Gestion du cheptel piscicole et surveillance des milieux aquatiques

Alexandre Brun, Jean-Michel Pinet

Institut national agronomique Paris-Grignon, UMR 210, 16 rue Claude-Bernard, 75231 Paris cedex 05 abrun@inapg.fr pinet@inapg.fr

Durant les deux dernières décennies, les pouvoirs publics ont peu à peu élargi le champ des activités confiées au Conseil supérieur de la pêche (CSP) et aux collectivités piscicoles, c'est-à-dire les associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques (AAPPMA) et leurs fédérations départementales. Ces organisations qui, pour différentes raisons, réclamaient davantage de missions lors de la préparation de la loi relative à la pêche de 1984 ont donc été entendues par le législateur. Elles doivent désormais gérer le cheptel piscicole et promouvoir l'activité halieutique, mais aussi entretenir et protéger les milieux aquatiques. Cela leur confère théoriquement un rôle de premier plan dans l'application de la politique de l'eau.

Cependant, la diversification de leurs missions a entraîné une augmentation de leurs charges, alors que leurs ressources financières - qui correspondent aux droits de pêche qu'acquittent les pêcheurs¹ en eaux libres² - sont en nette diminution. Ainsi, en 2003, les salaires des personnels du CSP absorbent la quasi-totalité des recettes de l'établissement. Et c'est le gouvernement qui rétablit l'équilibre du budget (en fournissant 20 millions d'euros). La situation des fédérations de pêche est également préoccupante car celles-ci sont engagées, conformément aux textes, dans divers plans de gestion. Or, la mise en œuvre de ces plans les a obligées à embaucher des techniciens dont les emplois sont aujourd'hui menacés. Dans ces conditions, l'entretien, l'étude et, surtout, la surveillance des milieux aquatiques pourraient ne plus être correctement assurés dans les prochaines années. Cela pose un problème majeur au gouvernement, au moment où celui-ci cherche à réformer la politique de l'eau et à réorganiser les polices spéciales de l'environnement (eau, pêche, chasse, installations classées, protection de la nature).

Pour pallier cette situation, plusieurs solutions semblent se dessiner aux yeux des pouvoirs publics. La première consiste à augmenter le nombre de pêcheurs qui acquittent la taxe piscicole et la cotisation statutaire de manière à pérenniser le système de gestion actuel. Mais les efforts déployés jusqu'à présent en ce sens n'ont guère eu d'effet. La seconde solution est d'augmenter le prix des droits de pêche en eaux libres, mais au risque d'accélérer l'érosion des effectifs. Une autre solution serait de recentrer les missions qui incombent aux acteurs de la pêche autour de l'activité halieutique ellemême, en espérant que leurs recettes futures leur permettront de s'autofinancer au moins sur ce plan. Reste qu'en adoptant cette option, les pouvoirs publics devront trouver un moyen de financer un nouveau dispositif chargé de la surveillance des milieux aquatiques.

 $^{^{1}}$ La taxe piscicole revient au CSP et la cotisation statutaire au milieu associatif de la pêche.

² Voir encadré 1.

Cet article s'inscrit dans le champ de l'analyse des politiques environnementales. Il repose sur l'étude approfondie de l'organisation territoriale et de l'évolution socioéconomique de la pêche fluviale. Il s'appuie également sur des travaux de recherche réalisés dans le cadre d'une thèse de géographie concernant les causes de la faiblesse des politiques de l'eau.

Après avoir présenté la nature juridique et les missions des principaux acteurs de la pêche en France, nous nous interrogerons sur les raisons de la baisse des effectifs des pêcheurs en eaux libres. Nous présenterons ensuite les pistes qui

Encadré 1

La pêche pratiquée en eau douce (en amont de la limite de salure des eaux) est soumise aux lois et règlements la régissant lorsqu'elle est exercée dans les eaux « libres », c'est-à-dire dans les cours et les plans d'eau en communication avec le réseau hydrographique, qu'ils relèvent du domaine public fluvial (cours d'eau domaniaux) ou non (cours d'eau non domaniaux appelés aussi « domaine privé »). A l'inverse, les « eaux closes » sont les plans d'eau (sans aucune communication avec les eaux libres ou dont la communication ne permet pas la vie piscicole) qui échappent à la réglementation de la pêche, sauf si le propriétaire ou le gestionnaire d'un plan d'eau demande expressément au préfet l'assujettissement dudit plan d'eau à la police de la pêche en eau douce.

s'offrent aux pouvoirs publics, notamment au sujet de la surveillance des milieux aquatiques, en insistant sur la difficulté d'obtenir les données permettant de réaliser un diagnostic complet de la situation.

La pêche de loisir : principaux acteurs et organisation

La pêche fluviale concerne trois types de pêcheurs : les professionnels aux engins et filets (800 individus environ), les amateurs aux engins et filets (au nombre de 8 000) et les pêcheurs de loisir (1,5 à 3,5 millions de personnes selon les sources, dont 1,4 million de licenciés). La pêche de loisir, de loin la plus importante sur le plan économique, est une activité surtout masculine (femmes : 3,9%) et individuelle (seul : 51,7%, avec un ami : 34,4%, en famille : 19,8%) pratiquée toute l'année (la pratique croît cependant à l'approche des « grandes vacances »). L'organisation de la pêche de loisir repose sur un « trépied » comprenant le milieu associatif de la pêche, le Conseil supérieur de la pêche (CSP) et l'Administration, lesquels ont en charge un réseau piscicole constitué de 250 000 km de fleuves, rivières, ruisseaux et canaux, et de 50 000 ha de lacs d'une grande richesse (75 espèces de poissons et crustacées).

Il existe 4 167 associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, réunies au sein de 93 fédérations départementales³. Les bénévoles participent à la surveillance et à l'entretien des milieux aquatiques au sein des AAPPMA. Celles-ci ont surtout pour but d'exploiter les droits de pêche qu'elles détiennent et d'effectuer des opération de gestion piscicole (art. L. 434-3 du Code de l'environnement - CE). Les fédérations ont le statut d'utilité publique. Elles sont principalement chargées de mettre en valeur et de surveiller le domaine piscicole départemental. Pour ce faire, elles emploient des gardes particuliers en charge de la police de la pêche (3 à 6 environ par département, sauf exception). Elles coordonnent également les actions des AAPPMA et mènent des actions d'information en matière de protection des milieux aquatiques. Elles peuvent en outre être chargées de toute autre mission d'intérêt général en rapport avec leurs activités (art. L. 434-4 du CE). L'Union nationale pour la pêche en France - à laquelle adhèrent la grande majorité des fédérations - constitue un groupe de pression auprès des élus locaux et des pouvoirs publics. Ses membres siègent dans de multiples instances telles que le comité national de l'eau, où ils défendent, par exemple, la mise en œuvre des plans de restauration des poissons migrateurs.

 $^{^3}$ II existe également 7 unions régionales correspondant aux grands bassins hydrographiques.

La loi du 12 juillet 1941 avait créé le Comité des fédérations départementales de pêche et de pisciculture, chargé de la collecte et de l'utilisation du produit de la taxe piscicole. Le CSP a remplacé cet organisme en 1948. Il a été transformé en établissement public à caractère administratif par la loi du 23 mars 1957. L'organisation et les missions du CSP ont été confirmées par la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles et le décret n° 85-1398 du 27 décembre 1985. Le CSP

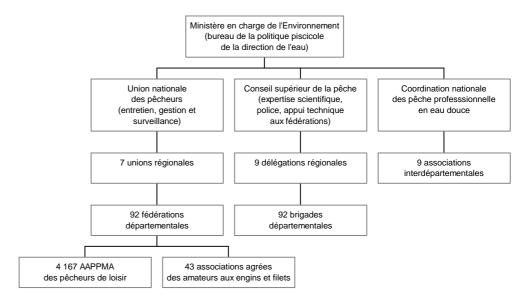


Figure 1. Organisation de la pêche en France (Brun, 1999).

utilise les fonds dont il dispose pour la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole. C'est un organisme consultatif auprès du ministre en charge de la pêche en eau douce (art. L. 434-1 du CE) qui emploie 847 personnes (pour moitié des agents de « terrain ») et comprend 92 brigades départementales réparties en 9 délégations régionales (CSP, 2003). « 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'État » (Adnot, 2003). Jusqu'à cette date, les vrais chefs des gardes-pêche du CSP étaient les présidents des fédérations de pêche. Cette situation a longtemps jeté le discrédit sur le CSP par rapport à d'autres organismes publics qui, dans d'autres domaines, paraissaient plus indépendants. Le renforcement du droit de l'eau et le développement des contrats environnementaux ont contribué à élargir le champ de ses missions, de telle sorte que les charges confiées au CSP dépassent celles fixées par la loi de 1984.

L'administration, enfin, joue un rôle en définissant les objectifs de la politique de la pêche et en rappelant aux usagers les exigences du législateur. Elle est notamment représentée par le bureau des politiques piscicoles et de l'organisation de la pêche du ministère en charge de l'environnement. Il lui revient d'arbitrer en cas de conflits au sujet de l'attribution des lots de pêche ou de l'autorisation d'utiliser telle ou telle technique de pêche. La nature des interventions de l'administration et les moyens financiers dont elle dispose nous incite à ne pas surestimer son rôle.

La pêche de loisir : une activité en déclin ?

Le seul indicateur sur les effectifs de pêcheurs est le nombre de pratiquants ayant acquitté la taxe piscicole⁴. Cet indicateur est restrictif puisqu'il concerne uniquement les eaux libres. Il fait abstraction

⁴ La population concernée est composée des personnes qui acquittent la taxe piscicole (ou qui en sont exonérées) et adhèrent obligatoirement à une AAPPMA. Celle-ci loue le droit de pêche de l'État sur le domaine public et/ou le loue aux riverains - propriétaires du droit de pêche - des cours d'eau non domaniaux.

du nombre de pêcheurs pratiquant dans les eaux closes (estimé à 800 000) et des pêcheurs en situation illégale. On ignore aussi le nombre de personnes qui pêchent en eaux closes et qui ont, en même temps, acquitté la taxe piscicole.

En 2001, le nombre de taxes piscicoles acquittées est presque égal à celui de 1948. À cette date, le « réservoir » de pêcheurs potentiels (les individus de 6 à 84 ans) était pourtant plus faible. De 1942 à 2001, on observe deux grandes périodes : une croissance de 1953 à 1964-1966 du nombre de taxes et une décroissance de 1967 à 2001 avec une perte de plus d'un million. Le nombre des pêcheurs a été divisé par deux depuis le milieu des années 1960. Depuis 1996, on observe une baisse continue et importante du nombre de pêcheurs. Au total, sur la base de l'effectif de 1995, la baisse est de 378 331 pêcheurs (20,95%) selon le CSP (2003). Chaque année, depuis cinq ans, la baisse du nombre de pêcheurs au plan national oscille entre - 2,19% (2002) et - 5,91% (2000). On ne compte plus que 1 427 277 taxes piscicoles en 2002.

Les pêcheurs sont inégalement répartis sur le territoire. En 2001, cinq départements comptent plus de 30 000 pêcheurs. Il s'agit du Nord $(44\ 305),$ de la Saône-et-Loire Haute-Garonne (32525),de la $(31\ 089),$ du Maine-et-Loire (30 920) et de la Gironde (30 768). La Réunion (264), le territoire de (2 579), le Belfort Val-d'Oise (5 184) et les Yvelines (5 566) totalisent moins de 15 000 pêcheurs, deux fois moins qu'un département à fort effectif. Par ailleurs, le recrutement varie d'un département à l'autre. Par exemple, le département de Saône-et-Loire compte 52% de pêcheurs de plus que le département voisin de l'Ain, alors que ces deux départements ont

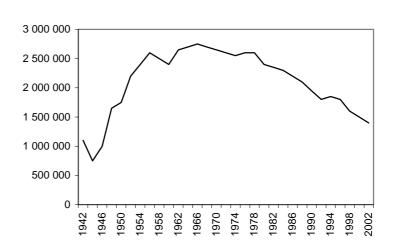


Figure 2. Évolution des taxes acquittées par les pêcheurs aux lignes de 1942 à 2002 (Source : CSP)

une population presque égale (soit plus 500 000 habitants en 1999) et un réseau hydrographique comparable.

Cependant, même les départements ayant un effectif fort comme celui de Saône-et-Loire n'ont pas été à l'abri de la diminution générale du nombre de licenciés. Sur la période 1984-1994, on relève une baisse de l'effectif dans ces départements qui va de 15% à 30%, tandis que les départements ayant un effectif faible connaissaient dans le même temps une baisse de 5% à 15%. Les départements situés au sud de la Loire profitent naturellement du tourisme pêche durant les périodes spécifiques des vacances.

Les causes de la diminution des recettes des gestionnaires de la pêche

Plusieurs raisons expliquent la diminution du nombre des droits de pêche acquittés par les pêcheurs dans les eaux libres, à commencer par la pollution des eaux. Cette dernière est en effet presque toujours citée par les pêcheurs comme le principal obstacle à la pratique du loisir. Cela ne dissuade pourtant pas une partie d'entre eux de pêcher dans des zones polluées (sorties de rejets industriels et

d'égouts) parce qu'elles sont généralement poissonneuses. En fait, la pollution des eaux a une incidence sur la pratique, en particulier lorsqu'il y a mortalité piscicole. Mais cette raison n'explique pas à elle seule l'érosion des effectifs (Brun et Pinet, 1999).

Outre le prix du permis, la complexité de la réglementation constitue également une contrainte pour les pratiquants. Certaines règles propres, par exemple, aux AAPPMA de Franche-Comté ou de Normandie semblent davantage conçues pour dissuader les pêcheurs occasionnels que pour protéger la faune piscicole. À ce facteur s'ajoute celui de la difficulté d'accès aux cours d'eau, laquelle est accentuée depuis que les services de la navigation ont décidé de limiter l'accès en automobile au domaine public.

Selon des représentants de pêcheurs, la présence des « pilleurs de rivières » - parmi lesquels on trouve pêle-mêle le cormoran, le silure glane et les pêcheurs professionnels - découragerait aussi les pratiquants, au même titre que les épisodes hydroclimatiques exceptionnels (inondations en 2001, sécheresse en 2003)⁵.

De même, la généralisation des séjours plus courts et plus nombreux, qui caractérise l'évolution du tourisme des Français dans l'Hexagone depuis 1990, ainsi que le développement des loisirs tournés vers la nature (VTT, randonnée) n'ont profité ni à la pêche en eaux libres, ni à la chasse. Néanmoins, cette dernière tire mieux son épingle du jeu: - 46% de validations cynégétiques alors que dans le même temps, les taxes piscicoles diminuent de 62%. Ces deux loisirs avaient, en 2001, des effectifs de licenciés du même ordre de grandeur⁶.

Enfin, les structures qui offrent une pêche « à la carte » sans contraintes réglementaires en eaux closes se développent au détriment des eaux libres. Elles privent souvent les associations et le CSP de leur principale source de financement. À la manière des pourvoiries québécoises, les prestataires proposent aujourd'hui un large éventail de services allant de la location de barques ou de

VOUS SAVEZ QUE C'EST PÉCHER
DE HE PAS PAYER SA TAYE RISCIOLE?

guides à l'assurance de prendre « le poisson de sa vie ».

Les enjeux financiers sont relativement importants pour ces entreprises rurales. La pêche de loisir génère des retombées économiques estimées à 500 millions d'euros par an (Pinet, 1996) et elle emploie de 7 000 à 12 000 personnes. C'est peu par rapport à la chasse (23 000 emplois équivalents temps plein en 1990) mais dix fois plus que la pêche professionnelle en eau douce.

⁵ Plusieurs milliers de pêcheurs n'ont pas repris leur carte de pêche à la suite de la sécheresse de 1976 (Pinet, 1996).

⁶ Notons également que la chasse est, de loin, le loisir le plus pratiqué par les pêcheurs (22,4% selon une enquête réalisée en 1998).

Les conséquences de la diminution des ressources du CSP et des associations sont multiples

L'accumulation de facteurs défavorables à la pratique de la pêche en eau libre entraîne plusieurs problèmes qui concernent, d'une part, le CSP et, d'autre part, les structures associatives de la pêche.

S'agissant du CSP, la conséquence logique de la réduction des effectifs de pêcheurs licenciés est 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 », note le sénateur Philippe Adnot dans un rapport d'information (2003).

Il ajoute que, « dans le même temps, la part des subventions publiques [...], 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 [...]. Depuis 2000, le fonds de roulement du CSP 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 ».

Cependant, si mal gérés soient-ils⁷, les personnels du CSP ont une parfaite connaissance des milieux et sont les plus à même, parmi les représentants de l'ordre public, d'intervenir efficacement en cas de pollution. Selon Simon (2003), le CSP consacre environ 60% du temps global de ses agents aux missions de police, qui sont de plus en plus fouillées. Il y a le contrôle des cartes de pêche, mais il y a surtout une partie de plus en plus poussée qui concerne les procès-verbaux à caractère technique, par exemple, pour pollution⁸. Outre sa mission traditionnelle de police, 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 ses activités. Le contrat d'objectifs adopté en mai 2001⁹ par le conseil d'administration de l'établissement articule les actions du CSP autour de cinq thèmes : 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 et 5) promotion du loisir pêche. En réalité, le CSP correspond donc aujourd'hui davantage à une agence de surveillance des milieux qu'à un organisme exclusivement dédié à la gestion de la pêche comme son nom le laisse supposer. Reste qu'avec le même mode de financement, l'avenir du CSP est incertain, car la solution qui consisterait à réduire drastiquement les

⁷ Le rapporteur Adnot note en effet que « La gestion passée avait [...] 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 ».

⁸ Les gardes établissent environ 6 000 procès verbaux par an. Cela peut paraître faible (10 PV par garde) ; toutefois, ces PV sont établis aussi bien au titre de la police de la pêche qu'à celui de la police de l'eau.

⁹ Ce contrat est susceptible d'être renouvelé dans les prochains mois.

dépenses de fonctionnement aurait pour conséquence de réduire un peu plus encore la présence des représentants de l'État¹⁰ alors qu'ils sont déjà fort peu présents sur le terrain.

S'agissant des structures associatives, la diminution régulière du nombre de pêcheurs et, corrélativement, du produit des cotisations statutaires rendent la situation désormais préoccupante tant au niveau local que départemental. Au plan local, la pérennité de plusieurs dizaines d'AAPPMA n'est en effet pas assurée faute d'adhérents. D'ici peu, l'entretien des berges, par exemple, en pâtira. Au niveau départemental, les fédérations sont confrontées à une baisse constante de leurs recettes¹¹. De ce fait, les emplois de techniciens et de chargés d'études créés dans les années 1990 pour répondre aux exigences du législateur en matière d'aménagement et de gestion des milieux aquatiques sont parfois menacés, alors que ces emplois devaient renforcer la légitimité technique des collectivités piscicoles¹².

La mise en œuvre des schémas départementaux à vocation piscicole (SDVP), qui contribuent à l'amélioration de la surveillance, de l'exploitation, de la protection et de la gestion des milieux aquatiques, peut être retardée à cause d'une réduction des moyens. Or, ces schémas ont déjà mis beaucoup de temps à se mettre en place. Dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, par exemple, la première génération des schémas s'est étalée de 1985 à 1995. Même si des enquêtes que nous avons menées en 1999 montrent que ces documents ne sont pas pris en compte comme cela devrait être le cas, certains objectifs des SDVP se concrétisent néanmoins aujourd'hui, grâce aux fédérations de pêche, à travers l'élaboration des plans départementaux de gestion piscicole (dont certains étaient bien avancés fin 1999 dans le bassin de la Saône). L'élaboration de ces plans, la police de la pêche, la restauration des frayères ainsi que la participation aux contrats de rivière (1981) et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux - SAGE (1992) ont un coût élevé pour les fédérations. En somme, les dispositifs s'additionnent et chacun d'eux nécessite un suivi auquel participent les collectivités piscicoles (Brun et Pinet, 1999).

La situation financière exacte des collectivités piscicoles est cependant mal connue, car les données financières les concernant (théoriquement accessibles) sont éparses. La consultation de leurs bilans financiers annuels serait instructive¹³, mais elle est difficile à réaliser compte tenu du grand nombre de structures concernées. D'autres problèmes se posent au sujet des recettes et des dépenses des collectivités piscicoles :

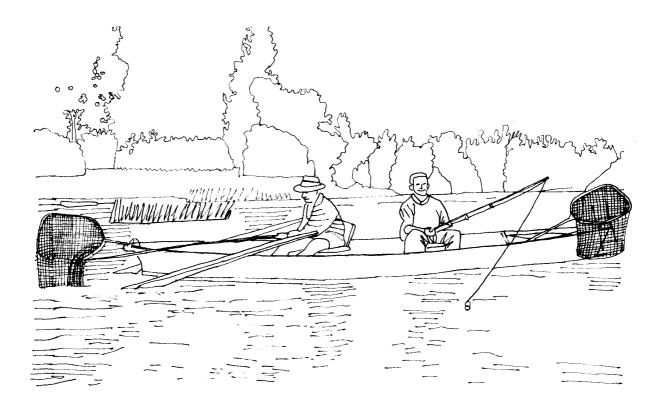
- au plan des recettes d'abord, on ignore combien rapportent à chaque organisation les cotisations des pêcheurs malgré la nécessité de rendre des comptes à la DDAF. Ainsi, à l'occasion de son adhésion à une AAPPMA, le pêcheur verse une cotisation statutaire en plus de la taxe piscicole dont le montant est fixé librement par chaque association. Selon le CSP, la cotisation est en principe la même pour tous ; mais, il y a de nombreuses exceptions... Sur chaque cotisation statutaire, une fraction est prélevée en faveur de la fédération départementale, sous forme de cotisation fédérale. Or, cette dernière varie d'un département à l'autre. Elle est par exemple de 11,5 €dans les Pyrénées-Atlantiques et de 19 €dans les Alpes-Maritimes ;
- au plan des dépenses des collectivités piscicoles ensuite, il existe fréquemment des incertitudes au chapitre des aménagements de rivière. La complexité qui caractérise les modalités de financement et la gestion approximative des pièces écrites par les bénévoles (devis d'entreprises, factures, etc.) expliquent cette situation. De surcroît, des interrogations subsistent sur le train de vie de certaines fédérations.

¹⁰ Autrement dit, des agents en charge des polices spéciales.

¹¹ C'est-à-dire, principalement, le produit de la cotisation fédérale et, marginalement, les subventions du CSP, voire d'autres organismes.

¹² Emplois pour des jeunes diplômés en hydrobiologie et aquaculture.

¹³ Eu égard à leurs statuts, les trésoriers de chaque association et de chaque fédération sont chargés d'établir un bilan annuel des recettes et des dépenses.



En définitive, les gestionnaires se trouvent dans une situation délicate : alors qu'ils sont très sollicités, leurs recettes n'ont jamais été aussi faibles. Bien qu'il soit difficile de déterminer les moyens exacts dont disposent les fédérations de pêche, elles ne paraissent pas mieux positionnées que le CSP pour remplir leurs diverses missions. Cela n'est pourtant pas faute de n'avoir pas pris d'initiatives.

Les recours des gestionnaires face à la diminution des recettes

Les gestionnaires de la pêche ont pris diverses initiatives au cours des années 1980 et 1990 afin d'accroître le nombre de pêcheurs qui acquittent la taxe piscicole et la cotisation statutaire.

La première initiative a été menée conjointement par le législateur et les représentants des pêcheurs. Ainsi, au début des années 1980, les intérêts de l'État et des pêcheurs sont convergents. D'un côté, le ministère en charge de l'environnement n'a guère de moyens à consacrer à la surveillance des milieux aquatiques alors que les effets de la législation alors en vigueur sont limités. De l'autre, le « lobby » des pêcheurs est encore très important puisqu'un Français sur dix pratique ce loisir mais, déjà, les conséquences financières de l'érosion des effectifs se font sentir. Les associations de pêche ont donc grand besoin de recruter de nouveaux pratiquants. La loi du 29 juin 1984 s'efforce d'institutionnaliser les associations de pêche en en faisant des AAPPMA. Faute de propriétaires riverains suffisamment attentifs à l'état des rivières, les « pêcheurs électeurs » deviennent, par défaut, « propriétaires » du milieu aquatique du domaine privé et responsables de sa surveillance ¹⁴. Ainsi, le gouvernement propose aux associations de pêche d'obliger tous les pêcheurs à être adhérents, *a contrario* le

¹⁴ Le législateur espère aussi à cette occasion effacer les imperfections de la loi de 1976 et améliorer le droit de l'eau.

monopole des associations est assorti d'une obligation de gestion. Le riverain devient détenteur d'un droit de pêche qu'il ne peut exercer que s'il est adhérent à une association (art. L. 436-1 du CE). Par ailleurs, le transfert des responsabilités à une association pour l'entretien des berges l'oblige à partager ou à perdre son droit de pêche.

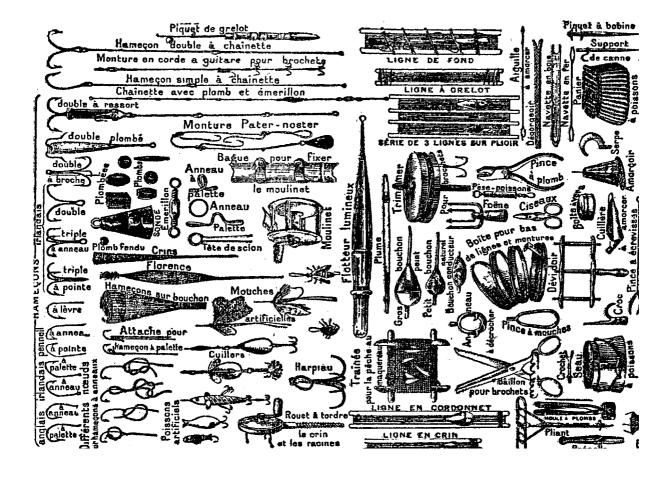
Cette opération n'a pas suffi à enrayer la diminution des effectifs. Sur un tout autre plan, la préservation des milieux naturels aquatiques n'a guère tiré bénéfice de l'opération: l'activité contentieuse reste exceptionnelle et les associations de ce type privilégient souvent la négociation avec les pollueurs et la conciliation au nom du pragmatisme, quitte à ne pas jouer leur rôle. Ensuite, le droit de riveraineté étant ce qu'il est, non seulement le territoire de pêche ne conditionne toujours pas l'exercice du droit de pêche, mais ni les bassins versants ni les sous-bassins ne servent réellement de cadre à la gestion de la pêche en France (De Malafosse, 1992). Enfin, en domaine privé, les pêcheurs ne remplacent pas efficacement les riverains. Le nettoyage des rivières est peu prisé des adhérents. En outre, les préoccupations des présidents d'AAPPMA « mal élus » 15 - comme c'est souvent le cas dans les associations - demeurent éloignées de celles du reste des associations de protection de la nature. Toutefois, plusieurs associations très actives aujourd'hui (Association internationale pour la défense du saumon atlantique, Truite Ombre Saumon, Eaux et Rivières de Bretagne, etc.) ont été créées à l'initiative de pêcheurs frustrés de ne pas pouvoir faire grand chose au sein de leurs AAPPMA.

La deuxième initiative est la « réciprocité ». Il s'agit d'un accord passé entre associations ou entre fédérations qui ouvrent réciproquement à leurs adhérents respectifs l'accès aux lots de pêche qu'elles gèrent. Elle concerne tout ou partie des lots exploités par les structures qui y adhèrent et peut être développée au sein d'un département. Des groupements réciprocitaires interdépartementaux existent - par exemple, le Club halieutique interdépartemental regroupe 36 départements -, liés entre eux par un accord réciprocitaire. Le pêcheur qui souhaite bénéficier de la réciprocité acquitte une vignette. L'objectif de la « réciprocité » est de simplifier la démarche des pêcheurs les plus mobiles (le nombre des départements dans lesquels les pêcheurs déclarent avoir pêché en 1998 est de 1,78. Ce nombre atteint 3,5 avec les pêcheurs « passionnés »). Cependant, l'ensemble du dispositif est assez complexe et se décline au niveau local. Et la réciprocité n'est pas toujours profitable aux associations, aux plus petites en particulier. De manière plus générale, la diversification de l'offre ne suffit à arrêter la diminution des effectifs. La carte Vacances ne connaît plus le succès des débuts (87 800 en 2001 contre 110 500 en 1997). Le nombre de cartes jeunes chute rapidement alors que la taxe plan d'eau a constitué un échec dès sa mise en place : elle est payée par 3 477 pêcheurs (il s'agit le plus souvent d'étangs commerciaux de pêche à la truite, précise l'association Sea river). C'est le Val-d'Oise qui en vend le plus : 720 dans 2 exploitations seulement!

Une réorientation progressive de la politique de la pêche

Une réorientation progressive de la politique de la pêche a cependant sans doute permis de limiter l'érosion de l'effectif. À long terme, elle parviendra peut-être à séduire des pêcheurs qui s'étaient tournés vers les eaux closes tout en préservant les intérêts des pratiquants fidèles aux eaux libres.

¹⁵ Peu d'adhérents se rendent aux assemblées générales. Seuls 4 à 8% des membres d'AAPPMA participent effectivement aux élections du conseil d'administration de ces associations (Brun et Pinet, 1999).



La politique de la pêche s'est, en effet, bornée jusque dans les années 1980 à transformer l'argent des pêcheurs en kilos de poissons (juvéniles et adultes) de pisciculture. Mais cette logique de gestion, mise en place dans le cadre d'un rééquilibrage au coup par coup de la demande par l'augmentation des stocks, n'a pas permis de satisfaire les pêcheurs puisque les effectifs ont chuté durant cette période, tant en première qu'en deuxième catégorie piscicole les effectifs ont chuté durant cette période, tant en première qu'en deuxième catégorie piscicole les en outre, cette méthode s'est révélée coûteuse et écologiquement contestable. Concrètement, les sommes allouées aux repeuplements, de la fin des années 1960 à la fin des années 1980, ont atteint presque la totalité des dépenses annuelles de certaines AAPPMA de première catégorie. La répartition des subventions par département destinées aux aménagements de piscicultures par rapport aux aménagements piscicoles depuis 1955 via le CSP montre l'importance de la part consacrée au premier type d'aménagement. Cette part est conséquente partout et dépasse généralement les 50% dans les espaces favorables (Changeux, 1997).

Aujourd'hui encore, des alevinages massifs de poissons surdensitaires à l'occasion de l'ouverture de la truite au mois de mars sont réalisés dans des conditions proches de la « fête foraine ». Toutefois, les scientifiques ont pris acte des problèmes induits par les repeuplements¹⁷. C'est pourquoi il est question de parvenir à un système dual pouvant capter deux populations distinctes de pêcheurs, les occasionnels et les passionnés. Pour satisfaire les premiers, il s'agirait de poursuivre les réempoissonnements et de

¹⁶ La première catégorie piscicole correspond aux cours et plans d'eau à dominante salmonicole, la seconde catégorie correspond aux cours et plans d'eau à dominante cyprinicole.

¹⁷ Ils sont principalement de deux ordres : (1) ils n'atteignent pas obligatoirement le seuil d'efficacité technique (SET) ; (2) dans une approche de type « développement durable », les peuplements ne doivent pas être structurellement modifiés par des déversements (transmission d'agents pathogènes, occupation des niches écologique, etc.).

construire des accès. Pour les seconds, il conviendrait d'aménager des cours et plans d'eau pour « aider la nature » (restauration de frayères sans alevinage) lorsque le contexte hydrobiologique le permet.

À l'instar des initiatives fondées sur l'augmentation du nombre de taxes acquittées, la réorientation de la politique de la pêche ne constitue pas véritablement une solution au problème de la prise en charge de la surveillance des milieux aquatiques car elle ne s'est pas accompagnée d'une réforme des structures de gestion et de leurs modes de financement.

Vers une réorganisation des structures en charge de la pêche et de la surveillance des milieux aquatiques

Plusieurs scénarios se présentent aux pouvoirs publics dont l'objectif est d'achever l'évolution de la fonction de garderie du CSP, en intégrant son financement soit dans le budget de l'État - comme cela semble se dessiner au sujet de l'ONCFS -, soit dans le budget d'un nouvel établissement public.

Premier scénario: le CSP et le milieu associatif voient leurs compétences limitées (promotion du loisir, alevinage, police de la pêche) tandis que la surveillance des milieux aquatiques revient aux agences de l'eau ou aux services de l'État (DDAF, DDE)¹⁸ et ce, conformément à un double principe, l'eau paye l'eau et la pêche paye la pêche. Cela a pour avantage de clarifier la situation. *A contrario*, ce scénario a pour inconvénient de ne pas régler immédiatement la question du caractère anticonstitutionnel des taxes relatives à l'eau et à la pêche. D'autre part, le financement des agents appartenant à l'administration ou aux agences de l'eau en charge de la police de l'eau exige une augmentation des redevances relatives à l'eau ou l'instauration de taxes supplémentaires.

Deuxième scénario : dans le cadre de la création d'un corps de police de l'environnement, les gardes du CSP pourraient être transférés, comme ceux de l'ONCFS, vers la gendarmerie ou la police nationale. Ce corps pourrait être financé par la redevance cynégétique pour les gardes de l'ONCFS et par la taxe piscicole pour les gardes du CSP. L'année suivante, il s'agira de réduire de 25% cette prise en charge et ainsi de suite jusqu'à ce que la redevance et la taxe ne financent plus la garderie (alors définitivement intégrée au budget de l'État).

Troisième scénario: le CSP devient l'agence nationale de l'eau et des milieux aquatiques. Cela permettrait à l'ex-CSP de percevoir de l'argent public à la place du produit des taxes piscicoles et à hauteur de ses besoins. De son côté, l'État conçoit un outil rapidement opérationnel en s'appuyant sur la « culture du terrain » acquise par les agents du CSP. Le financement du nouvel établissement public pourrait provenir d'une augmentation des redevances perçues par les agences de l'eau, de l'instauration d'une nouvelle taxe (destinée non seulement aux pêcheurs mais à tous les usagers) ou bien de la suppression d'une partie des aides que perçoivent des usagers identifiés comme « mauvais élèves » dans le cadre des dispositifs incitatifs tels que les contrats de rivière et les opérations environnementales. Un tel scénario ne résoudrait pas le problème de la défection des pêcheurs en eaux libres et reposerait alors uniquement sur les fédérations et les associations de pêche. Toutefois, il autoriserait la constitution d'un organisme dont la création permettrait également d'accompagner les techniciens de rivière et les porteurs de projets dans le cadre des SAGE et des contrats de rivière, par exemple.

_

¹⁸ Sans transfert de personnels.

En conclusion

Les missions que les pouvoirs publics ont confiées au Conseil supérieur de la pêche et aux collectivités piscicoles n'ont pas cessé de s'étoffer au cours des années 1980 et 1990. À l'inverse, le nombre de taxes piscicoles et des cotisations statutaires a été divisé par deux depuis le milieux des années 1960. La concurrence d'autres loisirs (VTT, randonnée, etc.) et celle de la pêche « sur mesure » en eaux closes, la pollution des eaux, les conflits d'usage et une réglementation complexe expliquent cette diminution. L'image désuète du pêcheur statique tenant sa gaule, encore véhiculée dans certains médias, a peut-être eu, également, une influence négative sur le recrutement. Il se peut aussi que la réduction du nombre de pêcheurs en eaux libres témoigne d'un mouvement plus profond lié à l'urbanisation de la société.

La réduction du nombre des pêcheurs engendre de multiples problèmes car les ressources des organismes gestionnaires dépendent principalement des droits de pêche qu'acquittent les pêcheurs. Dans ces conditions, une réforme relative aux objectifs et à l'organisation des acteurs de la pêche fluviale en France se dessine à l'horizon 2004-2005. Avant cela, il semble indispensable d'analyser précisément la santé financière des structures associatives. Il n'existe à notre connaissance aucun travail sur ce sujet. Bien que les données soient théoriquement accessibles, on ignore encore comment les fédérations de pêche utilisent précisément l'argent des pêcheurs.

Selon nous, il serait logique qu'une augmentation des taxes payées par les pollueurs serve à alimenter le budget du CSP et des structures associatives. Alertés par les pêcheurs et les riverains, les agents du CSP et des fédérations de pêche sont souvent les premiers et parfois les seuls à mener des enquêtes relatives aux pollutions des milieux aquatiques

Alexandre Brun est chercheur stagiaire à l'UMR 210 INRA INA P-G. Jean-Michel Pinet a été professeur à l'Institut national agronomique Paris-Grignon.

Bibliographie

ADNOT P., 2002-2003. Rapport d'information 327 relatif au CSP. Commission des finances du Sénat.

BACH C., 1990. La police de la pêche en eau douce. Notes et études documentaires - protection des milieux aquatiques, étude de droit comparé, 4924, 169-178

BEAUDELLE P., ARRIGNON Y., 1976. Pression halieutique sur le marais de Saint-Omer (Pas-de-Calais). Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture, 260, 161-166.

Breton B., 1993., La pêche en France, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 128 p.

BRUN A., 2003. Les politiques territoriales de l'eau en France. Le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône. Thèse de géographie, INA P-G, 376 p. + ann.

Brun A., Pinet J.M., 2002. Les pêcheurs et la qualité des milieux aquatiques : pour une approche locale des pratiques. ADEPRINA-CSP, 17 p.

BRUN A., PINET J.M., 1999. *Pêche et pêcheurs en France*. ADEPRINA-CSP, 83 p.

CHANGEUX T., 1997. 1955-1997: 42 ans de subventions pour travaux piscicoles. *Eaux libres*, 23, 14-16.

DE MALAFOSSE J., 1992. Pêche - gestion des milieux aquatiques et ressources piscicoles. *Juris Classeur administratif*, 4, 282 (mise à jour).

GUILBAUD J., LE BIHAN P., 1991. *La pêche et le droit.* LITEC, Paris, 516 p.

PINET J.M., 1997. Économie de la pêche. ADEPRINA-CSP, Paris, 43 p.

PINET J.M., 1996. *Histoire des taxes piscicoles de 1950 à 1994*. ADEPRINA-CSP, Paris, 79 p.

SIMON G., 2003. L'état de la pêche en eau douce en France et les problèmes posés par la protection des milieux aquatiques. *Cahiers du Conseil du GRE*F, 64, 127-140.

Sur Internet:

www.senat.fr

www.unpf.fr

www.csp.environnement.gouv.fr

www.eaurmc.fr

www.sea-river.fr