



RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT

Affaire IGE/02/026

4 décembre 2002

**OUTILS INSTITUTIONNELS POUR LA GESTION DES
ESPECES SAUVAGES**

Rapport établi par

Pierre ROUSSEL
Secrétaire général de l'IGE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

SOMMAIRE

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | <i>Introduction</i> | 5 |
| 2 | <i>La gestion des espèces: une politique publique</i> | 5 |
| | 2.1 Les composantes d'une politique publique des espèces sauvages | 5 |
| | 2.1.1 Le champ couvert | 5 |
| | 2.1.2 La connaissance..... | 6 |
| | 2.1.3 Une vision à moyen et long terme..... | 6 |
| | 2.1.4 Des règles du jeu | 6 |
| | 2.1.5 Les faire respecter | 6 |
| | 2.1.6 Un mode de financement stable | 7 |
| | 2.1.7 Un outil de suivi et d'évaluation..... | 7 |
| | 2.2 Les acteurs et leurs relations | 7 |
| | 2.2.1 Une typologie des acteurs | 7 |
| | 2.2.1.1 Les citoyens "ordinaires" | 7 |
| | 2.2.1.2 Les élus..... | 7 |
| | 2.2.1.3 Les pêcheurs | 8 |
| | 2.2.1.4 Les chasseurs | 8 |
| | 2.2.1.5 L'ONCFS | 8 |
| | 2.2.1.6 Le CSP..... | 8 |
| | 2.2.1.7 L'ONF | 9 |
| | 2.2.1.8 Les autres établissements publics nationaux | 9 |
| | 2.2.1.9 Les établissements publics locaux..... | 9 |
| | 2.2.1.10 Les associations de protection de la nature | 9 |
| | 2.2.1.11 Les organismes scientifiques..... | 9 |
| | 2.2.1.12 Les agriculteurs | 10 |
| | 2.2.1.13 Les propriétaires | 10 |
| | 2.2.1.14 Les forestiers privés..... | 10 |
| | 2.2.1.15 L'État central..... | 10 |
| | 2.2.1.16 L'État déconcentré | 10 |
| | 2.2.1.17 Les organismes d'appui technique | 10 |
| | 2.2.1.18 L'Europe | 11 |
| | 2.2.2 Les relations entre eux: un premier constat..... | 11 |
| | 2.2.2.1 Le cas de la pêche..... | 11 |
| | 2.2.2.2 Le cas de la chasse..... | 11 |
| 3 | <i>Territoires et légitimité d'usage</i> | 11 |
| 4 | <i>Un objectif: répartir efficacement les actions entre les acteurs</i> | 13 |
| 5 | <i>Quelques questions centrales</i> | 13 |
| | 5.1 Logique de protection et logique de gestion | 13 |
| | 5.2 Logique de procédure et logique par objectifs | 14 |
| | 5.3 La décentralisation de la gestion | 15 |
| | 5.4 La déconcentration des procédures | 15 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 6 | <i>Des propositions d'organisation</i> | 16 |
| 6.1 | La connaissance | 16 |
| 6.1.1 | Les observatoires et les réseaux | 17 |
| 6.1.2 | Les banques de données | 18 |
| 6.2 | Les instances de conseil au ministre | 18 |
| | LES INSTANCES DE CONSEIL, PREMIERE OPTION | 22 |
| | LES INSTANCES DE CONSEIL, DEUXIEME OPTION | 23 |
| 6.3 | Les circuits de décision | 24 |
| 6.4 | Les services opérationnels | 24 |
| 6.4.1 | Qui doit payer? | 24 |
| 6.4.2 | La police est-elle séparable de la technique? | 25 |
| 6.4.3 | Qui doit exercer les missions de terrain (police et technique)? | 26 |
| 6.4.3.1 | Ce qui rend nécessaire ou souhaitable le recours à un établissement public | 26 |
| 6.4.3.2 | Faut-il traiter symétriquement la pêche et la chasse? | 27 |
| 6.4.3.3 | Maintien des deux établissements | 28 |
| 6.4.3.3.1 | Avantages | 28 |
| 6.4.3.3.2 | Inconvénients | 28 |
| 6.4.3.4 | Fusion des deux établissements en un seul | 29 |
| 6.4.3.4.1 | Avantages | 29 |
| 6.4.3.4.2 | Les conditions du succès | 29 |
| 6.4.3.4.3 | Inconvénients | 30 |
| 6.4.3.4.4 | Quelques remarques sur l'organisation | 30 |
| 6.4.3.5 | La décentralisation: des établissements publics régionaux ou interrégionaux | 32 |
| 6.4.3.6 | Affectation directe des agents des établissements dans les services de l'État | 33 |
| 6.4.3.6.1 | Le niveau départemental | 33 |
| 6.4.3.6.2 | Le niveau régional | 33 |
| 6.4.3.6.3 | Le niveau central | 33 |
| 6.4.3.6.4 | Avantages/inconvénients | 34 |
| 6.4.3.6.4.1 | Avantages | 34 |
| 6.4.3.6.4.2 | Inconvénients | 34 |
| 6.4.3.6.5 | L'organisation de l'expertise et de l'appui technique | 35 |
| 6.4.3.6.5.1 | Un département d'appui technique dans un organisme existant | 35 |
| 6.4.3.6.5.2 | Une agence technique nationale de la nature | 35 |
| 6.4.3.6.5.3 | Des agences techniques décentralisées | 36 |
| 7 | <i>Des organisations possibles</i> | 36 |
| 7.1 | Présentation sommaire | 36 |
| | Situation actuelle | 38 |
| | Hypothèse A1: Création de l'ANNat, les DIREN étant délégués régionaux, avec des subdivisions départementales | 39 |
| | Hypothèse A1 bis: Création de l'ANNat, les DIREN étant délégués régionaux, sans subdivisions départementales | 40 |
| | Hypothèse A2: Création de l'ANNat, les DIREN étant délégués régionaux, les DDAF assurant le niveau départemental | 41 |
| | Hypothèse A3: Création de l'ANNat, avec des délégations régionales et des échelons départementaux propres | 42 |

| | |
|---|-----------|
| Hypothèse E1: Intégration directe au sein de l'Etat, avec création de subdivisions des DIREN | 43 |
| Hypothèse E1 bis: Intégration directe au sein de l'Etat, sans création de subdivisions des DIREN | 44 |
| Hypothèse E2: Intégration directe au sein de l'Etat, les DDAF assurant le niveau départemental..... | 45 |
| 7.2L'incidence de Natura 2000 sur l'organisation..... | 46 |
| 7.3Analyse comparative | 48 |
| 7.3.1 Analyse générale | 48 |
| 7.3.2 Quelle solution de type A? | 49 |
| 7.3.3 Quelle solution de type E? | 50 |
| 7.4Doit-on d'emblée mettre en place la structure définitive?..... | 50 |
| 8 Le calendrier..... | 50 |
| 8.1L'observatoire..... | 50 |
| 8.2Les structures de conseil..... | 51 |
| 8.3L'organisation opérationnelle | 51 |
| 9 Quelques questions encore pendantes..... | 51 |
| 10 ANNEXES..... | 53 |
| 10.1 LETTRE DE MISSION..... | 53 |
| 10.2 ÉLÉMENTS RELATIFS AU CNPN..... | 55 |
| 10.2.1 Textes réglementaires..... | 55 |
| 10.2.2 Règlement intérieur (extraits)..... | 58 |
| 10.3 ÉLÉMENTS RELATIFS AU CNCFS..... | 60 |
| 10.4 CONSEILS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX DE L'ENVIRONNEMENT..... | 62 |
| 10.5 ÉLÉMENTS RELATIFS AUX DIREN | 63 |
| 10.6 ÉLÉMENTS RELATIFS AUX DDAF..... | 64 |
| 10.6.1 Décret du 28 décembre 1984 (extraits) | 64 |
| 10.6.2 Arrêté interministériel du 17 décembre 1987 modifié (extraits)..... | 65 |
| 10.6.3 Circulaire interministérielle du 20 septembre 2000 | 67 |
| 10.7 TEXTES LÉGISLATIFS SUR L'ORGANISATION DE LA CHASSE..... | 69 |
| 10.8 ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR L'ONCFS..... | 77 |
| 10.8.1 Missions et organisation..... | 77 |
| 10.8.1.1 Organisation générale..... | 78 |
| 10.8.1.2 Structures..... | 78 |
| 10.8.1.2.1 Les délégations régionales..... | 78 |
| 10.8.1.2.2 Les services départementaux (brigades)..... | 78 |
| 10.8.1.2.3 Les CNERA..... | 78 |
| 10.8.2 Moyens et activités..... | 78 |
| 10.8.2.1 Moyens financiers | 78 |
| 10.8.2.2 Moyens humains..... | 79 |
| 10.8.2.3 Activités..... | 79 |

| | | |
|------------------------------|---|------------|
| 10.8.2.3.1 | La police | 80 |
| 10.8.2.3.2 | Les études et recherches | 81 |
| 10.9 | TEXTES LÉGISLATIFS SUR L'ORGANISATION DE LA PECHE | 82 |
| 10.10 | ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LE CSP | 83 |
| 10.10.1 | Missions et organisation | 83 |
| 10.10.1.1 | Organisation générale | 85 |
| 10.10.1.2 | Structures | 85 |
| 10.10.1.2.1 | Les délégations régionales | 85 |
| 10.10.1.2.2 | Les brigades | 85 |
| 10.10.1.3 | Modalités d'exécution des missions | 85 |
| 10.10.2 | Moyens et activités | 87 |
| 10.10.2.1 | Moyens financiers | 87 |
| 10.10.2.2 | Moyens humains | 88 |
| 10.10.2.3 | Activités | 88 |
| 10.10.2.3.1 | La police | 89 |
| 10.10.2.3.2 | Les études et recherches | 91 |
| 10.11 | ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LES CONSERVATOIRES | |
| BOTANIQUE | NATIONAUX | 92 |
| 10.11.1 | Textes réglementaires | 92 |
| 10.11.2 | Carte des CBN | 95 |
| 10.12 | CARTE DES ZONES BIO-GÉOGRAPHIQUES | 96 |
| 10.13 | ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LE GIP ATEN | 97 |
| 10.14 | ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LES BASSINS | |
| HYDROGRAPHIQUES | | 98 |
| 10.14.1 | Carte des bassins hydrographiques métropolitains | 98 |
| 10.14.2 | Carte des aires d'intervention des établissements publics territoriaux de bassin | 99 |
| 10.15 | DÉCRET DU 17 JUILLET 2002 SUR L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA FAUNE SAUVAGE ET DE SES HABITATS | 100 |
| 10.16 | LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES | 101 |
| 10.17 | LISTE DES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES | 104 |
| 10.18 | LISTE DES SIGLES UTILISÉS | 106 |

1 Introduction

Effectuer un audit sur les forces et les faiblesses du service public de l'écologie sur le champ de la gestion des espèces sauvages est un exercice complexe et périlleux. En effet, les acteurs sont très nombreux et souvent passionnés, les enjeux pour l'environnement sont considérables (la diversité biologique de la France est la deuxième d'Europe après celle de l'Espagne), les enjeux économiques sont significatifs, le droit est complexe, bien d'autres raisons pouvant encore être invoquées.

La lettre de mission portant sur le service public, j'ai choisi d'aborder cette question sous un angle institutionnel plutôt que sous un angle technique. En effet, à mon avis, certaines orientations générales préalables doivent être prises avant de décider de dispositions techniques plus appliquées.

Comme m'y invite ma lettre de mission¹, j'ai cherché à entamer le dialogue le plus large possible, avec tous les interlocuteurs concernés par ce sujet. Ceci m'a amené à rencontrer plus de 100 acteurs de cette " politique de la nature"², et à recevoir une soixantaine de contributions écrites³.

Enfin, il est clair, s'agissant d'une mission confiée nominativement, que les conclusions de mon travail ne peuvent engager que moi, sans préjuger aucunement des suites que le gouvernement décidera de leur donner.

2 La gestion des espèces: une politique publique

Institutionnellement, la gestion des espèces sauvages relève d'une politique publique, au moins pour les raisons suivantes:

- Elle concerne la totalité du territoire,
- Elle concerne toute la population du pays,
- Elle nécessite de nombreux arbitrages entre acteurs publics,
- Elle débouche sur des contraintes imposées à tous,
- Elle mobilise des fonds publics,
- Elle nécessite une vision à long terme, et une grande permanence dans l'action.

Dès lors, il convient d'analyser cette politique publique comme telle, ainsi que d'en définir les principales composantes et les principaux acteurs.

2.1 Les composantes d'une politique publique des espèces sauvages

Schématiquement, on peut en distinguer 7, qui correspondent également à des actions à mener, ou à des fonctions à remplir.

2.1.1 *Le champ couvert*

Il s'agit de savoir de quoi il est question. La lettre de mission évoque "la gestion des espèces sauvages dans leur acception la plus large". Le champ ainsi décrit est énorme, et il ne me semble pas possible (pas pour moi en tous cas) de l'appréhender en totalité et de définir une

¹ Cf. annexe 10.1

² Encore ne m'a-t-il pas été possible, pour des raisons de calendrier, de recevoir tous ceux qui ont souhaité me rencontrer. J'exprime donc ici mes excuses à ceux que je n'aurai pas vus.

³ Que tous ceux qui ont ainsi contribué à ce travail en soient ici grandement remerciés.

politique de gestion de la vie sauvage. Je n'ai ni la légitimité, ni les compétences nécessaires.

Je me propose donc de présenter des choix d'outils institutionnels destinés à permettre:

- l'élaboration de cette politique et sa formalisation (vision à long terme), soit globalement ("biodiversité"), soit pour certaines espèces et certains espaces.
- la mise en œuvre de cette politique, pour ce qui concerne les organismes publics qui en ont la charge.

Ceci exclut toute réflexion sur l'évolution du milieu associatif lui-même, qu'il s'agisse des fédérations de chasseurs ou des fédérations de pêche, ou des associations de protection de la nature. Ainsi, même si une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des FDAAPPMA⁴, ou de l'UNPF pourrait être intéressante, elle n'entre à l'évidence pas dans le cadre de ce travail.

Enfin, le milieu marin, qui possède des caractéristiques propres (administrations différentes, établissements publics spécialisés, conventions internationales spécifiques) a été exclu du champ de cette réflexion. Je reconnais bien entendu que cette exclusion est tout à fait discutable du point de vue technique, et constitue une évidente limite à mon travail.

2.1.2 La connaissance

On ne peut pas gérer un domaine que l'on ne connaît pas. D'autre part, les acteurs et les partenaires de la gestion sont très nombreux (cf. infra 2.2.1). Dès lors, il est souhaitable, et même quasiment indispensable, que tous aient accès à toutes les informations qui leurs sont nécessaires. Ceci suppose une harmonisation des observatoires et des réseaux d'observation, des données, ainsi que du système de banques de données (cf. infra 6.1.1 et 6.1.2)⁵.

2.1.3 Une vision à moyen et long terme

Cette vision, cela a déjà été dit, est une caractéristique majeure d'une politique publique. Elle est d'autant plus nécessaire ici que les actions que l'on peut mener sont très imbriquées les unes dans les autres (incidence sur d'autres espèces d'une action portant sur une espèce particulière), peuvent relever de politiques très différentes d'une action propre à la faune (pratiques agricoles, structures foncières), peuvent être irréversibles ou quasi irréversibles (infrastructures, disparition d'espèces par exemple).

2.1.4 Des règles du jeu

Il s'agit essentiellement des règles de droit applicables, et de dire qui a le droit, ou l'obligation, de faire quoi. Mais d'autres règles peuvent être établies, par exemple en ce qui concerne les observations: qui effectue les comptages, selon quels protocoles, qui a accès aux données produites et dans quelles conditions, etc.

2.1.5 Les faire respecter

L'expression la plus évidente de cet item est la police, avec ses deux volets: police administrative et police judiciaire. Ces règles ont été définies et promulguées démocratiquement. Le rôle de l'administration est donc de veiller à leur bonne application,

⁴ Un glossaire des sigles utilisés se trouve en annexe 0.

⁵ Sachant que la collecte, l'organisation et la mise à disposition de données sont des activités différentes de l'exploitation et de l'utilisation de celles-ci, y compris à des fins de recherche, et donc de développement des connaissances, même si certains organismes se livrent aux deux activités (production de données et recherche ou expertise).

d'autant qu'elles traduisent en normes de droit des impératifs techniques propres au domaine couvert, ce qui fonde l'existence d'une police spéciale. Elle peut s'analyser également sous un autre angle: police stricte de la chasse et de la pêche (police de la pratique d'une activité) et "police de la nature". Ce sujet, essentiel, sera réabordé plus loin (cf. infra 6.4).

On ne peut d'autre part pas ignorer totalement les garderies autres que celles de l'ONCFS et du CSP (ONF, parcs nationaux) qui ne sont pas totalement extérieures à cette problématique, non plus que l'action du conservatoire du littoral. Il en va de même de l'action de la gendarmerie, ou des douanes. Une réflexion plus large sur la police de l'environnement trouvera ici une justification supplémentaire.

2.1.6 Un mode de financement stable

Une action à long terme doit disposer d'un circuit financier adapté à cette durée. Actuellement, outre les crédits de l'État, l'essentiel des ressources provient des redevances cynégétiques et des taxes piscicoles qui, d'une part sont insuffisantes (ou le seront à très court terme) pour couvrir les dépenses de l'ONCFS et du CSP, et d'autre part sont, au moins pour les taxes piscicoles, fragiles d'un point de vue constitutionnel (impositions de toute nature non votées, ni même encadrées, par le parlement). La question du financement est donc, elle aussi, essentielle.

2.1.7 Un outil de suivi et d'évaluation

Il s'agit de savoir quels sont les résultats atteints par rapport aux objectifs que l'on s'est assignés et aux moyens qui sont mobilisés. Ceci renvoie au sujet des connaissances (cf. supra 2.1.2), et aussi aux indicateurs à retenir. Dans ce contexte, la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001 constituera un cadre à respecter impérativement.

2.2 Les acteurs et leurs relations

Ils sont très nombreux, et leurs relations sont souvent complexes, voire parfois irrationnelles.

2.2.1 Une typologie des acteurs

2.2.1.1 Les citoyens "ordinaires"

Ce sont les premiers "usagers de la nature", et de loin les plus nombreux. Ils ne sont, par définition, pas structurés en organisations. Leurs représentants naturels et institutionnels sont les élus locaux, qui semblent pourtant très absents des instances de gestion du milieu naturel.

2.2.1.2 Les élus

Ils représentent les citoyens, comme cela a été dit. Ils ont aussi d'autres responsabilités dans la gestion des territoires et des milieux:

- Ils sont souvent, à des degrés divers, maîtres d'ouvrage et gestionnaires d'infrastructures,
- Ils ont des pouvoirs de police propres,
- Ils président, ou sont au moins membres, de nombreuses commissions,
- Ils peuvent disposer de services propres en matière d'environnement,
- Ils participent au financement de nombreuses actions,
- Etc.

Leur élection au suffrage universel leur confère une légitimité dans la prise de décision

qu'ils sont seuls à avoir.

2.2.1.3 Les pêcheurs

Ils ont évidemment des responsabilités éminentes dans la gestion de la faune piscicole, et pas seulement à travers la pratique de la pêche. Ils sont dotés de nombreuses organisations représentatives⁶. Notons aussi que les AAPPMA ont des missions de service public, en contrepartie du fait que l'adhésion des pêcheurs y est obligatoire, et qu'il existe environ 700 pêcheurs professionnels en eau douce, qui vivent de la qualité des milieux aquatiques, et qui sont donc directement concernés par l'évolution de ceux-ci⁷.

2.2.1.4 Les chasseurs

À l'instar des pêcheurs, ils ont des responsabilités éminentes dans la gestion de la faune terrestre, et pas à travers la seule pratique de la chasse. Ils sont également dotés de nombreuses organisations représentatives⁸. Comme les AAPPMA, les FDC ont des missions de service public, en contrepartie du fait que l'adhésion des chasseurs y est obligatoire. En revanche, il n'existe pas de chasseurs professionnels.

2.2.1.5 L'ONCFS

Établissement public de l'État, il emploie environ 1700 agents, dont 1400 gardes. Ses attributions principales concernent la police de la chasse, l'observation de la faune sauvage, l'appui technique, et la réalisation d'études, de recherches et d'expérimentations. Il a d'autres missions concernant notamment le permis de chasser et l'indemnisation des dégâts de gibier (secrétariat de la commission nationale). Notons aussi qu'il gère 55000 hectares de réserves⁹.

Ses ressources financières proviennent presque entièrement des redevances cynégétiques, et ses principales dépenses sont, de loin, les salaires de ses agents. Ce dispositif fait que sa situation financière se dégrade systématiquement, les recettes étant structurellement décroissantes (diminution du nombre de chasseurs) et les dépenses structurellement croissantes (évolution des salaires, diversification des missions)¹⁰.

Évoquons aussi les lieutenants de louveterie, qui reçoivent de l'État la charge de certaines régulations.

2.2.1.6 Le CSP

C'est schématiquement le pendant, pour la pêche et la faune piscicole, de l'ONCFS. Notons que l'établissement est toutefois sensiblement deux fois plus petit, et que ses difficultés financières, qui ont les mêmes causes que celles de l'ONCFS, sont plus accentuées, ce qui a déjà amené l'État, à travers le fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE), à abonder massivement (près de 40% pour l'exercice 2002) le budget du CSP¹¹.

Enfin, il n'existe naturellement pas de permis de pêcher, ni de "commission des dégâts de

⁶ Cf. annexe 10.9.

⁷ Notons que la représentation institutionnelle de cette profession se fait actuellement à travers le seul conseil d'administration du CSP où, vu leur nombre, les pêcheurs professionnels sont nécessairement représentés de façon marginale. Aussi l'idée d'un Comité national professionnel de la pêche en eau douce a-t-elle été suggérée.

⁸ Cf. annexe 10.7.

⁹ Rappelons ici que les CNERA sont des structures délocalisées, mais relèvent du niveau national, car ils ont des attributions thématiques et non territoriales (cf. annexe 10.8.1.2.3).

¹⁰ Pour des informations complémentaires, cf. annexe 10.8.

¹¹ Pour des informations complémentaires, cf. annexe 10.10.

poisson".

2.2.1.7 L'ONF

Il gère environ un tiers de la forêt française, et est à ce titre un intervenant essentiel dans la gestion de la faune qui habite la forêt (article L. 1 du code forestier) et notamment, mais pas exclusivement, les grands mammifères.

2.2.1.8 Les autres établissements publics nationaux

Il s'agit pour l'essentiel des parcs nationaux, du conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres et des agences de l'eau. Les 7 parcs nationaux gèrent des territoires importants par une servitude d'utilité publique selon une finalité prioritaire de protection avec des pouvoirs de police particuliers. Le CELRL acquiert des terrains et en confie la gestion à des opérateurs pour en assurer le maintien à l'état "naturel". Rappelons que les parcs nationaux disposent de leur propre garderie, dont les attributions ne superposent pas exactement à celles des gardes de l'ONCFS et du CSP même si les agents ont le même statut.

Les agences de l'eau constituent un cas très différent. Elles ne gèrent pas un domaine, n'ont pas de garderie, mais sont des acteurs fondamentaux en matière de gestion de l'eau, et donc d'habitats et de faune aquatique. Leurs relations avec le CSP sont de ce fait évidentes, d'autant que ce sont finalement elles qui, à travers leur contribution au FNSE, assurent le bouclage du budget de l'établissement, ce qu'elles ne pourront en aucun cas faire pour l'ONCFS (cela serait contraire à leur objet social et aux textes qui les régissent).

2.2.1.9 Les établissements publics locaux

Deux catégories d'entre eux, au moins, jouent un rôle essentiel: les conservatoires botaniques nationaux et les parcs naturels régionaux. Il est évident qu'ils doivent jouer un rôle, au moins de partenaires majeurs, dans les structures à mettre en place, quelles qu'elles soient.

2.2.1.10 Les associations de protection de la nature

Nous sommes ici dans le domaine du volontariat, mais l'action des associations est fondamentale en matière de doctrine, de connaissance, de formation et d'information, de gestion "d'installations particulières", de veille et d'alerte, etc.. Elles peuvent être amenées à se considérer comme "garantes du patrimoine naturel". Au delà de quelques grandes associations nationales ou régionales largement connues, il existe de très nombreuses associations locales, éventuellement créées autour d'un objet très particulier. Il s'agit donc d'un monde très mouvant, et porteur de pensées très diverses. Elles constituent également un important "gisement" de compétences naturalistes.

À noter que les plus importantes d'entre elles siègent, tout à fait normalement, dans de nombreuses instances officielles, et que l'administration fait très souvent appel à elles dans le cadre des projets et des actions qu'elle mène.

2.2.1.11 Les organismes scientifiques

Du fait de leurs compétences et de leurs attributions, leur rôle est souvent essentiel. Il leur appartient de contribuer à la prise de décision publique, par les contributions qu'ils apportent, sachant que cette prise de décision appartient aux pouvoirs publics (État, élus) et à eux seuls.

Il convient aussi de relever leur grande diversité. Citons, de manière absolument pas limitative, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), l'INRA, les universités, l'ONCFS, le CSP, sans oublier les organismes privés, etc.. Les associations et les autres acteurs ont aussi

largement recours aux services de scientifiques, ce qui rend la situation complexe (cf. infra 6.1).

2.2.1.12 Les agriculteurs

Ils gèrent 30 millions d'hectares de superficie agricole, et en vivent. Les pratiques agricoles (mécanisation, produits de traitement, dates d'intervention dans les champs et dans les prairies), ainsi que les structures (remembrements et travaux connexes) influent au premier chef sur les habitats, et donc sur la faune, notamment pour les espèces de plaine.

2.2.1.13 Les propriétaires

Leur influence est différente de celle, directe, des agriculteurs. Au delà de la gestion de leur patrimoine, les propriétaires sont aussi concernés par les relations entre droit de propriété et droit de pêche, ou droit de chasse.

2.2.1.14 Les forestiers privés

Ils représentent les deux tiers de la forêt française. Leurs préoccupations ressortissent à la fois de celles de l'ONF et de celles des propriétaires.

2.2.1.15 L'État central

Son rôle est multiple et essentiel, mais il ne doit pas tout faire. Lui incombent, en concertation avec les différents partenaires concernés, la définition des orientations nationales, la négociation des directives européennes et la préparation des textes législatifs et réglementaires de portée nationale, ainsi que le pilotage et l'animation des services déconcentrés. En revanche, il ne devrait pas être saisi de questions de mise en œuvre locale. La déconcentration et la décentralisation doivent être les règles de l'action de l'État sur le terrain.

L'État central doit aussi être reconnu par tous comme un interlocuteur et comme l'instance suprême de la décision publique, dans le respect des pouvoirs des élus. À ce titre, il ne doit pas être perçu, à tort ou à raison, comme le porteur d'une idéologie particulière, quelle qu'elle soit, qui biaiserait systématiquement ses décisions.

2.2.1.16 L'État déconcentré

Il est le relais local du niveau central. À ce titre, il met en œuvre sur le terrain les directives qu'il reçoit, et assure la concertation avec les autres acteurs locaux. Il assure également la remontée d'informations sur le niveau central. Il est essentiel, comme cela a été dit ci-dessus, qu'il dispose d'une autonomie d'action suffisante pour être réellement un acteur responsable et pas un simple rouage administratif.

L'organisation des services de l'État en la matière, et la nature des moyens dont ils doivent disposer seront débattues plus loin (cf. infra 6 et 7, notamment).

2.2.1.17 Les organismes d'appui technique

Entre l'État "stratège" et l'État "acteur" décrit aux deux paragraphes ci-dessus, la nécessité de services d'appui technique, au service de tous, et travaillant en partenariat avec tous, est une évidence. Cette mission est actuellement assurée, de manière diverse, par des établissements publics. Quelle que soit l'évolution de ceux-ci, ces missions devront être assurées, et s'exercer en partenariat avec tous les acteurs, éventuellement par le biais de structures ad hoc (groupements d'intérêt scientifique, agence technique nationale, département d'un établissement public existant, tel que le MNHN ou le CEMAGREF, etc.).

2.2.1.18 L'Europe

Enfin, il est évident que l'Europe est un acteur majeur de la politique de la nature. Il suffit d'évoquer Natura 2000 pour s'en convaincre. Le rôle de l'Europe est d'ailleurs multiple et pas toujours clair: les options mises en avant par la politique agricole commune, par exemple, ne sont pas toujours cohérentes avec celles promues par les directives "environnement" (cf. notamment le cas des zones humides). D'autre part, le contentieux européen, avec les risques maintenant bien réels de condamnation à des astreintes financières très lourdes, constitue de plus en plus un élément majeur à prendre en compte.

2.2.2 Les relations entre eux: un premier constat

Dire qu'elles sont simples serait un euphémisme. Pour éclairer la description, je traiterai séparément le monde de la pêche et celui de la chasse.

2.2.2.1 Le cas de la pêche

Les relations sont fondées sur un "trépied": pêcheurs, CSP, État. Globalement, ce socle est solidement ancré, et se traduit dans les textes qui régissent le domaine aquatique. Les associations, sans être toujours en phase avec les autres intervenants, ont une place et un rôle qui leurs sont reconnus par tous. Les discussions potentiellement conflictuelles portent beaucoup plus sur les relations entre pêcheurs de loisir et pêcheurs professionnels, ou entre pêche associative, en eaux libres, et pêche "privée", en eaux closes. Cette dernière activité, à but économique, n'est en effet pas soumise au code de l'environnement (codification de la loi de 1984 sur la pêche), non plus qu'à la taxe piscicole.

2.2.2.2 Le cas de la chasse

Les relations peuvent être ici extrêmement tendues, et les contentieux sont très nombreux. Certains sujets particuliers (dates de chasse au gibier d'eau, par exemple), très médiatisés, occultent un large champ où les relations sont beaucoup plus apaisées et constructives.

En tout état de cause, il n'existe pas (plus?) pour la chasse de trépied comme il en existe un pour la pêche, et les textes ont entériné cette situation en séparant l'ONCFS des fédérations de chasseurs.

D'autre part, il existe effectivement au moins deux lobbies actifs (le reconnaître n'est pas porter un jugement sur la justification de leur existence): celui des chasseurs et celui des "protecteurs", chacun disposant de relais dans les instances officielles.

Contribuer à rétablir, sinon des relations de confiance, du moins les conditions d'un dialogue constructif possible, est donc un des principaux enjeux, en termes politiques, de mon travail.

3 Territoires et légitimité d'usage

La question de la "gestion de la nature" relève, pour une bonne part, de la gestion partagée d'un même territoire par plusieurs catégories d'acteurs, ayant tous une légitimité, mais des aspirations différentes. Par exemple, un même territoire sera simultanément:

- Une propriété privée, que son propriétaire entend gérer de la manière qui lui convient,
- L'outil de travail d'un agriculteur, qui vit de son travail sur ce territoire,
- Un territoire de chasse, géré et entretenu comme tel, parfois à grand frais,

- L'habitat d'espèces fragiles, qu'il importe de préserver,
- Un paysage remarquable, ou un territoire situé à proximité d'un site classé, abondamment fréquenté,
- Un espace récréatif, ou un "poumon vert".
- ...

Le cas de la France est en l'espèce particulièrement aigu. En effet ce n'est ni un pays immense à la densité de population faible, tel que les États Unis ou le Canada, où on peut séparer physiquement les différents usages du territoire, ni un pays à la population très dense, tel que la Belgique ou les Pays Bas, où il a été en pratique nécessaire de faire disparaître certaines activités.

Ainsi, la solution pour la France ne peut résider que dans une gestion du territoire partagée et assumée par tous, chacun acceptant les indispensables concessions que nécessite un tel partage.

D'autre part, l'organisation politique et sociale de la France est telle que les solutions mises en œuvre par nos voisins européens sont difficilement transposables. Force nous est donc de développer une voie originale.

Il convient également d'évoquer ici la question de Natura 2000.

Quelques rappels à ce sujet:

- Natura 2000 inclut ou va inclure près d'un dixième du territoire national au nombre des territoires où la nature est protégée (contre 1% actuellement).
- Cette protection prendra la forme, nouvelle dans ce domaine, d'un système de partenariats, de contrats et d'évaluations, notamment dans l'élaboration même des "règles du jeu", ce qui est encore largement incompris par des acteurs locaux plus habitués à (et rassurés par) un "règlement" préétabli.
- Ce système est paradoxalement autant, sinon plus, consommateur de temps-agents que les méthodes de gestion plus classiques: convaincre, expliquer, négocier (évaluation des plans et projets) nécessite du temps en soi et une présence locale fréquente qui est aussi consommatrice de temps.

Dans l'état actuel du dossier, la gestion d'un site Natura 2000 met en cause les acteurs suivants:

- Les représentants de la société locale sous ses diverses formes, réunis en comité de pilotage du site (élus, propriétaires, producteurs, associations).
- Un opérateur technique et scientifique missionné par l'État pour proposer au comité de pilotage et à l'État la "règle du jeu" (le DOCOB) puis pour faciliter sa mise en œuvre (passation des contrats, cohérence entre eux, restauration et mise en valeur du site...).
- L'État (préfets départementaux, DIREN et DDAF), celui-ci étant maître d'ouvrage du DOCOB et de ses évaluations-révisions successives, président du comité de

pilotage, garant de l'application de la "parole donnée" dans les contrats, et de la réalité de l'"évaluation appropriée" des incidences des plans et projets affectant le site.

C'est ainsi le dossier qui remet aujourd'hui le plus en cause la dimension, et donc les méthodes de fonctionnement, non seulement de la composante "Nature" du MEDD, mais aussi de ce ministère dans son ensemble, par les effets d'image et la contagion des modes de gestion.

4 Un objectif: répartir efficacement les actions entre les acteurs

Dans ce contexte, la description du travail peut être énoncée simplement: il s'agit de répartir le plus efficacement possible les actions entre les acteurs et de définir quelles relations doivent s'établir entre eux. Typiquement, il s'agit de répondre à trois questions:

- Qui doit faire quoi?
- Qui est responsable de quoi devant qui?
- Qui doit payer quoi?

Cette formulation, évidemment simpliste, recouvre en fait quelques questions essentielles qui sont présentées ci-dessous.

5 Quelques questions centrales

5.1 Logique de protection et logique de gestion

C'est peut-être doute la question la plus importante à traiter.

Rappelons qu'un objectif majeur de l'action publique en matière de gestion de la faune est le maintien de la biodiversité, en accompagnant l'évolution de la nature et de la vie, quelles que soient les méthodes utilisées à cette fin.

Le droit de l'environnement s'est construit comme un outil de défense et de protection, notamment depuis la création d'un ministère chargé de ce domaine: il est largement fondé sur des interdictions et sur des procédures lourdes d'autorisations préalables. De ce fait, le ministère chargé de l'environnement a longtemps été, et est encore très largement, considéré comme le porteur institutionnel d'une logique de protection, conduisant pour l'essentiel à s'opposer à toute modification volontaire d'une situation existante, présentée comme déjà très dégradée. Même si cette image mériterait sans doute d'être amendée, elle n'en demeure pas moins très présente, notamment dans le domaine qui nous occupe.

Dans ces conditions, la logique de gestion, qui consiste non pas à s'opposer systématiquement au changement, mais à l'encadrer et à y participer, en sachant ce que l'on veut et ce que l'on fait, dans un cadre de bonnes pratiques, peut souvent être présentée comme aventuriste, sinon comme dangereuse.

Or, une telle situation d'opposition ne peut que conduire à des blocages. On ne peut pas durablement souffler à la fois le chaud et le froid. Dans des domaines plus "techniques", ou moins passionnels, de l'environnement, comme la gestion de l'eau ou les installations classées, cette évolution de la protection systématique à la gestion encadrée après concertation a été plus facile à amorcer, et est largement avancée. Des exemples réussis montrent aussi clairement que

cette démarche constructive de gestion concertée et décentralisée est praticable dans le domaine de la nature. L'environnement devient ainsi une composante active de l'aménagement et de la gestion du territoire. Dès lors, la protection devient une mesure de gestion parmi d'autres, et est perçue comme "désacralisée". Ceci n'empêche évidemment pas que la réglementation, quelle que soit sa finalité fondamentale, doit quand même être respectée dès lors qu'elle existe (même si elle est imparfaite), et qu'il appartient aux services de l'État d'y veiller, avec le plus d'intelligence possible.

Cette évolution me semble indispensable et urgente dans le secteur de la nature. Aucun dialogue avec les acteurs institutionnels ou privés ne pourra vraiment se nouer sans cela. Ceci suppose en premier lieu une "évolution culturelle" des instances de l'État (central et déconcentré) en charge de ce secteur, encore largement "protectionnistes", et presque systématiquement perçues comme telles à l'extérieur. Faire entrer cette mutation dans les faits demandera des efforts et du temps, mais c'est une condition indispensable pour que les services de l'État en charge de la gestion de la faune soient perçus par beaucoup d'acteurs (chasseurs, agriculteurs, propriétaires, élus, entre autres) comme des interlocuteurs et non comme des adversaires militants. D'autre part, cela veut dire également que les services du MEDD (et notamment la DNP) doivent recruter quelques agents connaissant bien la chasse, et qui soient si possibles eux-mêmes chasseurs, afin qu'ils puissent avoir un langage commun, notamment avec la FNC, les FRC et les FDC.

Il ne s'agit pas ici de prendre parti pour telle ou telle thèse, mais simplement de reconnaître qu'une administration ne peut pas agir de manière efficace si elle est perçue par ses administrés comme porteuse d'une idéologie et pas comme porteuse des politiques arrêtées par le gouvernement, et de la technicité que cela suppose. Que cette impression "d'administration partisane" soit justifiée ou non n'y change rien. Le fait qu'elle existe suffit à engendrer méfiance, blocages et jugements a priori.

Il ne s'agit pas non plus de faire "perdre leur âme" aux services de l'État: des mesures de protection strictes sont nécessaires dans certains cas, mais l'interdiction ne peut plus être la méthode de gestion "implicite". En contrepartie, une pratique de gestion plus fine, ne recourant qu'en dernier recours à cette arme absolue qu'est l'interdiction, est très exigeante en matière de compétences techniques. Il s'agit vraiment de pouvoir estimer à l'avance les conséquences à long terme de ce que l'on va autoriser, et de pouvoir suivre ce qui se passe au cours du temps pour pouvoir "rectifier le tir" si nécessaire¹².

Ainsi, il faut amener les FDC à s'insérer dans la démarche de gestion de la faune sauvage et de ses habitats, et les DIREN à s'intéresser non seulement aux espèces protégées, mais aussi à s'occuper de chasse.

5.2 Logique de procédure et logique par objectifs

Cela a déjà été dit (cf. supra 2.1.5): les règles n'ont pas été édictées pour le plaisir de le faire, mais pour traduire juridiquement des impératifs et des objectifs techniques. Dès lors, une procédure ne doit jamais être une fin en soi. Les inspections auxquels l'IGE a pu procéder montrent trop souvent que cette évidence peut être "oubliée" par les services qui, surchargés de tâches administratives, appliquent des procédures parce qu'elles sont obligatoires en ne "se demandant plus" à quoi elles servent. Ceci est d'ailleurs loin de concerner le seul secteur de la

¹² Rappelons d'autre part que la convention d'Aarhus nous fait obligation de motiver explicitement toutes nos décisions, positives comme négatives, et d'associer le public à leur préparation.

nature, ni même le seul MEDD.

C'est là une question de responsabilisation des agents, et donc de définition de leurs attributions ne limitant pas leurs activités à la simple mise en œuvre de procédures, de formation, de définition, au niveau local, de priorités claires, et aussi, certainement, de simplification administrative.

Passer de cette logique purement administrative à une logique par objectifs, avec un dispositif de mesure des résultats, est donc plus que souhaitable. Dans cet esprit, les réunions annuelles de programmation de la police de la pêche¹³ et la préparation des orientations régionales de gestion de la faune et des habitats sont des moyens privilégiés de mise en pratique de cette logique, en concertation avec les différents partenaires intéressés.

5.3 La décentralisation de la gestion

Il ne peut pas exister de politique des espèces sans politique des espaces. Or les outils de gestion de ces deux politiques sont assez différents. En résumé, on peut dire que l'ONCFS et le CSP sont orientés vers les espèces (même sans oublier les 55000 hectares gérés par l'ONCFS), alors que l'ONF, le CELRL, les parcs nationaux, les conservatoires botaniques, etc. sont orientés vers les espaces, avec des territoires bien définis où ils exercent leurs missions (même si les agents de l'ONF sont commissionnés pour toute la France, sous réserve de l'enregistrement de leurs commissions auprès des TGI). L'intégration complète de ces différents instruments serait donc très difficile, si tant est qu'elle soit possible (ou même souhaitable). Aussi la synergie entre gestion des espaces et gestion des espèces doit-elle à mon avis se traduire préférentiellement par des relations fortes (conventions à long terme, engagements précis, projets communs, participation à des structures communes...). Ceci permettra également d'associer pleinement à cette politique ces acteurs majeurs de la gestion des espaces que sont les collectivités locales (à tous les niveaux). La décentralisation est un moyen essentiel de promouvoir une gestion "globale" des espaces, qu'elle s'exprime à travers des actions aussi différentes que la construction d'infrastructures, le remembrement, les aménagements de rivière, l'information et la formation des citoyens, l'acquisition de territoires à protéger, l'urbanisme, et bien d'autres encore.

On est donc amené à réfléchir sur la nature des missions qui ont vocation à relever de l'État et de celles qu'il serait judicieux de décentraliser. Il paraît assez clair qu'en France, la décentralisation de la police serait contraire à nos traditions, et aux règles de droit en vigueur. Autoriser ou interdire, réprimer et punir est perçu comme une prérogative de l'État (ou d'organismes publics exerçant pour son compte). En revanche, l'action directe "de terrain" s'inscrit bien entendu dans les attributions des collectivités locales. Ainsi, on peut penser que la décentralisation est une voie majeure pour la gestion des espaces, et que la déconcentration est une voie majeure pour l'exercice des missions "régaliennes" (dont bien entendu la police). Notons également que certaines missions doivent être exercées au bénéfice de tous (connaissance, appui technique, expertise par exemple), et qu'une gestion conjointe de celles-ci peut donc être utilement recherchée.

5.4 La déconcentration des procédures

La ligne à tenir est à mon avis claire: toutes les décisions doivent être prises à l'échelle techniquement pertinente, le plus près possible du terrain. Le niveau central doit être celui de la conception de la politique d'ensemble, de la négociation des directives européennes et des

¹³ Cf. annexe 10.10.1.3

accords internationaux. Ce rôle de l'État se traduit par des plans nationaux, par des instructions aux services et par la tutelle sur ses établissements publics, mais pas par une mise en œuvre directe depuis le niveau central. L'État central doit animer l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics, mais jamais se substituer à eux.

Ainsi, selon les espaces, les espèces et la nature des décisions à prendre, celles-ci peuvent relever d'un échelon géographique et administratif différent: départemental dans la plupart des cas, régional ou interrégional dans presque tous les autres, très rarement national. Pratiquement, seules doivent être prises au niveau national les décisions concernant l'ensemble d'une espèce posant le même type de problèmes sur tout le territoire français¹⁴.

La déconcentration des procédures (de toutes les procédures, sans aucune exception) doit donc être maximale. Rien ne justifie que des décisions d'application sur le terrain remontent au niveau central, que ce soit pour l'avis d'une commission ou pour la prise de la décision elle-même. Les préfets, représentants de l'État, doivent avoir pleines attributions pour traiter toutes les questions d'application des textes sur leur territoire. En contrepartie, il leur incombe évidemment de motiver leurs décisions, et de rendre compte de leur action à l'administration centrale. Ceci est indispensable pour qu'il puisse être veillé à la mise en cohérence des pratiques, et pour que les ajustements nécessaires (notamment au niveau des plans nationaux) puissent être apportés. Le circuit de décision qui en résulte est présenté plus loin (§ 6.3).

6 Des propositions d'organisation

Elles reposent sur trois fonctions "élémentaires": la connaissance, l'orientation (qui comporte la concertation et le conseil), et l'action, dont la pertinence suppose également de disposer d'appuis techniques efficaces, au service de tous.

6.1 La connaissance

C'est, ainsi que cela a été dit (cf. supra 2.1.2), un sujet essentiel.

Ce paragraphe traite plus précisément de l'acquisition et de la mise à disposition des données. Les activités de recherche, d'expertise et d'appui technique, qui sont aussi une composante essentielle de la connaissance, sont abordées par ailleurs (cf. supra 2.2.1.17 et infra 6.4.3.6.5).

Avant tout développement sur l'organisation et sur les structures, un premier constat, porteur de grandes inquiétudes pour un avenir maintenant proche, s'impose: on trouve de plus en plus difficilement de naturalistes, et on n'en forme plus. La grande majorité de mes interlocuteurs m'ont fait cette observation. On trouve des biologistes "pointus", mais presque plus de naturalistes de terrain, et ceux qui sont encore en activité approchent de la retraite. Il est donc essentiel et urgent que l'on en forme de nouveau, et que l'on puisse en recruter.

Plus précisément, plusieurs arguments ont été avancés. Le plus fréquent est le suivant: l'évaluation de la carrière des chercheurs est liée aux publications qu'ils font dans des revues scientifiques de rang A, lesquelles portent très majoritairement sur des travaux fondamentaux. Ainsi, les chercheurs se trouvent en fait "dissuadés" de faire un travail de terrain qui, à terme, les défavorisera. En revanche, ces enjeux ne sont évidemment pas présents dans le monde

¹⁴ A noter que, dans certains cas pouvant être très importants (oiseaux migrateurs), cette échelle peut excéder le territoire national, mais on entre alors dans un domaine différent (organismes internationaux, conventions, traités).

associatif.

6.1.1 *Les observatoires et les réseaux*

Ils sont nombreux, n'ont généralement pas été établis selon un dispositif cohérent, et sont parfois concurrents. Ainsi les données produites sur un même sujet, et observées au même endroit, sont-elles parfois contradictoires, sans que l'on puisse dire lesquelles sont les bonnes.

Il me semble donc essentiel, au bénéfice de tous, de créer, sous la houlette du ministère, un véritable "réseau national de données sur la nature", qui puisse réunir tous les producteurs de données (scientifiques, associations, établissements publics, DIREN, chasseurs, pêcheurs, etc.), et établir les bases de définition des données à recueillir, de protocoles d'observation, de modalité d'observation, etc.¹⁵. Le décret du 17 juillet 2002¹⁶ crée cet observatoire. Ainsi, le travail correspondant est déjà en cours. Ce sera un travail difficile et long, d'une part parce qu'il est techniquement très complexe, d'autre part parce que les producteurs de données tiennent à leurs données. Les divergences évoquées ci-dessus ne sont pas souvent dues au hasard, mais cela ne change rien au caractère indispensable de cette opération.

D'un point de vue organisationnel, on peut songer à un groupement d'intérêt scientifique (GIS)¹⁷, autour d'un "chef d'orchestre" internationalement reconnu, tel par exemple que le MNHN¹⁸. Rappelons que ce GIS n'aurait pas pour mission d'exploiter les données produites¹⁹, mais seulement de concevoir un réseau cohérent d'observation, de l'animer, et de veiller à la qualité des données produites (protocoles d'observation, procédures de validation, etc.). Ces données seraient publiques, à la disposition de tous, chacun pouvant les utiliser comme bon lui semble, sous sa propre responsabilité.

Il va de soi que tout acteur intéressé par un sujet particulier pourra effectuer d'autres observations, comme il le souhaitera et pour ses propres besoins (développement de projet, étude spécifique, problème particulier...), mais les données ainsi produites n'auront pas vocation à être intégrées dans les banques de données générales (cf. infra 6.1.2), et ne pourront pas être considérées comme ayant été validées pour une autre utilisation que celle qui a motivé leur collecte.

Notons également qu'au titre des habitats, les conservatoires botaniques sont clairement partie prenante de ce réseau.

Enfin, le réseau national ainsi conçu nécessitera peut-être des moyens supplémentaires (par rapport à ceux actuellement mobilisés) pour fonctionner correctement. Il existe sans doute un manque quantitatif d'observations, et d'observateurs, dans certains domaines ou certains secteurs géographiques. Une montée en puissance progressive du réseau sera sans aucun doute nécessaire.

¹⁵ Relevons à ce stade le cas des oiseaux migrateurs, qui relèvent d'observations internationales.

¹⁶ Cf. annexe 10.15.

¹⁷ D'autres formules, plus complexes, mais peut-être plus adaptées à la diversité du domaine à couvrir, peuvent être envisageables.

¹⁸ On peut aussi suggérer le CEMAGREF.

¹⁹ En ce sens qu'il n'a pas à prendre, en tant que fournisseur de données et garant de leur qualité technique, de position sur des décisions à l'étude.

6.1.2 Les banques de données

Produire des données est une chose, pouvoir en disposer en est une autre. Un système de bancarisation des données, après validation selon des règles connues et fiables, et avec des règles (y compris financières) de mise à disposition de tous les intéressés est un corollaire évident de ce qui précède au § 6.1.1.

Le lieu fédérateur me semble ici devoir être l'IFEN. C'est sa mission première, et il est donc idéalement placé pour piloter cette tâche, ce qui ne veut pas dire qu'il doive obligatoirement être lui-même le dépositaire et l'exploitant des banques de données.

A noter que cette démarche a été entreprise dans le domaine de l'eau depuis 1992. Elle n'est pas encore complètement achevée, ce qui montre la difficulté de l'exercice. En revanche, l'expérience déjà accumulée en la matière pourrait évidemment être utilement mobilisée pour éviter de répéter des erreurs déjà identifiées.

6.2 Les instances de conseil au ministre

Pour des raisons historiques, elle sont multiples, ce qui peut conduire à une cacophonie préjudiciable.

Parmi les quelques 26 commissions, conseils et comités consultatifs, au niveau national, qui travaillent dans le champ de compétence du MEDD²⁰, cinq au moins traitent de domaines liés aux espèces sauvages:

- Le comité national pour la protection de la nature, issu de la loi de 1930, et qui se subdivise en plusieurs commissions²¹,
- Le conseil national de la chasse et de la faune sauvage, créé en 1972 à l'occasion d'une réorganisation de l'ancien conseil supérieur de la chasse, devenu office national de la chasse, puis de la chasse et de la faune sauvage²²,
- Le conseil d'administration du conseil supérieur de la pêche²³. En effet, cet organisme n'a pas été réorganisé comme l'a été le conseil supérieur de la chasse en 1972, et le conseil d'administration du CSP a donc conservé, dans ses attributions, cette mission de conseil. En fait, il n'est pratiquement pas en mesure de l'exercer.
- La commission nationale consultative pour la faune sauvage captive.
- La commission nationale Natura 2000.

Les attributions de ces différentes instances se recoupent sur de nombreux sujets (ne serait-ce que parce que les mêmes habitats abritent des espèces de tous statuts) et, leurs compositions étant différentes, les avis qu'elles rendent peuvent être totalement divergents. Ceci place alors le ministre dans la nécessité de prendre une décision unique en arbitrant entre des conseils éventuellement incompatibles, et sans pouvoir discerner lequel est, en l'espèce, le plus pertinent.

²⁰ Sans compter le CA du CSP, ni la commission nationale Natura 2000

²¹ Cf. annexe 10.2.

²² Cf. annexe 10.3.

²³ Cf. annexe 10.10.1.

Notons qu'aux niveaux départemental et régional, les mêmes dysfonctionnements existent, bien que des dispositions législatives (articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'environnement²⁴) aient été prises pour y parer.

Il semble évident que, si l'on devait construire un dispositif de conseil au ministre en matière de faune, on créerait une seule instance nationale (déclinée localement en instances régionales ou départementales) et non cinq. Il me semble donc souhaitable d'envisager une refonte de ces instances, par suppression du CNPN, du CNCFS, de la CNCFSC et de la commission nationale Natura 2000, et par la création simultanée d'un "Conseil national de la nature" (CNNat), reprenant, entre autres, la totalité des attributions des 4 instances supprimées et du conseil d'administration du CSP (pour ce qui est de sa fonction de conseil au ministre). Ce CNNat serait le lieu de mise en cohérence des orientations proposées par ses formations particulières (cf. schémas ci-dessous). D'autre part, il aurait des attributions beaucoup plus larges que le simple avis sur des projets de textes déjà préparés. Ce serait une vraie instance consultative politique, qui serait saisie, le plus à l'amont possible, des grandes questions, ou des grandes orientations en débat en matière de nature. On peut citer par exemple, et de manière non exhaustive: quelle conduite proposer pour l'application de Natura 2000, quelle attitude adopter lors de la préparation des directives européennes, quelles orientations retenir pour l'avenir des parcs nationaux, etc.. Instance unique, il serait ainsi le lieu privilégié du débat politique et social sur la doctrine à suivre et sur les actions à mener en matière de gestion des espaces (et donc des habitats) et des espèces.

Il est ainsi clair que le CNNat ne jouera un rôle utile que s'il est saisi très à l'amont de questions de fond concernant la gestion de la nature au plan national. C'est une condition nécessaire pour qu'il puisse être partie prenante dans la vision à moyen et long terme évoquée plus haut (cf. supra 2.1.3). En effet des ordres du jour comprenant essentiellement l'examen de projets de textes déjà rédigés ne correspondent pas à une vraie concertation. Si un projet a été rédigé, c'est que les questions "faut-il un texte?", et "que dire dans ce texte?" ont déjà reçu, en fait, une réponse. Il est donc trop tard pour saisir une instance de conseil. Les attributions du CNNat doivent bien être de contribuer, dès le début, à l'élaboration de cette vision nationale à long terme évoquée plus haut. Si les projets de textes doivent bien entendu continuer à être examinés par le CNNat, celui-ci doit, avant, avoir été saisi et avoir délibéré sur l'opportunité de l'écrire et sur la nature de son contenu.

Le CNNat ainsi défini a vocation à être le lieu institutionnel du débat social sur la nature. Il ne lui incombe donc pas d'être le lieu du débat scientifique, qui doit contribuer au débat social, mais qui est d'une autre nature. Or les instances actuelles, de par leur composition, mêlent ces deux débats. Il me semble donc souhaitable, ne serait-ce que par souci de clarification, de créer, à côté du CNNat, un vrai conseil scientifique et technique, saisi par lui et rapportant devant lui, et non directement devant le ministre²⁵. C'est d'ailleurs ce qui se pratique, avec succès, dans la plupart des comités de bassin. Le conseil scientifique et technique conserverait néanmoins une capacité d'autosaisine.

Le fonctionnement du CNNat en tant que lieu de mise en cohérence de propositions suppose évidemment qu'il soit démultiplié en formations particulières. On peut en la matière suggérer au moins deux organisations, présentées dans les schémas ci-dessous. La première est

²⁴ Cf. annexe 10.4.

²⁵ Le ministre conserverait toutefois, bien entendu, la latitude de saisir lui-même, directement, le conseil scientifique et technique.

la plus "radicale", en ce qu'elle comporte une seule formation "espaces", regroupant les attributions du CNPN et de la commission nationale Natura 2000, et une seule formation "espèces", regroupant ainsi les espèces protégées, les espèces gibier, les espèces captives, etc. (quitte à créer des commissions spécialisées en tant que de besoin). La seconde reprend davantage le schéma actuel, avec une formation "espèces gibier" et une formation "autres espèces". D'autres variantes, notamment intermédiaires, sont bien entendu possibles.

La composition de ce nouveau conseil (CNNat) est un sujet délicat. Il me semble nécessaire que les différents types d'acteurs (et notamment les élus locaux) puissent s'y reconnaître, sans qu'aucun soit majoritaire, ou même en mesure de faire triompher, seul, son point de vue²⁶. Le CNNat n'a pas à être la "tribune officielle" de telle ou telle tendance ou de tel ou tel lobby. Ceux-ci doivent s'exprimer directement par eux-mêmes, en leur nom et avec leurs moyens propres. L'expérience des comités de bassin montre que ce type d'organisation est possible et peut produire des résultats concrets: les SDAGE ne sont pas des coquilles vides.

Ce rôle dévolu au CNNat et la composition qui en découle implique également qu'il ne soit pas le regroupement des membres des formations particulières. L'équilibre de la composition de celles-ci, par rapport à celle du CNNat lui-même, est différent car les attributions des formations et celles du CNNat sont différentes. Ainsi, les formations spécialisées pourront comporter des membres qui ne seront pas nécessairement membres du CNNat lui-même. Il en va bien entendu de même des commissions spécialisées. Ce dispositif est certes complexe. Sans doute peut-il être amélioré. Il a pour seul but d'éviter la répétition de débats similaires aux différents niveaux d'instances. D'autre part, comme cela a été dit au § 5.4, les attributions du CNNat sont de donner un avis sur des grandes orientations politiques nationales et européennes, et pas de se prononcer sur la mise en œuvre de tel ou tel texte sur le terrain. En effet, rien ne justifie vraiment de faire remonter au niveau national des questions qui concernent en fait des décisions locales. La déconcentration doit être une règle d'or. L'efficacité de l'action administrative, comme sa lisibilité par les citoyens, en dépend. On ne peut pas justifier, sur le fond, pourquoi telle mesure de gestion concernant telle espèce à tel endroit doit être soumise préalablement à une instance nationale, quel que soit le statut de cette espèce (cf. supra 5.4). En revanche, cette déconcentration signifie que les décideurs locaux (les préfets) doivent disposer auprès d'eux des instances de conseil nécessaires. Le CNNat doit donc être démultiplié localement en conseils régionaux (ou interrégionaux, selon une logique "biogéographique" plutôt qu'administrative) et départementaux, intégrant pleinement en leur sein les gestionnaires d'espaces (ONF, parcs nationaux, CELRL, PNR, CBN, réserves, CREN, etc.), remplaçant ainsi les CDCFS et les autres instances de conseil pour ce qui concerne la nature (cf. schémas ci-dessous). Ainsi, les contraintes de temps et d'opérationnalité pesant sur le CNNat sont plus faibles.

Enfin, quatre remarques pratiques doivent être faites concernant le fonctionnement du CNNat:

- Si l'on veut qu'il conserve sa nécessaire indépendance, ni le ministre, ni le DNP, ne doivent le présider. Le président doit être soit élu (en dehors du collège des représentants de l'Etat), soit nommé par l'Etat [Premier Ministre, Chef de l'État?], la DNP

²⁶ A titre tout à fait indicatif, et à seule fin de fixer les idées, on peut suggérer une composition telle que: 5 élus (2 maires, 2 conseillers généraux, 1 parlementaire), 4 représentants des pêcheurs, 4 représentants des chasseurs, 4 représentants des associations de protection de la nature, 2 représentants des agriculteurs, 2 représentants des propriétaires, 2 représentants des forestiers (ONF, ANCRPF), 2 représentants du conseil scientifique et technique, 3 représentants de l'Etat (MEDD, MAAPAR), un président avec voix prépondérante.

(conjointement avec la DE) assurant le secrétariat.

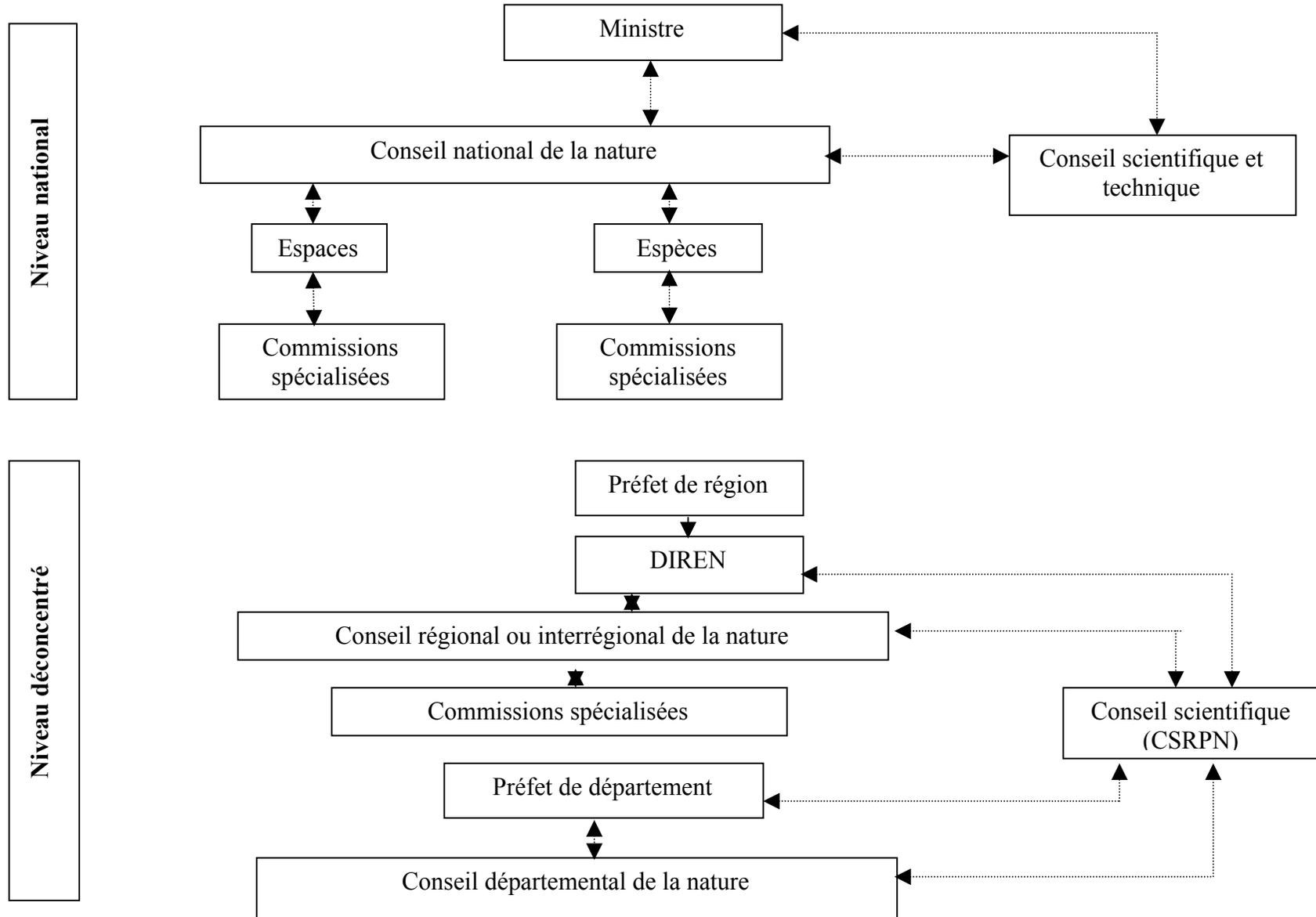
➤ Si l'on veut que le CNNat puisse travailler efficacement, il ne semble pas souhaitable qu'il comporte plus d'une trentaine de membres (cf. note 26).

➤ Pour que le CNNat puisse travailler convenablement, il est impératif que les dossiers de séance soient adressés à tous les membres au moins trois semaines à l'avance. Tout délai plus court doit être proscrit, sans dérogation possible²⁷.

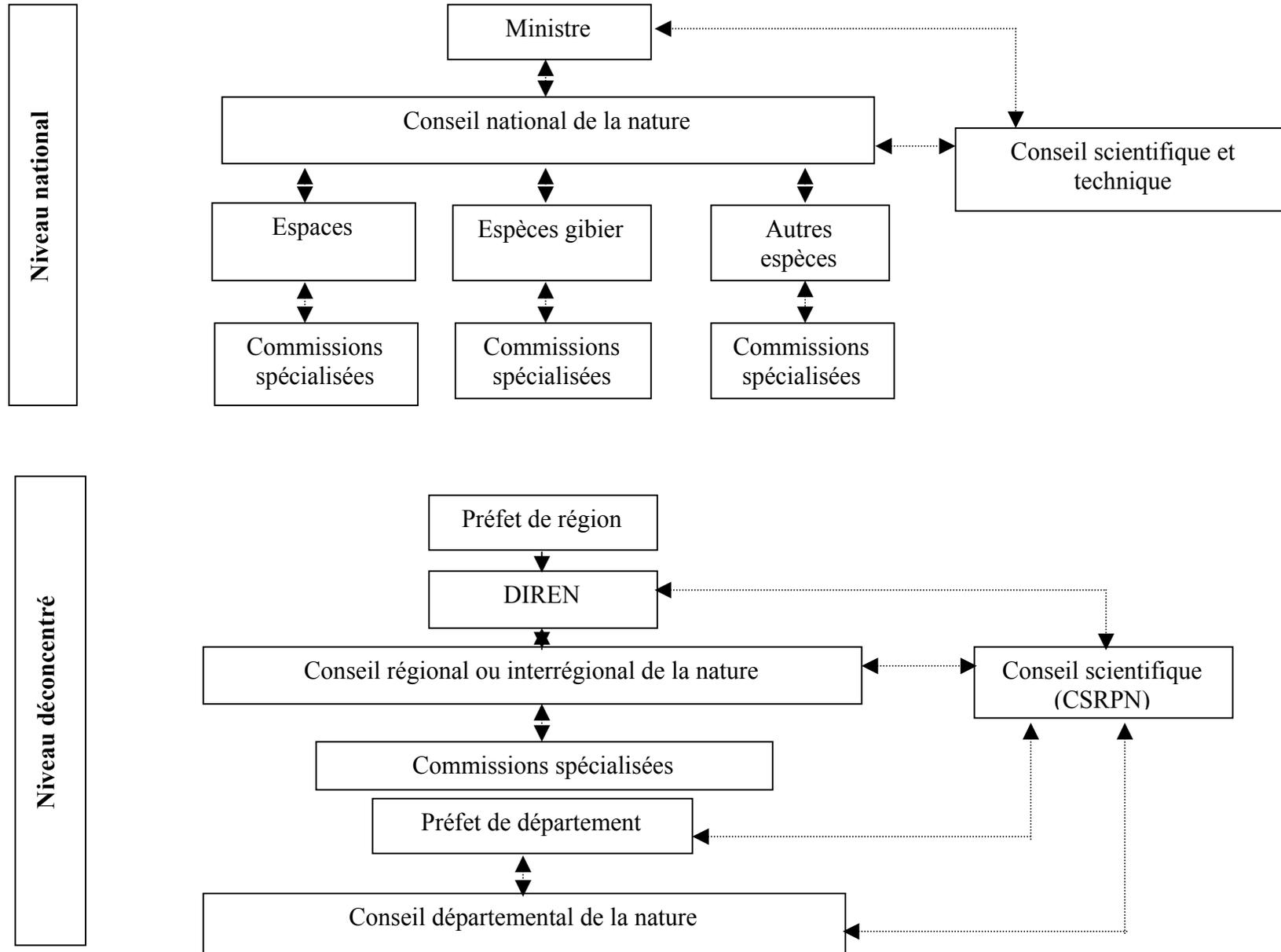
➤ Pour conserver l'équilibre des parties représentées, il n'est pas souhaitable qu'il comprenne des personnalités qualifiées, nommées à la discrétion de quiconque.

²⁷ À noter que ceci est déjà prévu par le règlement intérieur du CNPN (cf. annexe 10.2.2)...

LES INSTANCES DE CONSEIL, PREMIERE OPTION

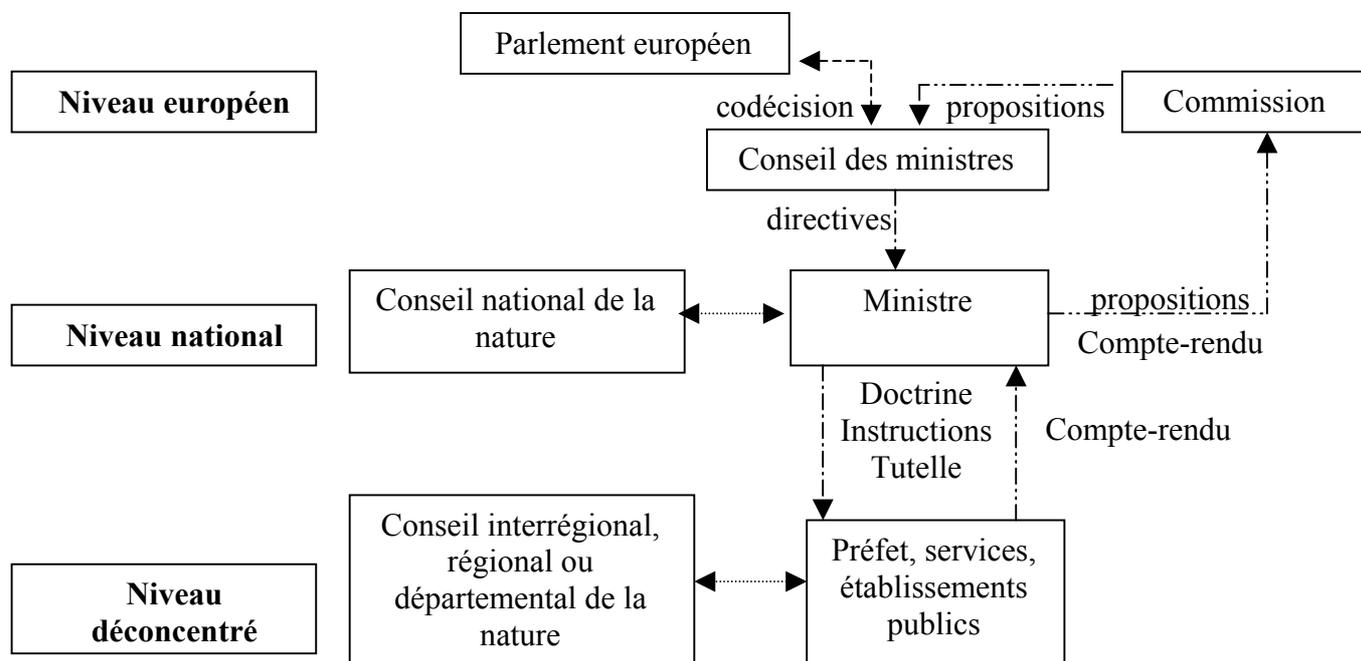


LES INSTANCES DE CONSEIL, DEUXIEME OPTION



6.3 Les circuits de décision

Ils résultent de ce qui précède, concernant les instances de conseil (cf. supra 6.2) et la déconcentration (cf. supra 5.4). Le schéma ci-dessous illustre ces circuits.



6.4 Les services opérationnels

6.4.1 Qui doit payer?

Actuellement, pour la police de la chasse, ces dépenses sont couvertes en totalité par les redevances cynégétiques. Pour la police de la pêche, la taxe piscicole procure l'essentiel des ressources, une subvention de l'État (à partir du FNSE) au CSP assurant le complément.

Cet état de fait a sa logique: les pêcheurs et les chasseurs payent pour la police de leur loisir. Toutefois, ce raisonnement trouve sa limite quand ces polices dépassent la simple "police d'une activité" pour englober par exemple une partie de la police de l'eau et, plus largement, la police de la nature (cf. annexes 10.8.2.3 et 10.10.2.3²⁸). Il s'agit d'attributions d'autorité qui relèvent de l'État et de lui seul: il s'agit d'autoriser ou d'interdire, et cette prérogative de puissance publique ne peut pas se déléguer à telle ou telle catégorie "d'usagers".

Dès lors, la conclusion à en tirer semble a priori simple: l'État doit assurer la charge financière des missions qui lui incombent, au bénéfice de tous. Les gardes, aussi bien du CSP que de l'ONCFS, ont maintenant un statut de fonctionnaires, ils effectuent des missions d'État, leur traitement doit être assuré par l'État, quelle que soit leur affectation administrative (cf. infra 6.4.3). Ceci dit, on peut considérer que, pour la part de l'activité des gardes consacrée à la police de la chasse et de la pêche stricto sensu s'exerçant au bénéfice des chasseurs et des pêcheurs, la part correspondante de leur traitement (à estimer forfaitairement et globalement) puisse continuer à être financée par le dispositif actuel.

²⁸ Il apparaît que l'activité de pure police de la chasse et de la pêche ne représente, en fait, que 30 à 35% de l'activité totale des établissements.

Plus généralement, cette action de police de la nature, et aussi d'action technique d'intérêt général pour la nature (cf. infra 6.4.2) pourrait être financée par ceux qui en bénéficient. Trois types de bénéficiaires principaux peuvent a priori être identifiés:

- L'État lui-même, garant du maintien du patrimoine collectif, et représentant de l'ensemble des citoyens, ce qui pourrait se traduire par une participation tirée du budget général.
- Les chasseurs et les pêcheurs et, à ce titre, la budgétisation des taxes piscicoles et des redevances cynégétiques pourrait traduire la poursuite de leur participation (outre que cela rendrait le système conforme à la constitution). Notons à ce stade que ceci ne fait nullement obstacle à l'obligation, par exemple pour les pêcheurs, d'adhérer à une AAPPMA et donc d'acquitter la cotisation correspondante, non plus, bien sûr, que la taxe piscicole.
- Les propriétaires fonciers, qui bénéficient d'une "gestion publique" patrimoniale de leurs biens à de long terme. À ce titre, une participation à partir d'un prélèvement sur l'impôt sur le foncier non bâti ne semblerait a priori pas forcément déplacée²⁹.

A noter que la réponse à apporter à cette question doit aussi, autant que possible, permettre de résoudre durablement, et de manière saine, le problème du financement de l'ONCFS et du CSP.

6.4.2 La police est-elle séparable de la technique?

Cette question est déterminante, aussi bien pour l'organisation des services que pour l'efficacité de ceux-ci.

Une séparation complète des deux missions conduirait à créer un corps de "purs policiers de la nature", quel que soit leur statut et leur employeur, et qui aurait pour seule fonction la bonne application de la loi. S'il est évident que la police est un des moyens principaux de l'action publique, et qu'il n'est donc pas question de la sacrifier, ce montage serait à mon avis néfaste pour plusieurs raisons:

- Il ne correspond ni à la formation des agents, ni à la pratique actuelle (surtout au CSP).
- Il se traduirait, pour ces "policiers purs", par un appauvrissement de leurs missions et de leurs compétences qui risquerait à terme de renforcer la logique de procédure au détriment de la logique par objectifs (cf. supra 5.2).
- Si les fédérations (notamment de chasseurs) ont su se doter de services techniques solides, il est clair que l'État a également besoin d'expertise technique de terrain. Or, ces missions d'assistance technique risqueraient de ne plus pouvoir être exercées, faute d'agents disponibles, alors que la compétence des gardes en la matière a considérablement progressé.
- Le risque de voir la police de la nature se noyer dans une vaste police rurale "tous

²⁹ Une autre manière d'intéresser les propriétaires à la bonne gestion de leur patrimoine pourrait être recherchée dans une incitation fiscale à cette bonne gestion.

azimuts", et donc en fait quasiment disparaître, ne serait dans ce cas pas négligeable. Cela serait particulièrement vrai si ces agents quittaient le ministère chargé de l'environnement pour être par exemple directement rattachés à celui chargé de la sécurité.

Au moins pour ces raisons, j'estime qu'il n'est pas souhaitable de séparer, jusqu'au niveau des gardes eux-mêmes, les attributions de police et les missions techniques.

6.4.3 Qui doit exercer les missions de terrain (police et technique)?

On pourrait penser que la réponse au 6.4.1 ci-dessus suffit à régler la question: "l'État paye la police, donc il l'exerce directement" et, ces missions étant indissociables de la technique (dont l'État est aussi bénéficiaire), il doit aussi reprendre cette dernière à son compte.

Toutefois cette question, qui découle des précédentes, doit faire l'objet de réflexions approfondies. Elle revêt un caractère "politique" fondamental, et dépasse donc nettement celle de la position administrative des agents concernés. L'avenir de l'ONCFS et du CSP (entre autres) dépend directement de la réponse qui lui sera apportée.

En tout état de cause, un préalable doit néanmoins être clair: quelle que soit la solution choisie, c'est l'État qui doit donner les ordres en matière de police. La police de la nature est une police de l'État. D'autre part, et comme cela a été dit plus haut, celui-ci doit pouvoir disposer, sur le terrain, de compétences et d'appui technique.

6.4.3.1 Ce qui rend nécessaire ou souhaitable le recours à un établissement public

Trois raisons principales peuvent, à mon avis, être invoquées:

➤ Il s'agit de remplir une mission relevant de l'État, mais que celui-ci ne sait pas remplir lui-même. Un exemple peut être celui de la recherche, de l'appui technique et de l'expertise. On peut citer notamment le MNHN, le CEMAGREF, l'INRA, mais il existe des contre exemples: au ministère de l'équipement, les CETE et le CERTU sont des services et non des établissements publics.

➤ Il s'agit d'un moyen de bénéficier de la souplesse de gestion des établissements publics, par rapport au fonctionnement d'une administration directe. Cette souplesse est réelle, mais peut être relativisée. Il s'agit plus d'une raison d'opportunité que de fond.

➤ Il s'agit de faire s'approprier une politique publique par tous ses acteurs, qu'il s'agisse de l'État lui-même, des élus, des acteurs socio-économiques et associatifs, etc.. Cette raison est, à mon avis, de très loin la plus importante. Un bon exemple est constitué par les agences de l'eau. L'État est minoritaire dans les conseils d'administration, dont les membres adoptent ensemble des programmes d'action et les moyens correspondants (y compris les redevances que les usagers-pollueurs seront amenés à payer).

Le choix de savoir si la gestion de la " vie sauvage" doit être assurée directement par l'État ou gagnerait, au contraire, à être déléguée à un ou plusieurs établissements publics doit donc s'apprécier à travers cette grille de lecture.

Très schématiquement, la nature des missions ne me semble pas rendre nécessaire, a priori, le recours à des établissements publics. En considérant par exemple l'activité de police, il s'agit d'accomplir des missions d'État, avec du personnel fonctionnaire et des crédits de l'État. On ne voit pas bien pourquoi l'État ne saurait pas faire cela lui-même.

Concernant la souplesse de gestion, celle-ci est, je l'ai dit, réelle (encore que certains en doutent), mais pas déterminante.

On est donc amené à apprécier si les différents acteurs de cette politique publique sont prêts à se l'approprier ensemble pour la gérer en commun. Si la réponse est oui, alors un (ou plusieurs) établissement public se justifie. Sinon, la "gestion directe" par l'État est sans doute préférable, car plus sûre (plus stable et plus pérenne). Les différentes options décrites ci-dessous présentent donc des organisations possibles avec et sans établissements publics. Il ne m'appartient pas de choisir l'une plutôt que l'autre, mais bien de les présenter (en sachant que d'autres options sont possibles), en indiquant, pour chacune, quels en sont à mon sens les avantages et les inconvénients.

6.4.3.2 Faut-il traiter symétriquement la pêche et la chasse?

Formellement, la logique est la même dans les deux domaines. En outre, sur le terrain, la synergie et les coopérations entre agents des deux établissements sont très fortes, et sont bien évidemment souhaitables dans l'optique d'une gestion publique de la nature, qui a normalement tendance à être unifiée. Un traitement parallèle semble donc a priori justifié. Toutefois, au moins deux différences importantes existent et doivent être prises en considération:

- Les gardes de l'ONCFS sont plus des "policiers purs" que ceux du CSP, les attributions de l'ONCFS et des FDC ayant été complètement séparées. De ce fait, les FDC se sont dotées en propre de compétences techniques dont les FDAAPPMA ne disposent pas au même niveau. Un traitement parallèle conduira sans doute à renforcer les missions des gardes de l'ONCFS en matière technique pendant que, symétriquement, les FDAAPPMA devront se doter de telles compétences.
- Le CSP est un élément essentiel du "trépied" sur lequel est fondée une bonne part de la gestion des milieux aquatiques, qui repose sur la synergie entre État, pêcheurs et CSP. Un traitement symétrique conduira certainement à une remise en cause forte de ce trépied, qui n'a plus d'équivalent formalisé dans le domaine de la faune terrestre.

Toutefois, un traitement séparé, entraînant des évolutions fondamentalement différentes de deux établissements quand même très proches par leur fonction, leur structure, le statut de leurs agents, l'origine de leurs ressources financières, etc. conduirait à des déséquilibres et des blocages très difficilement gérables. On imagine mal pourquoi la police de la chasse serait exercée directement par l'État et pas celle de la pêche, ou l'inverse. La coopération entre les deux catégories d'organismes serait plus compliquée (circuits de commandement radicalement différents). Quelle serait la position administrative des agents restant dans le seul établissement public "survivant": détachés, mis à disposition (ils sont censés être payés par l'État), position normale d'activité? Quelle gestion pour des agents ayant le même statut de fonctionnaires et des attributions similaires, mais deux cadres d'emplois et deux employeurs différents? On pourrait multiplier les exemples de tels complications ou dysfonctionnement potentiels.

C'est pourquoi je me propose d'examiner uniquement les possibilités d'évolution symétrique des deux établissements: ONCFS et CSP. Ceci laisse quatre hypothèses possibles: le maintien des deux établissements, la fusion dans une agence nationale de la nature (pouvant intégrer aussi d'autres établissements, plus concernés par les espaces (le GIP ATEN par exemple, sauf en ce qui concerne la formation, qui pourrait rejoindre l'IFORE), la décentralisation vers des établissements publics régionaux et l'intégration dans les services de

l'État³⁰.

6.4.3.3 Maintien des deux établissements

C'est la solution structurellement la plus facile, sinon la plus simple. On ne change rien. Elle a aussi, bien sûr, des avantages et des inconvénients.

6.4.3.3.1 Avantages

- On respecte la logique "eau/faune piscicole et territoire/faune terrestre", qui est réelle, et même ancrée dans la loi (la loi sur la pêche de 1984 rattache les poissons à l'eau, à travers les concepts d'eaux closes et d'eaux libres), ainsi que dans les organigrammes du ministère (les poissons et la pêche à la DE, la faune et la chasse à la DNP), et dans les financements (FNSE, FGMN).
- On ne perturbe pas les équilibres actuels, même s'ils ne sont pas satisfaisants.
- Le "trépied" qui est à la base de la gestion de la faune piscicole est évidemment préservé.
- Les gardes-pêche, restant employés par le CSP, conservent leurs missions d'appui technique dans le cadre des dispositions actuelles où c'est déjà l'État qui "commande" la police, quitte à préciser et consolider davantage le dispositif créé en décembre 1998³¹, qui est maintenant très généralement admis.
- Si l'État assure la charge financière des salaires³², la question de la survie des établissements ne se pose plus.

6.4.3.3.2 Inconvénients

- On risque de ne traiter que le volet financier du problème, sans aborder le fond.
- On n'exploite pas à fond les synergies possibles entre les deux établissements. La valeur ajoutée de cette solution est donc finalement assez faible.
- On n'associe pas le GIP ATEN, et donc la composante "espaces".
- L'évolution des compétences et des attributions des gardes de l'ONCFS, ainsi que des structure de l'office, vers une plus grande composante technique reste à faire, ce qui a un coût.
- On maintient une organisation proche de celle qui existe, et qui se caractérise par une grande complexité.

³⁰ Une cinquième voie pourrait être suggérée: l'intégration dans un autre établissement existant, mais on ne voit pas très bien lequel. Ainsi, une intégration du CSP dans les agences de l'eau ne semble ni souhaitable, ni possible: d'une part les fonctions de police judiciaire et de financement d'actions sont trop différentes (risque de mélange des genres), d'autre part un rapprochement limité aux seules structures techniques serait très déséquilibré: les agences ne font aucun travail de développement (et a fortiori aucun travail de recherche, même appliquée), et les activités en matière de faune terrestre resteraient évidemment "orphelines".

³¹ Cf. annexe 10.10.1.3.

³² À noter qu'il est impossible de les faire prendre en charge par le FNSE, qui est un compte spécial du trésor.

6.4.3.4 Fusion des deux établissements en un seul

Il s'agit donc de la création d'un grand établissement, d'une "agence nationale de la nature" (ANNat).

6.4.3.4.1 Avantages

- On exploite à fond l'appropriation de la politique de la nature par ses acteurs, ce qui est à mon sens un acquis fondamental, justifiant à lui seul l'intérêt majeur de cette solution. En d'autres termes, même si le "trépied" cher au monde de la pêche n'existe plus aussi formellement, la synergie entre pêcheurs, État et établissement public est maintenue. Elle est même étendue aux chasseurs et aux "protecteurs".
- On peut y intégrer des établissements ayant leurs missions dans le domaine des espaces (GIP ATEN³³, par exemple).
- On maintient dans une même structure les attributions de police et les missions techniques, garantissant la non-séparation de ces deux volets.
- On crée un grand outil ayant vraiment la taille critique pour exercer des missions d'envergure, au service de la nature.
- On exploite complètement la synergie entre les deux "secteurs": faune aquatique et faune terrestre.
- On harmonise la gestion des deux établissements actuels.
- On génère certaines économies d'échelle.

6.4.3.4.2 Les conditions du succès

- Le succès d'une telle opération n'est possible que si tous les partenaires associés à sa mise en œuvre sont prêts, dans la durée, à exercer réellement le pilotage de cette agence nationale, au delà des divergences et des conflits qui opposent actuellement certains d'entre eux. Sinon, l'opération est vouée à l'échec, et celui-ci nécessitera sans doute une intervention massive de l'État, se traduisant par une reprise en main directe des établissements, par intégration dans ses services (cf. infra 6.4.3.6).
- Cette appropriation de la politique de la nature par ses acteurs directs suppose que l'État soit, en période "de croisière", minoritaire au sein du conseil d'administration de l'ANNat (sinon on pourrait se trouver dans une configuration d'établissement public "fantoche"). Toutefois, l'ANNat étant destinée à exercer des missions de police, et notamment de police judiciaire, il semble nécessaire que l'État y soit suffisamment fort (minorité de blocage au CA, nomination du président et du directeur). Le seul exercice de la tutelle, forcément "générale" si l'on veut respecter l'autonomie de l'établissement public, risque en effet d'être insuffisant dans ce cas. D'autre part, ceci suppose que les autres administrateurs (tous les autres) soient prêts à jouer le jeu d'un projet commun, et qu'aucune tendance ne soit majoritaire, ou même dispose d'un pouvoir de blocage (problème similaire à celui du CNNat, mais avec un enjeu plus important, car il s'agit ici d'une instance décisionnelle). La composition de ce conseil d'administration doit donc être

³³ Pour plus d'informations, cf. annexe 10.13

équilibrée avec soin³⁴. D'autre part, l'ANNat doit agir pour faire appliquer la politique de la nature arrêtée au niveau national, après avis du CNNat. Il paraît donc logique que le CA de l'ANNat procède du CNNat (comme les CA des agences de l'eau procèdent des comités de bassins), mais avec un équilibre modifié en faveur de l'État.

6.4.3.4.3 Inconvénients

Les principaux résultent de la difficulté de réunir les conditions du succès.

➤ Il faudra avoir clairement à l'esprit les conséquences de ce choix sur les services de l'État (cf. différents schémas présentés en 7).

➤ La tutelle de l'établissement risque d'être difficile à exercer. Les schémas descriptifs présentés plus loin (cf. infra 7) illustrent cette difficulté, qui résulte de la multiplicité des donneurs d'ordres possibles à un même organisme d'exécution, et donc les risques d'incohérences entre les différentes chaînes de commandement.

➤ L'ANNat ne sera pas la "maison des chasseurs", ni la "maison des pêcheurs", non plus que celle des naturalistes, mais plutôt la "maison publique de la nature". Ceci traduit une évolution de la "gestion de la nature" qui a sa logique, et peut sembler inéluctable, mais il faudra que la FNC et l'UNPF assument ce fait et en tirent, pour elles-mêmes, les conséquences.

➤ Cette solution a un coût, notamment immobilier. Certes, les effectifs globaux ne changent pas, et on réalise des économies par suppression d'un établissement public et d'un GIP, mais le rapprochement avec les DIREN, ou le renforcement de celles-ci, va se traduire par le besoin, à terme, de regrouper dans les mêmes locaux des agents qui s'occupent du même sujet, au même endroit et pour le même ministère. Il en va pareillement au niveau départemental, notamment si on s'oriente vers la création de subdivisions départementales des DIREN (cf. infra 6.4.3.4.4).

6.4.3.4.4 Quelques remarques sur l'organisation

Il faut alors voir quelle peut être l'organisation effective à mettre en place.

Le CSP et l'ONCFS sont organisés en trois niveaux géographiques: national, régional (encore incomplet pour l'ONCFS), et départemental. On est donc conduit à transférer sur les échelons correspondants de l'ANNat les structures des établissements, ce qui amène à l'analyse ci-dessous, en sachant que l'objectif est de rapprocher l'action du terrain, et qu'il ne s'agit donc pas de renforcer le niveau central.

☐ **Au niveau régional**, la question se formule simplement: sachant que la synergie entre l'action des DIREN et celle de l'ANNat doit être très forte, pour ne pas dire plus, doit-on

³⁴ A titre tout à fait indicatif, et à seule fin de fixer les idées, on peut suggérer une composition telle que: 6 élus (dont au moins 3 élus par et parmi le collège correspondant du CNNat), 4 représentants des pêcheurs (dont au moins 2 élus par et parmi le collège correspondant du CNNat), 4 représentants des chasseurs (dont au moins 2 élus par et parmi le collège correspondant du CNNat), 4 représentants des associations de protection de la nature (dont au moins 2 élus par et parmi le collège correspondant du CNNat), 1 représentant des agriculteurs, 1 représentant des propriétaires, 1 représentant des forestiers (élus par et parmi les collèges correspondants du CNNat), 8 représentants de l'Etat, 3 représentants du personnel, un président.

D'autre part, on peut songer à créer l'ANNat avec un CA où l'État serait majoritaire pour garantir sa stabilité pendant une première phase de consolidation, puis une modification statutaire renforçant la place des autres acteurs.

intégrer dans les DIREN les actuelles délégations de l'ONCFS et du CSP, les DIREN devenant du même coup les délégués régionaux de l'ANNat, ou doit-on maintenir des délégations régionales propres à l'ANNat, en organisant le travail en commun (locaux communs, contacts systématiques et très étroits, programme d'action commun...)?

Ériger les DIREN comme délégués régionaux de l'ANNat est juridiquement possible. Les DDE sont les délégués de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, laquelle est un établissement public. Ceci pose toutefois quelques questions:

- Il faudra procéder à des redéploiements et à des mobilités (il y a 9 délégations régionales au CSP et 15 à l'ONCFS), ce qui demandera évidemment du temps (on ne peut pas muter d'office les agents concernés).

- Il faudra organiser les DIREN en conséquence. Cela veut dire que le DIREN sera le délégué en titre de l'ANNat, mais qu'il devra avoir un adjoint spécialisé qui prendra en compte ce domaine. D'autre part, le DIREN prendra bien entendu ses instructions du MEDD pour ce qui est de la politique à suivre en matière de police, mais il agira pour le compte de l'ANNat en matière d'expertise et d'appui technique.

☐ Quant **au niveau départemental**, c'est le niveau privilégié d'exercice de la police et de nombreuses missions de terrain. Quatre possibilités, au moins, s'offrent pour accueillir les missions et les agents: des brigades départementales propres à l'ANNat (cf. schéma ci-dessous, hypothèse A3), les DDAF comme services déconcentrés du MEDD (cf. schéma ci-dessous, hypothèse A2), des subdivisions à créer des DIREN, en s'appuyant sur le caractère interdépartemental de celles-ci, selon le schéma déjà adopté par les DRIRE (cf. schéma ci-dessous, hypothèse A1), et le rattachement direct des brigades aux DIREN, sans subdivisions de celles-ci (cf. schéma ci-dessous, hypothèse A1 bis).

Chaque solution a des avantages et des inconvénients:

- La création de brigades départementales de l'ANNat est cohérente avec le maintien de délégations régionales propres à l'établissement.

- Le rattachement aux DDAF s'appuie sur des structures déjà en place, et s'intègre facilement dans l'organisation actuelle de la police des eaux (90% des MISE sont pilotées par les DDAF). De même, les DDAF ont déjà de nombreuses attributions en matière de chasse et de pêche.

- La création de subdivisions des DIREN conforte l'ossature sur le terrain du MEDD et de ses services propres. Elle a l'avantage d'être géographiquement plus souple et de pouvoir s'adapter aux évolutions de la décentralisation et de la déconcentration qui l'accompagnera. Elle est cohérente avec l'intégration des délégations régionales de l'ANNat au sein des DIREN. En revanche, elle acte un partage de la police des eaux entre DDAF/MISE et DIREN sauf, soit à transférer toute la police des eaux, de la pêche et de la chasse aux DIREN, soit à leur confier systématiquement l'animation des MISE. D'autre part, elle coûte sans doute plus cher: la création d'un service n'est jamais gratuite.

- Le rattachement direct aux DIREN est évidemment plus simple, puisqu'il évite la création d'un niveau hiérarchique nouveau, mais possède le même inconvénient que la précédente pour ce qui concerne l'organisation de la police des eaux. En outre il ne conforte

évidemment pas l'ossature du MEDD sur le terrain.

Notons que, quelle que soit l'option choisie, elle revient à fusionner dans une même unité les actuelles brigades du CSP et de l'ONCFS. Il faudra alors résoudre les problèmes liés à une telle opération, notamment ceux posés par les régimes indemnitaires des agents, qui sont différents dans les deux établissements.

□ Enfin, il faudra se prononcer sur **les brigades mobiles d'intervention**: doit-on les rattacher aux DIREN, et donner ainsi à ces dernières des pouvoirs directs de police qu'elles n'ont pas (mais qui seront indispensables dans les cas A1 et A 1 bis), ou peut-on les affecter à la subdivision du département chef-lieu de la région (en organisant des mises à dispositions temporaires à d'autres régions, pour conserver leur caractère "mobile")?

6.4.3.5 La décentralisation: des établissements publics régionaux ou interrégionaux

Il a déjà été dit à plusieurs reprises que les procédures devaient être déconcentrées, sans exception. Il est donc logique de voir si, parallèlement, les établissements publics qui mettent en œuvre cette gestion de la nature ne gagneraient pas à être décentralisés.

Ceci aurait sans doute des avantages au plan technique: on pourrait, en principe, calquer plus facilement les territoires de compétence de ces nouveaux établissements avec les réalités biogéographiques, et faciliter leurs rapprochement avec les établissements gérant des espaces déterminés (parcs nationaux, par exemple).

Toutefois, cette démarche rencontrerait des difficultés majeures, liées au fait que la logique biogéographique des espèces aquatiques (les bassins hydrographiques) n'est évidemment pas la même que celle des espèces terrestres (cf. annexes 10.12 et 10.14). Ceci rendrait donc très complexe tout rapprochement entre la gestion de ces deux composantes du milieu vivant, qui reposerait sur des établissements différents, aux territoires distincts. De plus, certaines espèces (oiseaux migrateurs) posent des problèmes à l'échelle nationale, et même plus large. D'autre part, cela conduirait à éclater le domaine de l'appui technique et de l'expertise, et même de la recherche appliquée, ce qui aboutirait à un dispositif ingérable, sauf à créer, en plus, un établissement national spécialisé dans ce domaine, ou à le rattacher à un établissement existant, comme cela est évoqué plus loin au § 6.4.3.6.5.

Il convient aussi d'évoquer une activité majeure de ces établissements, à savoir la police. Rappelons ce qui a déjà dit à plusieurs reprises: il ne s'agit pas que de la police d'activités de loisirs, mais beaucoup plus d'une police liée à l'application de directives européennes, pouvant déboucher sur des contentieux en Cour européenne de justice. Or, l'Union Européenne ne connaît que l'État membre, c'est-à-dire la France elle-même, qui risquerait de se voir condamnée pour des actions qu'elle n'aurait pas, en fait, gérées. Certes, des pays comme l'Allemagne connaissent ce système, mais ils n'en rencontrent pas moins des difficultés quand l'État fédéral doit se retourner contre un Land. Je ne vois pas bien l'intérêt de nous exposer à ce type de problèmes si nous pouvons nous en passer.

Enfin, ce choix se traduirait par le fait de confier à des établissements publics "locaux", situés en dehors du giron de l'Etat, des missions de police judiciaire susceptibles de déboucher sur des condamnations lourdes (relevant des tribunaux correctionnels). Ceci, comme je l'ai déjà aussi souligné, me semble totalement étranger à notre culture, et à notre organisation en la matière.

Pour toutes ces raisons, cette option "hyper-décentralisatrice" ne me semble pas devoir être retenue.

6.4.3.6 Affectation directe des agents des établissements dans les services de l'État

C'est une voie a priori simple. L'État paye, commande et exerce directement ses missions avec ses propres agents.

Cela se traduit par la suppression de l'ONCFS et du CSP.

Il faut alors voir quelle peut être l'organisation effective à mettre en place. Le problème est similaire à celui ci-dessus au § 6.4.3.4.4.

6.4.3.6.1 Le niveau départemental

L'analyse est la même que celle fait au § 6.4.3.4.4. Trois possibilités, au moins, s'offrent pour accueillir les missions et les agents: l'intégration directe au sein des DDAF comme services déconcentrés du MEDD (cf. schéma ci-dessous, hypothèse E2), l'intégration au sein de subdivisions à créer des DIREN, en s'appuyant sur le caractère interdépartemental de celles-ci, selon le schéma déjà adopté par les DRIRE (cf. schéma ci-dessous, hypothèse E1), et l'intégration directe des brigades aux DIREN, sans subdivisions de celles-ci (cf. schéma ci-dessous, hypothèse E1 bis).

6.4.3.6.2 Le niveau régional

À ce niveau, la réponse est simple: les DIREN existent et ont vocation à intégrer les actuelles délégations de l'ONCFS et du CSP, qui disparaîtraient en même temps que les établissements.

Ceci pose toutefois quelques questions, elles aussi déjà évoquées au § 6.4.3.4.4:

- Il faudra procéder à des redéploiements et à des mobilités (il n'y a que 9 délégations régionales au CSP et 15 à l'ONCFS), ce qui demandera évidemment du temps (on ne peut pas muter d'office les agents concernés).
- Il faudra se prononcer sur les brigades mobiles d'intervention: doit-on les rattacher aux DIREN, et donner ainsi à ces dernières des pouvoirs directs de police qu'elles n'ont pas (mais qui seront indispensables dans les cas E1 et E1 bis), ou peut-on les affecter à la subdivision du département chef-lieu de la région (en organisant des mises à dispositions temporaires à d'autres régions, pour conserver leur caractère "mobile")?
- Cette opération a un coût, notamment immobilier.

6.4.3.6.3 Le niveau central

Une fois rattachés tous les agents (et donc leur gestion, y compris la formation qui serait alors confiée à l'IFORE) ainsi que toute la gestion administrative et financière au MEDD, que reste-t-il au niveau central des établissements qui nécessite une évolution? A priori, les services juridiques et les directions scientifiques.

Concernant les services juridiques, rien ne s'oppose à ce qu'ils intègrent aussi le MEDD, sachant qu'il faudra évidemment choisir entre les affecter à la DGAFAI, ou à la DE et à la DNP, chacune pour ses domaines de compétence.

Les directions scientifiques posent un problème plus délicat. L'idée simple de les rattacher à la D4E n'est pas forcément opérationnelle: cette direction coordonne et fait faire des études et des recherches, mais n'en fait pas elle-même. Or, les établissements effectuent des études et recherches en régie. Ainsi, sauf à créer une section technique centrale au MEDD, comme il en a existé par exemple au ministère de l'agriculture (mais elles ont été supprimées depuis une vingtaine d'années), il faut sans doute se limiter à affecter à la D4E les seuls agents des établissements qui coordonnent les études et recherches. Ce point, important, sera réabordé plus loin, à l'occasion de l'examen des outils d'appui technique aux services (cf. infra 6.4.3.6.5).

Ainsi, le niveau central disparaîtrait, en fait, complètement, ce qui va d'ailleurs tout à fait dans la perspective d'une action au plus près du terrain.

6.4.3.6.4 Avantages/inconvénients

Comme cela a été fait pour les options précédentes (maintien des deux établissements ou fusion en un seul), il convient d'établir une balance avantages/inconvénients de cette quatrième voie: le rattachement direct dans les services de l'État.

6.4.3.6.4.1 Avantages

➤ Le schéma d'ensemble est cohérent: l'organisation prévoit bien, pour chaque niveau géographique, des lieux de connaissance (cf. supra 6.1), d'orientation (cf. supra 6.2) et d'action (l'État lui-même en l'occurrence), sans chevauchement ni circuit "auto contradictoire" (cf. infra 6.4.3.6.5.2). Ceci me semble essentiel.

➤ Le montage est possible même (et peut-être surtout) si les différents acteurs ne parviennent pas à s'entendre pour travailler ensemble.

➤ Le montage est administrativement simple: on supprime deux établissements publics (quitte, peut-être à en recréer un pour l'appui technique, cf. infra 6.4.3.6.5), et l'État assure directement ses missions d'autorité, au bénéfice de tous.

➤ Le montage est dans "l'air du temps": la majorité des agents des deux établissements sont déjà des fonctionnaires...

6.4.3.6.4.2 Inconvénients

➤ Le principal, à mon avis, concerne le CSP et la pêche: on casse le "trépied". En effet, le CSP est actuellement un lieu de synergie entre État, pêcheurs et établissement public, et ce lieu n'existera plus³⁵. Un service de l'État n'a pas de conseil d'administration. La concertation/orientation en matière de milieux aquatiques devra donc se faire dans les instances prévues à cet effet (CNNat et ses déclinaisons géographiques), ce qui impose de leur donner un rôle d'orientation, et pas de seul examen de projets de textes (cf. supra 6.2). Cette remarque est moins fondée dans le domaine de la faune terrestre, qui est maintenant organisé sur des bases différentes.

➤ Le montage rend moins évident le maintien du rapprochement des missions techniques et de celles de police. En effet, le risque de voir évoluer les brigades intégrées dans les services de l'État vers des missions de pure police, sachant que la technique resterait le domaine d'action d'un établissement public, n'est pas nul.

³⁵ Rappelons que la fusion des établissements et la création de l'ANNat a le même inconvénient.

➤ Le rapprochement entre responsables d'espèces et responsables d'espaces serait plus difficile, puisque l'ATEN, par exemple, ne serait pas concerné par l'opération.

➤ Ce montage a un coût, notamment social et immobilier. Certes, les effectifs globaux ne changent pas, et on réalise des économies par suppression de deux établissements publics, mais:

- D'une part tous les agents du CSP et de l'ONCFS ne sont pas fonctionnaires, et le rattachement des contractuels au sein du MEDD devra donc être traité,

- D'autre part, renforcer les DIREN et les services départementaux de plus de 2000 personnes va se traduire par la nécessité, à terme, de regrouper dans les mêmes locaux des agents qui s'occupent du même sujet, au même endroit et pour le même ministère.

6.4.3.6.5 L'organisation de l'expertise et de l'appui technique

Une fois organisés les lieux de connaissance, d'orientation et d'action, il reste à envisager une organisation de l'appui technique à tous les acteurs, et au premier chef aux services de l'Etat. Actuellement, cela a été dit, il repose essentiellement sur les établissements publics (CSP et ONCFS), alors que ceux-ci vont sans doute être appelés à connaître une évolution forte, voire à disparaître, et même s'il mobilise la collaboration de nombreux organismes, disposant notamment d'une implantation de terrain. D'autre part, l'appui technique est évidemment très lié à la connaissance.

Notons qu'en cas aussi bien de maintien des deux établissements que de fusion, la question ne se pose pas: soit (statu quo) on ne change rien, soit (fusion) l'ANNat disposera de la structure nécessaire. Ce qui suit ne se rapporte donc qu'à l'hypothèse de la suppression des deux établissements. Dès lors, trois solutions semblent envisageables: s'appuyer sur un organisme existant, créer une agence spécialisée, créer des agences techniques décentralisées.

6.4.3.6.5.1 Un département d'appui technique dans un organisme existant

Le plus logique est alors de s'appuyer soit sur le "chef de file" du GIS chargé de l'organisation des observations (cf. supra 6.1.1), soit sur un établissement ayant déjà la pratique de l'appui technique aux services administratifs de terrain. Dans le premier cas, on arrive à proposer de se reposer sur le MNHN, dans le second, on peut par exemple penser au CEMAGREF.

En tout état de cause, cela conduira l'établissement support à créer un département ad hoc, à recruter les agents correspondants du CSP et de l'ONCFS, à intégrer les structures déjà existantes dans ces deux établissements, et à organiser les partenariats les plus larges possibles avec tous les intéressés: chasseurs et pêcheurs, bien sûr, mais aussi gestionnaires d'espaces, associations, maîtres d'ouvrages, etc..

6.4.3.6.5.2 Une agence technique nationale de la nature

Elle serait créée à partir des directions scientifiques de l'ONCFS et du CSP, et travaillerait en large partenariat, comme cela est indiqué ci-dessus (c'est là une question de vocation de l'organisme, et pas de montage administratif).

L'avantage de cette solution est de créer un organisme "sur mesures", directement adapté

aux besoins. Ses inconvénients sont à mon sens de deux ordres:

- On crée un établissement public nouveau, au moment, il est vrai, où on envisage d'en supprimer deux.
- On crée un établissement de petite taille dont la "survie" ne me semble pas garantie.

6.4.3.6.5.3 Des agences techniques décentralisées

Elles seraient créées à partir des CNERA, des directions scientifiques de l'ONCFS et du CSP, et aussi d'autres établissements scientifiques décentralisés, tels que les CBN. Il s'agirait alors de créer, éventuellement à l'échelle géographique des CBN, des agences "faune/flore", par exemple sous forme de syndicats mixtes, qui pourraient lier des relations étroites (notamment sous forme de GIP) avec les autres structures publiques s'occupant de nature.

Les avantages de cette solution sont les suivants:

- Créer des établissements d'expertise et d'appui technique intégrant mieux les différentes composantes de la problématique "nature" que les regroupements à partir de l'ONCFS et du CSP, nécessairement orientés vers la faune.
- Créer des établissements plus près du terrain.
- Associer directement, par cette démarche décentralisée, les collectivités locales, "responsables" des espaces.

Un premier inconvénient réside dans le fait que l'on crée plusieurs petits établissements, à partir de structures dont certaines ont déjà des difficultés de gestion. Le montage risque ainsi d'être fragile. Un deuxième réside dans le risque de doublonnage (cf. note 36 sur les CNERA).

7 Des organisations possibles

7.1 Présentation sommaire

Elles peuvent être présentées dans les schémas ci-dessous, sur la base soit de la création de l'ANNat, soit d'une suppression de l'ONCFS et du CSP, et sachant qu'il ne s'agit bien entendu que d'ébauches, qui présentent des orientations. La solution reposant sur le maintien des deux établissements publics représente en fait la situation actuelle, et illustre donc aussi l'excessive complexité de celle-ci.

Les différents types de liaisons entre les organismes présentés se lisent comme suit:

- Le trait plein (—————>) correspond à une autorité hiérarchique directe.
- Les pointillés alternés (-.-.-.->) correspondent à une autorité d'instruction, ou de tutelle.
- Les pointillés longs (----->) correspondent à une coordination.
- Les pointillés courts (.....>) correspondent à un fonctionnement en question-réponse, en dehors de tout lien d'autorité.

- Les ellipses hachurées () indiquent la nécessité d'une mise en cohérence des messages ou des instructions véhiculés par les différentes flèches. Leur nombre, et le nombre de flèches qu'elles interceptent, peut donc être considéré comme un indicateur de la complexité du système décrit et, partant, des risques de dysfonctionnement qu'il comporte. Ainsi, réduire le nombre de ces ellipses peut-il être un critère de choix d'une solution.

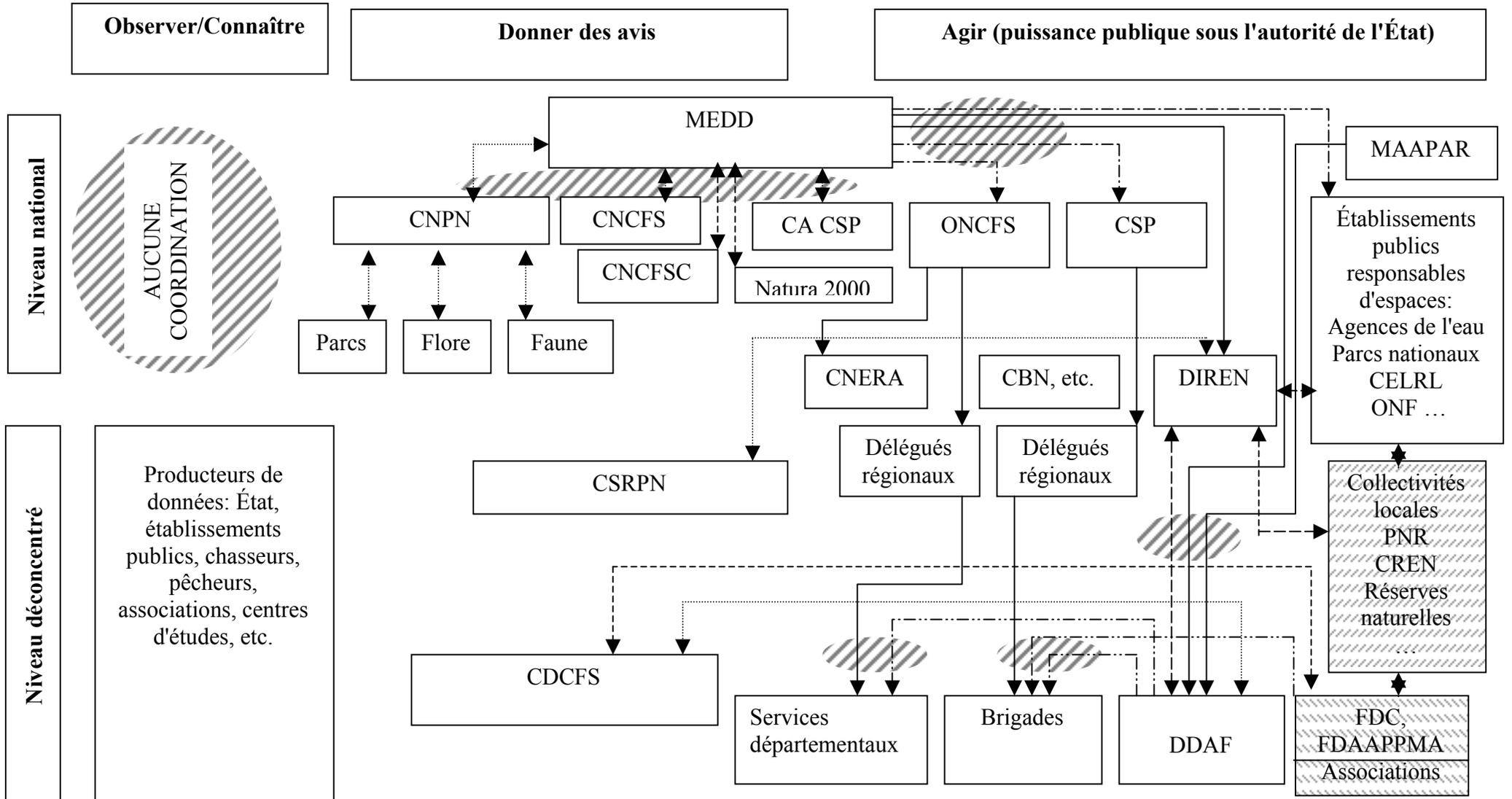
- Les pavés hachurés () représentant les structures émanant des collectivités locales indiquent que, si elles sont bien sûr dépositaires de puissance publique, elles ne sont pas sous l'autorité de l'État.

- Les pavés hachurés () représentent le monde associatif au sens large, partenaire essentiel, mais qui n'est évidemment pas dépositaire de la puissance publique, et qui n'est sous l'autorité de personne.

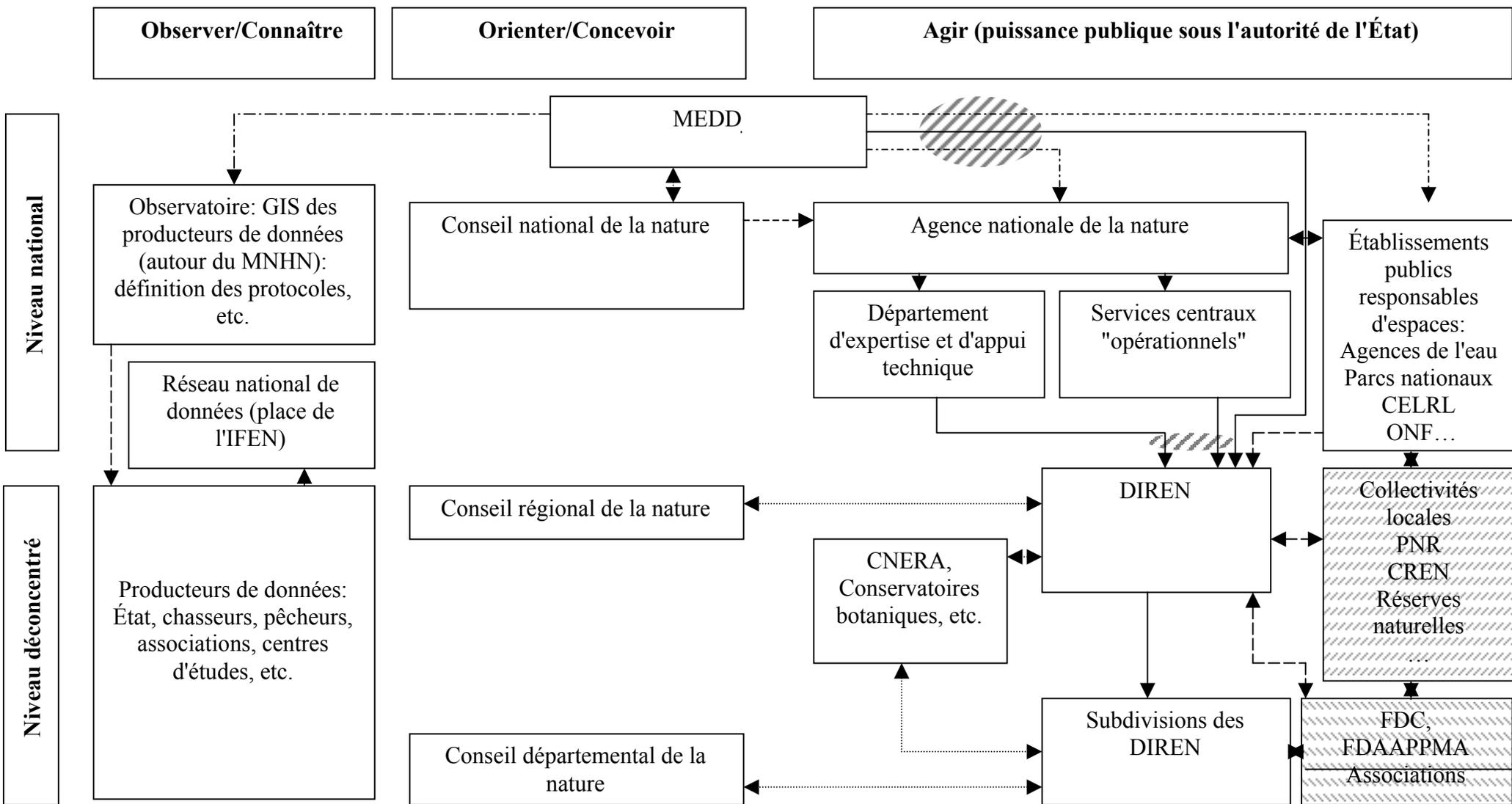
D'autre part, une remarque doit être faite au sujet des CNERA. Bien qu'étant actuellement nationaux, ils ont été représentés au niveau déconcentré dans les schémas de type A et E ci-après. En fait, ceci renvoie à l'opportunité de leur confier, outre leurs missions de caractère national, des attributions sur un territoire particulier, lié à leur implantation géographique³⁶.

³⁶ À noter que cela a été le cas jusqu'en 1986, et que cette logique a été abandonnée car elle créait des doublons, sous formes de travaux menés en parallèle par deux centres, mais identiques sur le fond.

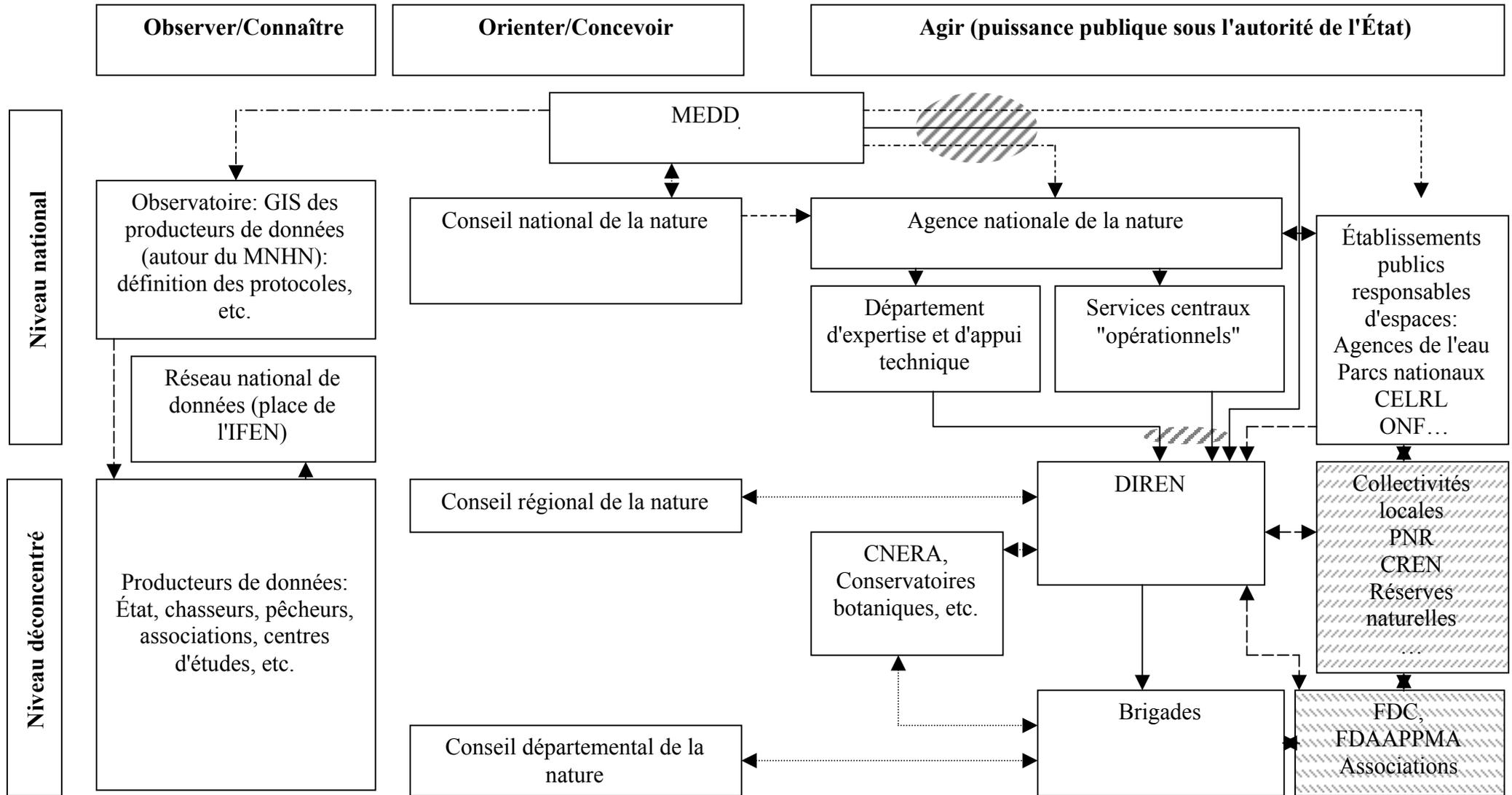
Situation actuelle



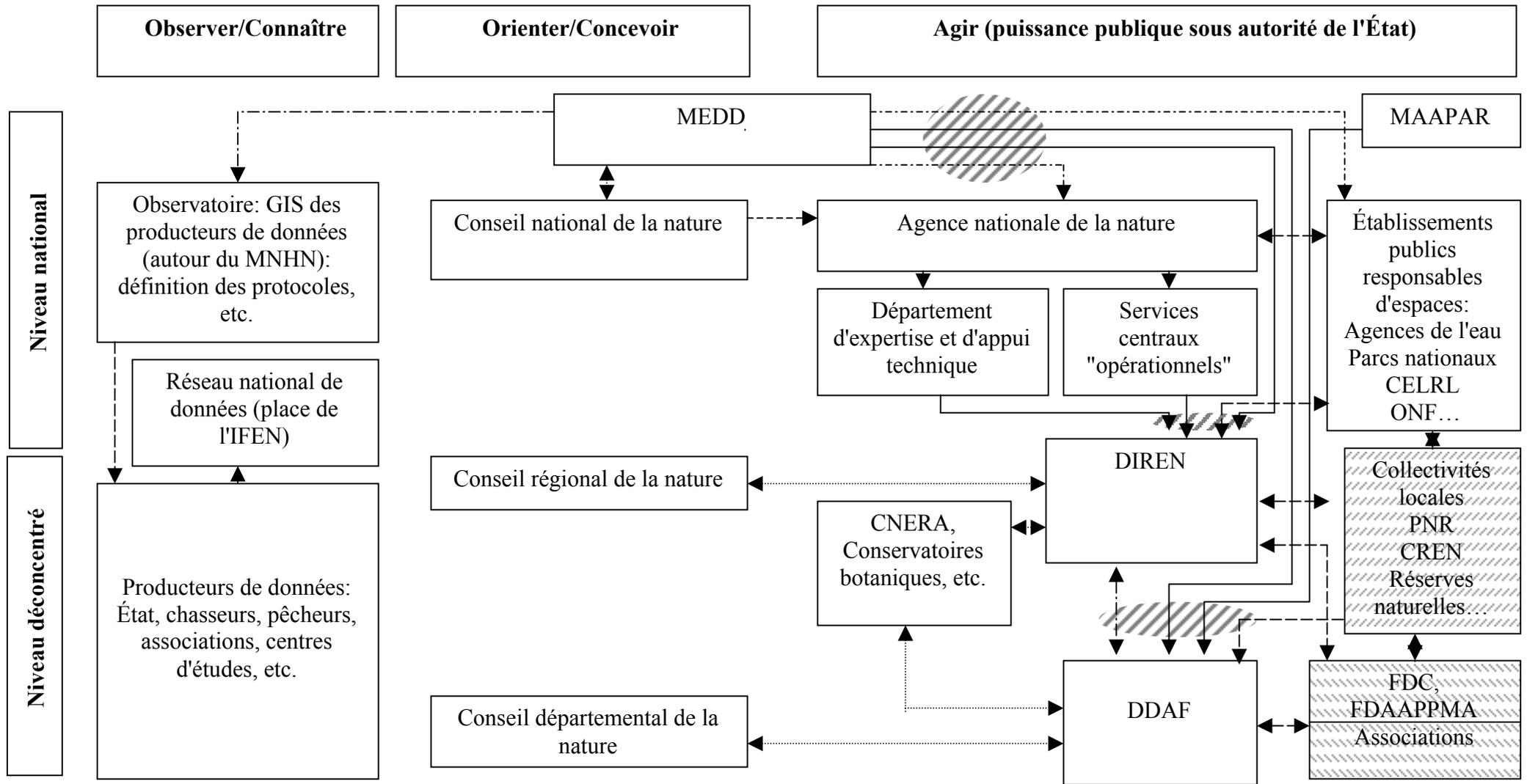
Hypothèse A1: Création de l'ANNat, les DIREN étant délégués régionaux, avec des subdivisions départementales



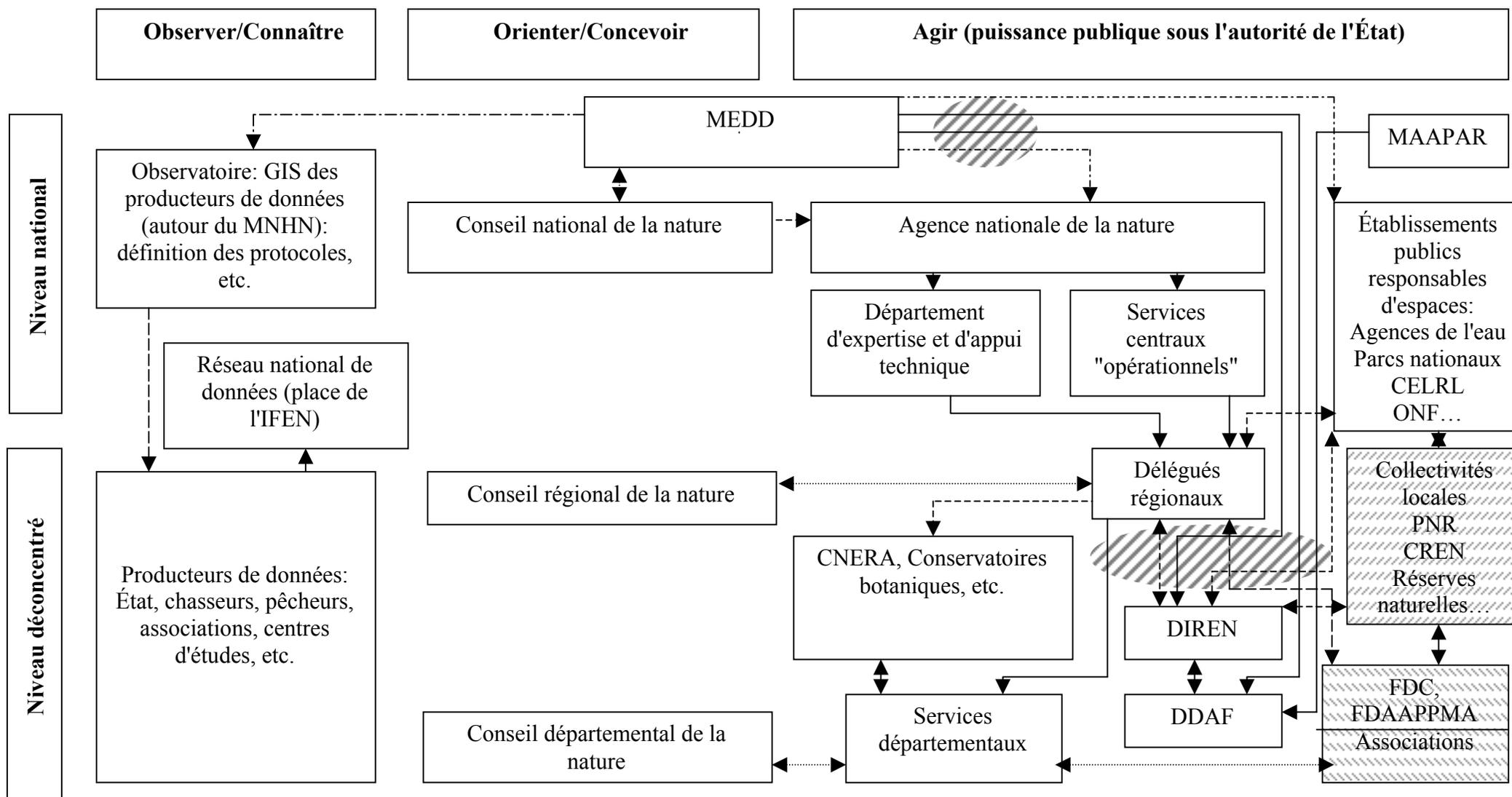
Hypothèse A1 bis: Création de l'ANNat, les DIREN étant délégués régionaux, sans subdivisions départementales



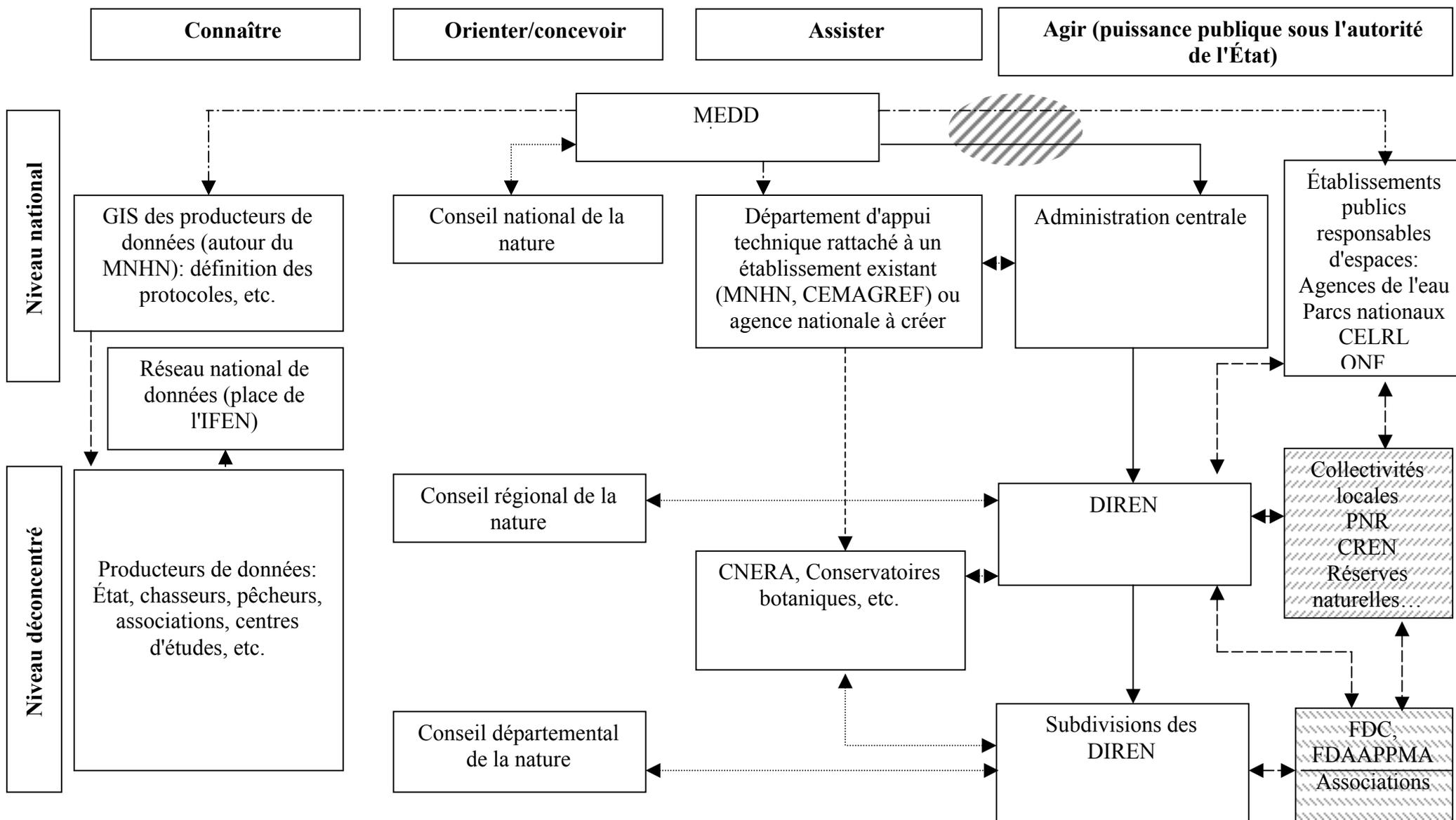
Hypothèse A2: Création de l'ANNat, les DIREN étant délégués régionaux, les DDAF assurant le niveau départemental



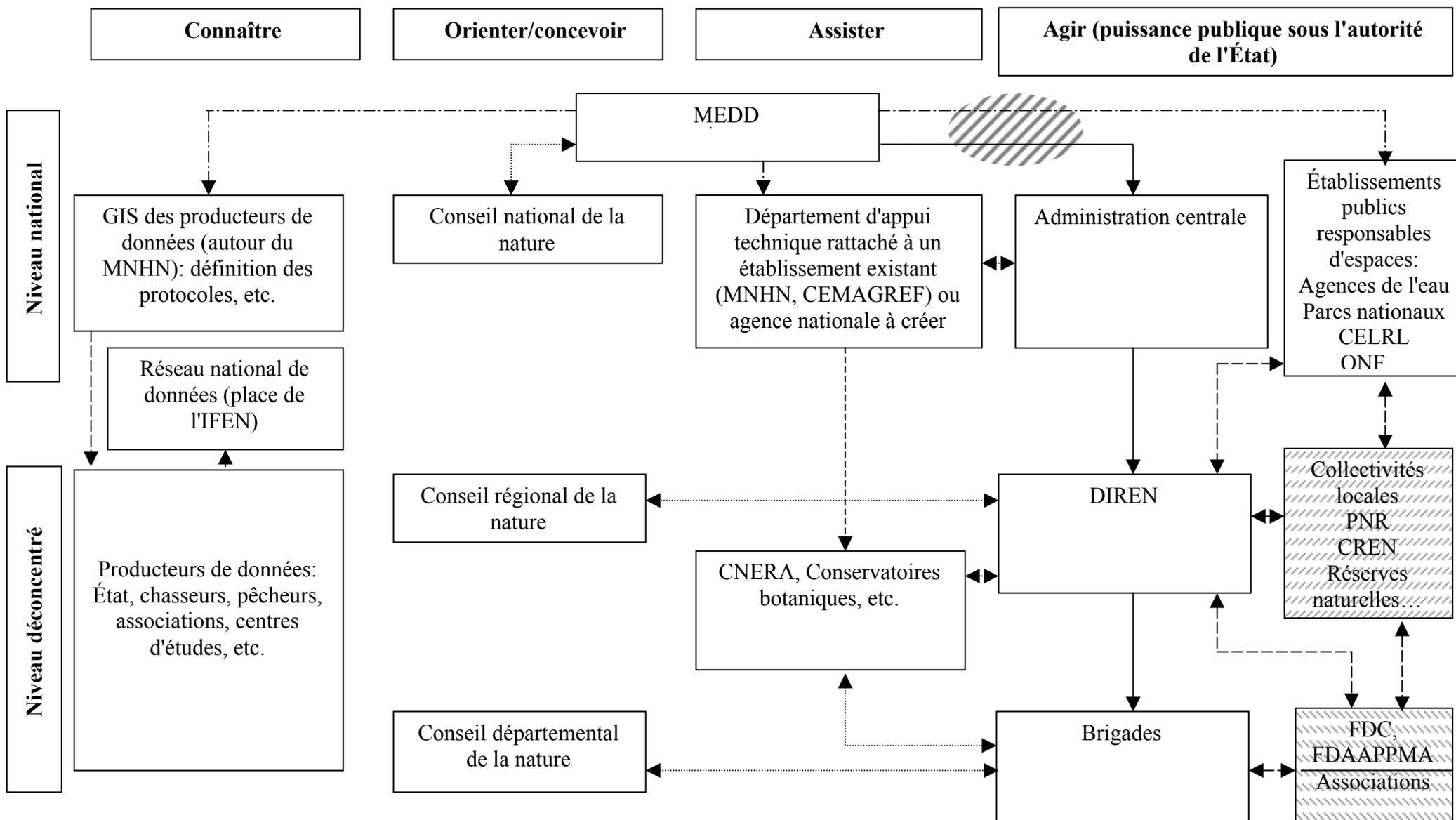
Hypothèse A3: Création de l'ANNat, avec des délégations régionales et des échelons départementaux propres



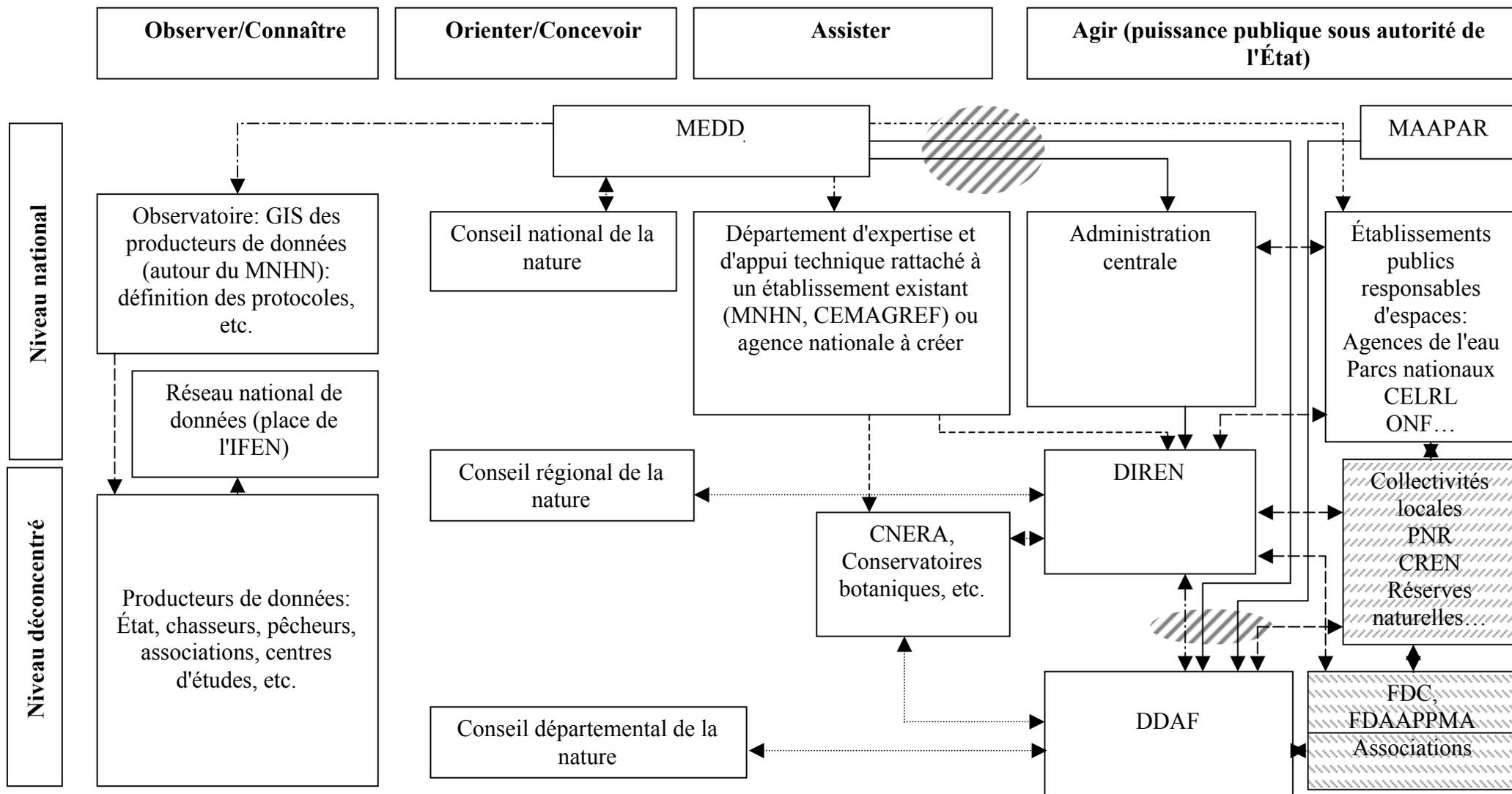
Hypothèse E1: Intégration directe au sein de l'Etat, avec création de subdivisions des DIREN



Hypothèse E1 bis: Intégration directe au sein de l'Etat, sans création de subdivisions des DIREN



Hypothèse E2: Intégration directe au sein de l'Etat, les DDAF assurant le niveau départemental



7.2 L'incidence de Natura 2000 sur l'organisation

Plus précisément, il s'agit de définir le partage des tâches au sein des services déconcentrés, notamment entre DIREN et DDAF. On peut suggérer les modalités suivantes, sans doute légèrement variables d'une région à l'autre:

➤ DIREN: maître d'ouvrage du DOCOB et de ses évaluations avec l'appui scientifique du CRNat, maître d'ouvrage de l'animation du site (2ème phase de la mission de l'opérateur), et metteur en œuvre principal de l'"évaluation appropriée" des plans et projets, notamment par appui scientifique et mise en cohérence des procédures "de droit commun" prévues dans ce cadre.

➤ DDAF: gestionnaire des "contrats Natura 2000", vérificatrices du respect des engagements pris dans ce cadre, contribution à l'évaluation des plans et projets quand ceux-ci concernent le monde agricole.

Ce partage n'a rien de formel ou de systématique. Grosso modo, on peut penser que les décisions d'"organisation" de la gestion seraient mieux traitées avec un certain recul géographique de l'autorité déconcentrée. Mais ce recul géographique va de pair avec la présence sur le terrain de manière assidue des agents de cette autorité.

Natura 2000 signifiera donc bien un véritable ancrage du MEDD sur le terrain, à la mesure du travail non délégable à accomplir, et surtout de l'ampleur géographique des territoires concernés, une fois le réseau européen totalement constitué et complètement mis en gestion.

Cet ancrage de terrain a un précédent plus modeste, peut être un modèle, en tout cas un complément, dans la gestion du patrimoine paysager national constitué par les sites classés de la Loi du 2 Mai 1930.

En dépit de son âge respectable, cette loi présente des éléments de modernité qui la font parfois ressembler au dispositif Natura 2000: elle fonctionne en effet elle aussi par délimitation "scientifique" préalable par l'État, puis par autorisation administrative de toute modification de l'état ou de l'aspect des lieux, sans qu'aucune de ces modifications soit a priori interdite .

Cela donne un système de dialogue préalable obligatoire entre tout porteur de projet, l'autorité déconcentrée chargée d'instruire la demande et l'instance collégiale et pluraliste que constitue la commission départementale des sites.

Il manque en fait la gestion par contrats (la loi de 1930 ne dispose que de maigres subventions pour travaux) et l'institution d'un comité local permanent (que rien, au demeurant, n'interdit localement de constituer) pour que les deux dispositifs soient pleinement comparables.

Comme de nombreux territoires cumulent le classement au titre des sites et l'appartenance au réseau européen, des rapprochements de méthodes de gestion, sinon de procédures, sont très vraisemblables dans les années à venir (un groupe de travail sur la "gestion des territoires" entre la DNP et les DIREN vient de commencer ses travaux, en vue d'un rendu avant l'été 2003).

En d'autres termes, les DIREN ont déjà une première expérience de la gestion de l'espace et des territoires que la mise en place de Natura 2000 va très largement amplifier et dont les barrières disciplinaires (paysagistes/naturalistes) devraient en partie s'estomper.

Cela veut dire que les DIREN sont déjà, de par leurs responsabilités anciennes (sites) et émergentes (Natura 2000) présentes sur le champ départemental. La montée en puissance du réseau européen, et, dans une moindre mesure le classement de sites de plus en plus étendus (donc exigeants en gestion), va renforcer cette présence.

Ainsi, à périmètre constant de compétence, les DIREN aujourd'hui deviennent de plus en plus "territoriales", l'organisation et la supervision de la gestion de territoires (un dixième du total national) au plus près de celui-ci, donnant de ce fait au MEDD une légitimité gestionnaire opérationnelle.

Mais il manque à cet ancrage, aujourd'hui en cours, à la fois des moyens matériels et humains (une masse critique), et une capacité d'intervention permettant d'ajouter efficacement la sanction à l'incitation, la présence quotidienne, à la fixation de principes d'organisation et de gestion.

A cet égard, les agents "territoriaux" des DIREN et les brigades CSP-ONCFS se confortent et se complètent, ce qui milite pour une solution de type A1, A1 bis, E1 ou E1 bis.

Ils se confortent car, en fait, la matière qu'ils traitent est la même: les espèces sauvages, aquatiques ou terrestres et, forcément, les habitats permettant leur reproduction. Les chargés de mission nature des DIREN sont simplement plus "axés" sur les espèces ou les habitats les plus précieux, rares ou menacés, ce qui se traduit sur le terrain par une gestion territoriale plus concentrée que les brigades CSP-ONCFS qui, par définition, couvrent l'ensemble du champ territorial et thématique de la vie sauvage, avec une approche plus globale de celui-ci.

Ils se complètent car le niveau catégoriel/fonctionnel des agents est très différent: agents de terrain et techniciens, dotés d'une solide expérience concrète et d'une forte connaissance du territoire pour les uns, spécialistes souvent d'un haut niveau scientifique pour les autres³⁷.

La constitution de subdivisions territoriales propres au MEDD (c'est-à-dire une solution de type A1 ou E1) pourrait ainsi être la résultante:

- D'une part d'un mouvement obligé d'ancrage territorial que la mise en gestion du réseau Natura 2000 impose désormais au MEDD à très courte échéance.
- D'autre part de la pérennisation, malgré les difficultés actuelles, du système connu et reconnu des gardes de l'ONCFS et du CSP.

Pourrait-on imaginer d'autres hypothèses ?

³⁷ Dans le domaine du paysage, dont de nombreuses structures sont les supports privilégiés des espèces sauvages (bocages, végétation rivulaire des cours d'eau), cette double fonction de complément/confortement est également valable, même si les habitudes de travail en commun sont pour l'instant moins fortes.

➤ En premier lieu, pourquoi ne pas étudier le mouvement inverse en intégrant à l'ANNat les "territoriaux" des DIREN dont on vient de parler? Les synergies locales seraient les mêmes, et la gestion des sites à l'abri des pressions locales par l'existence d'une autorité centralisée.

La difficulté vient de ce que l'on a affaire à une "gestion de territoires" et pas simplement à une gestion d'intérêts scientifiques déconnectés du terrain (ce qui a sans doute été l'erreur de présentation initiale de Natura 2000). Le lien avec les autres ministères gestionnaires de territoires est indispensable. On le voit actuellement avec le MAAPAR pour la conclusion des contrats de gestion, on le verra rapidement avec le METL lors de la montée en charge de l'évaluation des plans ou projets (dont les PLU, les lotissements, les infrastructures). En outre, on voit mal l'antenne départementale d'une agence être placée sous l'autorité d'un préfet, alors même que l'intervention du corps préfectoral (sous-préfets d'arrondissement notamment) a été décisive dans la négociation des DOCOB et dans l'apaisement général qui en est résulté.

➤ En second lieu, pourquoi ne pas renforcer, par un mouvement similaire, les DDAF, et leur poids environnemental?

L'inconvénient serait alors double:

- D'une part le rééquilibrage environnemental ne changerait rien à la double commande de ces services, en renforçant seulement son caractère aigu par une fréquence accrue des arbitrages difficiles entre intérêts agricoles et environnementaux,
- D'autre part, dans ce cas, la plus grande proximité du terrain des centres techniques de décisions pourrait rendre plus difficile le traitement des pressions locales possibles, notamment en termes d'évaluation des plans et projets.

En revanche, rien n'obligerait (nonobstant ce qui a été dit sur ce sujet au § 6.4.3.4.4), dans l'immédiat, à remettre en cause l'actuel partage des compétences dans le domaine de l'eau, la présence des anciennes brigades du CSP dans les subdivisions départementales des DIREN faisant seulement de ces dernières une quatrième composante obligatoire (et utile) des MISE.

En conclusion, et ainsi que cela a déjà été dit, la prise en compte de Natura 2000 et la territorialisation qui va en résulter pour les DIREN milite pour la création de subdivisions départementales de ces services.

Ceci ne nous dispense cependant pas de procéder à une analyse comparative plus complète des différents scénarios proposés.

7.3 Analyse comparative

7.3.1 Analyse générale

Comme cela a été dit, le choix d'une solution de type A (c'est-à-dire avec création de l'ANNat) repose sur un choix et une volonté politiques forts: faire s'approprier la politique de la nature par tous ses acteurs, et les associer fortement à la mise en œuvre effective de cette politique. En contrepartie, une solution de type E (rattachement direct à l'État)

représente une forme de sécurité. On ne prend pas le risque d'assumer les conséquences de difficultés ou de conflits éventuels entre acteurs, puisqu'on ne les associe pas à la gestion. Cette sécurité a toutefois un prix, correspondant justement au fait que, finalement, l'État agit seul.

Ce choix relève évidemment du gouvernement, et pas de moi. Je ne donnerai donc ici qu'une opinion personnelle, dénuée de toute autre valeur que celle d'être celle de quelqu'un qui a un peu réfléchi au sujet.

A mon avis, les avantages de l'association des partenaires sont tellement importants que les solutions de type A me semblent préférable aux solutions de type E. Ceci dit, il faudra prendre suffisamment de précautions lors de la création de l'ANNat (place de l'État au sein du CA) pour éviter les dérives et les blocages.

Concernant la comparaison entre les solutions de type A et celle consistant à maintenir les deux établissements, je crois que les solutions de type A sont préférables. En effet, ce sont elles qui valorisent au mieux les synergies fortes qui existent entre le CSP et l'ONCFS. D'autre part, elles permettent de mieux associer le GIP ATEN (et donc le volet "espaces") au montage.

Ainsi, je suggérerai de privilégier les solutions de type A. A défaut, ou par prudence, on pourra recourir à une solution de type E, voire, par prudence extrême, au maintien des deux établissements, qui entraîne évidemment le minimum de changement, quitte à ne recourir à cette dernière que comme phase transitoire vers une solution A, à condition que le calendrier soit nettement défini.

D'autre part, le rapprochement, au niveau départemental, des actuelles brigades de l'ONCFS et du CSP en une entité unique, animée, compte tenu de son importance, par un cadre A peut sembler très souhaitable, et ceci quelle que soit l'organisation générale retenue (A ou E). C'est sans doute le moyen privilégié de créer, au niveau du terrain, une police de la nature unifiée et vraiment moderne. Ceci dit, même cette opération "limitée" n'est pas sans présenter des difficultés, liées notamment au régime indemnitaire différent des agents de l'ONCFS et du CSP.

7.3.2 *Quelle solution de type A?*

La question n'est pas non plus de mon ressort. Il s'agit d'un choix politique qui est de la compétence du gouvernement. Je me bornerai donc à rappeler quelques enjeux et éléments de choix.

Schématiquement, il s'agit de savoir: d'une part si on va maintenir des délégations de régionales propres à l'ANNat, ou les intégrer dans les DIREN, d'autre part si on va maintenir des brigades propres à l'ANNat, si on va créer des subdivisions départementales des DIREN, ou encore si on va rattacher les brigades aux DDAF.

Face à ce choix, je rappellerai juste les quelques éléments d'analyse suivants:

➤ Un organigramme sera sans doute d'autant meilleur qu'il sera plus simple ou, pour faire référence aux schémas du § 7.1, qu'il comportera moins d'ellipses , celles-ci représentant, grossièrement, des risques de dysfonctionnement. A ce titre, on pourra surtout retenir que la situation actuelle semble être la moins bonne, à cause de

son excessive complexité. Cette lecture des schémas plaide pour les solutions A1 ou A1 bis par rapport aux deux autres³⁸, mais ce procédé, comme il a été dit, ignore beaucoup d'éléments importants, et même essentiels, tels que: la prise en compte de la situation de départ actuelle, et donc les difficultés de mise en œuvre, ou encore le partage des missions de police entre la future ANNat et les MISE existantes, ou les DDAF directement. Le choix de la solution A1 bis plutôt que A1 traduit le fait qu'on limite l'évolution organisationnelle du MEDD, sur le terrain, au seul domaine des espèces sauvages.

➤ La prise en compte de Natura 2000 comme nécessitant une territorialisation accrue des DIREN milite pour la solution A1, mais ici aussi, le contexte risque d'être ignoré si l'on se limite à cette seule considération.

Rappelons aussi que, si la solution retenue est la solution A2, les DIREN, délégués régionaux de l'ANNat, exerceraient directement cette "délégation pleine" pour les attributions techniques, et auraient, pour les missions de police, la charge d'animer les DDAF, comme c'est actuellement le cas pour la police de l'eau.

7.3.3 Quelle solution de type E?

L'analyse sera identique à celle faite ci-dessus pour les solutions de type A, avec les mêmes conclusions, qui privilégient la solution E1 (ou E1 bis) et, évidemment, les mêmes limites.

7.4 Doit-on d'emblée mettre en place la structure définitive?

Ce n'est pas certain, ni même forcément possible, du fait des difficultés politiques et matérielles qu'une telle mutation peut comporter. En revanche, je crois qu'il est nécessaire d'avoir une vision claire, et affichée, du but final poursuivi (mise en place de telle ou telle structure), et de définir un calendrier, ainsi que des étapes, de mise en place. D'autre part, dès lors que l'option définitive (le but final de l'opération) est connue, il importe que les différents partenaires qui y seront associés donnent d'emblée des "gages" de leur adhésion, sinon au projet, au moins à la démarche qui le sous-tend. Il ne s'agit évidemment pas d'engagements matériels, mais d'acceptation d'un travail en commun, et de levée des obstacles qui, actuellement, sont dressés devant lui.

8 Le calendrier

On peut distinguer trois volets dans l'opération: l'observatoire et la production de données, les structures de conseils, l'organisation opérationnelle. Leur mise en place ne doit pas forcément être concomitante.

8.1 L'observatoire

Le "coup d'envoi" a déjà été donné, par le décret du 17 juillet dernier. On peut donc dire qu'il s'agit d'une opération immédiate même si, du fait de sa difficulté technique, elle prendra plusieurs années. En tout état de cause, la mise en place de la structure de pilotage, ainsi que la définition du programme de travail pour 2003, doivent être poursuivis activement.

³⁸ Ainsi, cette orientation vers la solution A1 (ou A1 bis) ne traduit pas une défiance particulière vis à vis des DDAF, mais bien un souci de proposer une organisation plus simple et, partant, plus opérationnelle.

8.2 Les structures de conseil

Ici aussi, on peut s'engager rapidement. Il s'agit d'une opération politiquement très significative, mais sans difficulté matérielle, et d'un coût nul. En revanche, elle nécessite à l'évidence un acte juridique (décret créant le CNNat, les CRNat et les CDNat, définissant leurs attributions et leur composition, supprimant le CNPN, le CNCFS, le CNCFSC et retirant les attributions de conseil du CA du CSP³⁹).

En tout état de cause, le poids de cette opération, notamment pour ce qui concerne les relations entre les acteurs (chasseurs, pêcheurs, associations entre autres) est tel que les concertations nécessaires pour sa mise en place permettront, soit de fournir certains des "gages" évoqués au § 7.4 ci-dessus, soit de mieux mesurer l'ampleur du travail à accomplir pour aplanir les difficultés en la matière.

A noter que, dès que ces organismes seront en place (ou même pendant leur mise en place), on pourra immédiatement engager le travail sur la déconcentration des procédures. Ceci est même nécessaire si on ne veut pas que les CRNat et les CDNat soient en fait des coquilles vides, et si l'on veut créer de vrais lieux de concertation entre acteurs, au plus près du terrain.

Aussi proposerai-je d'entamer ce travail le plus rapidement possible, rien ne me semblant justifier de le différer (dès lors que la création du CNNat aura été politiquement décidée par le gouvernement).

8.3 L'organisation opérationnelle

L'affaire est d'une autre ampleur. En effet, au delà de la lourdeur matérielle de l'opération (qui concerne au moins 2500 agents), et de son coût qui risque de ne pas être nul, on touche ici aux relations entre acteurs, bien sûr, mais aussi à la décentralisation, à la réforme de l'État, et aux relations entre administrations. D'autre part, la mise en place d'une organisation nouvelle nécessite sans doute une loi, quelle que soit l'option finale choisie. On est donc ici dans le domaine du moyen terme.

Aussi peut-on proposer d'engager les concertations, notamment interministérielles, pour définir l'option finale retenue, le phasage de sa mise en place, et son insertion dans le calendrier législatif. Une fois ces choix arrêtés (par exemple lors d'une communication en conseil des ministres, qui pourrait d'ailleurs aussi porter sur la création du CNNat et officialiser ainsi son lancement), on entre normalement dans le travail "classique" de préparation d'un projet de loi. Ceci dit, la création du CNNat pourra être un test de la "faisabilité politique" de l'opération complète.

9 Quelques questions encore pendantes

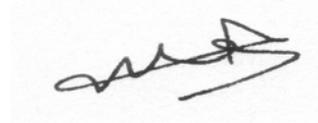
Elles sont nombreuses et importantes. Je me bornerai à ce stade à lister celles qui me semblent les principales.

- Le montage juridique d'une telle opération.
- Le coût de l'opération, et les montages financiers à envisager. On peut certes compter sur des économies d'échelle, mais une réforme de cette ampleur n'est quand

³⁹ Cette dernière mesure est d'ordre législatif.

même sans doute pas gratuite.

➤ Dans un registre un peu différent, il convient peut-être de s'interroger sur la pertinence et les limites de classification entre espèces protégées, gibier et nuisibles.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pierre ROUSSEL', enclosed in a light gray rectangular box.

Pierre ROUSSEL

10 ANNEXES

10.1 LETTRE DE MISSION

La Ministre de l'écologie et du développement durable

Paris, le 23 mai 2002

Monsieur l'Ingénieur Général,

La gestion des espèces sauvages et la préservation de leur milieu constituent une de mes priorités. Cette politique pour être efficace doit s'appuyer sur des moyens humains et matériels suffisants qui agissent en parfaite synergie les uns avec les autres (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics). Par ailleurs, un partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs doit être recherché.

La connaissance du patrimoine naturel de notre pays reste incomplète et la fiabilité des données en la matière est perfectible.

Je souhaite disposer d'un audit sur les forces et faiblesses du service public de l'écologie sur ce champ particulièrement sensible et symbolique de la gestion des espèces sauvages dans leur acception la plus large. Je vous demande de constituer autour de vous un groupe pour réaliser cet audit. Vous pourrez faire appel notamment à des membres de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Conseil Général du Génie Rural des Eaux et Forêts qui est mis à ma disposition.

Ce groupe examinera les améliorations envisageables qui pourraient être mises en oeuvre sur: le dispositif scientifique de connaissance et de gestion des espèces dans leur milieu, la diffusion des conseils techniques, la nature des partenariats avec les acteurs locaux...

Il traitera également de la cohérence d'action de l'administration centrale, des services déconcentrés (régionaux et départementaux) et des établissements publics.

Vous contacterez bien-entendu l'ensemble des partenaires concernés comme la fédération nationale des chasseurs, l'union nationale des pêcheurs et les associations de protection de l'environnement afin de connaître leurs propositions. Je souhaite que votre démarche privilégie le dialogue le plus large.

... / ...

Monsieur Pierre ROUSSEL
Ingénieur Général
Secrétaire Général de l'Inspection Générale de l'Environnement
100, avenue de SUFFREN
75015 PARIS

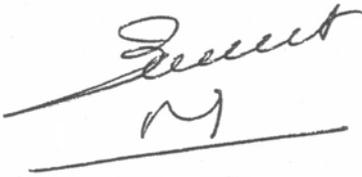
Adresse postale 20, Av de Ségur 75302 Paris 07 S.P.
Téléphone: 01 42 19 20 21

- 2 -

L'équilibre financier des établissements publics sera également pris en considération.

Les directions centrales concernées sont à votre disposition ainsi que les établissements publics (ONCFS, CSP...). Je souhaite que vous associez le collègue des DIREN et le groupement des DDAF à vos travaux.

Je souhaite que vous puissiez me remettre un rapport d'étape présentant notamment un premier diagnostic et qui identifie les différentes options envisageables dès la mi-juin et un rapport pour octobre 2002.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roselyne', with a stylized initial 'RN' below it. The signature is written over a horizontal line.

Roselyne BACHELOT-NARQUIN

10.2 ÉLÉMENTS RELATIFS AU CNPN

10.2.1 Textes réglementaires

"Article R251-1⁴⁰: Le Conseil national de la protection de la nature, placé auprès du ministre chargé de la protection de la nature, a pour mission:

1° De donner au ministre son avis sur les moyens propres à:

a) Préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvages et des habitats naturels;

b) Assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, notamment en matière de parcs nationaux, parcs naturels régionaux et réserves naturelles, et dans les sites d'importance communautaire;

2° D'étudier les mesures législatives et réglementaires et les travaux scientifiques afférents à ces objets.

Article R251-2: Le Conseil national de la protection de la nature est présidé par le ministre chargé de la protection de la nature.

Le directeur de la nature et des paysages en est le vice-président.

Article R251-3: Le Conseil national est composé de quarante membres répartis en deux catégories, les membres de droit et les membres nommés pour une durée de quatre ans.

Article R251-4: Vingt membres de droit sont désignés ès qualités et peuvent se faire représenter aux séances du conseil:

a) Cinq fonctionnaires nommés sur proposition de chacun des ministres intéressés et représentant les ministres chargés de:

L'agriculture;

L'équipement;

L'intérieur;

La culture;

La mer;

b) Le directeur général de l'Office national des forêts;

c) Le directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage;

d) Le directeur du Muséum national d'histoire naturelle;

e) Le directeur général du Centre national de la recherche scientifique;

f) Le directeur général de l'Institut national de la recherche agronomique;

g) Le directeur du Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts;

h) Le président de la Fédération française des sociétés de protection de la nature;

i) Le président de la Société nationale de protection de la nature;

j) Le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture;

k) Le président de l'Union nationale des fédérations départementales de chasseurs;

l) Le président de l'Union nationale des fédérations des associations de pêche et de pisciculture agréées;

m) Le directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres;

n) Le président de la Ligue pour la protection des oiseaux;

o) Le président de l'Association nationale des centres régionaux de la propriété forestière;

⁴⁰ Du code rural.

p) Le président du Fonds mondial pour la nature, WWF-France.

Cependant, au cours d'une séance donnée du conseil, de son comité permanent ou d'une quelconque de ses commissions ou sous-commissions, ces membres de droit ne peuvent être représentés que par un seul représentant à la fois.

Article R251-5: Vingt membres sont nommés pour une durée de quatre ans renouvelable:

1° Huit personnalités scientifiques qualifiées désignées parmi les enseignants et chercheurs spécialisés dans les sciences de la nature;

2° Six personnalités désignées sur proposition des associations agréées de protection de la nature ayant un caractère régional;

3° Le président du conseil d'administration d'un parc national;

4° Le président de l'organisme de gestion d'un parc naturel régional, sur la proposition de la Fédération des parcs naturels de France;

5° Trois personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature;

6° Une personnalité désignée sur proposition de Réserves naturelles de France.

Chacun de ces membres nommés est assisté d'un unique suppléant. Un membre nommé et son suppléant ne peuvent assister simultanément aux séances du conseil, de son comité permanent ou d'une autre de ses commissions ou sous-commissions, quelle qu'elle soit.

Article R251-6: Les membres du Conseil national de la protection de la nature autres que les membres de droit sont nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature ainsi que leur suppléant.

En cas de démission, de décès ou de cessation de la fonction au titre de laquelle ils ont été désignés, les membres nommés et leur suppléant doivent être remplacés et le mandat des nouveaux membres expire à la date à laquelle aurait normalement pris fin celui de leur prédécesseur.

Article R251-7: Le conseil national se réunit sur convocation de son président ou de son vice-président et au moins deux fois par an. Il peut également être réuni sur la demande de quatorze de ses membres.

Le conseil ne peut valablement délibérer que si dix-huit au moins de ses membres assistent à la séance ou, pour les membres de droit, sont représentés.

Article R251-8: Les avis du conseil sont émis à la majorité des membres présents; en cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Article R251-9: En cas d'absence ou d'empêchement, les membres nommés ne peuvent se faire représenter aux séances du conseil que par un autre membre de celui-ci à qui ils donnent pouvoir.

Article R251-10: Les fonctions de membre du conseil sont gratuites.

Article R251-10-1: Le Conseil national peut désigner en son sein des commissions auxquelles il confie la préparation de certains de ses travaux. Ces commissions peuvent

s'adjoindre des experts pris à l'extérieur du conseil et qui ne peuvent avoir qu'un rôle consultatif.

Article R251-11: Le conseil national désigne en son sein un comité permanent de quatorze membres comprenant sept représentants de chacune des deux catégories mentionnées à l'article R. 251-3, les représentants des ministres de l'équipement et de l'agriculture étant membres de droit du comité au titre de la première catégorie.

Article R251-12: Le comité élit un président, un vice-président et un secrétaire général. Ces élections sont soumises à l'approbation du ministre.

Article R251-13: Le comité se réunit toutes les fois qu'il est nécessaire et au moins quatre fois par an sur convocation de son président ou à la demande du ministre.

Article R251-14: Les avis du comité sont émis à la majorité des membres présents; en cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Article R251-15: Le comité permanent est chargé de procéder à l'étude préalable de toutes les questions qui sont soumises à l'avis du conseil national. Il désigne à cet effet en son sein ou au sein du conseil national un rapporteur qui peut s'adjoindre des experts pris à l'extérieur du conseil.

Article R251-16: Le comité peut recevoir délégation du conseil pour formuler un avis au ministre sur tout dossier.

Ce comité peut à son tour donner délégation pour formuler un avis au ministre sur certaines affaires courantes à un des membres, ou à une des sous-commissions du conseil constituée en application de l'article R. 251-10-1, qui lui en rendent compte régulièrement.

Article R251-17: Tout projet de création d'une réserve naturelle est obligatoirement soumis au comité avant l'engagement de la procédure de classement.

Le comité peut être consulté sur tout projet de plan de gestion d'une réserve naturelle, et est obligatoirement consulté sur toute demande d'autorisation de modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle.

Article R251-18: Les fonctions de membre du comité permanent sont gratuites.

Article R251-19: Peuvent être appelés à assister aux séances du conseil national et du comité permanent, à titre consultatif et pour des questions déterminées, toutes personnalités ou représentants d'organismes qualifiés susceptibles de les éclairer.

Article R251-20: Les fonctions d'expert consulté en vertu des articles R. 251-10-1, R. 251-15 et R. 251-19 sont gratuites.

Article R251-21: Le secrétariat administratif des séances du conseil national et du comité permanent est assuré par la direction de la nature et des paysages."

10.2.2 Règlement intérieur (extraits)

Article 16: Les dossiers correspondant à l'ordre du jour sont préparés et envoyés par la Direction de la Nature et des Paysages au moins 20 jours avant la date de la réunion aux seuls membres titulaires du Conseil. Ceux-ci ont la charge de le transmettre à leur suppléant au cas où ils ne pourraient assister à la séance.

Ces dossiers ne seront envoyés directement à un représentant ou à un suppléant que si le titulaire l'a formellement demandé au secrétariat du CNPN avant la date d'envoi des dossiers.

Article 35: Il est institué trois commissions spécialisées permanentes:

- une commission de la flore
- une commission de la faune
- une commission des parcs naturels régionaux

Flore

Article 36: La commission de la flore est chargée d'examiner:

- les projets de listes d'espèces végétales protégées en application des articles L. 211-1 et L. 212-1 du code rural,
- les projets de listes d'espèces végétales dont l'introduction dans le milieu naturel est interdite en application de l'article L. 213-1 du code rural,
- les autorisations exceptionnelles de prélèvement de végétaux d'espèces protégées en application des articles L. 211-2 du code rural,
- les plans d'action et de restauration concernant les espèces végétales.

Faune

Article 38: La commission de la faune est chargée d'examiner:

- les projets de listes d'espèces animales protégées en application des articles L. 211-1 et L. 212-1 du code rural,
- les projets d'arrêtés réglementant la recherche, l'approche et la poursuite d'animaux pour la prise de vues et de sons en application des articles L. 211-2 du code rural,
- les projets de listes d'espèces animales dont l'introduction dans le milieu naturel est interdite en application de l'article L. 213-1 du code rural,
- les autorisations exceptionnelles de capture et de prélèvement d'animaux d'espèces protégées en application des articles L. 211-2 du code rural,
- les plans d'action et de restauration concernant les espèces animales.

Parc Naturels Régionaux

Article 40: La commission des parcs naturels régionaux est chargée d'examiner en détail les projets de charte des parcs naturels régionaux, qu'il s'agisse de nouveaux parcs ou

de renouvellement de classement. La commission auditionne à cet effet toute délégation des élus et des administrations locales afin d'obtenir les renseignements complémentaires.

La commission reçoit aussi la mission d'élaborer à partir des projets de charte qu'elle a examinés, et en collaboration avec la Direction de la Nature et des Paysages et en liaison avec la Fédération des parcs naturels de France, un projet de doctrine sur le contenu des chartes et des conventions d'application passées avec l'Etat.

10.3 ÉLÉMENTS RELATIFS AU CNCFS

"Article R221-1⁴¹: Il est institué auprès du ministre chargé de la chasse un organisme consultatif, dénommé Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, chargé de donner au ministre son avis sur les moyens propres à:

- 1° Préserver la faune sauvage;
- 2° Développer le capital cynégétique dans le respect des équilibres biologiques;
- 3° Améliorer les conditions d'exercice de la chasse.

Le conseil est consulté sur les projets de loi modifiant les dispositions du titre II du livre IV du code de l'environnement et sur les projets de décret modifiant les dispositions du présent titre.

Article R221-2: Le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage est composé, sous la présidence du ministre chargé de la chasse ou de son représentant, des membres suivants:

- 1° a) Le directeur de la nature et des paysages, membre de droit, ou son représentant;
- b) Le directeur de l'espace rural et de la forêt, membre de droit, ou son représentant;
- c) Le directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, membre de droit, ou son représentant;
- d) Le directeur général de l'Office national des forêts, membre de droit, ou son représentant;

2° a) Le président de la Fédération nationale des chasseurs, membre de droit, ou son représentant;

b) Six présidents de fédérations de chasseurs proposés par la Fédération nationale des chasseurs;

c) Trois présidents d'associations nationales de chasse proposés par la Fédération nationale des chasseurs;

d) Le président de l'Association nationale des lieutenants de louveterie, ou son représentant;

e) Quatre personnalités qualifiées en raison de leurs compétences cynégétiques;

f) Un représentant des collectivités territoriales proposé par le ministre de l'intérieur;

g) Quatre représentants des organisations professionnelles représentatives de l'agriculture et de la forêt proposés par le ministre de l'agriculture;

h) Quatre représentants des organismes scientifiques ou de protection de la nature compétents dans le domaine de la chasse, de la faune sauvage ou de la protection de la nature.

Le directeur des pêches maritimes et des cultures marines, ou son représentant, peut assister aux séances du conseil. Il siège à la place du directeur général de l'Office national des forêts avec voix délibérative lorsque le conseil délibère sur une question concernant la chasse maritime.

Article R221-3: Les membres du conseil mentionnés aux b, c, e, f, g et h du 2° de

⁴¹ Du code rural.

l'article R. 221-2 sont désignés par arrêté du ministre chargé de la chasse, pour une période de six ans, renouvelable. Il est pourvu à leur remplacement ou leur renouvellement partiel par moitié tous les trois ans, dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la chasse.

Ces membres sont remplacés, en cas d'absence ou d'empêchement, par des membres suppléants nommés en même temps et dans les mêmes conditions que les membres titulaires.

Lorsqu'un poste de membre se trouve vacant par décès ou démission, ou lorsqu'un membre cesse, en cours de mandat, d'exercer les fonctions en raison desquelles il a été nommé, il est pourvu à son remplacement; le nouveau membre reste en fonction jusqu'à la date d'expiration normale du mandat de celui qu'il remplace.

Article R221-4: Le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage se réunit sur convocation de son président et au moins deux fois par an.

Le ministre chargé de la chasse en fait assurer le secrétariat.

Article R221-5: Les avis du conseil sont émis à la majorité des membres présents; en cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Le président peut appeler à participer aux séances du conseil, à titre consultatif, toute personne dont il estime opportun de recueillir l'avis.

Article R221-6: Les fonctions de membre du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage sont gratuites, de même que la participation aux séances des personnes invitées par le président en application du deuxième alinéa de l'article R. 221-5. Il peut toutefois être alloué des indemnités correspondant aux frais de déplacement et de séjour effectivement supportés à l'occasion des réunions, dans les conditions fixées pour le règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils à la charge du budget de l'Etat.

Les membres suppléants ne peuvent prétendre à ces indemnités que s'ils remplacent un membre titulaire empêché ou absent.

Article R221-7: La part du produit des redevances cynégétiques affectée au fonctionnement du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage est fixée par arrêté conjoint du ministre de l'économie, des finances et du budget et du ministre chargé de la chasse."

10.4 CONSEILS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX DE L'ENVIRONNEMENT

Article L131-1⁴²: Il est institué, dans chaque département, un conseil départemental de l'environnement. Ce conseil est composé notamment de membres de la commission des sites, perspectives et paysages, du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, de la commission départementale des carrières, du conseil départemental d'hygiène, représentant de façon équilibrée et en tenant compte de leur représentativité les différents intérêts en présence. Il est présidé par le préfet ou par son représentant.

Il peut être saisi pour avis par le préfet ou le président du conseil général sur toute question relative à l'environnement ou au cadre de vie du département et qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'un des organismes mentionnés au premier alinéa. Il est consulté également dans le cas prévu à l'article L. 310-2.

Lorsque le conseil délibère sur une compétence détenue par le département, la présidence est assurée par le président du conseil général ou son représentant.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

Article L131-2: Il peut être institué, dans chaque région, un comité régional de l'environnement.

Présidé par le président du conseil régional ou par son représentant, ce comité est composé pour moitié de conseillers régionaux, pour un quart de représentants des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 désignés par le préfet de région et pour un quart de personnalités qualifiées désignées par le président du conseil régional.

Il est chargé par le président du conseil régional ou par le président du conseil économique et social régional d'une mission de réflexion, de proposition et de conciliation sur tout sujet ou projet d'intérêt régional ayant trait à l'environnement.

A ce titre, il peut établir, en liaison avec les départements concernés, un inventaire du patrimoine paysager de la région.

En outre, ce comité étudie les différents aspects de la pollution atmosphérique et ses effets sur l'environnement et la santé, avec le concours des organismes agréés prévus à l'article L. 221-3.

⁴² Du code de l'environnement.

10.5 ÉLÉMENTS RELATIFS AUX DIREN

Décret du 4 novembre 1991 (extraits):

"Art. 3. - Le directeur régional de l'environnement exerce, dans les limites de sa circonscription, sous réserve de l'application des articles 9 et 10 du présent décret, et sous l'autorité du préfet de région ou du préfet de département, les attributions relevant du ministre chargé de l'environnement qui sont précisées aux articles 5 à 10 ci-après.

Art. 5. - La direction régionale de l'environnement organise, coordonne et, le cas échéant, assure le recueil, le regroupement, l'exploitation et la diffusion de l'ensemble des données et des connaissances relatives à l'environnement.

Elle participe à la définition et à la mise en oeuvre des méthodes d'étude, d'aménagement, de gestion et de protection des milieux naturels et de leurs ressources, en veillant à l'adaptation de ces méthodes aux conditions régionales.

Art. 6. - La direction régionale de l'environnement contribue à la prise en considération de l'environnement dans les documents de planification locale.

Elle est chargée, sous réserve des attributions des autres services extérieurs de l'Etat et des établissements publics de l'Etat compétents, de l'évaluation des besoins en eau et de l'élaboration et du suivi des documents de planification dans le domaine des eaux superficielles et souterraines et des milieux aquatiques.

...

Art. 7. - Sous réserve des attributions des autres services extérieurs de l'Etat et des compétences propres des architectes de Bâtiments de France, la direction régionale de l'environnement:

a) Est chargée de l'application des législations relatives à l'eau, ... à la protection de la nature, ... et assure des missions d'inspection et de police relatives à la mise en oeuvre des mesures de protection;

...

c) Instruit les affaires relatives aux réserves naturelles et aux biotopes protégés qui sont examinées par la commission départementale des sites réunie en formation de protection de la nature;

...

Art. 8. - La direction régionale de l'environnement ... concourt aux politiques de mise en valeur:

...

b) Des milieux naturels protégés tels que les sites naturels, les réserves naturelles, les biotopes protégés, les zones périphériques des parcs nationaux ou les parcs naturels régionaux;

c) Des milieux aquatiques et des ressources en eau."

10.6 ÉLÉMENTS RELATIFS AUX DDAF

10.6.1 Décret du 28 décembre 1984 (extraits)

relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt

"Art. 2. - Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture fixe, en tant que de besoin, les conditions dans lesquelles le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt peut être chargé, sous l'autorité du commissaire de la République du département, de l'exercice des missions se rattachant à la protection de la faune, de la flore et des milieux naturels, à la qualité de l'environnement, à la police et à la gestion des eaux, à la prévention, à la réduction et à la suppression des pollutions et des nuisances et à l'inspection des établissements classés pour la protection de l'environnement.

Art. 3. - Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt exerce:

Sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement, les missions de caractère juridictionnel confiées à l'autorité administrative chargée de la pêche en eau douce, de la police et de la gestion des eaux ainsi que les missions concernant la chasse.

Art. 5. - Les missions de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt ont trait à:

...

5° L'eau et l'environnement, avec notamment:

- la protection de la nature;
- la gestion et l'aménagement des eaux;
- la lutte contre les pollutions et les nuisances;
- l'organisation et l'exercice de la chasse et de la pêche;
- la maîtrise de l'eau et la satisfaction des besoins agricoles et ruraux.
- ..."

10.6.2 Arrêté interministériel du 17 décembre 1987 modifié (extraits)

relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt

"TITRE 1^{er}

MISSIONS RELEVANT DU MINISTERE
CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT

Art.1^{er}. - Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt assure sous l'autorité eu commissaire de la République les missions relevant du ministère chargé de l'environnement dans les domaines définis aux article 2 à 7.

Art.2. - Protection des milieux naturels:

Coordination da opérations d'inventaires et d'évaluation des milieux terrestres, humides et sub-humides conduites au niveau du département;

Orientations des programmes départementaux de protection de ces milieux, contrôle des projets correspondants bénéficiant du concours de l'Etat;

Instructions des procédures instituant les diverses protections des milieux naturels, en particulier réserves naturelles, biotopes protégés et formations naturelles exploitées par l'homme;

Art.3. - Protection et gestion de la faune sauvage:

Mise en œuvre de la législation sur la protection de la nature en ce qui concerne la préservation du patrimoine biologique des espèces animales;

Mise en œuvre de la législation sur la chasse;

Contrôle de le fédération départementale des chasseurs et des associations communales de chasse agréées.

Art.4. – Protection de la flore sauvage:

Mise en œuvre de la législation sur la protection de la nature, notamment en ce qui concerne la préservation du patrimoine biologique des espèces et variétés végétales non cultivées;

Coordination des actions de formation et d'information visant à améliorer la prise en compte de la protection de la flore dans la gestion de l'espace rural;

Contrôle des établissements détenant des espèces protégées dans un but de conservation, d'information du public ou de multiplication et de commercialisation.

Art. 5. – Gestion et police des eaux:

Police des eaux sur les cours d'eau domaniaux et non domaniaux au sens de l'article 2 du décret n°62-1448 relatif à l'exercice de la police des eaux et gestion de domaine public fluvial relevant de la compétence des directions départementales de l'agriculture et de la forêt;

Police des eaux souterraines selon les dispositions du décret n°73-219 du 23 janvier

1973 susvisé;

Gestion des eaux superficielles et souterraines et notamment participation à l'évaluation des besoins en eau, au suivi du niveau de pollution des milieux naturels aquatiques et à l'inventaire de tous les éléments susceptibles d'influer sur la qualité des milieux naturels aquatiques, à l'élaboration et à l'application des cartes départementales d'objectifs de qualité et des schémas d'aménagement des eaux.

Art.6. - Gestion des milieux naturels aquatiques et mise en valeur piscicoles:

Gestion hydrobiologique comportant notamment la gestion des ressources piscicoles sur l'ensemble des cours d'eau domaniaux et non domaniaux;

Mise en place et contrôle des programmes d'exploitation des milieux naturels aquatiques par la pêche amateur et la pêche professionnelle;

Police de la pêche sur les cours d'eau ou sections de cours d'eau relevant de la compétence des directions départementales de l'agriculture et de la forêt;

Contrôle de la fédération départementale des associations agréées de pêche et de pisciculture et de l'association agréée des pêcheurs professionnels;

Contrôle des associations agréées de pêche et de pisciculture et de l'association agréée de pêche amateur aux engins et aux filets sur le domaine public fluvial.

Art.11. - Mise en valeur et gestion des milieux naturels:

Insertion dans le développement rural des projets de conservation, de protection, de mise en valeur et de gestion patrimoniale des milieux naturels, notamment dans les parcs naturels régionaux et les zones périphériques des parcs nationaux;

Participation, pour les usages agricoles et ruraux de l'eau, à l'évaluation des besoins et à la connaissance des ressources en eau."

10.6.3 Circulaire interministérielle du 20 septembre 2000

relative à l'accomplissement par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt de missions relevant du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et à leurs relations avec les directions régionales relevant de ce ministère.

"Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et, outre-mer, les directions de l'agriculture et de la forêt, assurent, sous l'autorité des préfets de départements, outre la mise en œuvre des politiques propres au ministère de l'agriculture et de la pêche, des missions relevant du ministère chargé de l'environnement. Elles exercent, à ce titre, les missions d'un service départemental pour le ministère chargé de l'environnement.

La présente circulaire et l'annexe qui lui est jointe précisent, sans attendre la révision prochaine des textes fixant les compétences des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions régionales de l'environnement, les conditions dans lesquelles doivent être exercées l'ensemble de ces missions et organisées les coopérations entre ces services dans le cadre des principes généraux d'organisation des services déconcentrés.

Cette démarche vise à inscrire plus largement les interventions des services dans le concept de développement durable. Ces interventions doivent pouvoir s'appuyer sur des structures informées des priorités définies par les administrations centrales, impliquées dans leur mise en œuvre, organisées pour garantir l'impartialité de leur action et à même d'exploiter pleinement les complémentarités entre l'action régionale et l'action départementale.

Aussi, le pilotage par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement des missions exercées pour son compte par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt sera-t-il précisément identifié et la coordination avec le pilotage assuré par le ministère de l'agriculture et de la pêche renforcée. Pour ce faire, dans le courant du premier semestre 2001, nos deux ministères expliciteront, dans une directive nationale d'orientation, les priorités que nos services départementaux et régionaux devront prendre en compte en application des décisions du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999.

L'exercice par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt de missions relevant du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement appelle des modes de fonctionnement répondant à trois exigences: le professionnalisme des agents engagés dans ces activités, l'existence de règles d'organisation permettant d'éviter des conflits d'intérêt avec d'autres missions remplies par ailleurs par ces services et la mise en place de circuits de décisions vous permettant d'exercer votre pouvoir d'arbitrage après une expression complète des différents points de vue dans le cadre des procédures en vigueur.

Les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt et les directeurs de services vétérinaires mobilisent, sous l'autorité des préfets de département, l'ensemble des moyens dont ils disposent pour assurer le succès des politiques gouvernementales en matière d'environnement. Ils doivent également être en mesure d'intégrer les préoccupations et exigences environnementales dans l'ensemble des pratiques et métiers de leurs services.

Dans le cadre de vos fonctions de coordination des politiques ministérielles et de contrôle de la légalité dans votre département, il vous appartient de veiller au respect de ces principes par les services de l'Etat placés sous votre responsabilité.

L'échelon régional a, aux termes du décret n° 92-801 du 1^{er} juillet 1992, une vocation générale d'animation, de coordination et de mise en cohérence des politiques relatives à l'environnement, appuyée sur le devoir réciproque d'information et la transparence que se doivent les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les directions régionales de l'environnement et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Nous encourageons toutes initiatives qui seraient prises au plan local en matière de dialogue, d'informations réciproques et d'échanges de données.

Le travail commun qui a déjà été accompli par les services déconcentrés est reconnu et apprécié. Il s'agit aujourd'hui de franchir une étape supplémentaire. Vous serez attentifs aux résultats des actions conduites par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt au service des politiques gouvernementales mises en œuvre par les deux ministères et vous voudrez bien nous rendre compte des difficultés éventuelles rencontrées."

10.7 TEXTES LÉGISLATIFS SUR L'ORGANISATION DE LA CHASSE

"Art. L. 421-5⁴³: Les fédérations départementales des chasseurs participent à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et à la protection de la faune sauvage et de ses habitats.

Elles apportent leur concours à la prévention du braconnage et à la gestion des habitats de la faune sauvage. Elles conduisent des actions d'information, d'éducation et d'appui technique à l'intention des gestionnaires des territoires et des chasseurs. Elles coordonnent les actions des associations communales ou intercommunales de chasse agréées.

Elles conduisent des actions de prévention des dégâts de gibier et assurent l'indemnisation de ceux-ci conformément aux articles L. 426-1 et L. 426-5.

Elles élaborent, en association avec les propriétaires, les gestionnaires et les usagers des territoires concernés, un schéma départemental de gestion cynégétique, conformément aux dispositions de l'article L. 421-7.

Les fédérations peuvent recruter, pour l'exercice de leurs missions, des agents de développement mandatés à cet effet. Ceux-ci veillent notamment au respect du schéma départemental de gestion cynégétique. Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, leurs constats font foi jusqu'à preuve contraire.

Art. L. 421-6: Les fédérations départementales des chasseurs peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs, matériels et moraux qu'elles ont pour objet de défendre.

Art. L. 421-7:

I. - Conformément aux orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats arrêtées par le préfet de région, il est mis en place dans chaque département un schéma départemental de gestion cynégétique. Ce schéma est établi pour une période de cinq ans renouvelable. Il est élaboré par la fédération départementale des chasseurs en prenant en compte le document départemental de gestion de l'espace agricole et forestier mentionné à l'article L. 112-1 du code rural, et approuvé, après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, par le préfet, qui vérifie notamment sa conformité aux principes énoncés à l'article L. 420-1. Il peut être complété par des schémas locaux élaborés et approuvés selon la même procédure. Ces schémas sont mis en oeuvre sous la responsabilité du préfet et encadrent les actions de la fédération départementale des chasseurs.

II. - Le schéma départemental de gestion cynégétique comprend notamment:

1° Les plans de chasse et les plans de gestion;

⁴³ Du code de l'environnement.

2° Les mesures relatives à la sécurité des chasseurs et des non-chasseurs;

3° Les actions en vue d'améliorer la pratique de la chasse telles que la conception et la réalisation des plans de gestion approuvés, la fixation des prélèvements maximum autorisés, la régulation des animaux prédateurs et déprédateurs, les lâchers de gibier, la recherche au sang du grand gibier et les prescriptions relatives à l'agrainage;

4° Les actions menées en vue de préserver ou de restaurer les habitats naturels de la faune sauvage.

III. - Pour assurer une meilleure coordination des actions des chasseurs, les demandeurs de plans de chasse et de plans de gestion sont adhérents à la fédération départementale des chasseurs.

IV. - Le schéma départemental de gestion cynégétique est opposable aux chasseurs et aux sociétés, groupements et associations de chasse du département.

Art. L. 421-8: Il ne peut exister qu'une fédération des chasseurs par département.

Art. L. 421-9: Les statuts des fédérations départementales des chasseurs doivent être conformes à un modèle adopté par le ministre chargé de la chasse.

Les assemblées générales des fédérations départementales des chasseurs statuent à la majorité des suffrages exprimés, chaque titulaire de permis de chasser membre de la fédération disposant d'une voix. Le président d'une société, groupement ou association de chasse gérant un territoire de chasse adhérent à la fédération, ou son représentant dûment mandaté par lui, peut recevoir les délégations de vote des titulaires de permis de chasser adhérents de la société, du groupement ou de l'association.

Art. L. 421-10: Le préfet contrôle l'exécution des missions de service public auxquelles participent les fédérations départementales des chasseurs. Le budget de la fédération est, avant d'être exécuté, soumis à son approbation. Il a notamment le droit d'y inscrire les dépenses obligatoires, notamment celles liées à la mise en oeuvre du schéma départemental de gestion cynégétique et à l'indemnisation des dégâts de gibier.

En cas de défaillance d'une fédération, la gestion d'office de son budget ou son administration peut être confiée au préfet.

Art. L. 421-11: Les fédérations départementales des chasseurs sont soumises au contrôle visé aux articles L. 111-7 et L. 211-6 du code des juridictions financières.

Les fédérations départementales des chasseurs sont en outre soumises au contrôle économique et financier de l'Etat.

Art. L. 421-13: Les associations dénommées fédérations régionales des chasseurs regroupent l'ensemble des fédérations départementales d'une même région administrative du territoire métropolitain dont l'adhésion est constatée par le paiement d'une cotisation obligatoire. Elles assurent la représentation des fédérations départementales des chasseurs au niveau régional.

Elles sont consultées par le préfet de région pour l'élaboration des orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité des habitats visées à l'article L. 421-7.

Les associations spécialisées de chasse sont associées aux travaux de la fédération régionale.

Les fédérations régionales des chasseurs sont soumises aux dispositions des articles L. 421-9, L. 421-10 et L. 421-11.

Art. L. 421-14: L'association dénommée Fédération nationale des chasseurs regroupe l'ensemble des fédérations départementales des chasseurs dont l'adhésion est constatée par le paiement d'une cotisation obligatoire. Elle assure la représentation des fédérations départementales des chasseurs à l'échelon national.

Elle est chargée d'assurer la promotion et la défense de la chasse, ainsi que la représentation des intérêts cynégétiques. Elle coordonne l'action des fédérations départementales des chasseurs.

Les associations de chasse spécialisées sont associées aux travaux de la fédération nationale dans des conditions fixées par le statut de celle-ci.

La Fédération nationale des chasseurs détermine chaque année en assemblée générale le montant national minimum de la cotisation due à la fédération départementale des chasseurs par tout chasseur et par tout territoire adhérent, ainsi que son montant national maximum, inférieur à un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat.

Elle gère, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un fonds assurant, d'une part, une péréquation entre les fédérations départementales des chasseurs en fonction de leurs ressources et de leurs charges et, d'autre part, la prévention et l'indemnisation des dégâts de grand gibier par les fédérations départementales des chasseurs. Ce fonds est alimenté par des contributions obligatoires acquittées par les fédérations départementales des chasseurs ainsi que par le produit d'une cotisation nationale versé à la Fédération nationale des chasseurs par chaque chasseur de grand gibier ayant validé un permis de chasser national.

La Fédération nationale des chasseurs élabore une charte de la chasse en France. Celle-ci expose les principes d'un développement durable de la chasse et sa contribution à la conservation de la biodiversité. Ce document établit un code de comportement du chasseur et des bonnes pratiques cynégétiques mis en oeuvre par chaque fédération départementale des chasseurs et ses adhérents.

Les statuts de la Fédération nationale des chasseurs doivent être conformes à un modèle adopté par le ministre chargé de la chasse. Le président de la fédération nationale est élu par l'ensemble des présidents des fédérations départementales des chasseurs.

Le ministre chargé de la chasse contrôle l'exécution des missions de service public auxquelles est associée la Fédération nationale des chasseurs.

La Fédération nationale des chasseurs est soumise au contrôle visé aux articles L. 111-7

et L. 211-6 du code des juridictions financières. Son budget est, avant d'être exécuté, soumis à l'approbation du ministre chargé de la chasse. Il a notamment le droit d'y inscrire les dépenses obligatoires liées au fonctionnement du fond de péréquation. En cas de défaillance de la fédération nationale, il peut décider d'assurer la gestion de ce fonds.

La Fédération nationale des chasseurs est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat.

Art. L. 422-2: Les associations communales et intercommunales de chasse agréées ont pour but d'assurer une bonne organisation technique de la chasse. Elles favorisent sur leur territoire le développement du gibier et de la faune sauvage dans le respect d'un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique, l'éducation cynégétique de leurs membres, la régulation des animaux nuisibles et veillent au respect des plans de chasse. Elles ont également pour objet d'apporter la contribution des chasseurs à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages.

Leur activité s'exerce dans le respect des propriétés, des cultures et des récoltes, et est coordonnée par la fédération départementale des chasseurs. Les associations communales et intercommunales de chasse agréées collaborent avec l'ensemble des partenaires du monde rural.

Art. L. 422-3: Les associations sont constituées conformément à la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

L'agrément leur est donné par le préfet.

Art. L. 422-4: Il ne peut y avoir qu'une association communale agréée par commune.

Art. L. 422-5: Les associations communales doivent être constituées dans un délai d'un an à partir de la publication des arrêtés ministériels ou préfectoraux établissant ou complétant la liste des départements ou des communes mentionnés aux articles L. 422-6 et L. 422-7.

A l'expiration du même délai, aucune société ou association de chasse existant dans ces départements ou ces communes ne peut prétendre, à défaut de son agrément par le préfet, au bénéfice de la présente section, ni à l'appellation d'association communale de chasse agréée.

Art. L. 422-6: La liste des départements où doivent être créées des associations communales de chasse est arrêtée par le ministre chargé de la chasse sur proposition des préfets après avis conforme des conseils généraux, les chambres d'agriculture et les fédérations départementales des chasseurs ayant été consultées.

Art. L. 422-7: Dans les départements autres que ceux mentionnés à l'article L. 422-6, la liste des communes où sera créée une association communale de chasse est arrêtée par le préfet sur demande justifiant l'accord amiable de 60 % des propriétaires représentant 60 % de la superficie du territoire de la commune, cet accord étant valable pour une période d'au moins cinq années.

Dans le calcul de cette proportion ne sont pas compris les territoires déjà aménagés au 1er septembre 1963 supérieurs aux superficies déterminées à l'article L. 422-13.

Art. L. 422-8: Dans les communes où doit être créée une association communale de chasse, une enquête, à la diligence du préfet, détermine les terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse par apport des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse.

Art. L. 422-9: A la demande de l'association communale, ces apports sont réputés réalisés de plein droit pour une période renouvelable de cinq ans, si dans le délai de trois mois qui suit l'annonce de la constitution de l'association communale par affichage en mairie et par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée à tout propriétaire ou détenteur de droits de chasse remplissant les conditions prévues à l'article L. 422-13, les personnes mentionnées aux 3° et 5° de l'article L. 422-10 n'ont pas fait connaître par lettre recommandée avec demande d'avis de réception leur opposition justifiée à l'apport de leur territoire de chasse.

Art. L. 422-10: L'association communale est constituée sur les terrains autres que ceux:

1° Situés dans un rayon de 150 mètres autour de toute habitation;

2° Entourés d'une clôture telle que définie par l'article L. 424-3;

3° Ayant fait l'objet de l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur des superficies d'un seul tenant supérieures aux superficies minimales mentionnées à l'article L. 422-13;

4° Faisant partie du domaine public de l'Etat, des départements et des communes, des forêts domaniales ou des emprises de Réseau ferré de France et de la Société nationale des chemins de fer français;

5° Ayant fait l'objet de l'opposition de propriétaires, de l'unanimité des copropriétaires indivis qui, au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse, interdisent, y compris pour eux-mêmes, l'exercice de la chasse sur leurs biens, sans préjudice des conséquences liées à la responsabilité du propriétaire, notamment pour les dégâts qui pourraient être causés par le gibier provenant de ses fonds.

Lorsque le propriétaire est une personne morale, l'opposition peut être formulée par le responsable de l'organe délibérant mandaté par celui-ci.

Art. L. 422-11: Dans les forêts domaniales, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 422-10, certains terrains peuvent, par décision de l'autorité compétente, être amodiés à l'association communale ou intercommunale. Les autres terrains faisant partie du domaine privé de l'Etat peuvent, par décision de l'autorité compétente, être exclus, quelle que soit leur superficie, du champ d'application de la présente section.

Art. L. 422-12: L'association peut inclure dans sa zone, à la demande des propriétaires ou tenants du droit de chasse, les territoires dépendant de propriétés limitrophes, sous réserve que ces surfaces n'empiètent pas sur la société voisine de plus d'un dixième de son étendue.

Art. L. 422-13:

I. - Pour être recevable, l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse mentionnés au 3° de l'article L. 422-10 doit porter sur des terrains d'un seul tenant et d'une superficie minimum de vingt hectares.

II. - Ce minimum est abaissé pour la chasse au gibier d'eau:

1° A trois hectares pour les marais non asséchés;

2° A un hectare pour les étangs isolés;

3° A cinquante ares pour les étangs dans lesquels existaient, au 1er septembre 1963, des installations fixes, huttes et gabions.

III. - Ce minimum est abaissé pour la chasse aux colombidés à un hectare sur les terrains où existaient, au 1er septembre 1963, des postes fixes destinés à cette chasse.

IV. - Ce minimum est porté à cent hectares pour les terrains situés en montagne au-dessus de la limite de la végétation forestière.

V. - Des arrêtés pris, par département, dans les conditions prévues à l'article L. 422-6 peuvent augmenter les superficies minimales ainsi définies. Les augmentations ne peuvent excéder le double des minima fixés.

Art. L. 422-14: L'opposition mentionnée au 5° de l'article L. 422-10 est recevable à la condition que cette opposition porte sur l'ensemble des terrains appartenant aux propriétaires ou copropriétaires en cause.

Cette opposition vaut renonciation à l'exercice du droit de chasse sur ces terrains. Elle ne fait pas obstacle à l'application de l'article L. 415-7 du code rural. Dans ce cas, le droit de chasser du preneur subit les mêmes restrictions que celles ressortissant des usages locaux qui s'appliquent sur les territoires de chasse voisins et celles résultant du schéma départemental de gestion cynégétique visé à l'article L. 421-7.

Art. L. 422-15: La personne ayant formé opposition est tenue de procéder à la signalisation de son terrain matérialisant l'interdiction de chasser.

Le propriétaire ou le détenteur du droit de chasse ayant fait opposition est tenu de procéder ou de faire procéder à la destruction des animaux nuisibles et à la régulation des espèces présentes sur son fonds qui causent des dégâts.

Le passage des chiens courants sur des territoires bénéficiant du statut de réserve ou d'opposition au titre des 3° et 5° de l'article L. 422-10 ne peut être considéré comme chasse sur réserve ou chasse sur autrui, sauf si le chasseur a poussé les chiens à le faire.

Art. L. 422-16: L'apport de ses droits de chasse par le propriétaire ou le détenteur de droits de chasse entraîne l'extinction de tous autres droits de chasser, sauf clause contraire passée entre les parties.

Art. L. 422-17: L'apport donne lieu à indemnité, à charge de l'association, si le propriétaire subit une perte de recettes provenant de la privation des revenus antérieurs.

Le montant de cette réparation est fixé par le tribunal compétent, de même que celle due par l'association au détenteur du droit de chasse qui a apporté des améliorations sur le territoire dont il a la jouissance cynégétique.

Art. L. 422-18: L'opposition formulée en application du 3° ou du 5° de l'article L. 422-10 prend effet à l'expiration de la période de cinq ans en cours, sous réserve d'avoir été notifiée six mois avant le terme de cette période. A défaut, elle prend effet à l'expiration de la période suivante. La personne qui la formule la notifie au préfet.

L'association peut, dans ce cas, lui réclamer une indemnité fixée par le tribunal compétent et correspondant à la valeur des améliorations apportées par celle-ci.

Art. L. 422-19: Lorsque des terrains ayant été exclus du territoire de l'association communale en application du 5° de l'article L. 422-10 changent de propriétaire, le nouveau propriétaire peut maintenir l'opposition à raison de ses convictions personnelles dans un délai de six mois courant à compter du changement de propriétaire. A défaut, ces terrains sont intégrés dans le territoire de l'association.

Art. L. 422-20: Dans les chasses organisées telles que les sociétés communales, chasses privées, le droit de chasse dans les enclaves de superficie inférieure aux minima fixés à l'article L. 422-13 doit être obligatoirement cédé à la fédération des chasseurs, qui doit, par voie d'échange, d'accord ou de location, le céder au détenteur du droit de chasse sur le territoire duquel sont comprises ces enclaves ou le mettre en réserve.

Art. L. 422-21:

I. - Les statuts de chaque association doivent prévoir l'admission dans celle-ci des titulaires du permis de chasser validé:

1° Soit domiciliés dans la commune ou y ayant une résidence pour laquelle ils figurent, l'année de leur admission, pour la quatrième année sans interruption, au rôle d'une des quatre contributions directes;

2° Soit propriétaires ou détenteurs de droits de chasse ayant fait apport de leurs droits de chasse ainsi que, s'ils sont titulaires d'un permis de chasser, leurs conjoints, ascendants et descendants, gendres et belles-filles du ou des conjoints apporteurs;

2° bis Soit personnes ayant fait apport de leurs droits de chasse attachés à une ou des parcelles préalablement au transfert de la propriété de celles-ci à un groupement forestier, ainsi que, s'ils sont titulaires d'un permis de chasser, leurs conjoints, ascendants et descendants, gendres et belles-filles du ou des conjoints apporteurs;

3° Soit preneurs d'un bien rural lorsque le propriétaire a fait apport de son droit de chasse;

4° Soit propriétaires d'un terrain soumis à l'action de l'association et devenus tels en

vertu d'une succession ou d'une donation entre héritiers lors d'une période de cinq ans.

II. - Ces statuts doivent prévoir également le nombre minimum des adhérents à l'association et l'admission d'un pourcentage minimum de chasseurs ne rentrant dans aucune des catégories définies ci-dessus.

III. - Sauf s'il a manifesté son opposition à la chasse dans les conditions fixées par le 5° de l'article L. 422-10, le propriétaire non chasseur dont les terrains sont incorporés dans le territoire de l'association est à sa demande et gratuitement membre de l'association, sans être tenu à l'éventuelle couverture du déficit de l'association. L'association effectue auprès de lui les démarches nécessaires.

IV. - Le propriétaire ou le détenteur de droits de chasse ayant exercé un droit à opposition ne peut prétendre à la qualité de membre de l'association, sauf décision souveraine de l'association communale de chasse agréée.

Art. L. 422-22: La qualité de membre d'une association communale de chasse confère le droit de chasser sur l'ensemble du territoire de chasse de l'association, conformément à son règlement.

Art. L. 422-23: Les associations communales et intercommunales de chasse agréées sont tenues de constituer une ou plusieurs réserves de chasse communales ou intercommunales.

La superficie minimale des réserves est d'un dixième de la superficie totale du territoire de l'association."

10.8 ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR L'ONCFS

10.8.1 Missions et organisation

Elles découlent directement du code de l'environnement (article L. 421-1):

"I. - L'Office national de la chasse et de la faune sauvage est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Il a pour mission de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci par la chasse. Dans ces domaines, il délivre des formations. Il participe à la mise en valeur et la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse.

Il apporte à l'Etat son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage ainsi que le suivi de sa gestion, et sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'élaboration des orientations régionales visées au I de l'article L. 421-7 ainsi que l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats.

Il est chargé pour le compte de l'Etat de l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage peut collaborer avec la Fédération nationale des chasseurs et avec les fédérations départementales des chasseurs sur des questions relatives à leurs domaines d'action respectifs. Les activités entreprises conjointement donnent lieu à l'établissement de conventions spécifiques.

II. - Le conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est composé à hauteur de trois cinquièmes de représentants de l'Etat et de personnalités appartenant aux milieux cynégétiques, notamment aux associations spécialisées de chasse désignées par elles, chacune de ces deux catégories disposant d'un nombre égal de sièges. Il comprend également des représentants d'usagers, des organisations agricoles et forestières et des gestionnaires des espaces naturels, notamment des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux, des personnalités qualifiées dans le domaine de la faune sauvage et de la protection de la nature et deux représentants des personnels de l'établissement élus par ces derniers.

Le conseil scientifique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, placé auprès du directeur général, donne son avis au directeur général sur la politique de l'établissement en matière de recherche scientifique et technique. Il évalue les travaux scientifiques des chercheurs de l'établissement. Il participe à l'évaluation de l'état de la faune sauvage et assure le suivi de la gestion de celle-ci.

Les services de l'établissement sont dirigés par un directeur général nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la chasse."

10.8.1.1 Organisation générale

10.8.1.2 Structures

10.8.1.2.1 Les délégations régionales

Créées en 2001, elles sont au nombre de 15, dont 1 pour l'outre-mer. Elles ont principalement en charge de couvrir l'ensemble des activités de développement de l'établissement, et notamment l'organisation et le suivi de la prestation de service de l'ONCFS au bénéfice des différents demandeurs.

Chacune dispose d'une cellule technique. Elles assurent également l'animation et la coordination régionale des missions de police des brigades. Elles ont aussi en charge la gestion des réserves et des espaces protégés de l'établissement.

10.8.1.2.2 Les services départementaux (brigades)

Ils constituent l'essentiel des services de l'établissement et accueillent plus de 72% de ses agents⁴⁴. Leur activité est présentée ci-dessous au § 10.8.2.3.

10.8.1.2.3 Les CNERA

Ils sont au nombre de 5, à la fois "délocalisés" et spécialisés:

- CNERA avifaune migratrice à Nantes
- CNERA cervidés sangliers à Bar-le-Duc
- CNERA faune de montagne à Montpellier
- CNERA prédateurs animaux déprédateurs au Perray en Yvelines
- CNERA petite faune sédentaire de plaine au Perray en Yvelines.

Cette répartition, tant géographique que thématique, montre les limites d'une option fortement décentralisatrice de cette activité, répartie en fait entre seulement 4 sites.

10.8.2 Moyens et activités

10.8.2.1 Moyens financiers

Ici aussi, le code de l'environnement (article L. 421-1) définit le cadre général:

"III. - Les ressources de l'établissement sont constituées par les produits des redevances cynégétiques, par des subventions de l'Etat ou des autres personnes publiques, par les redevances pour services rendus, par les produits des emprunts, par les dons et legs et par le produit des ventes qu'il effectue dans le cadre de ses missions."

Les recettes globales de l'établissement se sont montées en 2001 à 92,25 millions d'euros. 87,6% de celles-ci (90,87 millions d'euros) proviennent des redevances cynégétiques. Ainsi, l'établissement ne vit pratiquement que de ces redevances. En termes de dépenses, les salaires représentent 67,3% des recettes totales (62,18 millions d'euros). Ces quelques chiffres suffisent à illustrer le problème financier de l'établissement: il est

⁴⁴ Les 31 brigades mobiles d'intervention (dont 5 outre-mer) emploient un peu moins de 9% de l'effectif total de l'ONCFS.

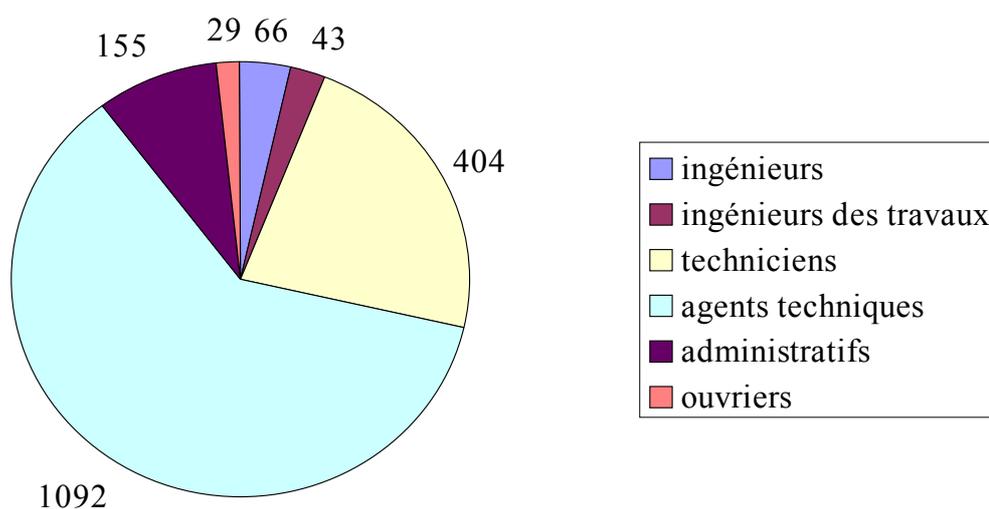
entièrement dépendant des redevances cynégétiques, et 67% de ses dépenses sont des salaires, dépenses incompressibles à moins de diminuer les effectifs. Sachant que le nombre de chasseurs (et donc de redevables) diminue régulièrement d'environ 3% par an, et que le montant de chaque redevance versée à l'ONCFS a doublé pendant ces dix dernières années, l'évolution comparée des dépenses et des ressources de l'établissement conduira nécessairement à un blocage structurel, sauf si de nouvelles recettes sont apportées. Sachant que la police de la chasse stricto sensu ne représente plus que 38% de l'activité des gardes (cf. infra 10.8.2.3.1), on voit encore plus nettement les limites d'un financement assuré par les seuls chasseurs.

10.8.2.2 Moyens humains

L'ONCFS dispose de 1789 emplois permanents (effectif budgétaire 2002), dont 1408 gardes nationaux répartis sur le territoire national.

Le schéma ci-dessous présente les différentes catégories statutaires de ces agents:

Ventilation statutaire des agents

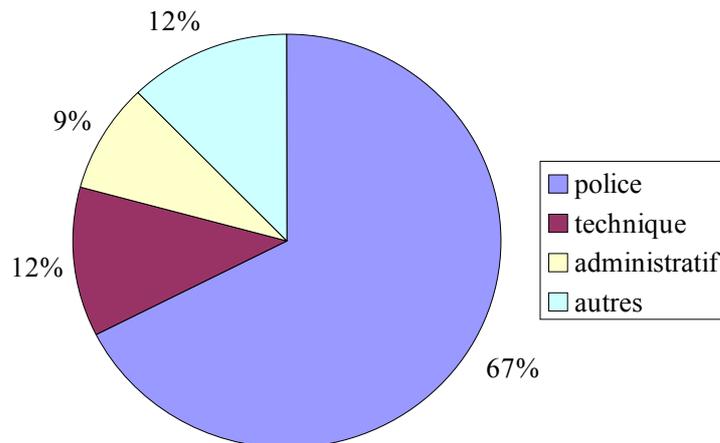


10.8.2.3 Activités

Le schéma ci-dessous résume la ventilation de l'activité des gardes entre ses différentes composantes⁴⁵:

⁴⁵ Ces chiffres, comme tous les suivants concernant l'ONCFS, sont extraits du rapport d'activité 2001 de l'établissement.

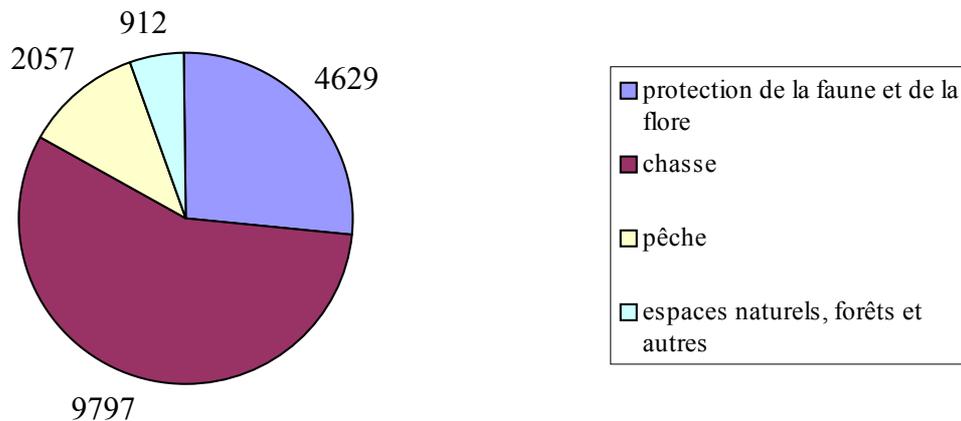
Ventilation du temps d'activité des gardes



10.8.2.3.1 La police

Elle représente les 2/3 de l'activité des gardes. Il est intéressant de voir comment elle se répartit, en fonction du nombre des infractions relevées. C'est l'objet du schéma ci-dessous :

Nombre d'infractions relevées

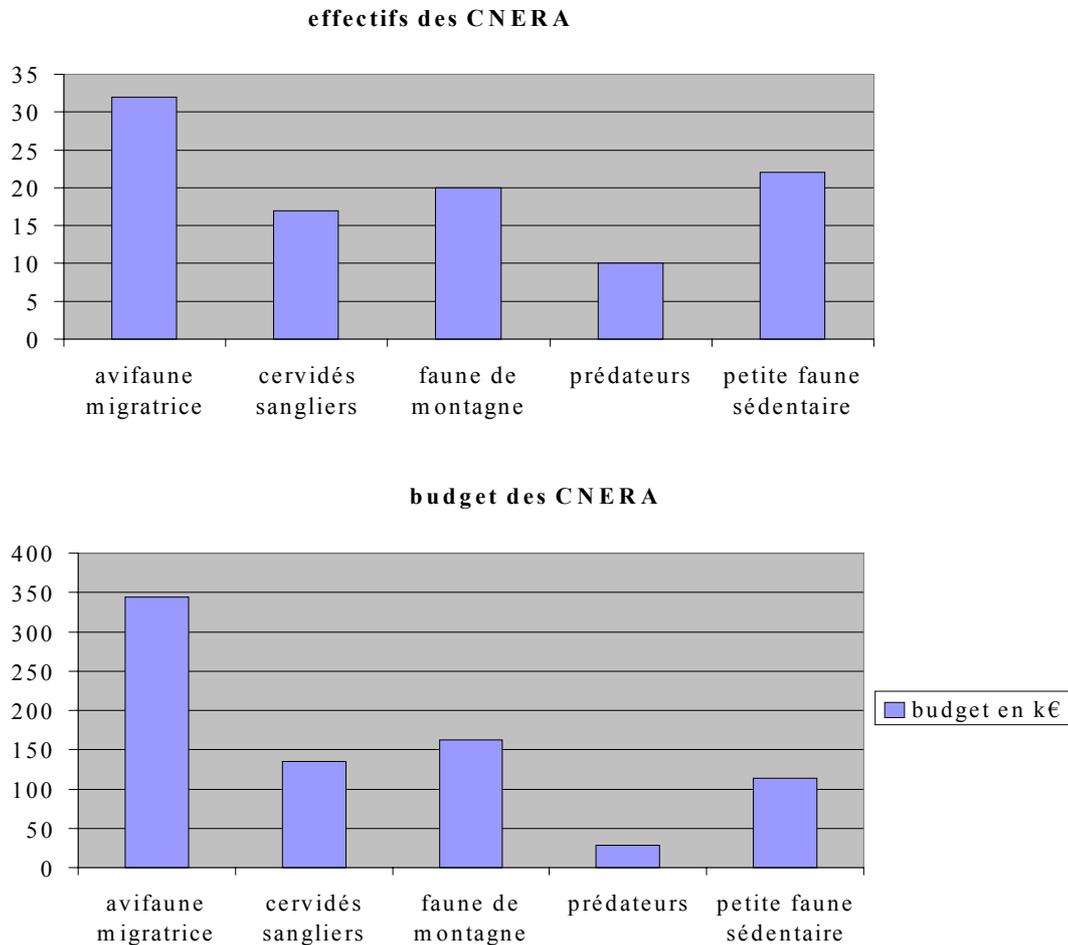


On constate que la police de la chasse représente 56% de l'activité de police. En revanche, la police de la nature, au sens large, en représente 32%. On notera aussi que l'activité "police de la pêche" représente 12% du total. D'autre part, l'examen des chiffres correspondant aux années précédentes montre, pour un nombre total d'infractions relevées sensiblement constant, la part correspondant à la police de la chasse diminue sensiblement (plus de 13000 infractions en 1999), alors que celle liée à la faune et à la flore augmente (2000 infractions en 1999). On voit donc bien ici que la police exercée par les gardes de l'ONCFS est bien, de plus en plus, une police de la nature, et de moins en moins celle d'une activité: la chasse. Ainsi, il apparaît que la police de la chasse stricto sensu ne représente plus que 38% de l'activité des gardes.

D'autre part, la proportion de délits représente 65% des infractions relevées, ce qui illustre le fait que les gardes se concentrent sur les infractions les plus graves.

10.8.2.3.2 Les études et recherches

Les graphiques ci-dessous, qui résument les effectifs et les moyens financiers dont disposent les différents CNERA, illustre les priorités de l'ONCFS en matière d'études et de recherches:



Le poids relatif de l'avifaune migratrice apparaît évident.

10.9 TEXTES LÉGISLATIFS SUR L'ORGANISATION DE LA PÊCHE

"Art. L. 434-3⁴⁶: Les associations agréées de pêche et de pisciculture contribuent à la surveillance de la pêche, exploitent les droits de pêche qu'elles détiennent, participent à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques et effectuent des opérations de gestion piscicole.

Les associations agréées de pêcheurs amateurs aux engins et aux filets sur les eaux du domaine public ont les mêmes compétences pour les lots de pêche où leurs membres sont autorisés à pêcher.

Dans chaque département, les associations agréées de pêche et de pisciculture et l'association agréée de pêcheurs amateurs aux engins et aux filets sur les eaux du domaine public sont obligatoirement regroupées en une fédération départementale des associations agréées de pêche et de pisciculture.

Art. L. 434-4: Les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture ont le caractère d'établissement d'utilité publique. Elles sont chargées de mettre en valeur et de surveiller le domaine piscicole départemental.

A cet effet, elles participent à l'organisation de la surveillance de la pêche, à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques. Elles coordonnent les actions des associations agréées de pêche et de pisciculture. Elles exploitent, dans l'intérêt des membres des associations agréées de pêche et de pisciculture du département, les droits de pêche qu'elles détiennent. Elles mènent des actions d'information et d'éducation 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.

La constitution de fédérations groupant les associations agréées de plusieurs départements peut être autorisée par le ministre chargé de la pêche en eau douce.

Art. L. 434-5: Les conditions d'approbation des statuts des fédérations, les modalités de désignation de leurs organes dirigeants, les modalités du contrôle de l'administration sur les fédérations et sur les associations ainsi que les conditions dans lesquelles l'administration peut se substituer aux fédérations en cas de défaillance sont fixées par décret en Conseil d'Etat."

⁴⁶ Du code de l'environnement.

10.10 ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LE CSP

10.10.1 Missions et organisation

Elles découlent du code de l'environnement (article L. 434-1 et suivants):

"Art. L. 434-1: 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.

Art. L. 434-2: Les agents commissionnés, mentionnés au 1° du I de l'article L. 437-1 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."

Le code rural (partie réglementaire) complète ces textes:

"Article R234-1: 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.

Article R234-2: Le conseil supérieur de la pêche contribue au maintien, à 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. A 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.

Article R234-3: 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.

Article R234-4: 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.

Article R234-14: Les techniciens et les agents techniques de l'environnement de la spécialité milieux aquatiques ainsi que les techniciens et les gardes-pêche sont commissionnés par le ministre chargé de la pêche en eau douce.

Ils exercent les missions qui leur sont confiées par la loi.

Ils assurent de jour, de nuit, les dimanches et les jours fériés sur toute l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés la recherche et la constatation des infractions à la police de la pêche en eau douce.

Ils participent à:

- la surveillance du patrimoine naturel aquatique et des écosystèmes qui lui sont associés;
- la réalisation de travaux et d'intervention techniques pour l'aménagement, la gestion et la mise en valeur piscicole des milieux naturels aquatiques et le développement de la pêche;
- la collecte de renseignements sur l'état des milieux naturels aquatiques et des populations piscicoles, sur leur gestion et sur leur exploitation par la pêche dans le cadre de leur mission d'appui technique aux collectivités piscicoles et aux pouvoirs publics ainsi que dans celui de programmes d'études et de recherche;
- l'enseignement, la formation, la vulgarisation et la promotion en matière de pêche, de protection et de gestion des ressources piscicoles et des milieux naturels aquatiques.

Article R234-15: Les techniciens de l'environnement et les agents techniques de l'environnement de la spécialité milieux aquatiques ainsi que les techniciens et les gardes-pêche commissionnés participent, par la constatation des infractions, à la police de la chasse et à la protection de la nature.

Ils peuvent être appelés à participer aux actions de prévention, de défense et de lutte contre les feux de forêt ainsi qu'aux opérations d'aide et de secours aux populations."

10.10.1.1 Organisation générale

10.10.1.2 Structures

10.10.1.2.1 Les délégations régionales

Elles sont au nombre de 9. Elles comprennent, outre le délégué lui-même, 2 ou 3 ingénieurs, 5 à 6 techniciens et gardes-chefs responsables d'études techniques. Elle comprennent en outre les brigades mobiles d'intervention (11 en tout) de 3 à 4 gardes.

Elles approuvent et veillent au respect de l'activité des agents et coordonnent l'action des brigades.

Elles assurent un rôle d'orientation et de coordination des actions piscicoles engagées par les FDAAPPMA.

10.10.1.2.2 Les brigades

Les 92 brigades constituent l'essentiel des services de l'établissement et accueillent près de 70% de son personnel (589 agents). Leur activité est présentée ci-dessous au § 0.

10.10.1.3 Modalités d'exécution des missions

Elles sont décrites dans l'arrêté du 15/12/98 ci-dessous:

"Art. 1er. - I. - Au premier alinéa de l'article 1er de l'arrêté du 22 juin 1988 susvisé, les mots: "Les gardes-pêche" sont remplacés par les mots: "Les techniciens et les gardes-pêche" et les mots: "de garderie" sont supprimés.

II. - Le deuxième alinéa du même article est remplacé par les dispositions suivantes:

"La composition et l'organisation de la brigade sont fixées, sur proposition du chef de brigade et après avis du président de fédération, par le directeur général du Conseil supérieur de la pêche qui nomme, affecte, gère et procède à l'évaluation et à la notation des agents de la brigade.

"Le chef de la brigade est désigné par le directeur général du Conseil supérieur de la pêche. Il assure l'encadrement et l'animation de la brigade. Il propose le programme annuel d'activités de la brigade. Il est responsable de sa réalisation.

"Le chef de brigade représente le Conseil supérieur de la pêche dans le département. En fonction des délégations qu'il a reçues du délégué régional du Conseil supérieur de la pêche, il exprime les avis techniques au nom de l'établissement et en informe le président de la fédération. En cas d'absence ou d'empêchement prolongé, le directeur général désigne un garde de la brigade pour faire fonction de chef de brigade, après avis du président de la fédération. A défaut, il peut mettre à disposition de la fédération un chef de brigade intérimaire."

Art. 2. - L'article 2 du même arrêté est remplacé par les dispositions suivantes:

"Les agents commissionnés de la brigade sont chargés des missions suivantes:

"1° Missions d'intérêt général que la loi a confiées aux collectivités piscicoles en vue de la mise en valeur du patrimoine piscicole et de la protection des milieux naturels aquatiques.

"Pour l'exercice de ces missions, le président de la fédération, ou son suppléant désigné

dans les conditions prévues à l'article R. 234-31 du code rural, a autorité sur le chef de brigade et les gardes. Le président de la fédération ne peut pas se faire représenter par un membre de la brigade dans les organismes consultatifs où il siège en cette qualité;

"2° Missions techniques d'intérêt national, notamment d'enquête, de formation et d'information, définies par instructions du directeur général du Conseil supérieur de la pêche.

"Ces instructions sont adressées au chef de la brigade départementale. Le délégué régional du Conseil supérieur de la pêche assure l'appui et l'animation technique de la brigade. Il apporte une aide méthodologique et logistique à la réalisation des activités de la brigade;

"3° Missions de surveillance et de police telles qu'elles sont définies par les lois et règlements.

"Pour la recherche et la constatation des infractions, chaque membre de la brigade est individuellement placé sous l'autorité du procureur de la République dont il relève en qualité d'agent exerçant des fonctions de police judiciaire. Le directeur général du Conseil supérieur de la pêche porte à la connaissance des agents commissionnés du Conseil supérieur de la pêche les instructions ministérielles relatives à la réglementation et à la police de la pêche. Le préfet adresse au chef de brigade les instructions nécessaires à l'exercice de la police de l'eau et de la police de la pêche en eau douce.

"Les instructions adressées au chef de brigade par le préfet et le directeur général du Conseil supérieur de la pêche sont simultanément portées à la connaissance du président de fédération."

Art. 3. - L'article 3 du même arrêté est remplacé par les dispositions suivantes:

"Art. 3. - Le préfet, le président de la fédération et le délégué régional du Conseil supérieur de la pêche fixent le programme annuel d'activités de la brigade.

"A cette fin, une réunion de coordination est organisée annuellement. Elle est présidée conjointement par le préfet, ou son représentant, et par le président de la fédération. Y participent:

"- le directeur régional de l'environnement, ou son représentant;

"- le délégué régional du Conseil supérieur de la pêche, ou son représentant;

"- le chef du ou des services chargés de la police de la pêche en eau douce et de la police de l'eau, ou son représentant;

"- le chef de la brigade départementale du Conseil supérieur de la pêche et, en tant que de besoin, les autres agents de la brigade.

"Le ou les procureurs de la République du département sont invités à assister ou à se faire représenter à cette réunion.

"Le programme annuel définit les objectifs à atteindre par la brigade, les priorités d'actions, le temps relatif à consacrer à chacune en veillant à un juste équilibre entre les missions définies à l'article 2. Il précise les moyens nécessaires en veillant à leur compatibilité, avec les disponibilités de la brigade en personnel, en matériel, en crédits de fonctionnement alloués par le Conseil supérieur de la pêche. Ce programme annuel se traduit par un document d'objectifs.

"Une réunion en milieu d'année des mêmes participants est organisée par le préfet, ou son représentant, et le président de la fédération, afin de veiller au bon déroulement de l'exécution du programme et pour des recadrages éventuels. En fin d'année, le chef de brigade rend compte de l'exécution du programme devant les mêmes participants."

Art. 4. - I. - Le premier alinéa de l'article 4 du même arrêté est remplacé par les dispositions suivantes:

"Le chef de brigade est responsable devant le préfet, le président de la fédération et le directeur général du Conseil supérieur de la pêche de l'exécution des missions des agents de la brigade."

II. - Les deuxième et troisième alinéas du même article sont supprimés.

Art. 5. - I. - A la première phrase de l'article 6 du même arrêté, les mots: "les comptes rendus trimestriels de surveillance" sont remplacés par les mots: "les comptes rendus mensuels d'activités".

II. - La seconde phrase du même article est remplacée par les dispositions suivantes: "Il les transmet au préfet, au président de la fédération et au directeur général du Conseil supérieur de la pêche."

Art. 6. - L'article 7 du même arrêté est remplacé par les dispositions suivantes:

"Art. 7. - Les dépenses de personnel, d'équipement et de fonctionnement de la brigade sont prises en charge par le Conseil supérieur de la pêche."

Art. 7. - L'article 8 du même arrêté est remplacé par les dispositions suivantes:

"Art. 8. - Les agents de la brigade ne peuvent percevoir aucune rémunération, prime ou gratification autres que celles versées par le Conseil supérieur de la pêche.

"Toute participation éventuelle de la brigade à des activités rémunérées doit donner lieu à un contrat établi par le Conseil supérieur de la pêche."

Art. 8. - L'article 9 du même arrêté est remplacé par les dispositions suivantes:

"Art. 9. - La fédération départementale met à la disposition de la brigade les locaux nécessaires à l'exercice de ses missions."

Art. 9. - Le directeur de l'eau, le directeur général du Conseil supérieur de la pêche et les préfets sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui

sera publié au Journal officiel de la République française."

10.10.2 Moyens et activités

10.10.2.1 Moyens financiers

Ils sont définis par le code rural (article R 234-19):

"Les ressources du Conseil supérieur de la pêche comprennent:

- 1° Le produit de la taxe piscicole prévue à l'article L. 236-1;
- 2° La rémunération des services rendus et toutes ressources qu'il tire de son activité;
- 3° Les produits des redevances et contributions afférentes aux inventions et procédés nouveaux;
- 4° Le produit des publications;
- 5° Les fonds de contrats sur programme;
- 6° Les dons et legs;
- 7° Les subventions de l'Etat;
- 8° Les subventions des collectivités territoriales, des établissements et autres organismes publics;
- 9° Le produit de l'aliénation ou de la location des biens, meubles et immeubles;
- 10° Les produits financiers, l'intérêt et le remboursement des prêts et avances;

11° Les emprunts;

12° Toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur."

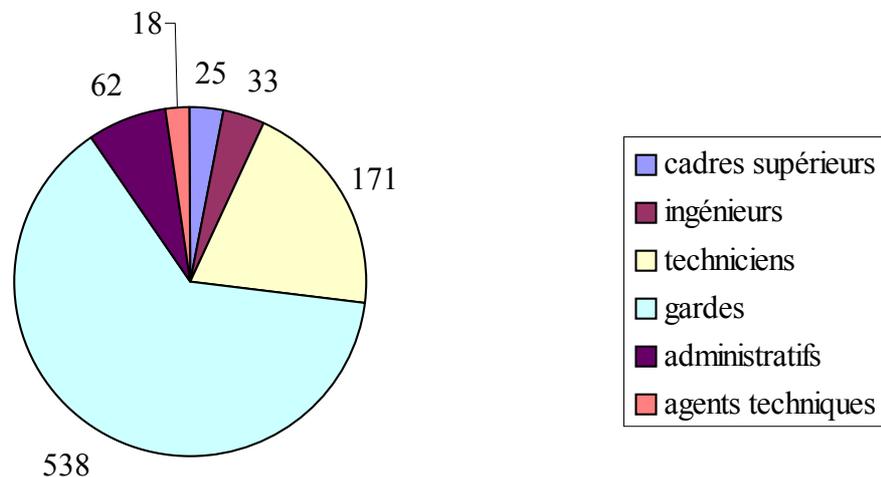
Les recettes globales de l'établissement se sont montées en 2001 à 48,1 millions d'euros. 69,1% de celles-ci proviennent de la taxe piscicole. Ainsi, à la différence de l'ONCFS, le CSP ne peut déjà plus vivre de ses recettes propres. Aussi le MEDD lui accorde-t-il une subvention, imputée sur le FNSE, qui s'est montée en 2001 à 10,4 millions d'euros (21,25% des recettes totales). Cette aide va augmenter en 2002 pour dépasser 35% des recettes totales. En termes de dépenses, les salaires représentent 70,7% des dépenses totales (34 millions d'euros). Il s'agit de dépenses incompressibles, à moins de diminuer les effectifs. Ces quelques chiffres suffisent à illustrer le problème financier de l'établissement: la taxe piscicole permet à peine de payer les agents, et donc aucune action. Sachant que le nombre de pêcheurs (et donc de redevables) diminue régulièrement d'environ 3% par an, que le montant de la taxe piscicole ne peut pas augmenter indéfiniment, et que le FNSE, compte spécial du trésor, ne peut pas être utilisé à payer du personnel, l'évolution comparée des dépenses et des ressources de l'établissement conduit nécessairement à ce blocage structurel. Sachant que la police de la pêche stricto sensu ne représente plus que 29% de l'activité des agents (cf. infra 10.10.2.3.1), on voit encore plus nettement les limites d'un financement assuré très majoritairement par les pêcheurs.

10.10.2.2 Moyens humains

Le CSP dispose de 847 postes budgétaires.

Le schéma ci-dessous présente les "différentes catégories statutaires" de ces agents:

ventilation statutaire des agents

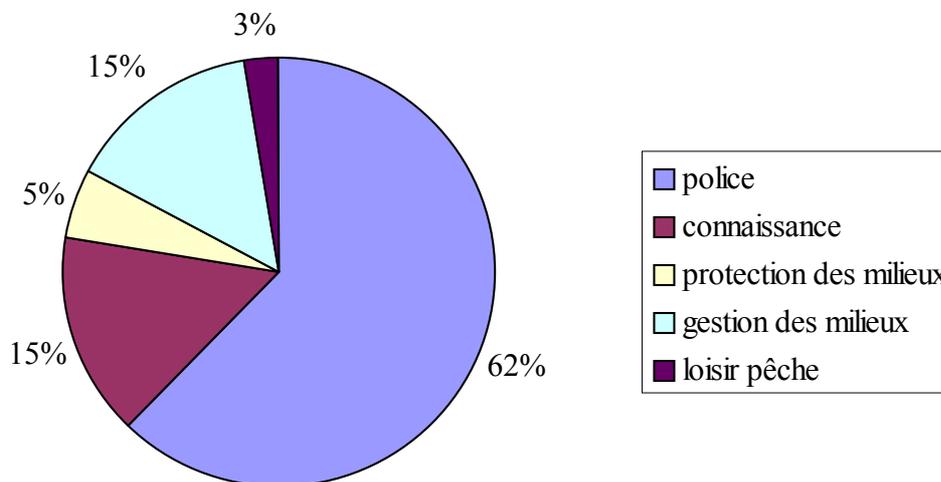


10.10.2.3 Activités

Le schéma ci-dessous résume la ventilation de l'activité des agents entre les différents

programmes de l'établissement⁴⁷:

Ventilation du temps d'activité des agents

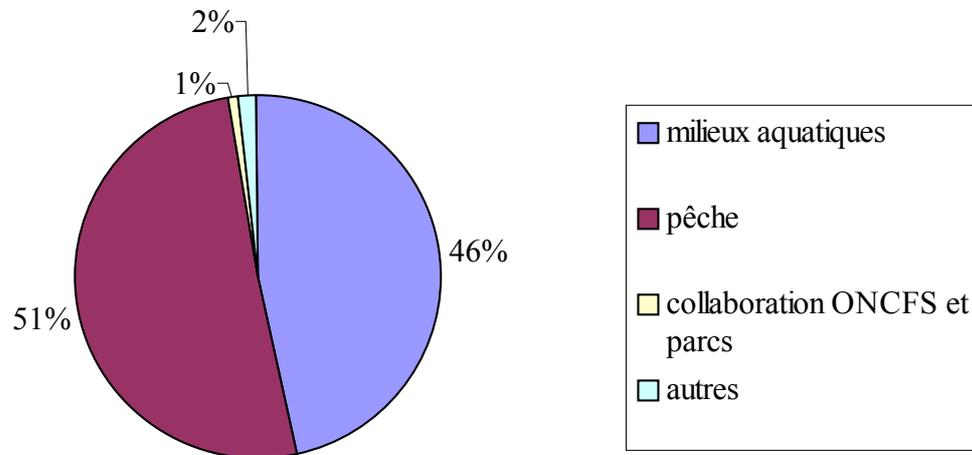


10.10.2.3.1 La police

Elle représente plus de 60% de l'activité des agents. Il est intéressant de voir comment elle se répartit en fonction du temps passé aux différents "objets" de l'action policière:

⁴⁷ Ces chiffres, comme tous ceux concernant le CSP, sont extraits du rapport d'activité 2001 de l'établissement.

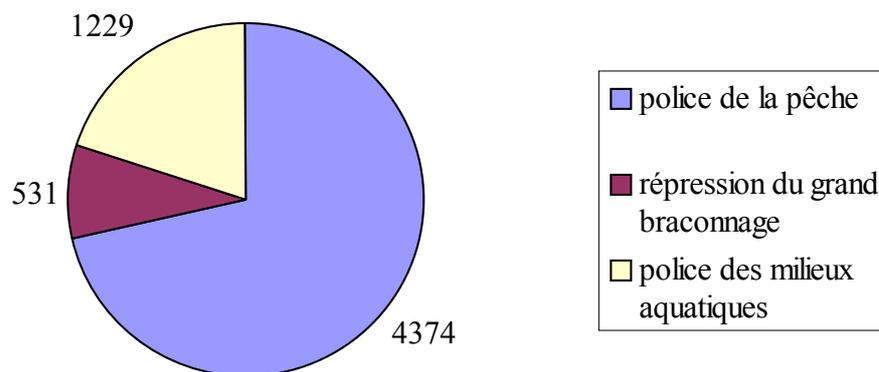
Ventilation de l'activité "police"



La police de la pêche représente 51% de l'activité de police. En revanche, la police des milieux en représente 46%. On voit donc bien que la police de la pêche stricto sensu ne représente pas l'activité essentielle de l'établissement, puisqu'elle ne correspond qu'à 29% de l'activité totale des agents.

Cet exercice de la police a donné lieu à l'établissement de 6134 procès-verbaux (plus 1659 avertissements), ventilés comme l'indique le schéma ci-dessous :

Ventilation des procès-verbaux dressés



Le rapprochement de ces deux derniers graphiques permet de constater que, si la police de la pêche ne représente "que" 51% de l'activité de police, elle se traduit néanmoins par 71% des procès-verbaux dressés.

10.10.2.3.2 Les études et recherches

Le CSP ne dispose pas de structures comparables aux CNERA de l'ONCFS. La direction scientifique est chargée d'élaborer la politique du CSP en la matière. C'est un échelon de synthèse, d'animation et de mise en valeur du travail effectué par les directions régionales, et d'interface avec le MEDD. Son action porte essentiellement sur la valorisation des données et celle des études et travaux par la publication de cahiers et de fiches techniques.

Le CSP a donc une importante activité d'expertise et d'appui technique en matière de milieux aquatiques, mais pas d'activité de recherche proprement dite.

10.11 ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LES CONSERVATOIRES BOTANIQUES NATIONAUX

10.11.1 Textes réglementaires

"Article R214-1⁴⁸: Peut être agréé en tant que Conservatoire botanique national un établissement qui poursuit l'ensemble des objectifs suivants :

- connaissance des éléments rares ou menacés de la flore sauvage, d'une région ou d'un groupe d'espèces donné, et de leur localisation ;
- conservation par tous moyens appropriés, notamment par la culture, de ces taxons menacés, dans le souci de la conservation de leur patrimoine génétique ;
- information et éducation des différents publics concernés par la conservation du patrimoine floristique sauvage.

Article R214-2: L'agrément vaut autorisation d'utiliser la dénomination "Conservatoire botanique national" et son identité graphique, déposées par le ministre chargé de la protection de la nature à l'Institut national de la propriété industrielle sous forme de marque collective.

Article R214-3: La commission des conservatoires botaniques nationaux conseille le ministre chargé de la protection de la nature pour la mise en oeuvre de la politique nationale en matière de conservatoires botaniques.

Elle étudie les candidatures à l'agrément de conservatoire botanique national. Elle participe à l'élaboration du cahier des charges des établissements agréés et en suit l'application.

Article R214-4: La commission des conservatoires botaniques nationaux est composée, sous la présidence du ministre chargé de la protection de la nature ou de son représentant, de :

1° Quatre membres de droit :

- a) Le directeur du bureau des ressources génétiques, ou son représentant ;
- b) Le directeur général du Centre national de la recherche scientifique, ou son représentant ;
- c) Le directeur général de l'Institut national de la recherche agronomique, ou son représentant ;
- d) Le directeur du Muséum national d'histoire naturelle, ou son représentant.

2° Huit membres nommés, pour une durée de quatre ans renouvelable, par le ministre chargé de la protection de la nature :

- a) Sept personnalités qualifiées en botanique, phytogéographie ou biologie de la conservation ;
- b) Un membre du Conseil national de la protection de la nature, proposé par cette instance.

Un membre nommé peut être remplacé, en tant que de besoin, par un suppléant si celui-ci a été nommé en même temps que lui sur proposition de l'organisme qu'il représente.

⁴⁸ Du code rural.

En cas de partage égal des voix, le président de la commission a voix prépondérante.

Toute personnalité ou tout représentant d'organisme qualifié peut être appelé, en tant que de besoin, à assister aux séances de la commission à titre consultatif.

Article R214-5: L'agrément est accordé, pour une durée de cinq ans renouvelable, par le ministre chargé de la protection de la nature, sur proposition de la commission des conservatoires botaniques nationaux.

Article R214-6: Le dossier de demande d'agrément comprend notamment :

1. La dénomination ou raison sociale, la forme juridique et l'adresse de l'établissement demandeur, ses modes de gestion et de financement, ainsi que l'identité et la qualité du signataire de la demande ;

2. Une présentation générale des activités de l'établissement , y compris celles ne concernant pas l'objet de la demande ;

3. Un bilan des actions déjà menées par l'établissement dans le domaine de la conservation de la flore ;

4. La liste des espèces mises en culture ou conservées (sous diverses formes à préciser) dans l'établissement ;

5. La spécialisation (géographique, taxonomique ou d'une autre nature) pour laquelle l'agrément de conservatoire est sollicité ;

6. Une description des installations dont dispose l'établissement pour assurer la multiplication et la culture des espèces concernées et la conservation de leurs semences ;

7. Une présentation du personnel dont dispose l'établissement ainsi que de ses éventuels correspondants assurant des missions de prospection sur le terrain ;

8. Les mesures que l'établissement prend ou entend prendre pour assurer la bonne conservation du patrimoine et de la diversité génétiques des taxons conservés ;

9. La composition du conseil scientifique chargé de suivre l'activité du conservatoire, ainsi que toutes autres pièces dont la liste est fixée par le ministre chargé de la protection de la nature.

Article R214-7: Le dossier de demande d'agrément est adressé en quatorze exemplaires au ministre chargé de la protection de la nature (direction de la protection de la nature) qui le soumet à la commission des conservatoires botaniques nationaux.

Article R214-8: La commission désigne en son sein un rapporteur.

Le rapporteur examine le dossier et demande, le cas échéant, des pièces complémentaires.

Il peut visiter l'établissement demandeur.

Il rédige un projet d'avis. Si l'avis proposé est favorable, le rapporteur élabore un projet de cahier des charges, propre à l'établissement, et comprenant notamment l'ensemble des contraintes scientifiques et techniques à respecter pour assurer, dans des conditions optimales, la conservation génétique des taxons concernés.

Article R214-9: La commission entend le rapporteur et étudie ses propositions.

Le demandeur est invité à présenter son dossier mais la commission délibère à huis clos.
La commission rend son avis au ministre accompagné, le cas échéant, du projet de cahier des charges.

Article R214-10: En cas de suite positive, la décision d'agrément est notifiée au demandeur, par le ministre chargé de la protection de la nature, accompagnée du cahier des charges arrêté par le ministre.

En cas de rejet de la demande d'agrément, le ministre chargé de la protection de la nature informe par lettre le demandeur et lui communique les raisons de ce rejet.

Article R214-11: Le renouvellement d'agrément s'effectue dans les conditions fixées aux articles R. 214-5 à R. 214-10 ci-dessus.

La demande de renouvellement comprend un bilan détaillé des actions entreprises par l'établissement dans le cadre de ses missions de conservatoire botanique national.

Article R214-12: Un établissement agréé en tant que conservatoire botanique national peut être amené à fournir tout rapport d'activité à la demande du ministre chargé de la protection de la nature.

Le ministre chargé de la protection de la nature peut mandater toute personne afin de contrôler un établissement agréé en tant que conservatoire botanique national.

Article R214-13: Lorsque l'activité ou le fonctionnement d'un conservatoire n'est pas conforme aux objectifs qu'il poursuit, et en particulier à son cahier des charges, le ministre chargé de la protection de la nature peut retirer son agrément de conservatoire botanique national.

Il recueille au préalable l'avis de la commission des conservatoires botaniques nationaux et entend le responsable de l'établissement.

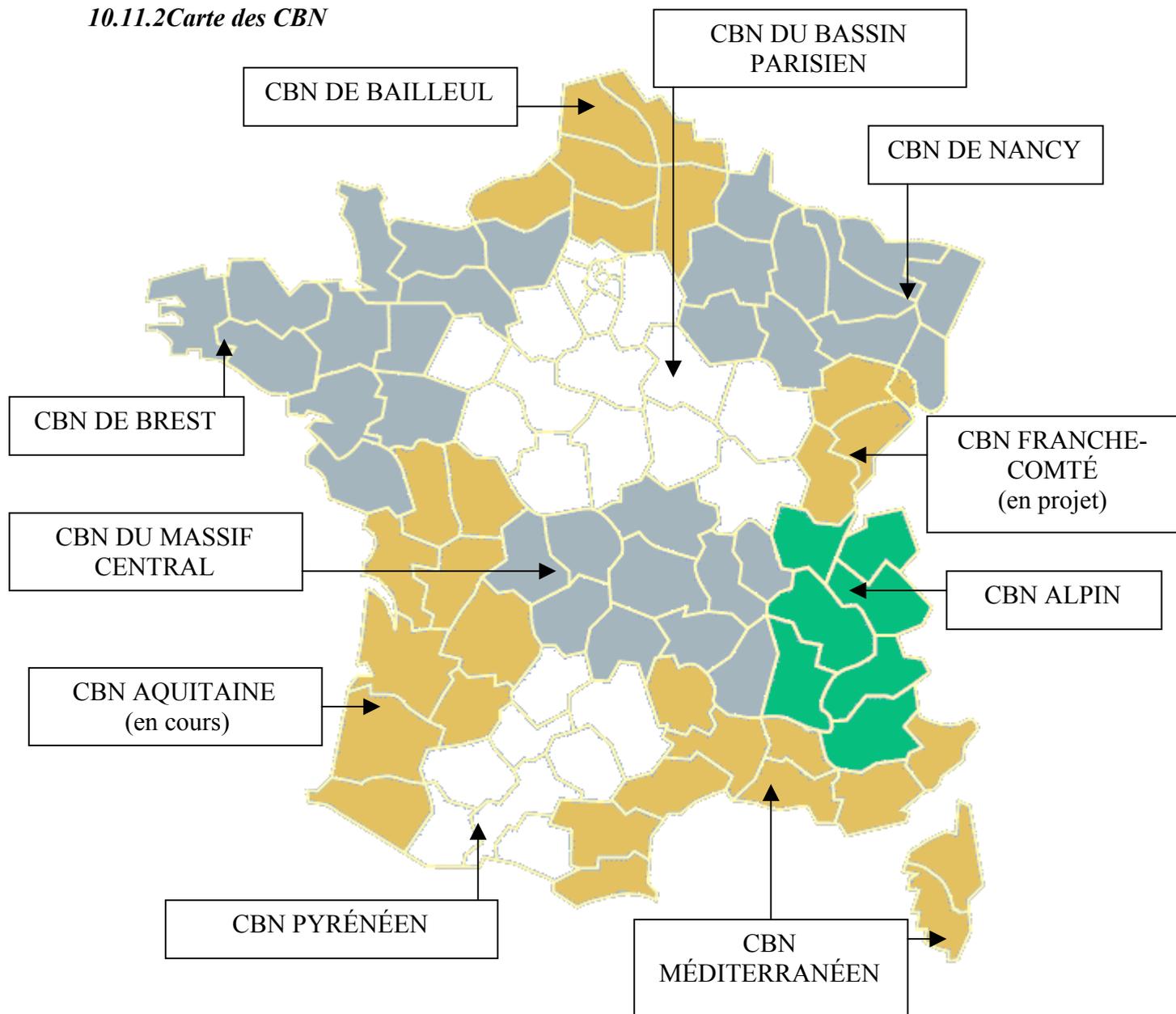
Article R214-14: L'usage de la marque collective mentionnée à l'article R. 214-2 déposée au nom de l'Etat par le ministre chargé de la protection de la nature ne peut être confié qu'à un établissement agréé en tant que Conservatoire botanique national ou à une personne morale regroupant uniquement de tels établissements.

Dans ce dernier cas, le ministre chargé de la protection de la nature autorise la création de cette personne morale et en approuve les statuts ainsi que leurs modifications.

Les modalités de l'usage de la marque collective sont fixées par le règlement joint au dépôt de marque.

Le retrait de l'agrément emporte interdiction pour l'établissement d'utiliser la marque déposée et d'être membre d'une personne morale mentionnée au premier alinéa."

10.11.2 Carte des CBN

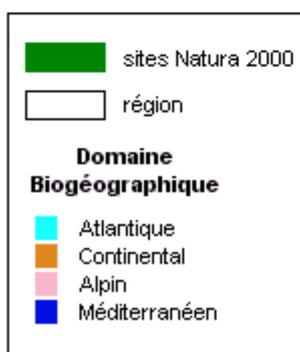
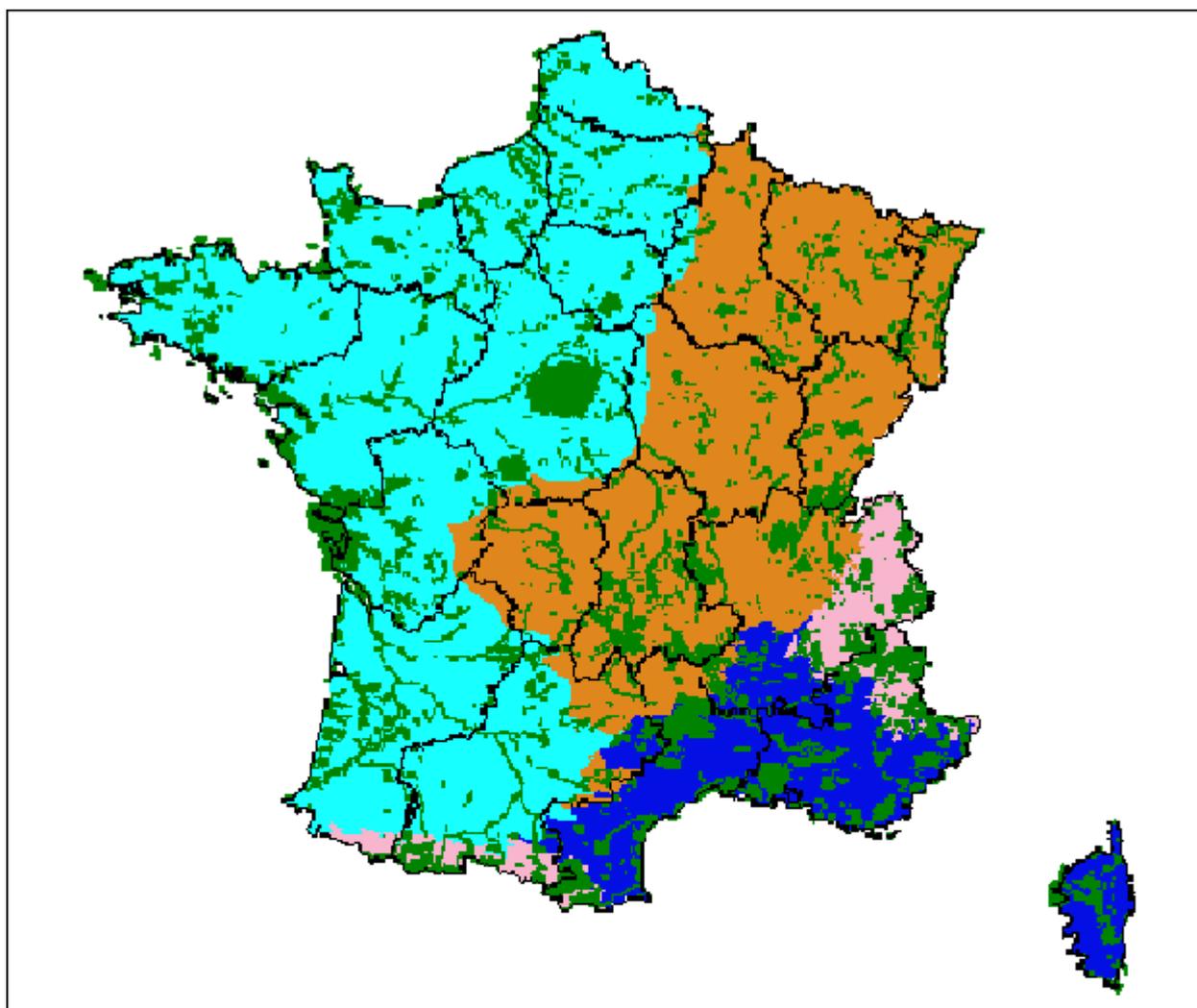


10.12 CARTE DES ZONES BIO-GÉOGRAPHIQUES

RESEAU NATURA 2000

Proposition de sites d'importance communautaire

(état au 31 mai 2001)



10.13 ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LE GIP ATEN

L'atelier technique des espaces naturels est un groupement d'intérêt public⁴⁹ créé par le Ministère de l'environnement et les responsables d'espaces naturels protégés qui mettent en commun des moyens pour développer leurs compétences dans des domaines techniques.

Ses membres sont:

- le MEDD (DNP)
- les 7 parcs nationaux,
- la Fédération des Parcs Naturels Régionaux⁵⁰,
- Réserves Naturelles de France⁵¹,
- le Conservatoire du Littoral⁵²,
- la station biologique de la Tour du Valat.

L'ATEN exerce ses activités dans les domaines de la formation, les études, les outils et publications et l'expertise. Il a pour objectif de favoriser le développement et la diffusion de méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels, en France et à l'étranger.

Il travaille principalement au bénéfice d'un public professionnel: personnels des espaces naturels protégés (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles, Conservatoire du littoral), mais aussi autres espaces naturels gérés, agents des DIREN, agents de l'ONF, de l'ONCFS, du MAAPAR. Les publications sont également destinées aux enseignants et étudiants qui s'intéressent à la gestion des milieux naturels et de l'espace rural.

- Il développe un corpus de connaissances relatives à la gestion patrimoniale dans les espaces naturels;
- Il développe des outils de planification et d'évaluation pour la gestion et l'interprétation des espaces naturels pour chaque membre et assure l'appui technique pour leur mise en place;
- Il établit les référentiels métiers pour améliorer l'organisation de la gestion des ressources humaines et favoriser la mobilité des personnels affectés à la gestion des espaces naturels. Il aide les membres à élaborer des plans-types de formation et assure l'appui technique pour leur mise en oeuvre.

⁴⁹ Un groupement d'intérêt public, personne morale de droit public, à caractère non lucratif, dotée de l'autonomie financière, organisme de coopération qui associe des partenaires publics et privés qui ont un objectif commun. Ils mettent en commun des moyens pour une durée déterminée. Cette durée peut être prorogée.

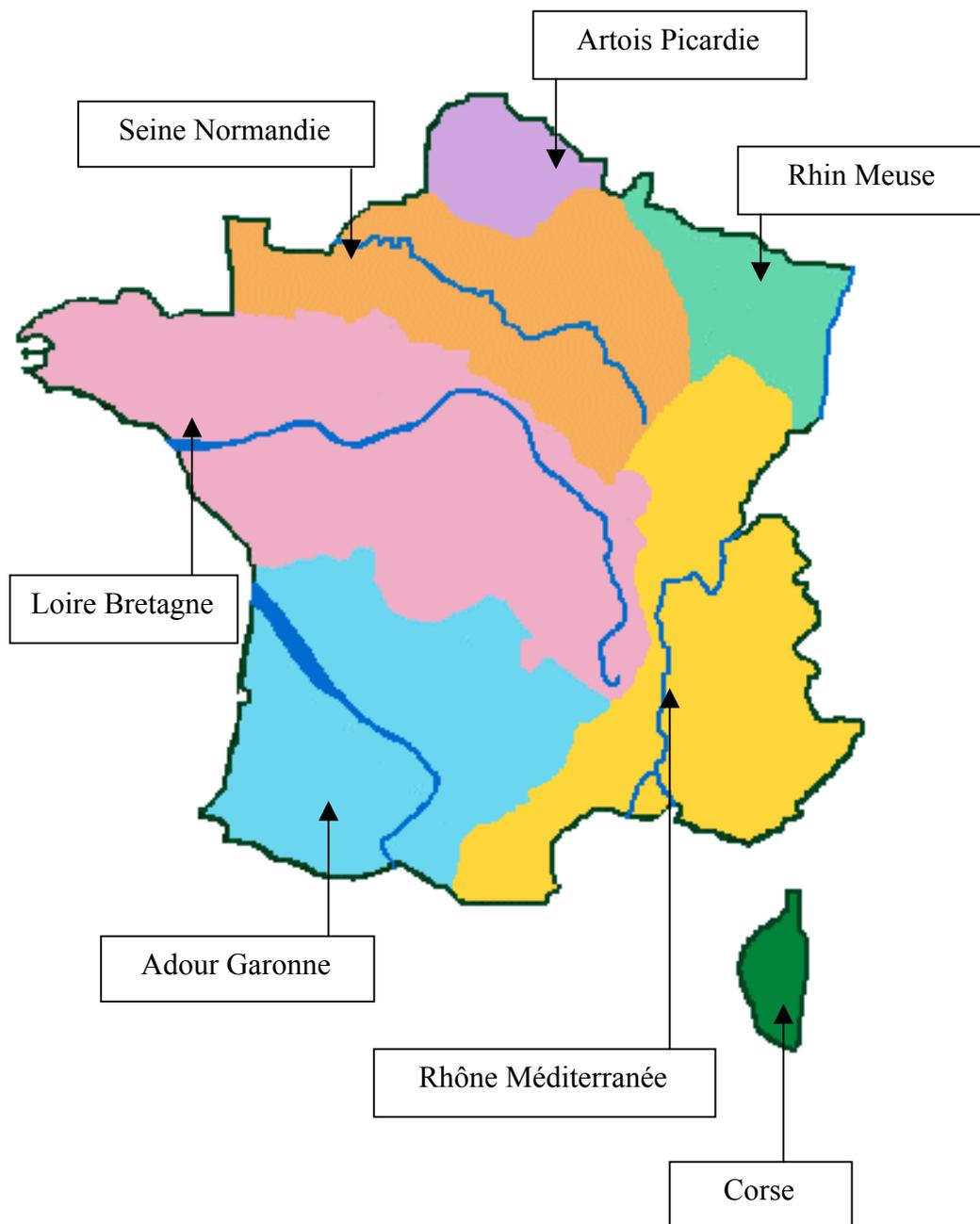
⁵⁰ Il existe actuellement 31 PNR.

⁵¹ Il existe actuellement 131 réserves naturelles.

⁵² Celui-ci a déjà acquis plus de 350 sites.

10.14 ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LES BASSINS HYDROGRAPHIQUES

10.14.1 Carte des bassins hydrographiques métropolitains



10.15 DÉCRET DU 17 JUILLET 2002 SUR L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA FAUNE SAUVAGE ET DE SES HABITATS

" Art. 1^{er}.- Il est créé, dans le chapitre Ier du titre II du livre II du code rural (partie Réglementaire), une section 9, rédigée comme suit:

" Section 9

" Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats

" Art. R.* 221-52.- Un réseau d'experts, qui prend le nom d'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats, assure la collecte, l'exploitation, la validation et la diffusion des informations, études et recherches portant sur la faune sauvage et ses habitats, notamment sur les oiseaux migrateurs considérés dans l'ensemble de leur aire de répartition du Paléarctique occidental. Il se fonde notamment sur les travaux réalisés par les établissements de recherche et les organismes compétents en matière d'inventaire et de gestion de la faune sauvage.

" L'observatoire a, en particulier, pour missions:

" a) D'élaborer des méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance des espèces sauvages et à la gestion prévisionnelle de leurs populations et en assurer la diffusion, afin, notamment, de favoriser l'existence d'une ressource cynégétique durable;

" b) De formuler des propositions pour la mise en place de systèmes d'informations permettant d'harmoniser les données recueillies;

" c) De contribuer à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière de connaissance et de gestion des espèces sauvages et à leur utilisation dans un cadre international.

" Art. R.* 221-53.- L'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats est placé auprès du ministre chargé de la chasse qui fixe ses objectifs et son programme de travail en liaison avec les autres ministres intéressés.

" L'Office national de la chasse et de la faune sauvage assure le secrétariat de l'observatoire.

" Art. R.* 221-54.- L'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats établit, au moins tous les trois ans, un rapport d'informations scientifiques destiné au ministre chargé de la chasse, en vue de sa transmission à la Commission des Communautés européennes.

" Art. R.* 221-55.- Un arrêté du ministre chargé de la chasse fixe la composition de l'observatoire et ses modalités de fonctionnement.

" Art. R.* 221-56.- Les articles R.* 221-52 à R.* 221-55 peuvent être modifiés par décret. "

Art. 2.- Les rubriques du tableau de l'article R.* 224-5 intitulées " Caille des blés, alouette des champs, bécasse des bois, pigeon ramier, pigeon biset, pigeon colombin, tourterelle turque, grive draine, grive litorne, grive mauvis, grive musicienne et merle noir " et " Gibier d'eau et autres espèces d'oiseaux de passage " sont abrogées.

Art. 3.- L'article R.* 224-6 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes:

" Art. R.* 224-6.- Par exception aux dispositions de l'article R. 224-3, le ministre chargé de la chasse fixe par arrêté les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage. Cet arrêté prévoit les conditions spécifiques de la chasse de ces gibiers."

Art. 4.- La ministre de l'écologie et du développement durable est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française."

10.16 LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

| Personnalités | Organismes |
|-----------------------|-----------------------------|
| C. Alessandri | Ablette angevine |
| F. Allag-Dhuisme | MEDD-DNP |
| J. Allardi | MEDD-DE |
| P. Athanaze | FNE |
| C. Aubel | ROC |
| J.M. Ballu | MAAPAR-CGGREF |
| M. Barbedienne | ANCER |
| C. Barret | MEDD-DNP |
| B. Baudot | MEDD-DE |
| G. Beisson | DDAF |
| A. Berne | DIREN |
| J. Bodin | FDC 75 |
| P. Boisneau | Pêcheurs professionnels |
| F. Bon | UNSA/ONCFS |
| A. Bosche-Lenoir | MEFI |
| M. Bossard | CGT/CSP |
| J. Bourcet | MAAPAR-CGGREF |
| P. Bracque | MAAPAR-IGA |
| P. Brahier | FNPA |
| B. Brillet | DIREN |
| D. Bureau | MEDD-D4E |
| C. Bussy | FNC |
| X. de Buyer | MAAPAR-CGGREF |
| C. Caro | MEDD-DNP |
| M. Carrier | CGT/CSP |
| M. Catusse | ONCFS |
| E. Ceciliot | UNSA/CSP |
| B. Chevassus au Louis | MNHN |
| D. Clément | DIREN |
| M. Coda | Biotope en danger |
| T. Coste | FNC |
| C. Couderc | Ablette angevine |
| M.C. Daveu | Cabinet du Premier ministre |
| D. Defrance | DDAF |
| B. Delavenne | FNPA |
| R. Denoix de St Marc | ONCFS |
| G. Deplanque | ANCGE |
| S. Devillard | UPTEC |
| E. Doignon | CFDT/ONCFS |
| P. Dulac | Veneurs |
| G. Dutruc-Rosset | Chargé de mission |
| M. Echaubard | CNPN |
| L.G. d'Escriennes | ONCFS |

| Personnalités | Organismes |
|------------------------|---------------------------|
| C. Etaix | MEDD-cabinet |
| L. Faure | CFDT/ONCFS |
| R. Faure | FRAPNA |
| Flory | FNSEA |
| D. Gascard | CFDT |
| B. Glass | MEDD-IGE |
| E. Gourdin | UNSA/ONCFS |
| B. Goury | ONF |
| A. Grammont | CSP |
| M. Grandjean | CGT/ONCFS |
| De Grégory | FNSEA |
| E. de Guillebon | DIREN |
| M.O Guth | MEDD-IGE |
| L. Guyau | APCA |
| J.M Hamonet | UNSA/CSP |
| P. Havet | ONCFS |
| E. Hansen | ONCFS |
| P.H.Hansen-Catta | FDC 60 |
| V. Herrenschmidt | MEDD-DNP |
| L. Hubert | MEDD-cabinet |
| H. Jacquot | MEDD-cabinet |
| B. Jagey | FNSEA |
| G. Jourdier | MEDD-DE |
| P. Juillet de St Lager | MAAPAR-CGGREF |
| Keller | CFDT-DIREN |
| R. Klein | ONF |
| J.P. Lanly | MAAPAR-CGGREF |
| G. Larcher | Sénateur |
| J. Lecomte | CNPN |
| B. Lefebvre | ONCFS |
| D. Lefèvre | Piégeurs |
| J. Legros | Lieutenants de louveterie |
| F. Letourneux | CELRL |
| J.F. Mahé | ONCFS |
| J. Manceau | Ablette angevine |
| S. Marchandau | ONCFS |
| C. Mary | ONF |
| J.C. Maume | CGT/ONCFS |
| M. Métais | LPO |
| A. Monnier | ONCFS |
| P. de Nonancourt | MAAPAR-CGGREF |
| G.N. Olivier | OMPO |
| C. Ottavy | FDC 86 |
| J.J. Pasquier | UPTEC |
| R. Péroux | ONCFS |
| F. Peschadour | UNPF |
| G. Pipien | MEDD-cabinet |

| Personnalités | Organismes |
|-------------------------|-----------------------------|
| M. Pointier | Lieutenants de louveterie |
| C.H. de Ponchalon | FNC |
| R. Pouget | ANCGE |
| E. Pujol | UPTEC |
| E. Robert de St Vincent | MAAPAR-CGGREF |
| P.E. Rosenberg | MAAPAR-DERF |
| B. Rousseau | FNE |
| C. Roustan | FDAAPPMA 04 |
| H. Sabarot | FDC 33 |
| P. Sallenave | MEDD-cabinet |
| J.C. Saulnier | Piégeurs |
| V. Scherrer | CES |
| J. Servat | FDC 09 |
| G. Simon | CSP |
| C. Solelhac | UNPF |
| D. Stevens | ONCFS |
| G. Tendron | ONCFS |
| P. Traub | Parc national de la Vanoise |
| S. Urbano | FNE |
| G. Vasseur | APCA |
| L. Vilaine | Pêcheurs professionnels |
| T. Wahl | MEDD- DGAFAI |
| J. Wintergerst | MEDD-DNP |

10.17 LISTE DES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Les versions provisoires de ce rapport ont suscité de nombreuses contributions écrites. La liste ci-dessous recense les principales (j'ai supprimé les simples envois d'information et les demandes de rendez-vous). Bien entendu, les propositions émises par les uns et les autres sont très différentes et parfois inconciliables. D'autre part, je ne partage évidemment pas les opinions de tous. Aussi de nombreux contributeurs pourront-ils me reprocher de ne pas avoir suivi leurs propositions. C'est inévitable et il me faut l'assumer.

D'autre part, beaucoup de suggestions faites relèvent, à mon sens, davantage de la mise en œuvre des décisions que des principes devant guider le choix de celles-ci, ce qui est le cadre de mon travail. Ainsi ces contributions constituent un fonds important qui pourra guider le travail de ceux qui auront la charge de cette mise en œuvre.

| | Auteur | Organisme | Date |
|----|-----------------------|---|----------------------------------|
| 1 | DG ONF | ONF | 23/06/02 |
| 2 | P. Havet | ONCFS | 19/07/02 16/09/02 15/11/02 |
| 3 | C.H. de Ponchalon | FNC | 25/07/02 20/09/02 |
| 4 | B. Coda | Fédération pour le biotope en danger | 26/07/02 |
| 5 | B. Baudot | MEDD/DE | 29/07/02 |
| 6 | D. Bureau | MEDD/D4E | 29/07/02 |
| 7 | F. Lerat | MEDD/DIREN | 29/07/02 10/09/02 |
| 8 | G. Tendron | ONCFS | 01/08/02 07/11/02 |
| 9 | B. Lesaffre | MEDD/D4E | 06/08/02 |
| 10 | C. Pagniez | FO/FDC | 07/08/02 |
| 11 | B. Chevassus au Louis | MNHN | 07/08/02 13/11/02 |
| 12 | F. Moutou | CNCFS | 08/08/02 06/11/02 |
| 13 | G. Simon | CSP | 09/08/02 |
| 14 | A. Monnier | ONCFS | 10/08/02 |
| 15 | J. Manceau | Ablette angevine | 19/08/02 |
| 16 | J. Laguerre | FDAAPPMA 24 | 19/08/02 |
| 17 | B. Lefèbvre | ONCFS | 19/08/02 03/10/02 19/11/02 |
| 18 | Y. Lepage | CSP | 22/08/02 13/11/02 |

| | Auteur | Organisme | Date |
|----|--------------------------|--|----------------------|
| 19 | J.F. Minster | IFREMER | 22/08/02 |
| 20 | P.E Rosenberg | MAAPAR/DERF | 23/08/02 14/11/02 |
| 21 | J.P. Thibault | MEDD/DIREN | 27/08/02 |
| 22 | P. de St Lager | MAAPAR/CGGREF | 30/08/02 09/09/02 |
| 23 | T. Wahl | MEDD/DGAFAI | 02/09/02 26/11/02 |
| 24 | J. Lecomte | CNPN | 09/09/02 |
| 26 | C. Solelhac | UNPF | 10/09/02 |
| 27 | G. Jolivet | OPIE | 10/09/02 |
| 28 | P. de Nonancourt | MAAPAR/CGGREF | 12/09/02 |
| 29 | A. Bougrain-Dubourg | LPO | 13/09/02 |
| 30 | F. Poul | Pêcheurs amateurs aux engins et aux filets | 14/09/02 |
| 31 | C. Romieux | CFTC/CSP | 19/09/02 |
| 32 | C. Aubel | ROC | 09/02 15/11/02 |
| 33 | A. Develay | Association ornitho et mammalogique 71 | 20/09/02 |
| 34 | J.C. Nouet | Ligue française des droits de l'animal | 23/09/02 |
| 35 | L. Vilaine | Pêcheurs professionnels 44 | 23/09/02 |
| 36 | N. Forray | MEDD/DIREN | 24/09/02 03/12/02 |
| 37 | J.C. Maume | CGT/ONCFS | 09/02 |
| 38 | A. Carrier | CGT/CSP | 30/09/02 |
| 39 | G. Benest | CNPN | 13/10/02 |
| 40 | J.J. Pasquier | UPTEC | 14/10/02 |
| 41 | G.N. Olivier | Club des bécassiniens | 02/11/02 |
| 42 | B. Glass | MEDD/IGE | 08/11/02 |
| 43 | Y. Giraud | FDC 77 | 14/11/02 |
| 44 | P. Boisneau | Pêche professionnelle en eau douce | 14/11/02 |
| 45 | S. Marchandeu R. Roux | ONCFS | 15/11/02 |
| 46 | G. Beisson | DDAF | 19/11/02 |
| 47 | R. Pouget | ANCGE | 26/11/02 |

10.18 LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AAPPMA: association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique
AMF: association des maires de France
AN: assemblée nationale
ANCER: association nationale pour une chasse écologiquement responsable
ANCGE: association nationale des chasseurs de gibier d'eau
ANCRPF: association nationale des centres régionaux de la propriété forestière
[ANNat: agence nationale de la nature]
APCA: assemblée permanente des chambres d'agriculture
ATEN: atelier technique des espaces naturels
CA: conseil d'administration
CBN: conservatoire botanique national
CDCFS: conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage
[CDNat: conseil départemental de la nature]
CELRL: conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres
CEMAGREF: institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CES: conseil économique et social
CETE: centre d'études techniques de l'équipement
CERTU: centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CFDT: confédération française démocratique du travail
CFTC: confédération française des travailleurs chrétiens
CGGREF: conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGT: confédération générale du travail
CNCFS: conseil national de la chasse et de la faune sauvage
CNCFSC: commission nationale consultative pour la faune sauvage captive
CNERA: centre national d'études et de recherche appliquée (ONCFS)
CNJA: centre national des jeunes agriculteurs
[CNNat: conseil national de la nature]
CNPN: comité national pour la protection de la nature
CREN: conservatoire régional des espaces naturels
[CRNat: conseil régional de la nature]
CSP: conseil supérieur de la pêche
D4E: direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
DDAF: direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DE: direction de l'eau
DERF: direction de l'espace rural et de la forêt
DGAFAI: direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales
DIREN: direction régionale de l'environnement
DNP: direction de la nature et des paysages
DOCOB: document d'objectif
DRIRE: direction régionale de la recherche, de l'industrie et de l'environnement
FDAAPPMA: fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique

FDC: fédération départementale des chasseurs
 FG MN: fonds de gestion du milieu naturel
 FNC: fédération nationale des chasseurs
 FNE: France nature environnement
 FNPA: fédération nationale de la propriété agricole
 FNSE: fonds national de solidarité sur l'eau
 FNSEA: fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
 FO: force ouvrière
 FRC: fédération régionale des chasseurs
 FRAPNA: fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
 GIP: groupement d'intérêt public
 GIS: groupement d'intérêt scientifique
 IFEN: institut français de l'environnement
 IFORE: institut de formation pour l'environnement
 IFREMER: institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
 IGA: inspection générale de l'agriculture
 IGE: inspection générale de l'environnement
 INRA: institut national de la recherche agronomique
 LPO: ligue pour la protection des oiseaux
 MAAPAR: ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires
 rurales
 MEDD: ministère de l'écologie et du développement durable
 MEFI: ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
 METL: ministère de l'équipement, des transports et du logement
 MISE: mission interservices de l'eau
 MNHN: muséum national d'histoire naturelle
 OMPO: oiseaux migrateurs du paléarctique occidental
 ONCFS: office national de la chasse et de la faune sauvage
 ONF: office national des forêts
 OPIE: office pour les insectes et leur environnement
 PLU: plan local d'urbanisme
 PNR: parc naturel régional
 ROC: ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs
 SDAGE: schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
 SNPN: société nationale de protection de la nature
 TGI: tribunal de grande instance
 UNSA: union nationale des syndicats autonomes
 UNPF: union nationale pour la pêche en France
 UPTEC: union des personnels techniques, gestion faune sauvage