



RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT

rapport

IGE/02/026

13 juin 2002

GESTION DES ESPÈCES SAUVAGES

Première note d'étape

Par

Pierre ROUSSEL, secrétaire général de l'IGE

GESTION DES ESPECES SAUVAGES
PREMIERE NOTE PROVISOIRE
PROBLEMATIQUE

AVERTISSEMENT

Cette note est un document très provisoire. Il est donc loin de représenter une analyse exhaustive du problème, et est largement susceptible d'évoluer.

Elle est aussi susceptible de contenir de nombreuses erreurs matérielles, qui demanderont à être corrigées

SOMMAIRE

1 INTRODUCTION.....	4
2 LA GESTION DES ESPECES: UNE POLITIQUE PUBLIQUE	4
2.1 LES COMPOSANTES D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DES ESPECES SAUVAGES	4
2.1.1 <i>Le champ couvert</i>	5
2.1.2 <i>La connaissance</i>	5
2.1.3 <i>Une vision à moyen et long terme</i>	5
2.1.4 <i>Des règles du jeu</i>	5
2.1.5 <i>Les faire respecter</i>	5
2.1.6 <i>Un mode de financement stable</i>	6
2.1.7 <i>Un outil de suivi et d'évaluation.....</i>	6
2.2 LES ACTEURS ET LEURS RELATIONS.....	6
2.2.1 <i>Une typologie des acteurs</i>	6
2.2.1.1 Les citoyens "ordinaires".....	6
2.2.1.2 Les élus.....	6
2.2.1.3 Les pêcheurs	6
2.2.1.4 Les chasseurs	6
2.2.1.5 L'ONCFS	6
2.2.1.6 Le CSP	7
2.2.1.7 L'ONF	7
2.2.1.8 Les autres établissements publics.....	7
2.2.1.9 Les associations de protection de la nature	7
2.2.1.10 Les scientifiques	8
2.2.1.11 Les agriculteurs	8
2.2.1.12 Les propriétaires	8
2.2.1.13 Les forestiers privés	8
2.2.1.14 L'État central	8
2.2.1.15 L'État déconcentré	8
2.2.1.16 Les organismes d'appui technique.....	8
2.2.2 <i>Les relations entre eux: un premier constat.....</i>	9
2.2.2.1 Le cas de la pêche.....	9
2.2.2.2 Le cas de la chasse	9
3 UN OBJECTIF: REPARTIR EFFICACEMENT LES ACTIONS ENTRE LES ACTEURS.....	9
4 LES QUESTIONS CENTRALES POSEES	10
4.1 LOGIQUE DE PROTECTION ET LOGIQUE DE GESTION	10
4.2 LOGIQUE DE PROCEDURE ET LOGIQUE PAR OBJECTIFS	10
4.3 LES INSTANCES DE CONSEIL AU MINISTRE	11
4.4 QUI DOIT PAYER LA POLICE?	11
4.5 QUI DOIT EXERCER LA POLICE?	12
4.6 LA QUESTION DE LA CONNAISSANCE:	12
4.6.1 <i>Les observatoires et les réseaux.....</i>	12
4.6.2 <i>Les banques de données</i>	12
5 QUELQUES PISTES POSSIBLES: ENCORE PREMATURE.....	12

6 LA POURSUITE DE MON TRAVAIL	13
ANNEXE	14

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.

Dans ces conditions, cette première note ne pourra évidemment être que très provisoire: il est possible de commencer à cerner le sujet, mais en aucun cas de proposer des voies de progrès discutées avec les différents partenaires.

D'autre part, 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, certains orientations générales préalables doivent être prises avant de décider de dispositions techniques plus appliquées.

Comme m'y invite ma lettre de mission, j'ai cherché à entamer le dialogue le plus large possible, avec tous les interlocuteurs concernés par ce sujet. Un premier tour de table est commencé. Il est bien sûr loin d'être achevé, compte tenu notamment du grand nombre d'intervenants (cf. infra 2.2.1), ce qui renforce l'impossibilité de proposer à cette date plus qu'une analyse partielle.

Enfin, il est clair, s'agissant d'une mission confiée nominativement à un membre de l'inspection générale, que les conclusions de mon travail ne peuvent et ne pourront, engager que moi, sans préjuger aucunement des suites que le gouvernement décidera de leur donner. Au stade actuel de la mission, les idées présentées dans cette note correspondent à l'état de mes réflexions à la date de la rédaction. Elles sont donc largement susceptibles d'évoluer, notamment au fur et à mesure des nombreux contacts qu'il me reste à nouer.

2 La gestion des espèces: une politique publique

Institutionnellement, la gestion des espèces sauvages relève d'une politique publique 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 essentiellement 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. Le champ potentiel est énorme, puisque la notion d'espèces sauvages inclut non seulement tous les animaux, terrestres et aquatiques, mais aussi la totalité de la flore.

Je propose d'adopter le champ suivant: la macro-faune terrestre et aquatique, dans ses habitats. Ceci inclut les espèces chassables et pêchables, mais aussi les espèces protégées et les espèces nuisibles, ainsi que les espèces sans statut particulier. Ce champ est déjà énorme, puisqu'il conduit à prendre en compte, à travers les habitats, beaucoup d'autres espèces et beaucoup d'autres aspects, mais il s'agit d'une analyse institutionnelle sur "faut-il gérer?" et "comment gérer?", et non d'une analyse technique.

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 observatoire et des réseaux d'observation, des données, ainsi que du système de banques de données (cf. infra 4.6.1 et 4.6.2).

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 (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 spéciale et police judiciaire. Ces règles ont été définies et promulguées démocratiquement. Le rôle de l'administration est donc de veiller à leur bonne application, d'autant qu'elles traduisent en normes de droit des impératifs techniques propres au domaine couvert, ce qui l'existence d'une police spéciale. Elle peut s'analyser également sous un autre angle: police stricte de la chasse et de la pêche (lutte contre le braconnage) et "police de la nature". Ce sujet, essentiel, sera réabordé plus loin (cf. infra 4.4 et 4.5).

On ne peut d'autre part pas ignorer totalement les autres garderies (Conservatoire du littoral, ONF, parcs nationaux) qui ne sont pas "totalement extérieures" à cette problématique. 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, outre le fait qu'elles ne suffisent plus (ou ne suffiront plus à très court terme) à couvrir les dépenses de l'ONCFS et du CSP, sont peut-être 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.

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 seule pratique de la pêche. Ils sont dotés de nombreuses organisations représentatives, pouvant avoir des missions de service public.

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 représentatives, pouvant avoir des missions de service public

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, la surveillance 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).

Ses ressources financières proviennent entièrement des redevances cynégétiques, et ses principales dépenses sont, de loin, les salaires de ses personnels. 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).

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 déjà plus accentuées, ce qui a déjà amené l'État, à travers le fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE), à abonder le budget du CSP.

Enfin, il n'existe naturellement pas de permis de pêcher, ni de "commission des dégâts de 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, notamment les grands mammifères.

2.2.1.8 Les autres établissements publics

Il s'agit pour l'essentiel des parcs nationaux, de conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres et des agences de l'eau. Les deux premiers gèrent des territoires importants, notamment en termes de réserves. Ils disposent de leur propres garderies, dont les attributions ne superposent pas exactement à celles des gardes de l'ONCFS et du CSP même si, pour les parcs nationaux, les statuts des agents sont les mêmes.

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 donc 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 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 gestion "d'installations particulières", de veille et d'alerte, etc. au delà de quelques grandes associations nationales ou régionales largement connues, il existe de très nombreuses associations locales, éventuellement créées autour d'un sujet très particulier. Il s'agit donc d'un monde très "mouvant", et porteur de pensées très diverses.

À noter que les plus importantes d'entre elles siègent, tout à fait normalement, dans de nombreuses instances officielles.

2.2.1.10Les scientifiques

Il n'est évidemment pas nécessaire de décrire leur rôle, le titre du paragraphe suffit.

On peut quand même relever la grande diversité des organismes scientifiques qui interviennent sur le sujet, tels que le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), de nombreux autres établissements publics spécialisés et les universités. Les associations et les autres acteurs ont aussi largement recours à leurs services, ce qui rend la situation complexe (cf. infra 4.6).

2.2.1.11Les agriculteurs

Ils gèrent 30 millions d'hectares de terre agricole. 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 donc au premier chef sur les habitats, et donc sur la faune, notamment pour les espèces de plaine.

2.2.1.12Les 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.

2.2.1.13Les 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.

2.2.1.14L'État central

Son rôle est multiple et essentiel, mais il ne doit pas tout faire. Lui incumbent, 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. 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.

2.2.1.15L'État déconcentré

Il est le relais local du niveau central. A 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 4.5, notamment).

2.2.1.16Les 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 la biais de structures ad hoc (groupements d'intérêt scientifique)

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, il se traduit dans les textes qui régissent le domaine aquatique, et personne ne souhaite le remettre en cause. 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 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).

À noter qu'il n'existe pas de "rassemblement des opposants à la pêche", comme il existe un rassemblement des opposants à la chasse.

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 peut-être un large champ où les relations pourraient être normales, et constructives.

En tout état de cause, il n'existe pas 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 Un objectif: répartir efficacement les actions entre les acteurs

Une fois le tableau brossé (acteurs et actions à mener identifiés), la description du travail est simple: 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 deux questions:

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

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

4 Les questions centrales posées

4.1 Logique de protection et logique de gestion

C'est sans doute la question la plus importante à traiter.

Rappelons que l'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.

Historiquement, le droit de l'environnement s'est construit comme un droit de défense et de protection: 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, 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.

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. L'exemple réussi des parcs naturels régionaux montre 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'autre, et est perçue comme "désacralisée".

4.2 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 nature.

C'est là une question de responsabilisation des agents, 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 pêche et la préparation des orientations régionales de gestion de la faune et des habitats sont des lieux privilégiés de mise en pratique de cette logique, en concertation avec les différents partenaires intéressés.

4.3 Les instances de conseil au ministre

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

En droit, il existe trois instances nationales:

- Le comité national pour la protection de la nature, issu de la loi de 1930, et qui se subdivise en plusieurs commissions,
- Le conseil national de la chasse et de la faune sauvage, créé en 1977 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 sauvage,
- Le conseil d'administration du conseil supérieur de la pêche. En effet, cet organisme n'a pas été réorganisé comme l'a été le conseil supérieur de la chasse en 1977, 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.

Les attributions de ces différentes instances se recoupent sur de nombreux sujets 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.

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'environnement, issus de la loi du 02/02/95) 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 trois.

4.4 Qui doit payer la police?

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 seule répression du braconnage pour englober par exemple une partie de la police de l'eau et, plus largement, la police de la nature. 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".

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.

4.5 Qui doit exercer la police?

C'est un corollaire de la question précédente, et elle doit faire l'objet de réflexions approfondies. La position administrative de plus de 2000 agents peut dépendre de la réponse qui sera apportée et l'avenir de l'ONCFS et du CSP est très lié à cette question.

Un préalable doit toutefois être clair: quelle que soit la solution choisie, c'est l'État qui doit donner les ordres. La police de la nature est une police de l'État.

4.6 La question de la connaissance:

C'est aussi un sujet essentiel.

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 ne trouvera bientôt plus de naturalistes, et on n'en forme plus. Tous mes interlocuteurs m'ont fait cette observation. On trouve des biologistes "pointus", mais presque plus de naturalistes de terrain, et tous 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.

4.6.1 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 laquelle est la bonne.

Il me semble donc utile, au bénéfice de tous, de créer, sous la houlette du ministère, un véritable "réseau national de données sur la faune et les habitats", 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.¹. C'est un travail difficile et long, les producteurs de données tiennent à leurs données et les divergences évoquées ci-dessus ne sont pas souvent dues au hasard. C'est toutefois indispensable.

Notons également qu'au titre des habitats, les liaisons avec les conservatoires botaniques font clairement partie du champ de la réflexion.

4.6.2 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 de mise à disposition de tous les intéressés est un corollaire évident de ce qui précède au 4.6.1.

5 Quelques pistes possibles: encore prématué

¹ Relevons à ce stade le cas des oiseaux migrateurs, qui relèvent d'observations internationales.

Après seulement 15 jours de réflexion et un programme de rencontres encore bien incomplet (cf. annexe), il serait évidemment présomptueux de m'aventurer à proposer des solutions, ou même de simples pistes à suivre. Ceci explique que cette note soit fondamentalement une note de problématique.

Les principales questions qui me semblent devoir être approfondies ont été évoquées dans le corps du texte. Je les rappellerai simplement ici:

- Comment instaurer une logique de gestion?
- Comment développer une logique par objectifs?
- Quelle organisation optimale des instances de conseil, au niveau national et au niveau local?
 - Quel financement pour la police, et, par conséquence, pour le CSP et l'ONCFS?
 - Quelle organisation optimale pour la police? avec tous les aspects sociaux que cette question comporte,
 - Quelle organisation optimale pour les observatoires et les banques de données?

Ces questions sont finalement peu nombreuses, mais les enjeux qu'elles recouvrent sont considérables. Ce qui me rend bien incapable d'y répondre tout seul...

6 La poursuite de mon travail

La logique est simple: poursuivre le programme de rencontre le plus large possible, avancer, au vu de celles-ci, quelques voies de progrès envisageables, les soumettre à la critique de tous pour, à l'issue d'un travail interactif, déboucher dans le délai imparti (octobre 2002) sur des propositions, en les espérant claires et现实的.



Pierre ROUSSEL

ANNEXE

Personnalités rencontrées	Personnalités à rencontrer (liste provisoire)
G. Dutruc-Rosset (03-06-02)	
C. Barret (DNP, 24-05-02)	
C. Caro (DNP, 24-05-02)	
G. Tendron (ONCFS, 03-06-02)	
G. Simon (CSP, 03-06-02)	
C. Solelhac (UNP, 03-06-02)	
F. Peschadour (UNP, 03-06-02)	
R. Denoix de St Marc (ONCFS, 04-06-02)	
D. Clément (DIREN, 04-06-02)	
A. Grammont (CSP, 05-06-02)	
Charles Henri de Ponchalon (FNC, 05-06-02)	
Claude Bussy (FNC, 05-06-02)	
Thierry Coste (FNC, 05-06-02)	
B. Baudot (DE, 06-06-02)	
G. Jourdier (DE, 06-06-02)	
J. Allardi (DE, 06-06-02)	
Marie-Odile Guth (06-06-02)	
A. Berne (DIREN, 06-06-02)	
G. Beisson (DDAF, 10-06-02)	
B. Rousseau (FNE, Téléphone, 05-06-02)	
Pierre Athanase (FNE, Téléphone, 05-06-02)	
	Jacques Bodin (Pdt FDC Paris)
	F. Patriat (rapport chasse)
	Laurent Faure (CFDT ONCFS)
	Eric Gourdin (UNSA ONCFS)
	Maume (?) (CGT ONCFS)
	M. Métais (LPO, 25-06-02)
	M. de Gevigney (cf. notes G. Tendron)
	Paul Henri Hansen Catta (Pdt FD Chasse 02)
	B. Chevassus au Louis (MNHN)
	B. Goury (ONF)
	Céciliot (UNSA CSP, 28-06-02)
	Carrier (CGT CSP, 19-06-02)
	J.F. Gloumeau (CSP Poitiers)
	Claude Roustan (FDAAPPMA 04)
	Michel Echaubard (Sre gal SNP)
	F. Letourneux (Conservatoire littoral, 20-06-02)
	Raymond Pouget (Chasseurs gibier d'eau)
	Philippe Traub (Dr parc Vanoise)
	G. Moulinas (Dr parc Cévennes)

Personnalités rencontrées	Personnalités à rencontrer (liste provisoire)
	Dr Parc des Ecrins
	B. Glass (IGE)
	D. Bureau (D4E, 18-06-02)
	Fabienne Allag-Dhuisme (DNP)
	Jean Marie Barbier (Prps forestiers sylviculteurs)
	D. Defrance (DDAF17, 21-06-02)
	G. Burban (DDAF 07) RVD
	Bensettiti (MNHN)
	E. Avice (Sports)
	Saulier (Pdt Union nationale des piégeurs)
	M. Pontier (Pdt des lieutenants de louveterie, 19-06-02)
	APCA
	AMF
	Association des maires ruraux
	Paul Havet (Dr études ONCFS)
	Jean François Mahé (ONCFS)
	Jean Servat (Pdt FD 09)
	Philippe Dulac (Pdt des veneurs)
	Ladislas Poniatowski (Sénat)
	Gérard Larcher (Sénat)
	Henri Sicre (Assemblée nationale)
	Philippe Waguet (Directeur des études au Sénat)
	Charles Amédée de Courson (Assemblée nationale)
	Henri Sabarot (Pdt FDC 33)
	Charles Ottavy (Pdt FDC 86)
	FNPA
	Victor Scherrer (conseil économique et social)
	Pêcheurs professionnels (Ph. Boisneau)
	Pêcheurs professionnels (L. Vilaine)
	Jean-François Dobremez (univ Savoie)
	Renaud Klein (ONF)