surveillance du CSP* ». La prolifération d'enclos piscicoles créés par dérivation de barrage sur la rivière, initialement pour produire par pisciculture extensive du poisson pour l'alimentation ou le repeuplement, tient au fait que leurs propriétaires les valorisent désormais par une pêche à caractère forain avec déversements intensifs de poissons capturables. Cette pratique présenterait de graves inconvénients en termes de concurrence halieutique et de détérioration de l'environnement ;

- la question de la pêche amateur sur le littoral, « *dont la tolérance est une survivance du passé tout à fait anachronique, que les contraintes internationales sur la pêche professionnelle en mer rendent socialement injuste et que l'absence de régulation rend écologiquement inadmissible* ». En estuaire et sur les côtes, la pêche est libre, les compétences du CSP s'arrêtant à la limite de salure des eaux fluviales. Or, cette pêche porterait atteinte à des espèces menacées tels les migrateurs.

Le CSP souhaiterait que la connaissance et la gestion de ces milieux lui soient confiées, en raison de l'identité voisine des plans d'eau naturels pour les eaux closes, et de la continuité physique des fleuves pour la question de la pêche sur le littoral.

Ainsi, selon la direction générale de l'établissement, « *l'unification de la gestion écologique des eaux douces (libres et closes) et des eaux littorales pourrait susciter la création d'une agence des milieux aquatiques issue du CSP* ».

Le ministère de l'écologie et du développement durable poursuit en effet **l'intention de positionner l'établissement comme l'expert des écosystèmes aquatiques auprès de l'administration**. Dans sa lettre de mission du 17 mars 2003 précitée, la ministre demande à la nouvelle directrice générale du CSP de mener « *une réflexion sur les différentes hypothèses relatives à l'avenir du CSP, parmi lesquelles pourrait figurer son rôle d'agence des milieux aquatiques* ».

Votre rapporteur, sans se prononcer sur l'opportunité de la création d'une telle agence, et donc sur la transformation du Conseil supérieur de la pêche, souhaite simplement rappeler que, selon lui, **la résolution des problèmes budgétaires du CSP constitue en soi un objectif ambitieux et pas encore atteint. Il lui semble donc que la première tâche à laquelle le CSP doit s'atteler est l'assainissement de sa situation financière.**

Il s'interroge en outre sur les conséquences que l'éventuelle transformation du CSP en une future agence des milieux aquatiques ne manquerait pas d'entraîner. Les mêmes causes ayant souvent les mêmes effets, cette transformation n'aboutirait-elle pas à un nouvel accroissement non maîtrisé des dépenses ?

Les années récentes ont montré qu'un ministère de l'environnement « gourmand » conduit à un affichage de crédits budgétaires en hausse mais qui demeurent le plus souvent inutilisés, sans amélioration notable de la qualité de l'environnement.

Il paraît indispensable qu'une telle évolution, si elle devait être retenue, soit appréhendée dans l'ensemble de ses aspects et que les éléments de la réflexion évoquée par la ministre soient communiqués au Parlement.

CHAPITRE DEUX

UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉLICATE

La situation financière du Conseil supérieur de la pêche s'est peu à peu dégradée et demeure aujourd'hui très préoccupante. Elle se caractérise par un déséquilibre résultant à la fois d'une augmentation de ses dépenses et d'une réduction de ses recettes, à l'origine d'un besoin de financement croissant qui se transformerait en déficit sans une subvention publique toujours plus importante.

Par ailleurs, dans un passé récent, le Conseil supérieur de la pêche a été **géré avec une désinvolture** qui a rendu possible l'apparition de nombreuses anomalies et irrégularités et qui a ôté toute crédibilité aux prévisions budgétaires.

I. UNE GESTION LONGTEMPS INSUFFISAMMENT RIGOUREUSE

Dans son référé n° 28 311 du 5 juin 2001 portant sur la gestion du Conseil supérieur de la pêche au cours des exercices 1991 à 1998, la Cour des comptes indique que *« la gestion de l'établissement a été caractérisée, au cours de la période sous revue, par diverses anomalies et irrégularités »*.

Au-delà des dysfonctionnements liés soit à l'histoire du CSP soit à la mauvaise application de la réglementation, il convient de relever - ce qui est sans doute le plus grave - l'existence de *« fâcheux errements »*, selon l'expression de la Cour des comptes.

A. ANOMALIES ET IRRÉGULARITÉS ONT MARQUÉ LA GESTION PASSÉE

1. De nombreux dysfonctionnements dans l'organisation

La Cour des comptes, à l'occasion de son contrôle du Conseil supérieur de la pêche sur les exercices 1991 à 1998, avait souligné les nombreuses carences du fonctionnement de l'établissement, qu'il s'agisse des frais de déplacement et de réception, de la gestion du parc automobile, de la

passation des marchés publics, les règles de mise en concurrence étant mal respectées, ou encore du système informatique...

- Le Conseil supérieur de la pêche n'a jamais acquitté, jusqu'en 2001, la **taxe sur les salaires** pour les gardes-pêche qui cotisent à la mutualité sociale agricole (MSA), au motif - inexact - que le CSP avait le statut d'employeur agricole, et, par conséquent, qu'il était dispensé d'acquitter la taxe sur les salaires¹.

Pourtant, cette anomalie avait été signalée dès 1992 au service du personnel par l'agent comptable de l'établissement.

Selon la Cour des comptes, ces faits, en application de l'article L. 313-5 du code des juridictions financières, auraient justifié le passage du directeur financier de l'établissement devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

- Au cours des années passées, le Conseil supérieur de la pêche a souffert d'un système informatique à peine ébauché et, en particulier, de l'**absence d'un schéma directeur informatique** digne de ce nom.

Selon la Cour des comptes, « *chaque délégation régionale ou service de la direction générale a eu tendance à s'équiper sauvagement, sans contrôle* ».

Ces dysfonctionnements informatiques ont entraîné des erreurs dans la liquidation des salaires, des charges sociales et des pensions. Le référé de la Cour des comptes est sans ambiguïté sur ce point : « *le logiciel de gestion des traitements, mis en place, a donné lieu à des dérapages des coûts, pour des services insatisfaisants* ». Par ailleurs, « *la mise en oeuvre des marchés informatiques a été aussi marquée par plusieurs irrégularités* ».

- Les **frais de déplacement** des gardes-pêche ont également posé problème, puisqu'il était le plus souvent impossible de vérifier la réalité des déplacements effectués, faute de documents en dressant l'état.

L'absence de pièces justificatives impose donc de se fier aux seules déclarations des bénéficiaires. Ces frais de déplacement ont ainsi été considérés par la Cour des comptes comme des rémunérations accessoires.

- Quant aux **conditions d'archivage**, notamment des documents comptables du CSP, elles laissent songeur. Ces documents sont aujourd'hui en grande partie inexploitables, en raison de leur stockage près d'une pisciculture...

¹ En 2002, le CSP a dû payer 2 millions d'euros au titre des arriérés de taxe sur les salaires pour la période 1997-2000.

2. De « fâcheux errements »

Sur ce point, la lecture du référé de la Cour des comptes précité est édifiante : *« l'examen des dépenses de fonctionnement a fait apparaître de fâcheux errements tels que le paiement de frais de déplacement fictifs et la mise à la charge de l'établissement de frais d'assurance d'un véhicule utilisé à des fins personnelles dont peut être tenu directement responsable le directeur administratif et financier, principal bénéficiaire de ces avantages indus »*.

À la connaissance de votre rapporteur, aucune procédure disciplinaire n'a été engagée contre le directeur administratif et financier de l'époque. Le ministre de l'environnement, dans sa réponse au référé de la Cour des comptes, datée du 28 septembre 2001, a simplement indiqué sur ce point que, *« à la suite de la transmission du relevé des conclusions provisoires et sans attendre le référé de la Cour, le ministère, au titre de ses responsabilités de tutelle, a demandé au nouveau directeur général de mettre fin au détachement du directeur financier et administratif. Quant au chef du service du personnel, il n'a pas souhaité renouveler son détachement »*.

Votre rapporteur observe toutefois que le directeur financier et administratif était encore en poste en 2000, comme l'atteste le bottin administratif de cette année-là, soit de nombreuses années après la commission des faits.

Il ne peut donc que s'interroger sur le contrôle que le directeur général du CSP exerçait sur ses collaborateurs directs et, d'une manière générale, sur la façon dont le ministère remplit sa mission « au titre de ses responsabilités de tutelle »¹.

B. DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES SYSTÉMATIQUEMENT FAUSSÉES

Le budget du Conseil supérieur de la pêche souffre d'un **indéniable défaut de transparence**.

1. Les conditions critiquables de l'élaboration des prévisions budgétaires

Dans son référé précité, la Cour des comptes note que, au cours des exercices 1991 à 1998, *« l'état prévisionnel des recettes et des dépenses présenté au conseil d'administration et à l'approbation des tutelles s'est*

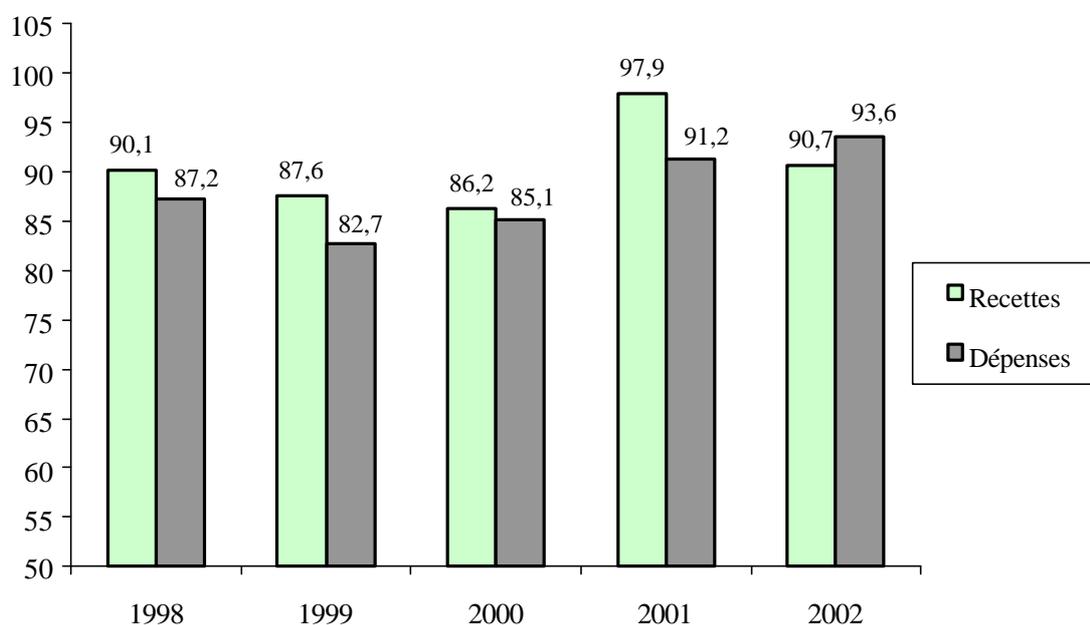
¹ Sur ce point, cf. le chapitre trois.

révélé systématiquement fictif, la direction se bornant, de son aveu même, à actualiser le budget primitif précédent. Les recettes, notamment la taxe piscicole, y ont été surestimées, ce qui est difficilement admissible [...]. Les prévisions de dépenses elles-mêmes étaient erronées, les postes de personnel ayant été gonflés par l'établissement qui budgétait intégralement des effectifs théoriques sans tenir compte de la situation réelle, au moment où d'autres comptes, notamment les achats, connaissaient un traitement rigoureusement opposé ». Il semble donc que les conditions de l'équilibre financier de l'établissement aient été faussées de manière délibérée. Dès lors, le budget du CSP a longtemps revêtu un caractère peu fiable et en grande partie insincère.

Il semble néanmoins que des efforts aient été entrepris afin de donner davantage de crédibilité aux prévisions budgétaires, notamment en ce qui concerne les recettes, comme le montre l'évolution, au cours des cinq derniers exercices, des taux d'exécution des recettes et des dépenses du CSP :

**Niveau d'exécution budgétaire en recettes et en dépenses
de 1998 à 2002**

(en %)



Source : Conseil supérieur de la pêche

S'agissant des recettes, dont le taux d'exécution moyen s'est élevé à 90,5 % entre 1998 et 2002, les résultats permettent de mettre en évidence la diminution des écarts entre les prévisions et l'exécution. Cette tendance ne

s'affirme véritablement, toutefois, qu'à partir de 2001, et, selon la direction générale du CSP, « *procède essentiellement du souci d'afficher un budget en recettes au plus proche de la réalité* », le taux d'exécution s'établissant alors à 97,9 %. Il diminue toutefois l'année suivante, à 90,7 %, ce qui traduirait « *le résultat de la non vente du siège parisien* », étant précisé que « *l'enregistrement de la recette correspondante aurait porté ce taux aux environs de 97 %* ».

En ce qui concerne les dépenses, dont le taux d'exécution moyen s'est établi à 87,9 %, la direction générale a indiqué que « *si le taux d'exécution des dépenses en 2001 est plus faible que celui en recettes, l'écart est essentiellement le résultat du vote tardif du budget définitif en mai 2001, avec fonctionnement par budget provisoire et engagement de crédits limité, durant 5 mois, aux seules dépenses obligatoires* ».

2. La question des responsabilités

La direction de l'eau, interrogée sur ce sujet par votre rapporteur, a analysé les responsabilités de l'ancienne équipe de direction dans la dérive financière du Conseil supérieur de la pêche. À cet égard, **il semble que le ministère cherche à « charger » l'ancienne équipe de direction du Conseil, en particulier le directeur général de l'époque, notoirement proche des ministres précédents.**

Votre rapporteur n'entrera pas dans ce débat, interne à l'administration du ministère, d'autant plus que, d'une manière générale, il a déjà eu l'occasion, notamment au cours des débats budgétaires successifs, de développer son analyse de l'organisation de cette administration.

Il rappellera simplement, d'une part, que les responsabilités apparaissent très largement partagées, comme l'a souligné l'Inspection générale de l'environnement (IGE)¹, et, d'autre part, qu'il est normal qu'un fonctionnaire cherche à accomplir la mission qui lui a été confiée par le ministre de l'époque.

Il convient en effet de garder à l'esprit que le renforcement des missions et des prérogatives du Conseil supérieur de la pêche, et par conséquent celui de ses moyens, était un objectif poursuivi par le ministre de l'époque. Comme l'a parfaitement expliqué à votre rapporteur l'ancien directeur général du CSP, c'est le mandat qui lui avait alors été confié très explicitement.

¹ Sur ce point, cf. le chapitre trois.

La direction de l'eau a certes reconnu que « *la chaîne des responsabilités est complexe à établir* », ajoutant que « *les directions successives [du CSP] ont surestimé les recettes de fonctionnement de l'établissement, ce qui les a conduit à faire des prévisions de dépenses erronées, certaines étant surévaluées quand d'autres, au contraire, étaient régulièrement minorées* ». Elle **n'en reste pas moins très discrète sur ses propres responsabilités dans cette affaire...**

II. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES INQUIÉTANTES

S'il a semblé à votre rapporteur que ces graves dysfonctionnements dans la gestion du Conseil supérieur de la pêche appartenaient au passé - quoique relativement proche -, le Conseil n'en reste pas moins confronté à de réelles difficultés financières auxquelles il convient de trouver rapidement de véritables solutions.

Par un courrier du 18 janvier 2001, le directeur de l'eau au ministère de l'environnement indiquait au directeur général du Conseil supérieur de la pêche qu'il mettait à sa disposition un membre de l'IGE de manière à procéder à un audit financier et budgétaire du Conseil, sachant qu' « *il est indispensable de présenter un nouveau projet de budget 2001 équilibré au prochain conseil d'administration d'avril, notamment pour assurer un fonctionnement normal de [l'] établissement* »¹. Le rapport d'étape de l'IGE, intitulé *Le Conseil supérieur de la pêche : déséquilibre financier et mesures de redressement*, a été établi le 23 février 2001.

Les problèmes financiers du Conseil sont facilement identifiables : ils tiennent à la **concomitance d'une augmentation pérenne des charges et d'une diminution durable des ressources** (hors subventions).

Dans son rapport d'étape précité, l'IGE avait parfaitement informé la ministre de l'environnement de l'époque de cette situation.

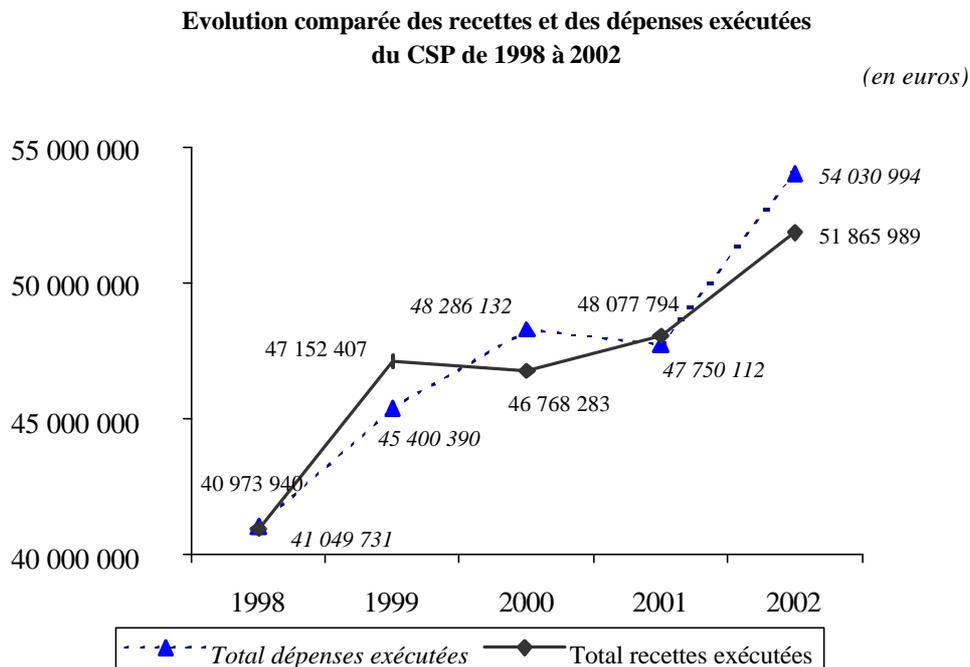
Les informations relatives à la situation financière du CSP communiquées par l'IGE à Mme Dominique Voynet

Dans son rapport d'étape précité, l'IGE avait chiffré la déficit réel 2000 à 1,52 million d'euros, et indiqué que « *ce déficit ne saurait être comblé par des subventions complémentaires du ministère ou du FNSE [lesquelles s'élevaient déjà respectivement à 1,07 million d'euros et 7,62 millions d'euros] ; il devra donc être prélevé sur le fonds de réserve du CSP* ».

¹ Ce courrier est annexé au présent rapport d'information.

Elle prévoyait qu'en 2001, «on aboutirait à un déficit prévisionnel aggravé». En effet, alors que la subvention du FNSE passait à 8,69 millions d'euros, celle du ministère restant à un montant inchangé, le déficit réel 2001 après subventions devait s'établir à près de 3 millions d'euros - mais à 12,75 millions d'euros hors subventions. Elle précisait que «ce déficit 2001 s'élèverait à 4,06 millions d'euros, si le CSP ne pouvait compter cette année sur un complément de subvention du FNSE de 1,07 million d'euros, acquis, mais non renouvelable indéfiniment».

La graphique ci-dessous présente l'évolution comparée des dépenses et des recettes du CSP, entre 1998 et 2002 :



Source : Conseil supérieur de la pêche

Les recettes, notamment à partir de 2000, sont ajustées de manière à suivre l'évolution des dépenses et à tenter - avec difficulté - de couvrir les charges de l'établissement.

A. LA HAUSSE RÉGULIÈRE DES DÉPENSES : LE RÉSULTAT D'UNE « POLITIQUE DE GRANDEUR » ?

L'arrêté du 15 décembre 1998, qui réorganise les services de garderie, a indéniablement conduit à un accroissement des dépenses du Conseil supérieur de la pêche. Il a certes entraîné une réforme de la gestion budgétaire et comptable au sein du CSP, puisqu'il a repris des missions auparavant assurées par les fédérations de pêche, mais cette nouvelle organisation a accru les charges de l'établissement.

En revanche, les fédérations, en dépit de leur obligation d'hébergement des brigades dans des locaux distincts des leurs, - qui a très souvent nécessité un aménagement de ces locaux, leur agrandissement, voire des constructions nouvelles - **ont réalisé des économies de gestion**, estimées par l'Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique à une moyenne d'environ 18.300 euros par fédération, soit **plus de 1,68 million d'euros**.

1. L'envolée des dépenses

Une des personnes auditionnées par votre rapporteur a estimé que la gestion du Conseil supérieur de la pêche avait été caractérisée, au cours des dernières années, par la conduite d'une « *politique de grandeur* ».

Cette politique a reçu une traduction concrète : « l'envolée » des dépenses du Conseil.

À cet égard, il semble que **l'introduction d'une subvention d'équilibre provenant du budget de l'Etat** ait conduit, dans les faits, à des dépenses trop importantes et, surtout, **enclenché un cycle de déficits croissants, que le CSP savait pouvoir combler grâce à une simple augmentation de cette subvention**.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses votées de 1998 à 2003 :

Le budget voté du CSP de 1998 à 2003

	<i>(en euros)</i>					
Dépenses votées	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Charges de personnel	29 297 193	30 120 572	31 209 159	34 386 400	36 160 351	40 150 539
Charges annexes de fonctionnement	7 322 983	13 645 005	14 864 292	10 644 266	14 485 914	11 006 949
Participations aux associations	6 935 866	4 958 404	4 823 792	4 388 809	3 430 963	4 375 404
Autres interventions	711 326	1 088 603	1 049 715	733 466	531 369	685 528
Dépenses d'investissement	2 831 202	5 083 339	4 815 927	2 215 640	3 108 416	2 630 500
Total dépenses votées	47 098 570	54 895 923	56 762 885	52 368 582	57 717 013	58 848 910

Source : Conseil supérieur de la pêche

Les dépenses votées du CSP sont passées de 47,10 millions d'euros en 1998 à 58,85 millions d'euros en 2003, soit une progression de près de 25 % en 6 ans.

Quant aux dépenses constatées, elles se sont établies de la manière suivante :

Le budget exécuté du CSP de 1998 à 2002

(en euros)

Dépenses exécutées	1998	1999	2000	2001	2002
Charges de personnel	26 559 966	27 430 154	29 720 677	33 715 848	34 495 930
Charges annexes de fonctionnement	6 259 686	10 933 638	11 300 551	9 318 125	13 128 229
Participations aux associations	5 421 309	3 347 610	3 454 031	3 308 383	3 347 865
Autres interventions	684 208	933 371	732 165	650 284	487 644
Dépenses d'investissement	2 124 563	2 755 616	3 078 708	757 471	2 571 326
Total dépenses exécutées	41 049 731	45 400 390	48 286 132	47 750 112	54 030 994

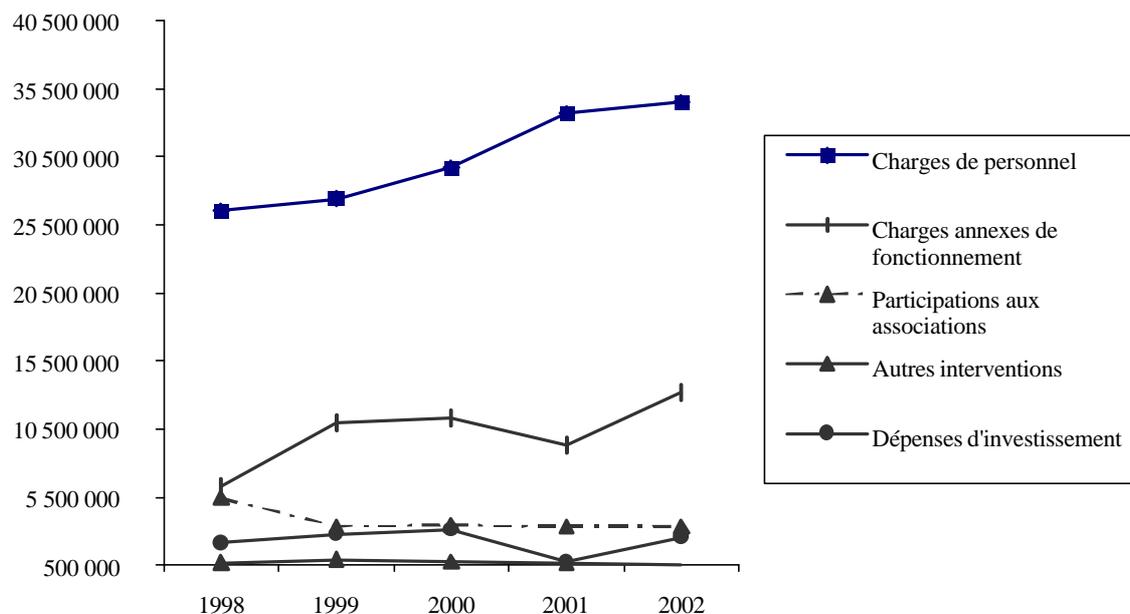
Source : Conseil supérieur de la pêche

Ainsi, les **dépenses exécutées** du CSP sont passées de 41,05 millions d'euros en 1998 à 54,03 millions d'euros en 2002, en **hausse de 31,6 % sur cinq ans**.

Les principaux postes de dépenses ont évolué de la manière suivante depuis 1998 :

Evolution des dépenses exécutées du CSP de 1998 à 2002

(en euros)



Source : Conseil supérieur de la pêche

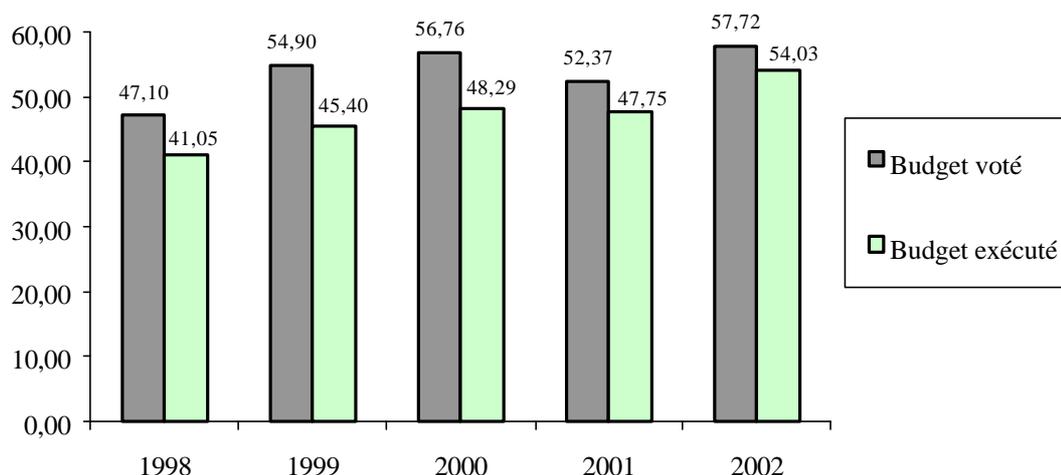
Il convient de noter la **forte augmentation des dépenses de fonctionnement, en particulier celle des charges de personnel**, qui s'accroissent de près de 30 % sur la période, mais aussi celle des charges annexes de fonctionnement, qui font plus que doubler et progressent de 109,7 %. En revanche, les dépenses d'investissement diminuent de plus de 21 % en 5 ans.

Si, à première vue, les prévisions de dépenses ont toujours été supérieures aux dépenses constatées, le rythme de progression des dépenses exécutées a lui été systématiquement sous-évalué.

Le graphique ci-après illustre la sur-estimation du budget voté :

**Comparaison du budget voté et du budget exécuté en dépenses
de 1998 à 2002**

(en millions d'euros)



Source : Conseil supérieur de la pêche

Néanmoins, les dépenses réelles ont toujours progressé plus vite que les dépenses votées.

Ainsi, entre 1998 et 2002, le total des dépenses du CSP augmentait de 22,5 % si l'on prend en compte les dépenses votées, alors que les dépenses exécutées ont, sur la même période, progressé de 31,6 %.

Le même phénomène peut être constaté au niveau de certains postes de dépenses. Les charges de personnel ont en fait crû de 29,9 %, alors que, d'après le budget voté, elles n'auraient dû progresser que de 23,4 %. Il en est de même pour les charges annexes de fonctionnement, qui, d'après le budget voté, s'accroissent de 98,0 %, mais qui, en réalité, progressent de 109,7 %.

Votre rapporteur ne peut dès lors que s'interroger sur la réalité de la progression des dépenses constatées du Conseil supérieur de la pêche au cours de l'exercice 2003.

La direction de l'eau a précisé à votre rapporteur que « la participation financière de l'Etat devrait se stabiliser, voire pourrait être réduite en 2004 à condition de maîtriser les dépenses de personnel ou de trouver de réelles possibilités d'économies. [...] Deux pistes ont été évoquées à

titre d'exemple : le réduction du nombre de délégations régionales à six au lieu de neuf et la maîtrise du parc de voitures ».

Ces deux mesures d'économies sont envisagées par l'inspection générale de l'environnement, dans son rapport du 23 février 2001 précité. Votre rapporteur approuve également ces orientations mais considère toutefois que la réduction du parc automobile du CSP, si elle paraît nécessaire, ne serait pas suffisante eu égard à l'ampleur de ses problèmes financiers.

Le parc automobile du CSP

Le parc automobile du Conseil supérieur de la pêche constitue l'essentiel de son patrimoine mobilier.

Ce parc, dont le suivi est assuré par la direction générale de l'établissement, comprend **751 véhicules** ainsi répartis :

- 49 véhicules mis à disposition par des fédérations départementales de pêche, qui devraient être rapidement restitués ;
- 702 véhicules appartenant en propre au CSP, dont 178 sont amortis (ils sont antérieurs à 1997).

La gestion de ce parc mériterait d'être améliorée, notamment sur le suivi des coûts ou l'adaptation des véhicules acquis aux missions. Par ailleurs, la direction générale de l'établissement a prévu de mener une réflexion sur les mesures qui permettraient de réduire son volume. En outre, l'étude d'un mode de gestion permettant de réduire les coûts d'immobilisation et de faciliter la gestion sera entreprise (location longue durée par exemple).

Les délégations régionales vont jouer un rôle croissant dans la gestion du parc automobile, ce qui devrait permettre une meilleure répartition des véhicules entre les différents utilisateurs.

Enfin, le CSP s'est doté, seulement depuis avril 2003, d'un responsable logistique chargé de réaliser un inventaire physique permettant d'assurer la cohérence avec l'inventaire comptable.

Votre rapporteur fait confiance à la nouvelle directrice générale, qui a reçu mandat de trouver des solutions pour permettre au CSP de renouer avec l'équilibre financier. Son autorité naturelle, évidente, constituera manifestement un atout dans cette entreprise.

Il convient, en outre, de ne pas oublier que **les dépenses mises à la charge du CSP restent sous-estimées, car une partie d'entre elles restent supportées par les fédérations de pêche.** Celles-ci, en effet, continuent d'héberger, souvent gratuitement, les agents du CSP dans leurs locaux. Certaines d'entre elles continuent de mettre un véhicule à leur disposition, soit environ 50 véhicules au total. Enfin, la charge de la collecte de la taxe piscicole est assurée par les associations, qui prennent notamment en charge l'impression de la carte de pêche.

Au total, les dépenses du CSP seraient plus lourdes encore si l'établissement assumait l'ensemble des charges qui lui incombent par nature.

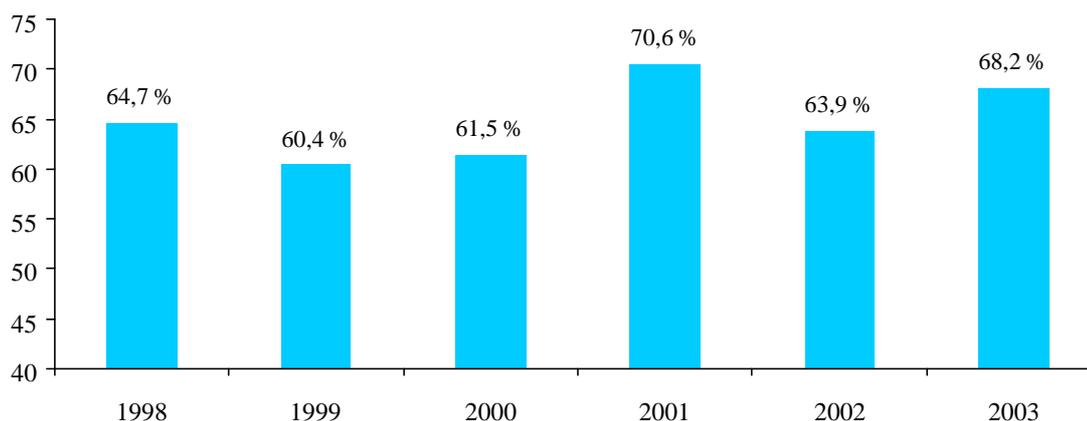
2. Des charges de personnels non maîtrisées...

La forte hausse des dépenses du Conseil supérieur de la pêche résulte essentiellement d'une absence de maîtrise de l'augmentation des charges de personnels et des moyens de fonctionnement depuis la séparation avec les fédérations opérée par l'arrêté de 1998 relatif à la réorganisation du Conseil, et le décret de 2001 portant nouveau statut du personnel.

Les dépenses de personnel sont passées de 26,56 millions d'euros en 1998 à 34,50 millions d'euros en 2002, soit une **progression de près de 30 % en 5 ans**. Par ailleurs, **40,15 millions d'euros** sont inscrits au budget voté 2003, ce qui porterait à **plus de 51 % l'augmentation des charges de personnel au cours des six derniers exercices.**

Ainsi, la part des charges de personnels au sein des dépenses du Conseil supérieur de la pêche atteint un niveau élevé et globalement croissant depuis 1998, comme le montre le graphique ci-après :

**Part des charges de personnels
dans les dépenses du CSP de 1998 à 2003**



Source : Conseil supérieur de la pêche

Les dépenses afférentes aux rémunérations des agents du CSP représentaient 60,4 % de l'ensemble des dépenses de l'établissement en 1999, mais 70,6 % en 2001, et devraient encore augmenter en 2003 par rapport à l'année précédente, à 68,2 % du total.

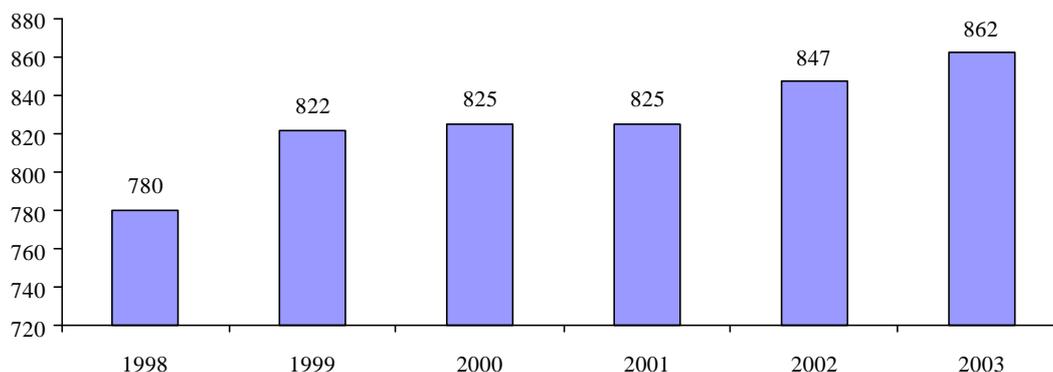
3. ... en raison d'importantes créations d'emplois

Selon la direction de l'eau, les charges de personnel expliquent à elles seules les besoins importants en financement du CSP.

a) Une augmentation des effectifs de 10,5 % en six ans

Les effectifs du Conseil supérieur de la pêche sont passés de 780 emplois budgétaires en 1998 à 862 en 2003, soit une **progression de 10,5 % en six ans**, qui doit être rapprochée de l'évolution du nombre des pêcheurs, soit - 10,5 % entre 1998 et 2001. **Le CSP a donc vu ses effectifs croître quand le nombre de pêcheurs diminuait.**

**Evolution des emplois budgétaires du CSP
de 1998 à 2003**



Source : Conseil supérieur de la pêche

Les créations de postes les plus importantes sont intervenues en 1999, avec 42 emplois budgétaires supplémentaires (+ 5,4 %), 2002, où ont été créés 22 emplois budgétaires (+ 2,7 %) et 2003, avec 15 emplois nouveaux (+ 1,8 %).

En outre, **la structure des emplois a évolué** : les agents de catégorie B, qui regroupe notamment les techniciens et techniciens supérieurs, représentent 22,7 % des effectifs en 2002, contre 11,3 % en 1998, tandis que les agents de catégorie C, qui comprend en particulier les gardes-pêche, sont passés de 81,9 % des effectifs en 1998 à 68,7 % en 2002. **Cette évolution démontre bien, elle aussi, la transformation des missions du CSP.**

Les dépenses de rémunération ont donc logiquement augmenté de façon significative, de 24,5 % en cinq ans, passant de 16,75 millions d'euros en 1998 à 20,86 millions d'euros en 2002.

Total des rémunérations de 1998 à 2002

(en euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Traitements	12 814 705	13 212 120	13 468 282	13 710 684	13 802 233
Primes	3 939 867	4 061 551	5 116 979	6 922 337	7 053 399
Total rémunérations	16 754 572	17 273 671	18 585 261	20 633 021	20 855 632
% dépenses	40,8 %	38,0%	38,5 %	43,2 %	38,6 %
Charges totales de personnel	26 559 966	27 430 154	29 720 677	33 715 848	34 495 930

Source : Conseil supérieur de la pêche

Si les traitements ont augmenté de 7,7 % sur la période, ce sont surtout les primes qui ont vu leur montant s'accroître très fortement, de + 79 % environ. Les primes représentaient ainsi 23,5 % du total des rémunérations en 1998 mais près de 34 % cinq ans plus tard. Cette augmentation des primes, dont le nouveau régime a été mis en place en 2001, est une conséquence de la prise en charge directe des brigades par le CSP.

L'évolution générale des charges de personnels s'explique par la **fonctionnarisation des agents du CSP**.

En effet, les gardes-pêche et les personnels ingénieurs, techniques et administratifs (ITA) ont vu leurs postes transformés en emplois budgétaires : ils sont désormais des fonctionnaires à part entière de l'Etat, appartenant aux corps de techniciens de l'environnement (catégorie B) et d'agents techniques de l'environnement (catégorie C).

Le coût d'agents toujours plus nombreux

Dans son rapport du 23 février 2001 précité, l'Inspection générale de l'environnement donnait son point de vue sur le financement des mesures nouvelles figurant au contrat d'objectifs et ayant pour conséquence une augmentation sensible du nombre de gardes-pêche :

« On se refusera aussi à financer par des dépenses nouvelles les mesures nouvelles figurant au projet de contrat d'objectifs qui prévoient la création de quatre délégations régionales supplémentaires, lesquelles supposeraient 14 à 19 agents de plus, ainsi que le renforcement des 8 délégations existantes (2 agents par DR), soit 16 agents de plus, dans le cadre de la déconcentration des pouvoirs du siège. Ces mesures nouvelles peuvent donc être chiffrées à un surcoût de 30 à 39 agents, soit 1,22 million d'euros supplémentaires ». [...]

L'IGE ajoutait : *« on tient à souligner qu'ARTT, plus déconcentration, plus mesures nouvelles, exigeraient entre 90 et 109 agents de plus au CSP, et des crédits supplémentaires à hauteur de 4,57 à 5,34 millions d'euros par an, ce qui ne paraît pas raisonnable : le cumul des déficits [...] en serait augmenté d'autant, s'additionnant d'année en année ».*

La situation des effectifs réels du Conseil supérieur de la pêche, au 1^{er} mars 2003, est reproduite dans le tableau ci-après.

Il convient de noter l'**importance des vacances de postes**, qui représentent 88 des 862 emplois budgétaires dont dispose l'établissement public, soit un taux de vacance de postes supérieur à 10 %.

Au 31 décembre 2002, 84 postes étaient vacants, dont 2 postes en catégorie A (taux de vacance de 3,3 %), 19 postes en catégorie B (9,6 %) et 63 postes en catégorie C (10,7 %). Ce phénomène résulte des départs non remplacés en raison de l'absence de recrutement d'agents commissionnés,

dans l'attente de l'organisation de concours de fonctionnaires, qui devrait avoir lieu au cours de l'année 2003, à hauteur de 40 postes.

Cette situation se retrouve également dans chaque délégation régionale. Comme le montre le tableau ci-après, au 1^{er} avril 2003, ce sont 22 postes qui n'étaient pas pourvus au niveau régional, soit un taux de vacances global de 15,3 % :

**Effectifs théoriques et réels des délégations régionales
du Conseil supérieur de la pêche
(au 1^{er} avril 2003)**

Délégations régionales	Effectifs théoriques	Effectifs réels	Ecart
Compiègne	18	12	- 6
Rennes	17	16	- 1
Metz	14	10	- 4
Poitiers	20	17	- 3
Lyon	13	12	- 1
Clermont-Ferrand	15	13	- 2
Toulouse	21	20	- 1
Montpellier	15	12	- 3
Dijon	11	10	- 1
Total	144	122	- 22

Source : Conseil supérieur de la pêche

Néanmoins, les vacances de postes étant récurrentes au Conseil supérieur de la pêche, votre rapporteur s'interroge sur la nécessité pour celui-ci de disposer d'effectifs budgétaires dont une part n'est de toute façon quasiment jamais pourvue. **Peut-être une réflexion sur le dimensionnement des effectifs du CSP serait-elle nécessaire, notamment dans l'objectif de réduire ses dépenses afin de retrouver l'équilibre budgétaire.**

Le président du conseil d'administration a d'ailleurs estimé que « *le seul moyen de faire des économies, c'est de réduire les effectifs du CSP* ».

Il semble pourtant que cette voie ne soit pas celle que s'apprête à emprunter le CSP, dont la nouvelle directrice générale a indiqué à votre rapporteur qu'**elle ne supprimerait pas de personnels**. De surcroît, la direction de l'eau a indiqué que les effectifs budgétaires du CSP devraient s'élever à 874 **en 2004**, soit une nouvelle **progression de 12 emplois**.

Des progrès en matière de rationalisation des moyens sont néanmoins accomplis. Ainsi, répondant à une question écrite de notre collègue Nelly Olin portant sur les brigades départementales du CSP en Ile-de-France, la ministre a indiqué qu'*« il n'était pas équitable de maintenir des postes durablement vacants [en Ile-de-France] au détriment des départements de province qui doivent refuser des candidats. La réorganisation en brigade mobile inter-départementale vise à maintenir une bonne couverture du territoire et à permettre une allocation plus efficace des moyens »*¹.

Par ailleurs, la directrice générale de l'établissement a indiqué à votre rapporteur que les différentes réformes en cours en matière de gestion (réalisation d'un inventaire, mise en place d'une comptabilité analytique, renforcement du contrôle des frais de mission), permettraient, à terme, de réduire d'environ 7 % les frais de fonctionnement des délégations régionales.

¹ Question n° 4390 du 5 décembre 2002 ; réponse in JO Questions Sénat du 17 avril 2003.

Effectifs réels au 1^{er} mars 2003

	Désignation des emplois	Total	Postes gagés	Vacances réelles
	I. Fonctionnaires détachés			
1	Directeur général	1		0
4	Directeur et chargé de mission	4		0
8	Délégué régional	8		0
1	Agent comptable	1		0
2	Chef du service (personnel : financier)	2		0
1	Adjoint au chef du service (personnel : financier)	1		0
1	Adjoint au directeur de la formation	0		1
1	Fondé de pouvoir de l'agent comptable	1		0
5	Secrétaire administratif	4		1
7	Secrétaire, agent administratif	9	- 2	0
31	Total fonctionnaires détachés	31	- 2	2
	II. Personnel technique et administratif			
	A) Technique			
3	Groupe I (classe exceptionnelle) : Délégué régional, Directeur	3		0
10	Groupe II : Adjoint, chargé de mission 1 ^{ère} classe	0		10
13	Adjoint, chargé de mission 2 ^{ème} classe	22		- 9
2	Groupe III : Ingénieur 1 ^{ère} classe	2		0
19	Ingénieur 2 ^{ème} classe	12		7
0	Groupe IV : Technicien hors classe	1	- 1	0
0	Technicien 1 ^{ère} classe	3	- 3	0
0	Technicien 2 ^{ème} classe	2	- 2	0
1	Groupe V : Agent technique hors classe	0		1
3	Agent technique 1 ^{ère} classe	3		0
7	Agent technique 2 ^{ème} classe	6	1	0
0	Groupe VI : Agent de service ou d'entretien 1 ^{ère} classe	0		0
0	Agent de service ou d'entretien 2 ^{ème} classe	0		0
58	Sous-total technique	54	- 5	9
	B) Administratif			
0	Groupe II : Chargé de mission 1 ^{ère} classe	0		0
2	Chargé de mission 2 ^{ème} classe	0	1	1
1	Groupe III : Chef de service 1 ^{ère} classe	1		0
0	Chef de service 2 ^{ème} classe	0		0
3	Groupe IV : Secrétaire administratif hors classe	3		0
5	Secrétaire administratif 1 ^{ère} classe	2		3
13	Secrétaire administratif 2 ^{ème} classe	13		0
4	Groupe V : Secrétaire, agent administratif hors classe	3		1
6	Secrétaire, agent administratif 1 ^{ère} classe	4		2
16	Secrétaire, agent administratif 2 ^{ème} classe	10	- 1	7
2	Groupe VI : Agent de service ou d'entretien 1 ^{ère} classe	1		1
2	Agent de service ou d'entretien 2 ^{ème} classe	2		0
54	Sous-total administratif	39	0	15
112	Total personnel ITA (A+ B)	93	- 5	24
	III. Personnel de garderie			
0	Garde-chef principal	1	- 1	0
0	Garde-chef de 1 ^{ère} classe	2	- 2	0
0	Garde-chef de 2 ^{ème} classe	2	- 2	0
0	Garde de 1 ^{ère} catégorie	41	- 41	0
0	Garde de 2 ^{ème} catégorie	3	- 3	0
0	Total personnel de garderie	49	- 49	0
	IV. Techniciens et agents techniques environnement			
26	Technicien : Chef technicien	3	1	22
36	Technicien supérieur	30	4	2
109	Technicien	81	38	- 10
171	Sous-total Technicien	114	43	14
0	Agent technique : Agent technique principal 1 ^{ère} classe	18	- 18	0
0	Agent technique principal 2 ^{ème} classe	13	- 13	0
548	Agent technique	451	49	48
548	Sous-total Agent technique	482	18	48
719	Total personnel environnement	596	61	62
862	TOTAL GENERAL I + II + III + IV	769	5	88

Source : Conseil supérieur de la pêche

b) Les 35 heures au CSP

La réduction du temps de travail au sein des services du Conseil supérieur de la pêche a été mise en oeuvre conformément au document de cadrage du 3 juillet 2001 approuvé au niveau du ministère de l'environnement, étant rappelé que le rapport Roché de février 1999¹ avait estimé que, au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement de l'époque, « *la durée effective [du travail] est au maximum de 38 h 18, mais peut être en deçà dans les services déconcentrés* » même si « *le statut de certains agents prévoit une obligation de service allant au delà des heures normalement travaillées* », ce qui est le cas des gardes-pêche.

Le comité technique paritaire central, au cours de sa séance du 25 septembre 2001, a validé la constitution d'un groupe de travail et le lancement d'une enquête d'opinion auprès du personnel de l'établissement. Ce groupe de travail a préparé un projet de règlement intérieur relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, soumis à l'avis du comité technique paritaire central des 13 et 20 décembre 2001. Une instruction générale des services reprenant ces dispositions a été publiée le 20 décembre 2001, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Une plaquette simplifiée - sa rédaction, négociée avec les syndicats, a demandé un an de concertation ! - a été remise à tous les agents.

La direction générale du CSP a indiqué que « *la quasi totalité des services a opté pour l'option de base* », soit un cycle hebdomadaire de cinq jours, représentant 38 heures 25 de travail par semaine, avec 14 jours de récupération au titre de la réduction du temps de travail, qui s'ajoutent aux 25 jours de congés légaux et aux 6 jours de repos. L'option complémentaire consistait en une semaine de travail de 36 heures sur 4,5 jours : les salariés bénéficient alors de 22,5 jours de congés légaux et de 6 jours de repos mais n'ont droit à aucun jour au titre de la RTT.

Par ailleurs, « *un bilan à l'issue de plus d'une année est en cours de préparation et sera présenté à un prochain comité technique paritaire central* ».

L'Inspection générale de l'environnement avait chiffré le coût des 35 heures au CSP à 2,34 millions d'euros, sans que le risque d'une baisse de la présence des gardes sur le terrain ne soit complètement écarté.

¹ Rapport de M. Jacques Roché, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, remis au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation ; Documentation française ; février 1999.

L'ancien directeur général du CSP a d'ailleurs indiqué à votre rapporteur que l'application des 35 heures aux gardes-pêches, sur le terrain, avait « *failli aboutir à de grandes difficultés* ».

D'ailleurs, le délégué régional de Poitiers n'a pas caché à votre rapporteur que **la réduction du temps de travail avait désorganisé les petites brigades**, en particulier du fait de nombreux jours d'absence, qui ont rompu la communication entre des agents qui travaillent sur le terrain, et de la perte de l'esprit d'équipe.

**Les conséquences de la réduction du temps de travail
selon l'Inspection générale de l'environnement**

Dans son rapport d'étape du 23 février 2001 précité, l'IGE, analysant les effets des 35 heures au sein du CSP, exposait parfaitement les deux branches de l'alternative : soit réduire la qualité du service public, soit augmenter les dépenses et donc accroître la pression fiscale.

Elle écrivait ainsi : « *compte tenu de la situation financière, il paraît cohérent de refuser de faire financer par le CSP hors subventions externes, les augmentations d'effectifs nécessaires pour compenser sur la garderie l'effet de l'ARTT: le rapport de l'IGE daté de février 2001 a proposé le recrutement de 59 agents, pour un coût salarial estimé de 1,88 million d'euros, ce qui entraîne en outre un supplément de charges de fonctionnement pour ces 59 agents estimé à 460.000 euros. Dans le cadre d'une rigueur budgétaire indispensable pour un CSP en graves difficultés financières, il n'est pas inimaginable d'accroître délibérément les déficits de $1,88 + 0,46 = 2,34$ millions d'euros. **L'Etat doit donc soit accepter une baisse de la présence des gardes sur le terrain, soit financer lui-même la compensation pour RTT, au moins partiellement puisque là encore on peut exiger du CSP un effort de productivité de ses gardes.** Ceci n'exclut pas cependant qu'à partir de 2003, l'ARTT soit financé directement par le CSP, mais seulement après réforme de la taxe piscicole dont la hausse globale significative contrebalancerait largement les subventions provisoires de l'Etat ».*

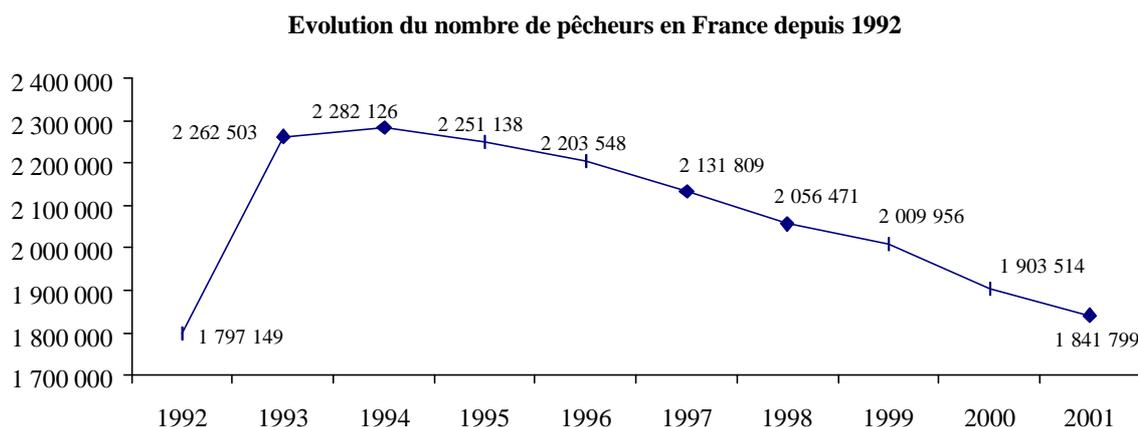
Comme l'a parfaitement résumé l'Inspection générale de l'environnement, dans son rapport du 25 octobre 2002 précité, « *il ne saurait être question de justifier d'abord des augmentations d'effectifs par la RTT, puis de demander ensuite un nouvel effort budgétaire au MEDD en arguant de la croissance des activités, sans avoir défini des priorités, recherché des économies et mieux fait jouer les synergies avec les autres services et établissements publics du MEDD* ».

B. LA DIMINUTION CONSTANTE DES RECETTES

Les problèmes financiers du Conseil supérieur de la pêche tiennent autant à la hausse régulière de ses dépenses qu'à l'évolution de ses recettes.

1. Le recul du nombre de pêcheurs : un phénomène devenu structurel

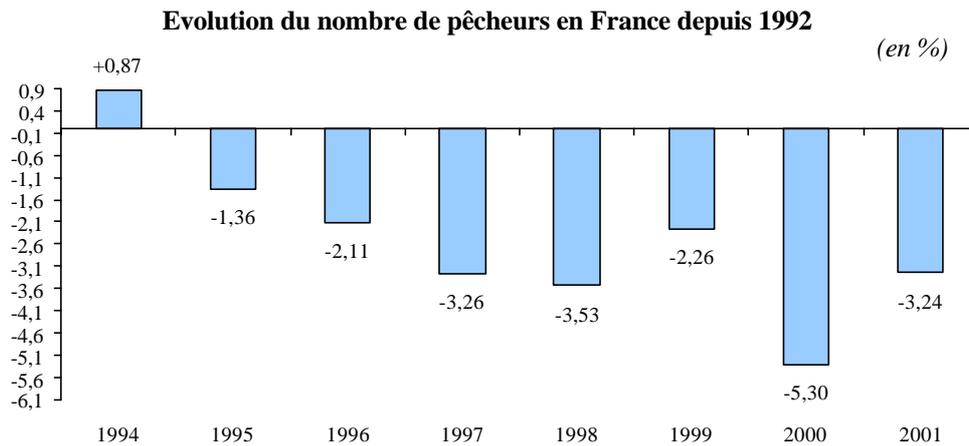
La baisse constante du niveau des recettes du Conseil supérieur de la pêche tient pour l'essentiel à l'évolution du nombre des redevables de la taxe piscicole, c'est-à-dire du nombre de pêcheurs en France, depuis une dizaine d'années, comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique

Le nombre de pêcheurs redevables de la taxe piscicole est ainsi passé de 2,26 millions en 1993 à 1,84 million en 2001, soit 420.000 pêcheurs de moins sur 9 années, en recul de 18,6 % sur la période.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle semble désormais structurelle, la diminution du nombre de pêcheurs étant régulière et croissante :



Source : Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique

Les causes de l'érosion du nombre de pêcheurs sont nombreuses et cumulatives.

Elles s'inscrivent dans une évolution générale de la société qui s'est fortement urbanisée, laissant moins de place au milieu rural. La transmission des traditions de pêche entre générations se délite, tandis que les parcours piscicoles s'éloignent.

D'autres raisons se sont ajoutées : la pollution des rivières, la diversification des activités de loisirs, notamment en direction des jeunes, la prédation des poissons par les oiseaux piscivores, tels les cormorans ou les hérons, la complexité de la réglementation, l'augmentation du prix de la carte de pêche, mais aussi la concurrence des plans d'eau privatisés échappant à la réglementation et donc au paiement de la taxe piscicole. Ainsi, le nombre total de pêcheurs en France est évalué par l'Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique, entre 2,5 millions et 3 millions, soit près de deux fois plus que le nombre de pêcheurs associatifs redevables de la taxe piscicole.

Il convient de rappeler que, pour la première fois en 1997, le conseil d'administration du CSP a décidé de procéder au gel du taux de la taxe pour endiguer la diminution constante du nombre des pêcheurs. Cette position, défendue par les pêcheurs à la ligne, a rendu plus complexes les augmentations

des taux de la taxe. Ainsi, en 2003, l'augmentation de 1,85 % ne devrait permettre que de compenser l'érosion due à l'inflation.

2. La profonde modification de la structure des recettes du CSP

a) L'évolution des recettes

Les recettes votées du CSP ont progressé de 29,4 % entre 1998, où elles s'établissaient à 45,48 millions d'euros, et 2003, prévues à un montant de 58,85 millions d'euros.

Sur la période, les recettes issues de la taxe piscicole ont diminué de 12,0 %, passant de 38,86 millions d'euros à 34,19 millions d'euros. Il convient de noter l'**explosion du montant des subventions attendues**, qui, entre 1998 et 2003, passent de 1,86 million d'euros à 21,83 millions d'euros, soit une hausse supérieure à 1.070 % en 6 ans !

Les produits exécutés ont évolué de la manière suivante, entre 1998 et 2002 :

Le budget exécuté du CSP de 1998 à 2002

(en euros)

Produits exécutés	1998	1999	2000	2001	2002
Taxe piscicole	35 188 297	34 420 709	33 532 512	33 235 656	34 622 422
Subventions attendues	2 252 341	9 603 318	9 992 149	11 102 057	14 116 591
Autres recettes de fonctionnement	922 163	867 691	989 934	1 215 804	1 095 355
Recettes d'investissement	2 611 138	2 260 688	2 253 688	2 542 278	2 031 621
Total recettes exécutées	40 973 940	47 152 407	46 768 283	48 077 794	51 865 989

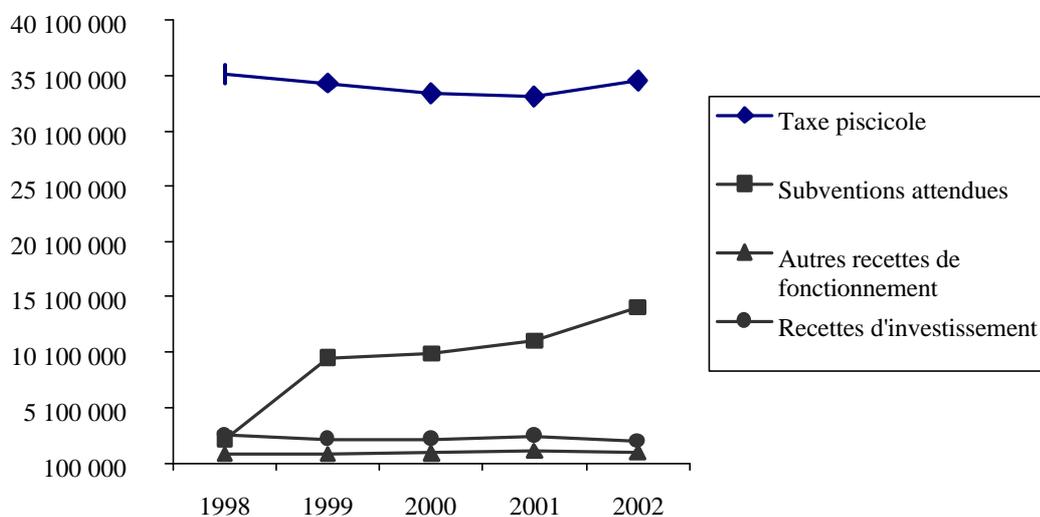
Source : Conseil supérieur de la pêche

Le montant des recettes exécutées s'est établi à 51,87 millions d'euros en 2002, et progresse de 26,6 % par rapport à 1998 (40,97 millions d'euros). Au cours de la même période, le budget voté avait prévu une progression légèrement inférieure des recettes, à + 25,8 %.

Les différentes catégories de recettes ont évolué de la façon suivante :

Evolution des recettes exécutées du CSP de 1998 à 2002

(en euros)

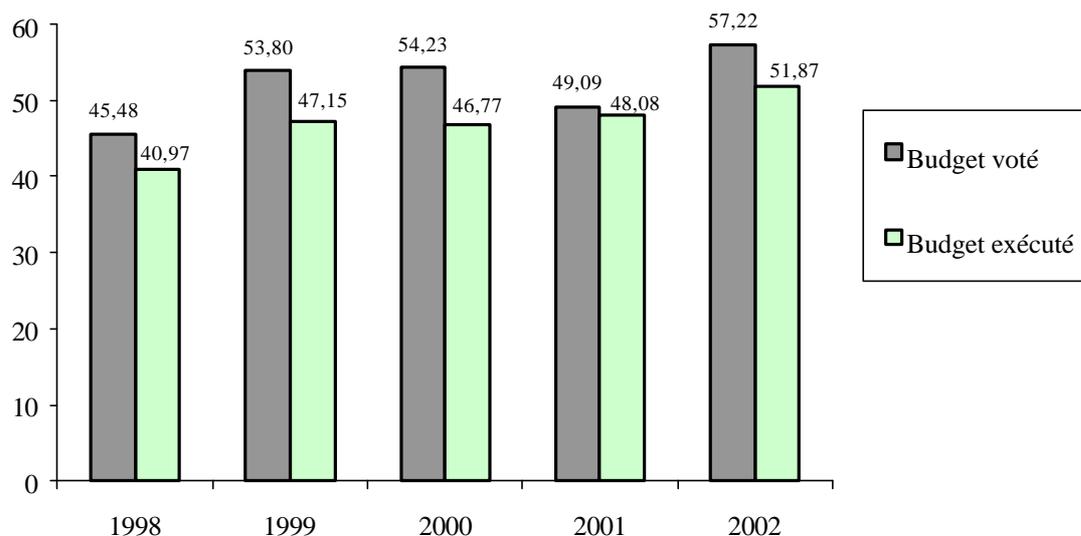


Source : Conseil supérieur de la pêche

Comme pour les dépenses, les recettes exécutées ont toujours été inférieures aux recettes votées :

**Comparaison du budget voté et du budget exécuté en recettes
de 1998 à 2002**

(en millions d'euros)



Source : Conseil supérieur de la pêche

En revanche, les prévisions de recettes semblent avoir été plus pessimistes que les produits effectivement encaissés.

En effet, alors que le produit de la taxe piscicole aurait dû reculer de 5,7 % entre 1998 à 2002, il n'a finalement diminué que de 1,6 %. De même, les subventions attendues auraient dû progresser de 705,4 % mais ne l'ont fait « que » de 527,6 %.

Ce constat renvoie à celui de la Cour des comptes, rappelé plus haut, sur les prévisions budgétaires systématiquement faussées du Conseil supérieur de la pêche.

b) La diminution régulière du produit de la taxe piscicole

Jusqu'en 1998, la taxe piscicole constituait la ressource financière principale, voire unique du CSP. Tel n'est plus le cas aujourd'hui : **la part de la taxe piscicole au sein des recettes du CSP ne cesse de diminuer.**

Entre 1998 et 2002, le produit (exécuté) de la taxe piscicole est passé de 35,19 millions d'euros à 34,62 millions d'euros, soit une diminution de

1,6 % en 5 ans. Il avait atteint son point le plus bas en 2001, à 33,24 millions d'euros.

Le budget voté 2003 a prévu 34,19 millions d'euros au titre de la taxe piscicole, soit un niveau inférieur de 1,2 % au produit constaté de cette taxe en 2002. Or, comme il a été montré plus haut, les prévisions budgétaires ont toujours été inférieures à l'exécution : à n'en pas douter, **le rendement de la taxe piscicole sera donc inférieur en 2003 à ce qu'il était en 2002.**

Sur la même période, la part du produit de la taxe piscicole dans l'ensemble des recettes du CSP est ainsi passée de 85,9 % en 1998 à 66,8 % en 2002, et devrait continuer de diminuer.

La taxe piscicole

La taxe piscicole constitue la principale ressource du CSP.

Elle est régie par les dispositions de l'article L. 436-1 du code de l'environnement, qui dispose que *« toute personne qui se livre à l'exercice de la pêche doit justifier de sa qualité de membre d'une association agréée de pêche et de pisciculture ou d'une association agréée de pêcheurs amateurs aux engins et aux filets sur les eaux du domaine public, ou d'une association agréée de pêcheurs professionnels et avoir versé, en sus de sa cotisation statutaire, une taxe annuelle, dont le produit est affecté aux dépenses de surveillance et de mise en valeur du domaine piscicole national »*. L'article L. 436-3 du même code prévoit que la taxe piscicole est collectée par les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et les associations agréées de pêcheurs professionnels et que son produit est centralisé par le Conseil supérieur de la pêche en application de l'article L. 434-1.

Il convient de noter que **certaines dispositions applicables à la taxe piscicole présentent un caractère très probablement anticonstitutionnel**. En effet, la Constitution prévoit que la fixation des taux des impositions de toute nature, catégorie dont relève la taxe piscicole, est une compétence du Parlement. Or, conformément à l'article L. 236-3 du code rural - cette disposition n'est pas insérée dans le code de l'environnement -, le taux de la taxe est actuellement fixé par décrets rendus sur proposition du ministre chargé de la pêche en eau douce et du ministre chargé du budget, après avis du Conseil supérieur de la pêche¹.

Les conditions de perception et de centralisation de la taxe piscicole sont toujours régies par les dispositions d'un arrêté interministériel du 27 mars 1972.

¹ C'est ainsi que le décret n° 2002-1483 du 20 décembre 2002 a fixé les taux de la taxe piscicole pour 2003.

Toutefois, au-delà de ce problème juridique, le système actuel présente des avantages : il assure un recouvrement gratuit de la taxe piscicole au profit du CSP, il constitue un « guichet unique » apprécié des pêcheurs, il contribue à maintenir une activité sociale en milieu rural.

Il existe un débat technique, dans lequel votre rapporteur ne souhaite pas entrer, relatif au champ de l'assiette de la taxe piscicole. Les associations de pêche souhaitent notamment que les pêcheurs en eaux « closes », c'est-à-dire privatisées, soient soumis, comme les autres, au paiement de la taxe afin de les faire financièrement participer à la gestion des milieux aquatiques. Par ailleurs, la direction générale du CSP a indiqué à votre rapporteur que, « *en vue d'assurer des recettes complémentaires, une extension de la taxe aux pêcheurs amateurs en eaux maritimes pourrait être envisagée* »¹.

L'évolution du produit de la taxe piscicole est affectée par le rythme de perception de la taxe, la Cour des comptes, dans son référé précité, indiquant que « *les retards de versement imputables aux fédérations ont pour conséquence de restreindre les produits financiers de l'établissement* ».

c) Un établissement public de plus en plus subventionné

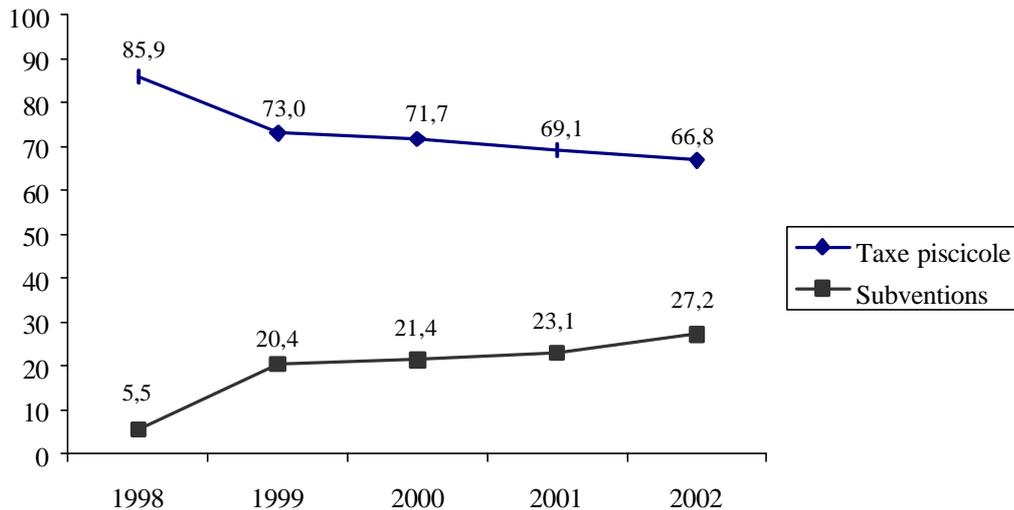
Corollaire logique de cette évolution, le Conseil supérieur de la pêche perçoit des recettes constituées, dans une proportion croissante, de subventions publiques.

¹ La direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué, quant à elle, que « le projet de loi sur l'eau, qui devrait être examiné en 2004, pourrait, si le consensus est suffisant, permettre une évolution de la taxe, ce qui est très souhaitable ».

Le graphique ci-après illustre très bien cette double évolution :

Evolution comparée du produit de la taxe piscicole et des subventions au sein des recettes du CSP de 1998 à 2002

(en %)



Source : Conseil supérieur de la pêche

Ainsi, si les subventions publiques ne représentaient que 5,5 % des recettes du CSP en 1998, à 2,25 millions d'euros, leur montant en représentait 27,2 % en 2002, à 14,12 millions d'euros, et devrait même atteindre 37 % selon le budget voté 2003.

Le Conseil supérieur de la pêche reçoit deux types de subventions publiques :

- une subvention supportée par le budget du ministère de l'écologie et du développement durable ;

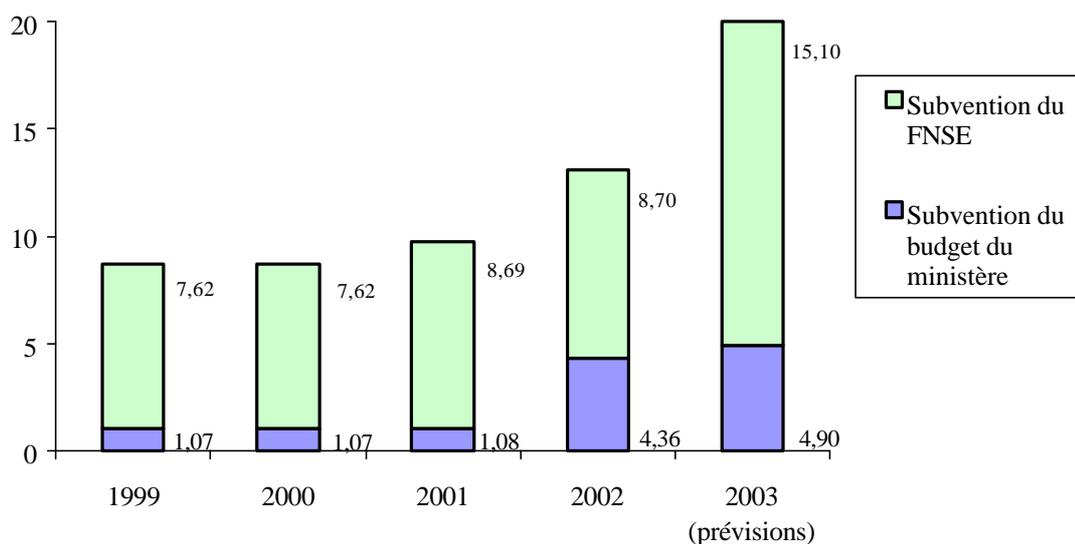
- et une subvention provenant du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), section B du compte spécial du Trésor n° 902-00 « Fonds national de l'eau ».

Ces subventions sont destinées, selon la direction générale de l'établissement, « à accompagner le CSP dans le renforcement de ses missions de police, notamment police de l'environnement, et dans le développement de sa mission de collecte et de traitement de données relatives à la qualité biologique des cours d'eau ».

Elles ont évolué de la manière suivante :

Evolution des subventions de l'Etat versées au CSP de 1999 à 2003

(en millions d'euros)



Source : Conseil supérieur de la pêche

Le total de ces subventions est passé de 8,69 millions d'euros en 1999 à **20 millions d'euros en 2003**. De surcroît, **le FNSE consacre une partie croissante de ses dotations à équilibrer le budget du CSP**, alors qu'il avait pour vocation initiale de financer des actions de péréquation en matière de politique publique de l'eau. Ce **détournement manifeste de l'esprit de la loi** a d'ailleurs été critiqué autant par votre rapporteur que par la Cour des comptes.

La ministre de l'écologie et du développement durable, dans sa lettre de mission du 17 mars 2003 à la directrice générale du CSP, l'a elle-même noté : « *cette contribution a malheureusement trop rapidement évolué vers une subvention d'équilibre. [...] Cette situation, si elle perdurait, changerait l'essence même du CSP* ». La ministre a ainsi confié à la nouvelle direction de l'établissement la mission d'assainir la situation financière du CSP et de réduire le poids des subventions dans son budget. **L'élément essentiel tient dans la fixation d'objectifs chiffrés et d'un calendrier précis** : il s'agit de « *réduire l'aide de l'Etat (y compris FNSE) à 14 millions d'euros dès l'exercice budgétaire 2004, puis à moins de 10 millions d'euros au titre de l'exercice 2005* ».

Aux yeux de votre rapporteur, la part croissante des subventions publiques parmi les ressources du CSP doit s'accompagner d'engagements de ce dernier à se réformer.

Deux programmes, inscrits au contrat d'objectif de l'établissement, correspondent à des missions subventionnées par le ministère de l'écologie et du développement durable :

- le programme « Police », qui correspond à l'optimisation des activités de police de la pêche et de l'eau, dont le financement par l'Etat a débuté en 1999 ;

- le programme « Données », qui correspond à la production et à la valorisation des données sur les milieux, les espèces et les activités halieutiques.

Le rapport d'activité 2001 du Conseil supérieur de la pêche a, pour la première fois, chiffré le poids de ces deux programmes sur l'ensemble des activités de l'établissement, soit :

- en 2001 : 64,5 % pour le programme « Police » et 17,1 % pour le programme « Données » ;

- en 2002 : 61,2 % pour le programme « Police », soit 31,49 millions d'euros, et 19,1 % pour le programme « Données », soit 9,83 millions d'euros.

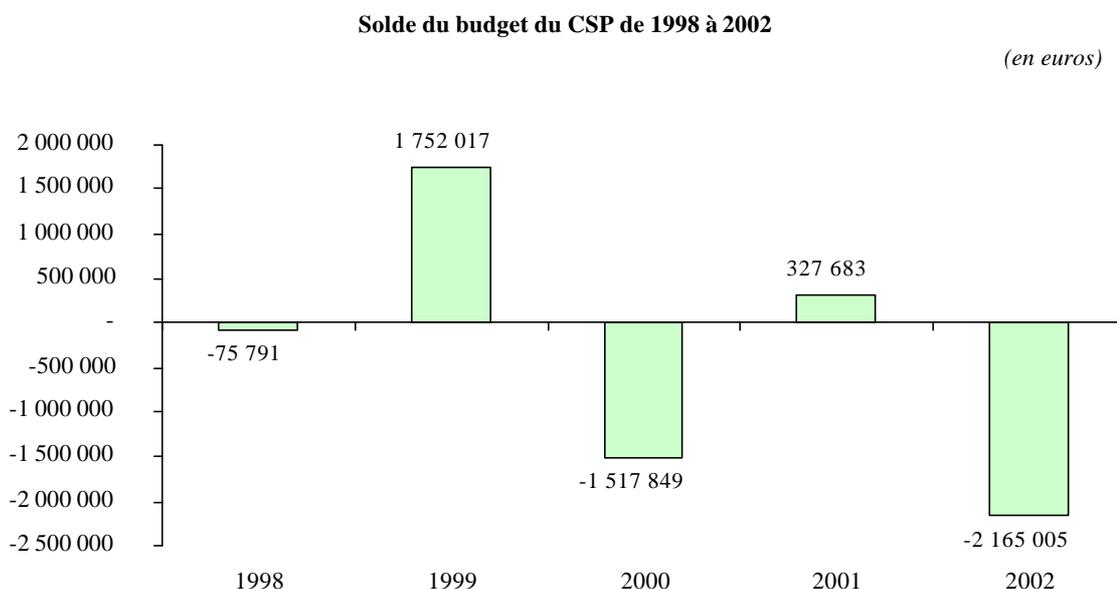
L'analyse comparative entre les subventions reçues, sur le budget du ministère puis sur les crédits du FNSE, et les dépenses constatées relatives à ces deux programmes montre, d'une part, que la subvention provenant du FNSE se situe, jusqu'en 2002, à un niveau très sensiblement inférieur au niveau des dépenses de fonctionnement évaluées dans le cadre des deux programmes (63,9 % en 2002, l'inversion de la tendance en prévisions pour 2003 résultant de l'effet conjugué de la majoration de la participation du FNSE et de la nouvelle baisse du budget de fonctionnement), et, d'autre part, que la subvention du ministère est, quant à elle, nettement en-deçà du coût en personnel nécessaire à l'exécution des deux programmes, soit 15,7 % en 2002.

Ainsi, au total, le coût des deux programmes aura toujours été nettement plus élevé que le montant des subventions accordées puisqu'en 2002, l'ensemble des subventions ne finance que 31,6 % du coût de ces deux programmes, mais ce taux de financement devrait atteindre 48,4 % en 2003.

C. DES DÉFICITS CROISSANTS

1. Un déficit cumulé de 1,68 million d'euros sur cinq ans

Entre 1998 et 2002, le solde du budget du Conseil supérieur de la pêche s'est établi de la manière suivante :



Source : Conseil supérieur de la pêche

Au cours des 5 derniers exercices budgétaires définitifs, trois ont connu un solde déficitaire, ce déficit allant croissant : un peu plus de 75.000 euros en 1998, 1,52 million d'euros en 2000 et 2,17 millions d'euros en 2002. Les exercices excédentaires l'étant de surcroît à un niveau inférieur : 1,75 million d'euros en 1999 mais à peine 328.000 euros en 2001.

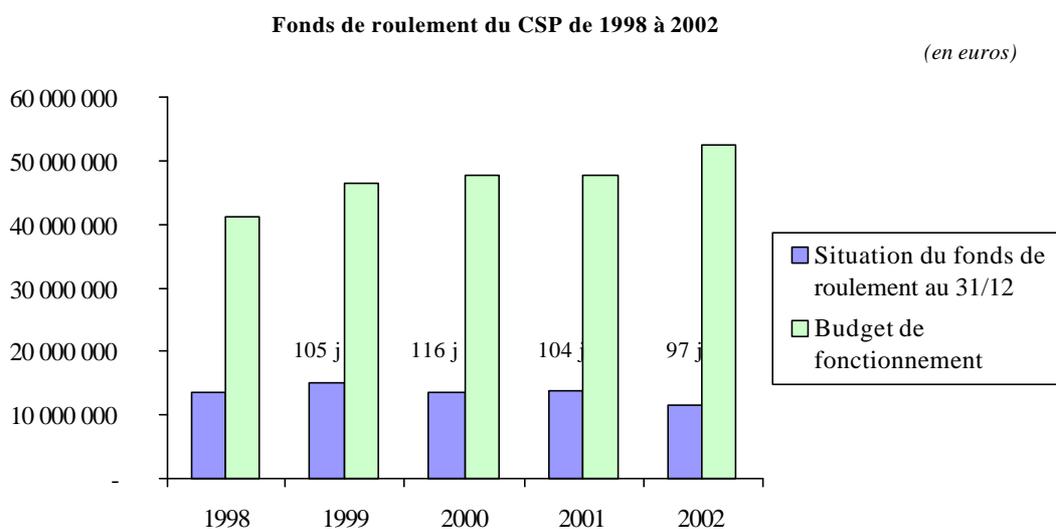
Le déficit 2002 s'explique, selon la direction générale du CSP, par « la non vente du siège parisien qui, si elle était intervenue en 2002, aurait permis de dégager un excédent de l'ordre de 1,14 million d'euros », étant précisé que la recette devrait être enregistrée en 2003.

Sur l'ensemble de la période, **les résultats annuels cumulés laissent apparaître un déficit global de 1,68 million d'euros**, « qui se serait transformé en excédent de 1,62 million d'euros en cas de vente du siège en 2002 ».

2. Un fonds de roulement régulièrement réduit

Cette situation a amené le CSP à réduire son fonds de roulement, dont le montant est passé de 13,38 millions d'euros au 31 décembre 1998 à 11,72 millions d'euros au 31 décembre 2002, en baisse de 12,4 %.

Depuis 2000, le fonds de roulement correspond à un nombre de jours de fonctionnement régulièrement décroissant, passant de 116 jours en 2000 à 84 jours en 2003 :



Source : Conseil supérieur de la pêche

Le CSP au bord de la cessation de paiement ?

Dans son rapport précité du 25 octobre 2002, l'Inspection générale de l'environnement notait que « les charges salariales s'élevant à 2,5 millions d'euros par mois, le CSP était virtuellement en cessation de paiement à mi-2002, sauf versement intégral et immédiat de l'intégralité des subventions du FNSE et du MEDD¹. Ces versements sont effectivement intervenus en juillet 2002 à l'initiative de la direction de l'eau.

« La taxe piscicole, perçue par les associations, rentrant essentiellement au second semestre, le creux de trésorerie de juillet 2002 ne devrait pas se reproduire avant début 2003. Mais il sera alors impossible à combler immédiatement, même si la vente du siège était alors réalisée, paiement versé, ce qu'excluent les délais de cession usuels. Estimée entre 4,5 et 5 millions d'euros, la vente du siège doublera la trésorerie disponible mais ne couvrira que 2 mois de charges salariales ».

¹ Ministère de l'écologie et du développement durable.

La direction générale a indiqué à votre rapporteur que le CSP présentait un « creux structurel » de trésorerie chaque année, aux mois de juin et juillet, du fait des modalités de versement du produit de la taxe piscicole. En 2002, la situation a été particulièrement tendue car l'établissement s'est trouvé confronté à une charge exceptionnelle - le paiement de 2 millions d'euros au titre des arriérés de taxe sur les salaires pour la période 1997-2000 - au moment même où les subventions publiques lui ont été versées avec retard. En juin et juillet 2003, cette situation devrait se renouveler mais avec une acuité nettement moindre, en l'absence de dépense exceptionnelle à supporter.

Les principales évolutions du budget du CSP depuis 1999

Depuis 1998, l'établissement a vécu quelques événements parfois imprévisibles à court terme, dont la traduction budgétaire n'a pu parfois se concrétiser qu'en cours d'exercice dans le cadre de décisions budgétaires modificatives.

Le **budget pour 1999** traduit, en recettes, la perception de subventions de l'Etat pour 8,7 millions d'euros dans le cadre du financement des missions du CSP, parallèlement à la prise en charge directe sur le budget de l'établissement, des frais de fonctionnement des brigades départementales jusqu'alors réglés par les fédérations de pêche subventionnées à cet effet par le CSP.

Dans ces conditions, le budget pour charges annexes de fonctionnement liées à l'activité des agents et le budget en investissement sont en augmentation, parallèlement à la diminution du budget concernant la participation versée aux fédérations de pêche. Un solde reste à la charge du CSP.

Pour l'essentiel de **2000**, le budget de fonctionnement réajuste ce solde en dépenses alors que les subventions attendues sont majorées en recettes.

Le **budget pour 2001** est en forte diminution. En recettes, il s'agissait d'inscrire le produit attendu de la taxe piscicole à un niveau plus proche de la réalité, en tenant compte de la chute régulière des effectifs de pêcheurs, tout en maintenant les tarifs de 2000. La participation de l'Etat est majorée de 1,07 million d'euros.

La mise en œuvre d'un nouveau régime indemnitaire des gardes-pêche et des techniciens dès septembre 2000 trouve sa traduction financière en année pleine dans le cadre du budget 2001. Le coût est en partie compensé par une forte baisse des charges de fonctionnement et en investissement. Cette opération se traduit néanmoins par un surcoût de l'ordre de 1,87 million d'euros.

En **2002**, les majorations en recettes portent essentiellement sur la participation de l'Etat qui permet, par l'augmentation des effectifs budgétaires, d'assurer le maintien du potentiel de police sur le terrain en compensation des mesures RTT. En complément, le produit de la vente du siège du CSP est inscrit au budget primitif.

En dépenses, ces mesures se traduisent par l'augmentation des charges de personnels, alors qu'une provision est constituée afin de financer une régularisation portant sur la taxe sur les salaires au titre des années 1997 à 2002, soit 3,86 millions d'euros. Dans le même temps, les charges induites de fonctionnement sont maîtrisées pour n'être portées qu'à un niveau comparable à celui du budget de l'exercice 2000.

Enfin, le **budget pour 2003** se caractérise, en recettes, par la poursuite de l'effort consenti par l'Etat au titre de la deuxième tranche de recrutement pour maintien du potentiel de police, mais aussi par la participation au financement du programme « Données » permettant la mise en place d'un réseau national. Ce programme était financé jusqu'en 2002 par des conventions conclues en cours d'exercice avec les agences de l'eau.

En complément, le budget 2003 traduit la volonté de stabilisation du produit de la taxe, par une hausse des tarifs compensant une baisse attendue des ventes, et la suppression, en investissement, du produit attendu de la vente du siège, inscrit dans le cadre du budget primitif de l'exercice précédent.

En dépenses, les charges de personnel croissent proportionnellement aux créations d'emplois consenties pour le maintien du potentiel de police, alors que les charges de fonctionnement annexes sont encore minorées au niveau de 2001. En ce qui concerne les charges de personnel, il faut signaler qu'une somme de 2 millions d'euros est provisionnée afin d'assurer le financement des effets rétroactifs de la titularisation des agents techniques et techniciens de l'environnement.

Le budget global est néanmoins maintenu à un niveau comparable à celui de l'exercice 2002.

Sur la période, et en ce qui concerne les grandes masses budgétaires, il faut retenir :

➤ en recettes, que le produit de la taxe est désormais affiché à un niveau plus proche de la réalité, alors que les subventions attendues sont en augmentation, notamment au titre de la participation de l'Etat aux missions confiées au CSP ;

➤ en dépenses, malgré une forte augmentation des charges de personnels en application de textes réglementaires ou pour maintien du potentiel de police sur le terrain, l'établissement a consenti un important effort, se traduisant notamment par une stabilisation du budget pour charges annexes de fonctionnement au niveau de 2001, alors que les dépenses en investissement restent au niveau le plus bas.

CHAPITRE TROIS

LES « HABITUDES CONFORTABLES » DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PÊCHE

I. UNE INDÉNIABLE CARENCE D'AUTORITÉ

A. DES INSTANCES DIRIGEANTES LONGTEMPS PEU IMPLIQUÉES, VOIRE INDIFFÉRENTES

1. Une tutelle ministérielle éthérée

La tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable sur le Conseil supérieur de la pêche est exercée par la direction de l'eau depuis la création de cette dernière, consécutive au vote de la loi sur l'eau de 1992. Elle était auparavant exercée par la direction de la protection de la nature. Dans son rôle de tutelle, la direction de l'eau s'assure en particulier que le conseil d'administration délibère valablement sur les points entrant dans son champ de compétences.

Or, sur le terrain, il a été indiqué à votre rapporteur que la direction de l'eau ne semblait pas bien connaître le CSP et ses activités et qu'elle ne contrôlait que « de loin » la mise en oeuvre concrète des politiques publiques dont elle contribue pourtant à définir les grands axes. « *Le ministère nous oublie !* » a ainsi conclu un délégué régional.

La direction de l'eau ne percevrait en outre le CSP que comme un problème budgétaire et un « modèle » d'inorganisation administrative, ce qui contribue à donner une mauvaise image de l'établissement public. D'ailleurs, si le directeur de l'eau a indiqué à votre rapporteur que « *le dialogue est régulier avec le CSP* », il a aussitôt ajouté que « *les réunions de préparation des conseils d'administration, dans lesquelles les budgets et les décisions modificatives sont votés, sont un temps fort de ce dialogue* », ce qui semble confirmer l'approche purement budgétaire du CSP par sa tutelle.

Votre rapporteur est bien obligé de constater la réalité de ces deux problèmes, budgétaire et organisationnel. Toutefois, il estime que la

responsabilité en incombe en premier lieu à la tutelle, qui semble s'être trop longtemps désintéressée du CSP, notamment de sa situation financière.

Ainsi, l'Inspection générale de l'environnement, dans son rapport du 23 février 2001 précité, a mis en évidence l'**inertie** des autorités de tutelle - mais pas seulement - **face à la dégradation de la situation financière du Conseil supérieur de la pêche** de la manière suivante :

« Y a-t-il coresponsabilité dans les dérives ? La réponse est manifestement oui : dans les conseils d'administration des 5 dernières années, où pourtant les fédérations [de pêche] et tous les ministères concernés sont largement représentés (Budget, Justice, Environnement, Agriculture etc.) parmi les 50 (!!!) membres¹ de cet organisme « décideur », personne ne s'est jamais opposé jusqu'en juillet 2000 à la présentation et au vote de budgets manifestement surévalués en recettes et dépenses. Le contrôle financier s'est fait remarquer par son silence écrit et ses discrètes remarques verbales. Quant aux organes de direction du CSP, ils ont - impavides - présenté d'année en année des budgets irréels « pour faire plaisir aux pêcheurs » à qui il ne fallait pas dire que leur nombre diminuait chaque année, que la taxe piscicole rentrait moins, et que les subventions aux fédérations n'étaient pas consommées. Les représentants des fédérations n'ont jamais souhaité un langage de vérité ».

Le directeur de l'eau a rappelé à votre rapporteur que *« le pouvoir de la direction de l'eau en tant que tutelle est limité car le CSP est un établissement autonome »*, et a constaté que la réglementation actuelle *« encadre le pouvoir de la direction de l'eau dans ce domaine »*.

Il n'en reste pas moins vrai que le contrat d'objectifs adopté par le conseil d'administration du CSP en 2000, pour une durée de cinq ans, n'a jamais été signé et que « son caractère contraignant est limité ».

Néanmoins, votre rapporteur prend acte de la volonté affichée par la direction de l'eau de réfléchir *« à une amélioration du suivi financier du CSP qui devrait se traduire par l'apparition d'éléments d'analyse financière dans le compte financier 2002 (fonds de roulement et besoin en fonds de roulement). Elle souhaite également obtenir du CSP un budget de trésorerie prévisionnelle et en faire le suivi mensuel »*. Il conviendra de s'assurer, à l'avenir, des conséquences de ces orientations sur la situation financière du CSP.

Par ailleurs, la direction générale du CSP a indiqué que *« la tutelle semble décidée à entretenir des relations plus suivies avec son établissement public, notamment par des réunions périodiques destinées à faire le point sur les affaires en cours et les orientations »*.

¹ En fait, le conseil d'administration du CSP compte 30 membres.

2. Le manque de *leadership* des organes de direction

L'organigramme du Conseil supérieur de la pêche est reproduit ci-contre.

a) Un conseil d'administration pléthorique au rôle trop formel

Le conseil d'administration du Conseil supérieur de la pêche, conformément aux dispositions de l'article R. 234-10 du code rural, a une **double mission** :

- **une mission consultative** : le conseil d'administration formule des avis sur toutes les questions que lui soumet le ministre chargé de la pêche en eau douce. Il fait des suggestions ou formule des vœux sur les questions qu'il peut évoquer. Les affaires traitées dans ce cadre consultatif portent sur la réglementation de la pêche ou de l'eau, ou sur l'orientation des actions de gestion de l'établissement. Le directeur général du CSP assure alors le secrétariat de l'organisme consultatif ;

- **une mission de gestion** : le conseil d'administration délibère sur le budget, le compte financier, le rapport de gestion, les effectifs, les missions des personnels, les actions collectives de recherche et d'expérimentation, les aides financières aux collectivités piscicoles agréées. Le directeur général est alors chargé de l'exécution des délibérations.

Il en ressort donc que le conseil d'administration a, tout au moins dans les textes, de réels pouvoirs. Il s'agit notamment d'une instance de gestion et non de simple représentation symbolique.

Or, sa composition tend à refléter davantage le second aspect que le premier.

Le conseil d'administration du CSP paraît en effet à votre rapporteur comporter un trop grand nombre de membres, contribuant à son manque d'efficacité et à l'implication toute relative de certains d'entre eux dans son fonctionnement. Ainsi, comme il est indiqué plus haut, le conseil d'administration ne s'est pas véritablement inquiété, pendant de nombreuses années, de la dérive financière du CSP.

Les témoignages convergent pour estimer que le conseil d'administration du CSP est largement dominé, dans la réalité, par les présidents de fédérations, pourtant juridiquement minoritaires en voix¹. Il est vrai que les absents sont avant tout... les représentants de l'administration, en

¹ La composition du conseil d'administration du Conseil supérieur de la pêche a en effet été élargie aux associations de protection de la nature en 1993.

particulier ceux des ministères de la justice et de l'agriculture !

Un conseil d'administration pléthorique

Le conseil d'administration du Conseil supérieur de la pêche comprend **30 membres**. Il est composé de la manière suivante, en application de l'article R. 234-6 du code rural :

1) Neuf fonctionnaires désignés par le ministre chargé de la pêche en eau douce :

- un représentant du ministre chargé de la pêche en eau douce ;
- un représentant du ministre chargé de la protection de la nature ;
- un représentant du ministre chargé du budget ;
- un représentant du ministre chargé des pêches maritimes ;
- un représentant du ministre chargé du tourisme ;
- un représentant du ministre chargé de la justice ;
- un représentant du ministre chargé du domaine ;
- un représentant du ministre chargé des voies navigables ;
- un représentant du ministre chargé de l'agriculture.

2) Deux personnalités qualifiées en raison de leur compétence en matière de gestion des milieux naturels aquatiques, désignées pour cinq ans par le ministre chargé de la pêche en eau douce sur proposition, pour l'une, des représentants des pêcheurs.

3) Douze représentants des pêcheurs :

- 10 représentants des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture, élus pour cinq ans par les présidents desdites fédérations et parmi eux ;

- 1 représentant des associations départementales agréées de pêcheurs amateurs aux engins et aux filets sur les eaux du domaine public, élu pour cinq ans par les présidents desdites associations et parmi eux ;

- 1 représentant des associations agréées de pêcheurs professionnels en eau douce, élu pour cinq ans par les présidents desdites associations et parmi eux.

4) Un représentant des propriétaires de piscicultures autorisées pour la valorisation touristique, désigné pour cinq ans par le ministre chargé de la pêche en eau douce.

5) Un représentant de la salmoniculture, désigné pour cinq ans par le ministre chargé de la pêche en eau douce.

6) Deux représentants d'associations agréées au titre de la protection de la nature, désignés pour cinq ans par le ministre chargé de la protection de la nature.

7) Deux représentants du personnel, élus pour cinq ans par le personnel du Conseil supérieur de la pêche.

8) Un représentant des collectivités territoriales, désigné pour cinq ans par le collège des représentants des collectivités territoriales du comité national de l'eau.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres de ce conseil.

Le conseil d'administration se réunit deux fois par an, en avril et en octobre, en session plénière. La session d'octobre est consacrée au vote du budget de l'exercice suivant.

Par ailleurs, neuf commissions de travail sont constituées en son sein, toutes présidées par un président de fédération : législation et réglementation ; poissons migrateurs ; pêche professionnelle ; plans d'eau ; personnel ; promotion ; technique ; eau et milieux aquatiques ; finances.

Votre rapporteur considère que la composition du conseil d'administration du CSP gagnerait à être réduite de moitié, mais aussi revue, de manière notamment à y faire entrer les agences de l'eau, ce qui serait conforme à la profonde évolution des missions du Conseil.

Encore faut-il que le conseil d'administration veuille réellement jouer un rôle plus important...

Votre rapporteur a ainsi pu constater l'**embarras évident du président du conseil d'administration** lorsqu'il lui a demandé pourquoi il n'avait pas réagi, par exemple par le moyen d'une intervention solennelle devant le conseil, face aux prévisions budgétaires manifestement erronées présentées par la direction générale et aux irrégularités personnelles imputables à un ancien directeur administratif et financier. Le président du conseil d'administration a alors répondu que « *la surestimation du budget était assumée par le conseil d'administration* » mais qu'il n'avait pas la responsabilité de la bonne marche de l'établissement !

Cette argumentation n'est assurément pas très convaincante.

D'une part, le conseil d'administration délibère, en vertu du 3° de l'article R. 234-10 du code rural, sur « *le programme annuel d'activités, le budget et les décisions modificatives* » et, conformément au 4° du même article, sur « *les comptes financiers et l'affectation des résultats* ».

D'autre part, le président du conseil d'administration aurait au moins pu se prévaloir d'une responsabilité morale dans le fonctionnement de l'établissement public qu'il préside ! Il semble plutôt qu'il ait fait le choix d'une « douce indifférence », préférant ignorer ces affaires d'intendance...

Enfin, il convient de rappeler que la présidence du conseil d'administration était exercée, jusqu'en 1993, par le directeur d'administration centrale en charge de la tutelle de l'établissement. La fin de cette situation traduisait bien la volonté de rendre le conseil d'administration plus autonome du ministère et donc plus responsable.

Bien consciente de cette situation, la ministre, dans sa lettre de mission du 17 mars 2003 précitée, demande à la directrice générale du CSP de

se pencher « sur la composition du conseil d'administration et, notamment, sur la pertinence de ses missions dans le domaine consultatif ».

b) Une direction générale velléitaire manquant d'autorité

La direction générale du Conseil supérieur de la pêche a indéniablement, et pendant de longues années, souffert d'une insuffisante autorité à l'égard des services de l'établissement et de ses personnels. Les errements à caractère personnel illustreraient à eux seuls les conséquences de ce déficit d'autorité¹.

Des dysfonctionnements dans l'organisation du CSP expliquent en partie cette carence.

L'un des délégués régionaux rencontrés par votre rapporteur lui a fait part de sa satisfaction de recevoir la visite d'un parlementaire en mission, car il a trop souvent l'impression d'être isolé et peu compris par le siège du CSP, ayant peu l'occasion de s'exprimer.

À cet égard, il a estimé que les directives adressées par la direction générale aux délégués régionaux étaient insuffisamment précises et souffraient d'un manque de vision stratégique.

Il a même considéré que la direction générale donnait des instructions souvent trop vagues, y voyant la conséquence d'une absence de concertation et d'une préparation en amont inachevée, étayant ses affirmations par plusieurs exemples :

- la comptabilité des brigades départementales de gardes-pêche a été transférée à l'échelon local, ce qui est une décision partant d'une bonne intention mais qui est pourtant mal appliquée car, faute de concertation, le traitement des pièces justificatives des frais de déplacement n'est pas satisfaisant en raison d'une procédure très lourde faisant intervenir de multiples formulaires à remplir ;

- de même, la certification des dépenses va être effectuée au plan régional et non plus national, mais l'engagement des dépenses va rester centralisé au siège ;

- enfin, en ce qui concerne la programmation des activités, la direction générale a établi des indicateurs permettant de mesurer l'accomplissement des activités en « hommes/jour », mais elle n'a pas fourni aux délégations régionales l'outil informatique leur permettant de les comptabiliser. De même, la direction générale ne fixe aux délégations régionales aucun objectif à atteindre, mais impose en revanche la manière

¹ Sur ce point, cf. le chapitre deux.

d'utiliser les moyens fournis, comme les « hommes/jour », ce qui n'est pas loin de s'assimiler à une « planification de type soviétique » !

Dès lors, pour réaliser la synthèse des activités du Conseil supérieur de la pêche, le délégué régional a indiqué à votre rapporteur faire de son mieux avec les éléments disparates dont il dispose, opération qu'il a qualifiée lui-même de « *bidouillage* ».

Cette situation ne peut que nuire à l'image du Conseil supérieur de la pêche, y compris au sein du ministère de l'écologie et du développement durable.

B. LE RENFORCEMENT RÉCENT DES DÉLÉGATIONS RÉGIONALES

1. Des responsables locaux parfois complaisants

L'histoire et le type de relations qui a longtemps prévalu entre les gardes-pêche et les fédérations de pêche - corporatisme et paternalisme¹ - expliquent en grande partie la faiblesse de la hiérarchie s'exerçant sur les gardes, qui se « choisissent » bien souvent leur propre hiérarchie. Il pouvait donc arriver qu'ils se situent en dehors de toute hiérarchie, et soumis à une discipline plus que lâche.

La Cour des comptes avait par ailleurs souligné « *un grave manque de coordination se fait jour. Les brigades obéissent davantage à la demande des fédérations qu'aux orientations des délégations régionales* ». Et la haute juridiction financière de conclure : « *en l'état actuel, l'établissement public, à supposer qu'il en ait la volonté, ne parvient pas à imposer sa politique aux échelons locaux* ».

Ces habitudes ont indéniablement laissé des traces, comme a pu s'en rendre compte votre rapporteur au cours de ses déplacements.

Ainsi, lors de sa visite au sein de l'une des délégations régionales du CSP de Poitiers, votre rapporteur a été surpris de l'importance de l'absentéisme apparent qu'il a pu constater en faisant le tour des bureaux. Soit les postes ne sont pas pourvus, soit les agents n'étaient pas présents. Le délégué régional, visiblement embarrassé, a expliqué que cette situation était due en partie à la période de congés alors en cours ou bien que les agents se trouvaient « sur le terrain ».

¹ Sur ce point, cf. le chapitre premier.

Votre rapporteur ne peut toutefois pas manquer de s'interroger sur des raisons plus profondes, tenant à la motivation des agents de l'établissement, dont beaucoup travaillent du reste à temps partiel.

Il a ainsi exprimé son étonnement devant l'affiche apposée sur la porte du bureau de l'adjoint du délégué régional, sur laquelle on pouvait lire l'inscription manuscrite suivante : « *ingénieur agronome en régression indiciaire depuis plusieurs années* » ! L'intéressé, qui travaille à mi-temps, n'a pas caché n'avoir plus beaucoup d'intérêt pour son emploi et attendre la retraite. Son désinvestissement professionnel, qu'il expliquait en grande partie par l'absence de perspectives en termes de carrière, était manifestement de notoriété publique parmi ses collègues, y compris de la part du délégué régional, plutôt enclin à rechercher la paix sociale. Pourtant, ce type de comportement, outre l'effet délétère qu'il ne doit pas manquer de provoquer sur l'ambiance de travail, en particulier quand il est imputable à un cadre supérieur, donne une mauvaise image aux partenaires extérieurs du CSP appelés à rencontrer l'agent en question dans son bureau.

Lors de son déplacement à la délégation régionale de Compiègne, votre rapporteur a pu constater une situation similaire : des bureaux souvent vidés par d'importantes vacances de postes, par des personnels à temps partiel ou en RTT, et par une grande difficulté pour cette délégation régionale à attirer des agents, si bien que le taux de rotation sur un poste est élevé. Le délégué régional a d'ailleurs fait état de son désarroi devant l'impossibilité pour lui d'assumer les missions croissantes du CSP avec des effectifs aussi peu nombreux et instables. Il a ainsi renoncé à actualiser l'organigramme de la délégation, expliquant qu'il serait soit très incomplet soit immédiatement obsolète...

Quant aux chefs de brigade, ils éprouvent parfois de grandes difficultés à faire respecter leur autorité sur les gardes-pêche et à exercer leur pouvoir hiérarchique. Il est vrai que la direction générale comme les délégations régionales ne leur donnent que très peu d'orientations claires dans l'exercice de leurs missions.

2. Les délégués régionaux, des chefs de service : un changement culturel profond

La nouvelle directrice générale du Conseil supérieur de la pêche a indiqué à votre rapporteur, qui ne peut que l'approuver, qu'elle s'était trouvée dans l'obligation, lors de sa prise de fonction, de « *rappeler aux délégués régionaux qu'ils étaient les supérieurs hiérarchiques des gardes* ». Cette remarque en dit long sur l'autorité dont ils ont pu faire preuve et sur la façon dont cette autorité pouvait être perçue et donc respectée...

Or, depuis l'arrêté du 15 décembre 1998, les délégations régionales ont vu leurs missions considérablement renforcées.

**Les missions des délégations régionales du Conseil supérieur de la pêche
depuis l'arrêté du 15 décembre 1998**

L'arrêté du 15 décembre 1998 a considérablement consolidé les missions des délégations régionales :

- le délégué régional est le représentant du directeur général du CSP auprès des divers administrations et partenaires, notamment les présidents de fédération ;
- il représente désormais un échelon hiérarchique entre les brigades départementales et la direction générale ;
- il assure la coordination de l'ensemble des activités des brigades et notamment des activités de police ;
- il organise et anime la collecte des données sur le terrain ;
- la délégation régionale, avec son personnel technique, participe à l'élaboration de la doctrine technique de l'établissement et fournit les avis techniques qui lui sont demandés par l'administration ;
- elle réalise des prestations techniques pour le compte de tiers ;
- depuis 2001 à Lyon, et depuis 2003 pour toutes les autres délégations, la délégation régionale constitue l'échelon de l'unité budgétaire de base : à ce titre, elle gère l'ensemble des crédits dont elle est dotée pour le fonctionnement des brigades et assure les opérations de contrôle et la liquidation de l'ensemble des dépenses de la délégation et des brigades (crédits délégués, dépenses de télécommunication, dépenses de carburants, dépenses de vêtements...) ;
- elle assure progressivement des tâches de gestion administrative, comme la gestion locale du parc automobile.

Il apparaît à votre rapporteur indispensable d'apprendre aux délégués régionaux à diriger une équipe et à contrôler le service fait par les agents placés sous leur autorité.

Une telle évolution représenterait un changement culturel profond au CSP.

II. UNE ACTIVITÉ ESSENTIELLE QUI RESTE CEPENDANT DIFFICILE À ÉVALUER

A. LE RÔLE ESSENTIEL DU CSP

Le Conseil supérieur de la pêche occupe une place essentielle en matière de **contrôles**. Il convient ainsi de souligner que, d'après des chiffres fournis par le ministère de l'écologie et du développement durable, 95 % des constats d'infraction dans le domaine de la police des milieux aquatiques (pêche et eau) sont réalisés par les agents du CSP. La police judiciaire représenterait environ 50 % de l'activité des gardes.

Par ailleurs, la place du CSP dans le domaine de la **connaissance des milieux** est de plus en plus importante. Il est désormais chargé de l'aspect piscicole de la connaissance écologique des cours d'eau au titre de la directive cadre sur l'eau. C'est le seul établissement capable d'apporter des informations fiables à l'échelle nationale, grâce à sa couverture territoriale, sur la qualité des milieux aquatiques et des peuplements piscicoles.

Cette approche biologique et systémique, qui caractérise son appréhension des cours et plans d'eau, est tout à fait complémentaire de celle des agences de l'eau, physico-chimique, et de celle des DIREN, hydraulique.

En matière de **police administrative des milieux**, les agents du CSP donnent des avis dans le cadre des instructions des autorisations délivrées au titre des lois sur la pêche et sur l'eau.

Enfin, le CSP dispose d'une **expertise technique** réelle, notamment dans le domaine des échelles à poissons ou des peuplements piscicoles, qui en fait un partenaire des collectivités territoriales qui peuvent solliciter son assistance technique.

Pour ces raisons, votre rapporteur n'est pas favorable à la fusion du CSP et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, suggérée par certains.

B. L'INSUFFISANCE DES OUTILS D'ÉVALUATION

1. Des indicateurs de résultats plus élaborés mais un exercice encore inachevé

Il a été vu au chapitre 1^{er} du présent rapport que le Conseil supérieur de la pêche souffrait d'un positionnement institutionnel délicat au sein des organismes qui interviennent au titre des politiques publiques de l'eau.

Cette situation explique en partie tant les difficultés d'évaluer l'activité du Conseil que les résultats paradoxaux de l'évaluation de son activité.

Il apparaît par exemple que la répartition géographique des gardes-pêche n'est pas corrélée à la longueur des rivières ni au nombre des plans d'eau dans un département donné. Il en résulte une répartition disparate des effectifs sur le territoire, entre les délégations régionales.

À cet égard, la Cour des comptes note, dans son référé susmentionné : *« il est douteux que l'activité globale des gardes-pêche se soit maintenue : les indicateurs chiffrés pertinents pour contrôler et évaluer précisément le service fait par les agents en la matière semblent faire défaut ».*

Il convient néanmoins de souligner une amélioration récente sensible dans la présentation des activités du CSP.

Les activités du Conseil supérieur de la pêche sont analysées selon trois niveaux : programmes, objectifs et actions.

Chaque action fait l'objet d'une évaluation en « hommes/jour », ce qui permet de disposer d'une traduction des activités exprimée en coût budgétaire.

En outre, les actions importantes sont dotées d'indicateurs de résultats qui permettent de rendre compte de la façon dont l'établissement a atteint ses objectifs : nombre de procès-verbaux, nombre d'avis techniques, rapports...

Le rapport d'activité 2001 présentait, pour la première fois, les activités du Conseil supérieur de la pêche selon ces indicateurs d'activités et de résultats.

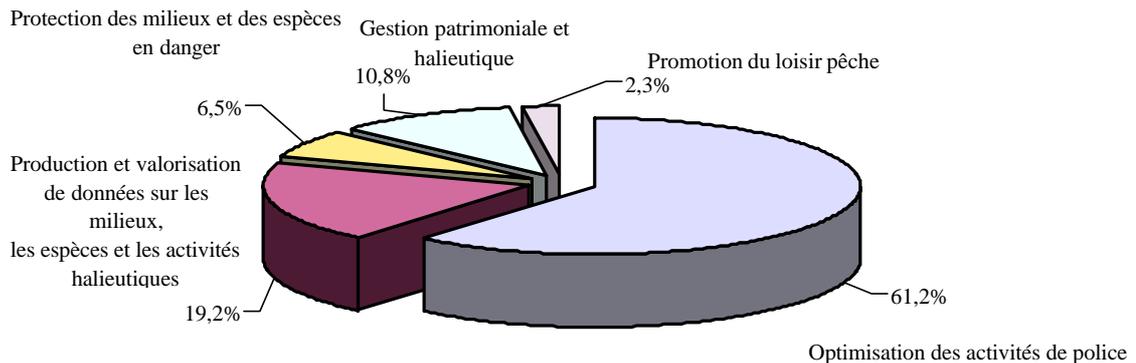
Le contrat d'objectif, approuvé par le conseil d'administration le 18 mai 2001, fixe un certain nombre d'orientations retenues pour la programmation interne de l'activité des services.

<p style="text-align: center;">Programme d'objectifs n° 1 « Optimisation des activités de police »</p> <p>11. Faire cesser les perturbations illégales des milieux 12. Conforter le volet technique de la police administrative de l'eau et de la pêche 13. Montrer que les rivières et plans d'eau sont surveillés 14. Supprimer la pêche sans carte 15. Lutter contre le grand braconnage 16. Participer aux autres polices de la nature</p>	<p style="text-align: center;">Programme d'objectifs n° 2 « Production et valorisation de données sur les milieux, les espèces et les activités halieutiques »</p> <p>21. Suivre l'état et l'évolution des peuplements 22. Fournir des données sur l'état des milieux aquatiques 23. Connaître l'état des prélèvements et l'évolution des activités des pêcheurs à la ligne et aux engins 24. Constituer une base de données nationales</p>
<p style="text-align: center;">Programme d'objectifs n° 3 « Protection des milieux et des espèces en danger »</p> <p>31. Protéger et restaurer les habitats prioritaires 32. Protéger et restaurer les espèces menacées de disparition 33. Favoriser le retour des grands migrateurs 34. Etre présent outre-mer et sur la scène internationale</p>	<p style="text-align: center;">Programme d'objectifs n° 4 « Gestion patrimoniale et halieutique »</p> <p>41. Généraliser les plans de gestion piscicole 42. Vulgariser les méthodes efficaces de gestion de la faune piscicole 43. Développer des outils d'évaluation de l'état des milieux 44. Développer les moyens de restauration des milieux et des peuplements 45. Evaluer les politiques environnementales</p>
<p style="text-align: center;">Programme d'objectifs n° 5 « Promotion du loisir pêche »</p> <p>51. Aider les associations à développer la pêche de loisir 52. Faire connaître la pêche de loisir 53. Favoriser le recrutement de jeunes pêcheurs</p>	

Source : rapport d'activité 2002 du CSP

Le graphique ci-dessous présente la répartition des différents programmes d'objectifs dans l'activité du CSP en 2002 :

Part des programmes d'objectifs dans l'activité du CSP en 2002



Source : rapport d'activité 2002 du CSP

Dans son rapport du 25 octobre 2002 portant sur le Conseil supérieur de la pêche, l'Inspection générale de l'environnement regrette toutefois l'inachèvement de l'exercice de conclusion de ce contrat d'objectifs : « *la direction générale du CSP ne s'est pas sentie, malgré l'accord en conseil d'administration des représentants des tutelles, en situation de poursuivre les discussions avec les tutelles (MEDD et budget) pour aboutir à un véritable contrat, cosigné avec elles, reposant sur une évaluation plus précise des besoins financiers de l'établissement pour les prochaines années et sur l'engagement d'un plan d'économies justifiant de nouveaux financements en regard de missions redéfinies* ».

2. Des résultats décevants témoignant d'une faible efficacité

L'analyse des indicateurs d'activité et de résultats, tels qu'ils figurent au rapport d'activité 2002 du Conseil supérieur de la pêche, montre que, en dépit de l'indéniable amélioration de leur conception, **les résultats de l'établissement eux-mêmes demeurent pour le moins perfectibles.**

En réalité, elle illustre à la fois certaines **interrogations quant à la manière dont les objectifs sont déterminés** et, surtout, la **faible efficacité des services du CSP.**

Ainsi, au 1^{er} janvier 2003, le CSP comptait 600 agents au sein de ses 89 brigades départementales.

Or, ceux-ci, au titre de l'action 11 « Faire cesser les perturbations illégales des milieux » du programme d'objectifs n° 1, ont dressé 1.410 avertissements en 2002, pour une prévision de 4.000, soit 2,35 avertissements par agent. Le même constat peut être fait pour les procès-verbaux : si 2.000 procès-verbaux étaient prévus pour 2002, seuls 1.515 ont bel et bien été dressés, soit 2,53 par agent !

Indicateurs	Prévus	Réalisés
Nombre d'avertissements	4.000	1.410
Nombre de PV	2.000	1.515

Source : rapport d'activité 2002 du CSP

L'efficacité des gardes-pêche n'est guère meilleure s'agissant du nombre de pêcheurs contrôlés.

Les indicateurs retenus pour l'action 13 « Montrer que les rivières et les plans d'eau sont surveillés » témoignent des mêmes phénomènes, objectifs non atteints et activité médiocre :

Indicateurs	Prévus	Réalisés
Nombre de pêcheurs contrôlés	200.000	134.000
Nombre de PV	4.000	3.150

Source : rapport d'activité 2002 du CSP

Chaque garde-pêche n'a ainsi contrôlé en 2002 que 223 pêcheurs et établi 5,25 procès-verbaux, essentiellement pour heures et temps de pêche interdits et procédés de pêche prohibés.

D'ailleurs, le rapport d'activité indique lui-même que « *la mise en oeuvre d'opérations spécifiques de recherche d'infractions conduit à investir beaucoup de temps pour des résultats modestes en nombre. Il convient de poursuivre la démultiplication de ces actions en trouvant des relais auprès des fédérations et associations* ». Au fond, le CSP, reconnaissant lui-même la

faiblesse de sa productivité, propose d'externaliser la surveillance de l'activité des pêcheurs...

Ces résultats sont surprenants, non seulement parce que la police de la pêche reste, au regard du contrat d'objectifs de l'établissement, la première mission du CSP, mais également parce que l'évolution des recettes de la taxe piscicole supposerait que les activités de police soient assurées avec rigueur.

Or, comme l'écrivait la Cour des comptes, *« on peut penser que cette quasi absence de constatations d'infractions s'explique bien davantage par la désaffectation des brigades concernées pour l'activité répressive plutôt que par un comportement des usagers des rivières particulièrement respectueux des milieux aquatiques »*. Elle ajoutait : *« la police de la pêche tient une faible place dans l'activité des gardes. Les fédérations départementales les affectent à d'autres types de tâches qui correspondent davantage à leurs préoccupations »*.

À cet égard, la réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement de l'époque, apportée le 28 septembre 2001 au référé de la Cour des comptes, n'est guère convaincante, car elle aborde les très nombreuses activités des gardes-pêche **sans établir de véritable hiérarchie entre elles**.

Le ministre indiquait en effet que, *« en matière d'indicateurs qui mesurent l'activité des gardes-pêche, il est exact que l'on considère, d'une part, une évolution des activités des agents du CSP qui privilégient les actions de répression des atteintes aux milieux (délits), qui nécessitent une technicité plus importante par rapport aux contrôles des pêcheurs (contraventions). D'autre part, depuis 1998, la police administrative préventive (instruction technique des dossiers d'autorisation ou de déclaration au titre de la police de l'eau) occupe une place de plus en plus importante dans l'activité des brigades du CSP. Néanmoins, si la prévention et la répression des atteintes aux milieux sont partie intégrante des missions de police, il ne faut pas négliger l'activité de contrôle de la régularité de la pratique halieutique dans les activités des agents du CSP »*.

L'action 12 « Conforter le volet technique de la police administrative de l'eau et de la pêche » concerne notamment les avis techniques et les expertises que réalise le CSP pour les services déconcentrés de l'Etat. Comme le montre le tableau ci-après, les indicateurs relatifs à cette activité ont largement été dépassés, et même quasiment doublés pour le nombre de rapports établis, ce qui illustre une fois de plus l'évolution des missions de l'établissement :

Indicateurs	Prévus	Réalisés	<i>dont Etat</i>
Nombre de rapports (avis, expertises)	3 500	6 778	4 797
Nombre d'avis simples	6 000	7 240	4 085

Source : rapport d'activité 2002 - CSP

L'action 15 « Lutter contre le grand braconnage », qui, selon le rapport d'activité, s'assimile « *au grand banditisme* », a fait l'objet d'opérations réalisées plus importantes que les opérations prévues, mais le nombre de procès-verbaux effectivement dressés a été nettement moins important que prévu, ce phénomène étant justifié par un choix de mode d'action : « *plutôt que de favoriser la verbalisation systématique d'individus non solvables, il est préféré l'occupation des sites de braconnage par les agents* ».

Indicateurs	Prévus	Réalisés
Nombre d'opérations	500	552
Nombre de PV	500	291

Source : rapport d'activité 2002 - CSP

Autre exemple d'objectifs non atteints, mais aussi d'interrogations sur la manière de les fixer, l'action 23 « Connaître l'état des prélèvements et l'évolution des activités des pêcheurs à la ligne et aux engins » du programme d'objectifs n° 2 prévoit des indicateurs, notamment au titre du suivi national de la pêche aux lignes.

Indicateurs	Prévus	Réalisés
Nombre d'enquêtes capture par unité d'effort (CPUE)	300	137
Nombre de contextes enquêtés	30	10

Source : rapport d'activité 2002 - CSP

La non réalisation des objectifs prévus reposerait sur le démarrage de cette action en 2002, le rapport d'activité précisant que « *l'année 2003 permettra d'atteindre le nombre de sessions requis* ». Il est toutefois permis de s'interroger sur une telle affirmation. Il ne paraissait en effet pas nécessaire de fixer des objectifs trop ambitieux si cette action était en période de montée en charge. De surcroît, l'élargissement du champ de son intervention en 2003 ne devrait pas non plus faciliter l'atteinte des objectifs.

Ces quelques exemples montrent les limites de la programmation des activités et des objectifs au sein du Conseil supérieur de la pêche.

En matière de recherche, l'Inspection générale de l'environnement, dans son rapport précité, a estimé que « *la vocation scientifique du CSP est à réexaminer* » car il est insuffisamment impliqué dans les réseaux scientifiques de l'environnement et souffre d'ailleurs de moyens insuffisants pour cela.

Dans sa lettre de mission du 17 mars 2003 à la directrice générale de l'établissement, la ministre met en évidence l'absence de véritable évaluation des activités du CSP : « *un contrôle de gestion devra être mis en place dans les meilleurs délais et une amélioration de la communication financière avec mes services devra accompagner ces évolutions. Une information synthétique et mensuelle, permettant d'analyser l'évolution des coûts de votre établissement en relation avec ses missions devra être fournie à la direction de l'eau* ».

3. L'exemple de la politique de communication du CSP

L'analyse de la politique de communication du Conseil supérieur de la pêche est intéressante car elle illustre les limites de la pertinence de ses indicateurs d'activité et de résultats. Si les indicateurs sont relativement nombreux, les résultats, eux, ne semblent pas à la mesure des enjeux !

La communication du CSP s'articule en effet autour de deux axes principaux, du reste fortement liés :

- la promotion du loisir pêche ;
- la communication sur les activités de l'établissement *stricto sensu*, en vue de diffuser en interne et en externe la doctrine du CSP sur les différents aspects de son activité dans le but, notamment, de renforcer sa crédibilité.

Or, votre rapporteur ne peut que constater que la politique de communication du CSP sur ses activités n'a pas empêché la diminution

régulière du nombre de pêcheurs¹. **Sur ce point, la promotion du loisir pêche apparaît comme un échec relatif.**

Certes, le CSP, dans ce domaine, intervient en tant que « conseiller technique » : il élabore toujours un projet de promotion de la pêche en partenariat avec les associations de pêche. Mais cet aspect de la communication a décliné au cours des dernières années. La direction générale de l'établissement a expliqué cette évolution par « *un manque de moyens mais aussi un désengagement ou une réorientation des actions de la pêche associative* », le CSP n'étant plus associé aux travaux sur les écoles de pêche ou l'accessibilité des parcours de pêche.

Le CSP utilise de nombreux vecteurs de communication, qu'il s'agisse de l'édition, de publications, de manifestations événementielles, ou de productions audiovisuelles.

L'établissement dispose pour 2003 d'un budget de 541.600 euros pour sa communication, soit une diminution très sensible depuis quelques années. Toutefois, cette réduction des crédits de communication aurait « *bénéficié à la visibilité de l'établissement* » et « *contribué à l'amélioration de la communication interne* ». En effet, les publications du CSP étaient auparavant distribuées aux fédérations et associations de pêche et diffusées par le monde associatif. Cette diffusion importante et gratuite - pour les pêcheurs - a cessé. Elle est désormais assurée par les agents du CSP eux-mêmes.

Les outils de la politique de communication du CSP

Dans ce cadre, l'objectif est double : sensibiliser un large public au sort des milieux aquatiques *lato sensu* et valoriser l'image du CSP.

Dans ce cadre, celui-ci met en œuvre différents outils : édition, politique événementielle, productions audiovisuelles, site Internet, présence dans les instances scientifiques internationales, médiatisation des actions.

Politique d'édition

La mission communication qui a en charge le dossier édition/publication travaille selon 4 axes :

- utiliser les outils d'opérateurs privés, voire les susciter et les orienter lorsque cela est possible, étant entendu que ces opérations restent compatibles avec la nécessaire maîtrise des coûts ;

¹ Sur ce point, cf. le chapitre deux.

- valoriser et vulgariser les travaux réalisés en interne pour mettre à la disposition des gestionnaires (administrations locales, départementales, fédérations de pêche et leurs associations...) des outils de nature à en optimiser l'action ;

- créer les outils nécessaires à son action pédagogique pour les publics scolaires ;

- assurer une bonne circulation des connaissances et des informations en interne.

C'est le croisement des besoins et de l'existant (interne et externe) qui a permis de définir la politique de publication du CSP. L'orientation définitive est arrêtée en fonction des différentes cibles :

- les administrations et les partenaires institutionnels : plaquette institutionnelle, revue *Eaux libres*, rapport d'activités ;

- l'ensemble des pêcheurs : documents plus techniques, revue *Eaux libres*, documents pédagogiques ;

- grand public : fiches espèces, plaquette juridique, affiches, plaquettes pédagogiques ;

- publics scolaires : fiches espèces, plaquettes pédagogiques, affiches, produits promotionnels.

Les publications du CSP (35 % du budget communication)

Sensibilisation du grand public et valorisation du CSP

↳ *Les fiches espèces* : ces petits documents, tirés en grand nombre, présenteront à terme tous les poissons des eaux douces continentales et d'autres espèces aquatiques (plantes, invertébrés...), les techniques simples d'intervention sur les milieux. La cible est scolaire et grand public. À ce jour, la collection compte 35 fiches tirées pour l'année 2002 à 20.000 exemplaires chacune.

↳ *Dépliant de présentation du CSP* et de ses missions, tiré à 50.000 exemplaires en 2002.

Communication institutionnelle

↳ *Une plaquette institutionnelle* qui présente l'établissement, ses missions, ses moyens, ses ressources humaines. Le document s'adresse aux collectivités territoriales, aux partenaires institutionnels, aux partenaires financiers éventuels, nationaux et internationaux. Editée en 10.000 exemplaires en 2000, elle fera en 2003 l'objet d'une mise à jour et d'un nouveau tirage en anglais et français.

↳ *Le rapport d'activité* a été imprimé pour la première fois en 2002. Dans sa nouvelle forme, il rend plus précisément compte de l'activité du CSP. Edité à 1.000 exemplaires, c'est un document de communication qui cible les partenaires institutionnels.

Document technique de vulgarisation

◀ Les cahiers techniques de la collection « Mise au point » sont des ouvrages qui présentent aux gestionnaires la doctrine technique du CSP. Leur tirage est faible - 1.500 exemplaires - et leur diffusion limitée aux partenaires institutionnels concernés. Leur vocation est d'améliorer les pratiques de gestion et de protection des milieux aquatiques, de transmettre le savoir-faire du CSP.

◀ Les plaquettes techniques sont des documents d'accompagnement des cahiers techniques. Elles présentent, sous une forme plus légère, les grands principes développés dans les livres. D'une diffusion plus large, en direction prioritaire des associations de pêche (tirage en 10.000 exemplaires).

Document scientifique et technique

◀ Eaux libres est la revue trimestrielle du CSP (48 pages). Elle s'adresse à un large public que les milieux aquatiques concernent. On y trouve des informations relatives aux actions du CSP mais aussi aux partenaires. Une tribune partenaire est ouverte. On publie aussi des résumés d'études à caractère scientifique, présentés dans une forme et un langage accessibles à tous (tirage en 10.000 exemplaires).

◀ Le Bulletin français de la pisciculture est une revue scientifique de 300 pages, en français et en anglais, compilation de résultats d'études. La cible est clairement la communauté scientifique (tirage en 1.500 exemplaires).

Document de communication interne

Plaquette thématique. Plaquette sur l'ARTT sortie en 2002 en 1.500 exemplaires.

Les dépenses afférentes à l'édition sont cadrées dans le contexte des 6 marchés publics allant de la conception intellectuelle à l'impression

Pour couvrir ses besoins en publication, le CSP a développé des partenariats avec la FRAPNA (campagne « La rivière m'a dit »), les éditions Milan (cahiers nature « Je pêche en eau douce ») et Gallimard (ouvrage *Planète eau douce*).

Ce type de partenariat permet de toucher un public jeune directement ou par l'intermédiaire de l'éducation nationale. Ces partenariats permettent aussi d'assurer une plus large diffusion de la connaissance, objectif que le CSP tout seul ne serait pas en mesure d'atteindre.

Les manifestations événementielles (28 % du budget communication)

Les salons professionnels

Le CSP est largement sollicité tout au long de l'année pour assurer une présence institutionnelle sur des salons nationaux et régionaux. En 2002, le CSP a été présent sur 14 salons nationaux ou régionaux. L'objectif de ces opérations est de rendre le CSP visible et, surtout pour les salons régionaux, de renforcer son implantation locale. C'est aussi pour l'établissement le moyen de mesurer l'efficacité de ses politiques et de sonder le public. Les salons sont aussi l'occasion de sensibiliser de nouveaux partenaires.

Pour répondre à ces besoins, le CSP possède un grand stand national qui circule sur les grands salons. Il est régulièrement revu et rénové. Les messages sont réactualisés.

En 2002, pour alléger les coûts de fonctionnement de déplacement de ce stand national, le service communication a doté les 9 délégations régionales d'un mini-stand léger, facile à monter, permettant aux régions de répondre à toutes les sollicitations régionales avec efficacité.

Manifestations événementielles : la fête de la pêche et de l'eau

Initiée en 1987 et pilotée par le CSP, la fête de la pêche et de l'eau est destinée à restaurer l'image de la pêche et à recruter de nouveaux adhérents. Cette manifestation rencontrant chaque année un succès grandissant, elle s'est progressivement affirmée comme un événement stratégique pour sensibiliser le grand public, et plus particulièrement les jeunes, à la pêche et à la protection des milieux aquatiques. En 2002, 615 associations de pêche réparties dans 82 départements se sont investies. En 2003, on compte sur la présence de plus de 800 associations de pêche pour faire de ce week-end une grande fête de la pêche et de l'eau.

En 2003, au cours du premier week-end de juin, sur les 800 manifestations, plus de 100.000 documents pédagogiques seront distribués aux enfants présents à une fête de la pêche et de l'eau.

Cette grande manifestation nationale attire chaque année plus de 60.000 enfants et plus de 50.000 adultes.

Manifestations thématiques auxquelles le CSP participe

Il s'agit :

- du festival de l'eau du Massif Central ;
- du festival du film animalier d'Albert ;
- du festival de l'eau de différents départements ;
- du championnat du monde de pêche au coup ;
- du championnat du monde de pêche à la mouche ;
- de la fête de l'Alose.

Pour toutes ces manifestations, le CSP utilise tous les outils de publication et également ses matériels d'exposition. Pour optimiser ce type d'action, les délégations régionales sont maintenant équipées elles aussi, ce qui permet de démultiplier la présence du CSP sur le territoire national.

Dans le cadre des manifestations ponctuelles, le service communication peut être amené à répondre aux demandes émanant du ministère de tutelle pour mettre en place des colloques internationaux, par exemple le pilotage du colloque sur le grand cormoran à Strasbourg en mars 2002, qui avait réuni 250 congressistes de 25 pays.

Productions audiovisuelles (8% du budget communication)

Jusqu'en 2000, le CSP était partenaire de l'émission audiovisuelle hebdomadaire *Destination Pêche*, produite sur France 3, et qui avait un impact important sur le grand public. France 3 a décidé d'arrêter cette production mais le CSP a continué de produire quelques émissions audiovisuelles d'ordre pédagogique.

Pour l'année 2003, le CSP étudie un contrat de partenariat avec la société de production «Beau comme une image». Cette société, en partenariat avec France 3, a proposé 7 séquences dans l'émission *La route de l'eau*, qui s'inscrit parfaitement dans une politique de protection des milieux aquatiques.

Ces productions audiovisuelles permettent de toucher un large public et de mieux faire connaître les problématiques des milieux aquatiques. Elles permettent de mettre en valeur des programmes scientifiques plus particuliers, en participant aux plateaux télévisés qui y sont inclus.

Opérations médiatiques (5 % du budget communication)

Le CSP est de plus en plus sollicité par les médias, et répond au coup par coup à des interviews sur tous les supports : radio, télévision, chaînes câblées comme Seasons. Ceci implique une mobilisation à la demande des équipes, des dossiers de presse à thème, de la documentation diverse et adaptée. Il participe activement à la conférence de presse annuelle de l'ouverture de la truite.

Source : Conseil supérieur de la pêche

La mesure des résultats obtenus par cette politique de communication est extrêmement délicate.

La direction générale du CSP le reconnaît d'ailleurs elle-même : *« mesurer l'efficacité de la mise en oeuvre d'une politique de communication n'est pas chose aisée d'autant plus que le CSP n'a pas les moyens d'utiliser des outils de médiamétrie ».*

Les « éléments concrets » qu'elle présente sont en réalité très peu « concrets », car trop généraux et ne donnant quasiment aucune information mesurable quant à l'impact des outils utilisés :

« Le CSP est aujourd'hui de plus en plus sollicité par la presse écrite et audiovisuelle dès qu'elle doit traiter un sujet relevant du domaine des milieux aquatiques. Il est pour les médias l'établissement ressource sur tous ces sujets. [...]

« Le CSP participe également à des voyages ou des conférences de presse en partenariat avec différents partenaires institutionnels ou privés :

Lyonnaise des Eaux France, Voies navigables de France, Editions Gallimard, Union nationale des pêcheurs, ministère, sociétés de production de films.

« Le site Internet est, en plus d'un excellent outil de communication, un moyen de mesurer aussi l'efficacité. On dénombre 800 visiteurs du site par semaine¹. C'est l'occasion pour les internautes de poser des questions surtout dans le domaine juridique, principalement sur la réglementation de la pêche, mais aussi de s'informer sur les différents concours proposés par l'établissement ou sur les publications diffusées par le CSP ».

¹ *Le site Internet du CSP n'est cependant pas traduit en anglais, ce qui pose un problème pour un établissement se percevant comme un référent au niveau national.*

PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

- **Des mesures d'urgence pour régler la situation budgétaire du CSP**

1. Assainir les finances du Conseil supérieur de la pêche, indispensable préalable à toute réforme

2. Mettre un terme à l'accroissement de ses effectifs, voire les réduire mais stabiliser leur affectation afin d'éviter la forte rotation des agents et les vacances de postes

3. Engager une réforme de la taxe piscicole afin de la rendre conforme aux normes constitutionnelles

4. Mettre en oeuvre une programmation des activités du CSP reposant sur un véritable contrôle de gestion, conformément à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ce qui aurait pour avantage de mieux contrôler l'activité et responsabiliser les agents

5. Développer des partenariats, notamment avec les DIREN et les agences de l'eau, qui ont des missions similaires, en vue notamment de mutualiser leurs moyens pour réduire les charges de structure

6. Réduire le parc automobile du CSP, en améliorer le suivi de la gestion et l'adapter à l'évolution de ses missions

7. Mener une réflexion approfondie préalablement à une éventuelle transformation du CSP en une agence des milieux aquatiques, notamment dans le but d'en assurer avec précision les conséquences financières

- **Des réformes de l'architecture du CSP**

8. Garder les missions générales du CSP tout en réduisant le nombre de membres de son conseil d'administration et en l'élargissant à d'autres acteurs (agences de l'eau notamment)

9. Transformer les missions des délégations régionales pour en faire de véritables centres de ressources et d'expertise, en les rapprochant soit des agences de l'eau soit des DIREN, et en supprimant leurs responsabilités de gestion des brigades départementales

10. Placer les brigades départementales sous l'autorité du préfet, *via* les DDAF, afin d'éviter les « doublons » et pour que les MISE ne soient plus une juxtaposition de services

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée du mercredi 4 juin 2003, la commission, présidée par **M. Jean Arthuis, président**, a entendu une communication de **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable**, sur le Conseil supérieur de la pêche.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a rappelé que les débats budgétaires de l'automne 2002, tant sur les crédits de l'écologie et du développement durable que sur le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), l'avaient amené à effectuer un contrôle du Conseil supérieur de la pêche (CSP), en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Le CSP était en effet confronté à de graves difficultés budgétaires qui obligeaient le ministère et le FNSE à lui verser des subventions de fonctionnement croissantes afin d'assurer son équilibre financier.

Il a d'abord abordé les missions du CSP et leur évolution récente, qui n'était du reste pas sans conséquences sur la situation budgétaire du Conseil. Il a rappelé que le Conseil supérieur de la pêche avait été créé par une loi de juillet 1941, l'époque étant évidemment très liée aux caractéristiques corporatistes du CSP et que, pendant des décennies, les associations et fédérations de pêche avaient joué un rôle primordial au sein du Conseil, qui était en quelque sorte leur « créature ». Une relation de type paternaliste entre les présidents des fédérations et les gardes-pêche s'était établie, la rémunération de ces derniers, qui étaient des agents contractuels, comme l'attribution d'éventuels avantages matériels, dépendant de la plus ou moins grande générosité des présidents de fédérations. Il a indiqué que cette situation avait donné lieu à des pratiques occultes plus ou moins conformes à la légalité, mais que le CSP s'était désintéressé de ces questions, son rôle consistant essentiellement à utiliser le produit de la taxe piscicole et à gérer les gardes-pêche.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a expliqué que la loi sur l'eau de 1992 avait constitué une première évolution pour le CSP. L'augmentation de ses missions de police administrative avait conduit les agents à exercer davantage de tâches de nature administrative, tandis que l'Etat avait confié au CSP la police et l'étude de la connaissance des milieux aquatiques. Les fédérations de pêche s'étaient alors trouvées dans l'incapacité d'assumer ces missions nouvelles, au moment même où les syndicats de gardes-pêche contestaient leur pouvoir, le gouvernement de l'époque ayant pris à leur égard des engagements de titularisation dans la fonction publique.

Il a précisé que l'arrêté du 15 décembre 1998, qui a réorganisé les services de garderie du CSP, avait été l'occasion d'une seconde profonde évolution pour l'établissement. Cet arrêté mettait en effet à la charge directe du CSP les dépenses de personnel, d'équipement et de fonctionnement des brigades départementales, jusqu'alors supportées par les fédérations de pêche, mais maintenait le principe de mise à disposition des présidents de fédération, des techniciens et gardes-pêche, dans le cadre d'une brigade départementale, et contraignait les fédérations à mettre à la disposition des brigades les locaux nécessaires à l'exercice de leurs missions. Au total, le CSP était donc affecté, à la fois par une évolution de ses missions, et par de profondes transformations de son fonctionnement.

Il a néanmoins constaté que les missions du CSP demeuraient définies de façon ambiguë. D'une part, les dispositions législatives le concernant étaient inscrites au code de l'environnement, alors que les dispositions réglementaires se trouvaient dans le code rural, cette dispersion étant préjudiciable à la lisibilité des missions du CSP. D'autre part, si celui-ci avait été chargé de la valorisation et de la préservation du milieu piscicole, il n'a pu remplir cette mission que grâce à la mise à disposition de ses agents aux fédérations de pêche. La Cour des comptes avait d'ailleurs noté que « le Conseil supérieur de la pêche est au sommet d'une pyramide qu'il ne maîtrise pas et dont, à la base, il est même tributaire ». De surcroît, les textes en vigueur ne permettaient pas d'appréhender l'ensemble des missions assurées par le CSP : outre sa mission traditionnelle de police de la pêche, le CSP était en effet en charge de la conduite de travaux à caractère scientifique et de l'assistance technique aux fédérations de pêche, cette dernière mission occupant une place croissante parmi les activités du Conseil, au détriment de la police de la pêche, mission régaliennne du CSP.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a également pu constater que le CSP souffrait d'un positionnement délicat. Entretenant une « culture de l'isolement », le CSP éprouvait encore des difficultés à nouer des relations institutionnelles avec ses partenaires « naturels » qui intervenaient dans le domaine de la politique de l'eau, notamment les directions régionales de l'environnement (DIREN) ou les agences de l'eau, alors qu'un rapprochement avec ces administrations permettrait de réaliser des économies de fonctionnement. L'exemple le plus marquant concernait toutefois l'exercice de la police de l'eau. En effet, l'organisation de ce service en France laissait apparaître à la fois un enchevêtrement de compétences et un empilement des structures, source d'illisibilité et de dépenses superflues. Le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement, de février 2003, avait d'ailleurs confirmé ce fait : un cours d'eau faisait ainsi intervenir, au titre de la police de l'eau et de la pêche, les services d'au moins six ministères. Au total, en 2001, 833 emplois équivalents temps plein (ETP) étaient affectés à des missions de police de l'eau, tandis que 660 emplois du CSP assuraient des missions de police de la pêche.

Il a noté que le ministère, pour tenir compte de l'évolution des missions du CSP, envisageait de le transformer en une agence des milieux aquatiques, qui deviendrait l'expert des écosystèmes aquatiques auprès de l'administration. Présentant son point de vue personnel, il a estimé que la résolution des problèmes budgétaires du CSP constituait, en soi, un objectif ambitieux et pas encore atteint, et que, selon lui, la première tâche à laquelle le gouvernement devait « s'atteler » était donc l'assainissement de sa situation financière. Il s'est en outre interrogé sur les conséquences que l'éventuelle transformation du CSP en une future agence des milieux aquatiques ne manquerait pas d'entraîner : les mêmes causes ayant souvent les mêmes effets, cette transformation pourrait aboutir à un nouvel accroissement non maîtrisé des dépenses.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite examiné la situation financière du Conseil supérieur de la pêche, qui était extrêmement délicate. Pendant de trop nombreuses années, le CSP avait été géré de façon insuffisamment rigoureuse. La gestion passée avait, en effet, été marquée par de nombreuses anomalies et irrégularités : taxe sur les salaires jamais acquittée, frais de déplacement dont la réalité était impossible à vérifier, faute de pièces justificatives, ce qui avait donné lieu à des abus dénoncés par la Cour des comptes, absence d'un véritable schéma directeur informatique, sans parler des « fâcheux errements » auxquels avait succombé l'ancien directeur administratif et financier (multiplication des frais de déplacement fictifs ou recrutements de complaisance...). De surcroît, les prévisions budgétaires étaient systématiquement faussées : les recettes, en particulier le montant de la taxe piscicole, étaient surestimées, tandis que certains postes de dépenses étaient volontairement sous-évalués. Le budget du CSP revêtait donc un caractère peu fiable et en grande partie insincère. Il a toutefois pu noter que des efforts avaient été entrepris afin de donner davantage de crédibilité aux prévisions budgétaires, comme le montrait la diminution des écarts entre les prévisions et l'exécution des recettes comme des dépenses.

Il a néanmoins souligné que les perspectives financières du CSP restaient inquiétantes, ces problèmes tenant à la concomitance d'une augmentation pérenne de ses charges et d'une diminution durable de ses ressources. Le CSP avait vu ses dépenses considérablement augmenter depuis 1998 : ses dépenses exécutées étaient ainsi passées de 41,05 millions d'euros en 1998 à 54,03 millions d'euros en 2002, en hausse de 31,6 % sur cinq ans. Il a fait remarquer que si, à première vue, les prévisions de dépenses avaient toujours été supérieures aux dépenses constatées, le rythme de progression des dépenses exécutées avait, lui, été systématiquement sous-évalué. Ainsi, entre 1998 et 2002, le total des dépenses du CSP avait augmenté de 22,5 % en prenant en compte les dépenses votées, alors que les dépenses exécutées avaient, sur la même période, progressé de 31,6 %. Il a mis en évidence la forte augmentation des dépenses de fonctionnement, notamment celle des charges de personnel, qui s'étaient accrues de près de 30 % sur la période, mais aussi celle des charges annexes de fonctionnement, qui avaient fait plus

que doubler et avaient progressé de 109,7 %. En revanche, les dépenses d'investissement avaient diminué de plus de 21 % en 5 ans.

Il a indiqué que l'absence de maîtrise des charges de personnels était frappante, et s'expliquait, en partie, par la fonctionnarisation des agents du CSP. Les dépenses de personnel étaient ainsi passées de 26,56 millions d'euros en 1998 à 34,50 millions d'euros en 2002, soit une progression de près de 30 % en 5 ans. Par ailleurs, 40,15 millions d'euros étaient inscrits au budget voté 2003 à ce titre, ce qui portait à plus de 51 % l'augmentation des charges de personnel au cours des six derniers exercices. Cette situation résultait d'importantes créations d'emplois : les effectifs du CSP étaient en effet passés de 780 emplois budgétaires en 1998 à 862 en 2003, soit une progression de 10,5 % en six ans, alors que le nombre des pêcheurs reculait de plus de 10 % : le CSP avait donc vu ses effectifs croître, quand le nombre des pêcheurs diminuait.

Il a également noté l'importance des vacances de postes, qui représentaient 88 des 862 emplois budgétaires du CSP en 2003, soit un taux de vacance de postes supérieur à 10 %, qui atteignait même plus de 15 % dans les délégations régionales. Les vacances de postes étant récurrentes au Conseil supérieur de la pêche, il s'est interrogé sur la nécessité, pour celui-ci, de disposer d'effectifs budgétaires dont une part n'était de toute façon quasiment jamais pourvue. Il a estimé qu'une réflexion sur le dimensionnement des effectifs du CSP était nécessaire, notamment afin de réduire ses dépenses et de retrouver l'équilibre budgétaire. Il semblait pourtant que ce ne soit pas la voie que s'appropriait à emprunter la nouvelle directrice générale de l'établissement, qui avait indiqué qu'elle ne supprimerait pas d'emplois, leur nombre allant au contraire progresser de 12 unités en 2004, passant à 874 emplois budgétaires. Enfin, il a souligné que la mise en oeuvre des 35 heures au sein du CSP avait eu des conséquences parfois très délicates sur le terrain, ayant notamment désorganisé les petites brigades.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite analysé l'évolution des recettes du CSP. Il a indiqué que le nombre de redevables de la taxe piscicole ne cessait de diminuer, le nombre de pêcheurs étant revenu de 2,26 millions en 1993 à 1,84 million en 2001, soit un recul de plus de 18 % en moins de dix ans. La conséquence logique de cette évolution, qui semblait désormais structurelle, était la diminution du produit de la taxe piscicole et, par conséquent, la profonde modification de la structure des recettes du CSP. Jusqu'en 1998, la taxe piscicole, dont les dispositions présentaient, du reste, un caractère très probablement anticonstitutionnel, avait constitué la ressource financière principale, voire unique du CSP. Or, entre 1998 et 2002, le produit exécuté de la taxe piscicole était revenu de 35,19 millions d'euros à 34,62 millions d'euros, soit une diminution de 1,6 % en 5 ans. Sur la même période, la part du produit de la taxe piscicole dans l'ensemble des recettes du CSP était ainsi revenue de 85,9 % en 1998 à 66,8 % en 2002, et devrait continuer de diminuer.

Il a noté que, dans le même temps, la part des subventions publiques, qu'il s'agisse de la subvention supportée par le budget du ministère ou de celle provenant du FNSE, ne cessait de s'accroître dans le budget de l'établissement. Si elles ne représentaient que 5,5 % des recettes du CSP en 1998, à 2,25 millions d'euros, leur montant en représentait 27,2 % en 2002, à 14,12 millions d'euros, et devrait même atteindre 37 % selon le budget voté 2003. Plus de dépenses et moins de recettes se traduisaient donc mécaniquement par un solde déficitaire. Entre 1998 et 2002, les résultats annuels cumulés laissaient ainsi apparaître un déficit global de 1,68 million d'euros. Cette situation avait amené le CSP à réduire son fonds de roulement, dont le montant était revenu de 13,38 millions d'euros au 31 décembre 1998 à 11,72 millions d'euros au 31 décembre 2002, en baisse de 12,4 %. Depuis 2000, le fonds de roulement correspondait à un nombre de jours de fonctionnement régulièrement décroissant, revenant de 116 jours en 2000 à 84 jours en 2003, à tel point que l'Inspection générale de l'environnement avait pu noter que, à la mi-2002, l'établissement, faute de mesures d'urgence, « était virtuellement en cessation de paiement ».

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite examiné les modalités d'organisation et de « gouvernance » du Conseil supérieur de la pêche. Il s'est dit « frappé » par l'indéniable manque d'autorité qui, jusque très récemment, avait caractérisé le CSP. La tutelle ministérielle, exercée par la direction de l'eau, avait été pour le moins « éthérée » et n'avait pas réagi aux prévisions budgétaires manifestement fictives. Quant aux organes de direction de l'établissement, ils avaient montré un « manque de leadership » peu compréhensible. Le conseil d'administration, dont la composition était pléthorique, s'était volontairement très peu impliqué dans le contrôle de la gestion du CSP, se contentant de jouer un rôle de représentation symbolique. Ainsi, son président n'était pas intervenu pour mettre en évidence le caractère peu crédible des prévisions budgétaires présentées au conseil d'administration, et n'avait pas non plus dénoncé les irrégularités, pourtant nombreuses, de l'ancien directeur administratif et financier. La direction générale, quant à elle, avait souffert d'un déficit d'autorité à l'égard des services et des personnels de l'établissement.

Il a considéré que les délégués régionaux n'étaient pas considérés, et ne se considéraient pas eux-mêmes, comme les supérieurs hiérarchiques des gardes-pêche, ces derniers se situant le plus souvent en dehors de toute hiérarchie, et que ces habitudes avaient indéniablement laissé des traces. Ainsi, lors de l'un de ses déplacements, il avait été frappé par l'importance de l'absentéisme apparent qu'il avait pu constater en visitant les locaux.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a enfin estimé essentiel le rôle du CSP, et a insisté sur le fait qu'il n'entendait pas proposer sa fusion avec un autre établissement public, encore moins sa disparition. Il lui a néanmoins semblé que l'évaluation de ses activités demeurait largement perfectible. Certes, depuis le rapport d'activité 2001, la présentation des

indicateurs d'activités et de résultats s'était améliorée : un contrat d'objectifs, adopté en mai 2001, fixait ainsi un certain nombre d'orientations retenues pour la programmation interne des activités du CSP. Toutefois, en dépit de l'amélioration de la conception de ces indicateurs, les résultats eux-mêmes se révélaient décevants et témoignaient d'une efficacité très relative des services du CSP. Le rapporteur spécial a indiqué qu'il lui paraissait indispensable de mettre en place un véritable contrôle de gestion au sein du CSP pour que celui-ci puisse disposer de meilleurs outils de pilotage et répondre aux exigences posées par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa communication, et a invité les rapporteurs spéciaux de la commission des finances à multiplier les contrôles budgétaires. Il a également souhaité que ce rapport soit largement diffusé et a voulu savoir si les missions du Conseil supérieur de la pêche devaient nécessairement être exercées par cet établissement public et si une décentralisation n'était pas possible.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a noté que le Conseil supérieur de la pêche présentait la caractéristique de mêler « autogestion et centralisme ». Concernant les irrégularités constatées dans la gestion passée, il s'est interrogé sur la possibilité de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière. Il s'est ensuite enquis des enjeux budgétaires de l'établissement et a voulu savoir si les propositions du rapporteur spécial faisaient l'objet de débats internes au CSP. Enfin, il s'est interrogé sur la possibilité de mettre en place des indicateurs de performance pertinents au sein de cet établissement public.

M. Michel Moreigne a noté que les problèmes financiers du CSP provenaient également d'un conflit de pouvoir entre les fédérations de pêche et les garderies, et a ajouté que les premières n'étaient pourtant pas démunies sur le plan financier. Il s'est interrogé sur la possibilité de décentraliser les missions du CSP aux conseils généraux.

M. Joël Bourdin a considéré que les débats en cours sur la décentralisation devaient s'accompagner d'une réflexion sur la déconcentration en raison de la nécessité de rendre plus claires les missions des préfets.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que le non-paiement de la taxe sur les salaires par le CSP aurait constitué un motif de saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière, mais que ce fait était aujourd'hui prescrit. Il a précisé que les dépenses du CSP s'établissaient à 54,03 millions d'euros en 2002, en hausse de 31,6 % au cours des cinq derniers exercices, ses recettes ayant quant à elles augmenté de 25,8 %, à 51,87 millions d'euros. Il a indiqué que le ministère avait donné au CSP pour objectif de réaliser des économies d'un montant de huit millions d'euros, mais a considéré cet objectif comme

extrêmement difficile à atteindre. Il a souligné que, suite aux modifications résultant de l'arrêté du 15 décembre 1998, les fédérations de pêche avaient réalisé une économie globale de 1,68 million d'euros, qu'il convenait toutefois de rapprocher de la subvention publique de 20 millions d'euros versée au CSP. S'agissant de la taxe piscicole, il ne s'est pas déclaré hostile à une réforme de son assiette, à condition qu'elle soit réalisée dans un but d'équité et que son produit global reste stable. Il a estimé que la décentralisation ne devait pas se traduire uniquement par des transferts d'activité, mais également par des transferts de personnels, seule solution pour réduire les effectifs de l'Etat. Il a également insisté sur la nécessité de mutualiser les moyens, par exemple immobiliers, afin de réaliser des économies d'échelle. A cet égard, il a jugé que les missions inter-services de l'eau (MISE) constituaient une solution de coordination de différents services, mais qu'elles n'entraînaient aucune réduction de coûts de fonctionnement. Il a considéré que le CSP devait poursuivre trois objectifs majeurs : le retour rapide à l'équilibre financier, l'amélioration de la qualité générale des eaux et l'amélioration du service rendu aux pêcheurs. Il a en effet indiqué que les fédérations de pêche, en raison des carences du CSP, en venaient parfois à recruter leurs propres gardes. Enfin, il a souligné que si la rationalisation de l'exercice de la police de l'eau était un objectif à atteindre, la suppression du CSP aurait des effets néfastes car elle constituerait un obstacle à la conduite d'une nécessaire réforme d'ensemble.

Puis la commission a donné acte au rapporteur spécial des conclusions de sa communication et a décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

Annexe n° 1 : Personnes auditionnées ou rencontrées lors de déplacements par le rapporteur

ANNEXE N° 1

Personnes auditionnées ou rencontrées lors de déplacements par le rapporteur

M. Gilbert Simon, ancien directeur général du Conseil supérieur de la pêche

M. Jean-François Gloumeau, délégué régional du Conseil supérieur de la pêche à Poitiers

M. Pascal Berteaud, directeur de l'eau au ministère de l'écologie et du développement durable

M. Michel Holl, délégué régional du Conseil supérieur de la pêche à Compiègne

M. Camille Solelhac, président de l'Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique

M. André Grammont, président du conseil d'administration, et **Mme Nicole Blanc**, directrice générale du Conseil supérieur de la pêche

Le Conseil supérieur de la pêche (CSP) est progressivement devenu une agence spécialisée dans la connaissance des milieux aquatiques, voyant ainsi ses missions considérablement élargies mais s'éloignant peu à peu des fédérations de pêche.

Le présent rapport d'information examine la situation budgétaire du CSP, préoccupante en raison de la concomitance d'une augmentation pérenne des charges (+ 31,6 % depuis 1998), due notamment à une augmentation des effectifs de 10,5 % en six ans, et d'une diminution durable des ressources, en particulier du produit de la taxe piscicole. Cette situation conduit l'Etat à accorder des subventions croissantes au CSP : la part des subventions publiques au sein des recettes de l'établissement est ainsi passée de 5,5 % en 1998 à 37 % en 2003.

Il met également en évidence le manque d'autorité qui a longtemps caractérisé la gestion de cet établissement public, et qui a notamment conduit à des dysfonctionnements déjà relevés par la Cour des comptes, tant en matière de gestion financière qu'en ce qui concerne la présence des gardes sur le terrain.

Enfin, il formule un certain nombre de propositions, afin de régler la situation budgétaire difficile du CSP, mais aussi de réformer l'architecture d'ensemble de l'établissement : en particulier, recentrer le CSP sur ses missions de concertation et de définition d'une politique générale de l'eau et renforcer les pouvoirs de son conseil d'administration, placer les brigades départementales sous l'autorité du préfet, *via* les DDAF, délester les délégations régionales de leurs missions d'unités budgétaires de base.