

Les enjeux d'une gestion durable de la faune sauvage. La mise en œuvre des ORGFSH en France

Pierre Alphandéry, INRA, UR 1217 Mona, 65 bld de Brandebourg F-94 205 Ivry-sur-Seine, France, alphande@ivry.inra.fr, tel : 0149596963, fax : 0146704113

Fortier Agnès, INRA 1217 Mona, 65, bld de Brandebourg F-94 205 Ivry-sur-Seine, France, fortier@ivry.inra.fr, tél : 0149596947, fax : 0146704113



**Colloque SFER "Chasse, Territoires et Développement durable
Outils d'analyse, enjeux et perspectives "**

25, 26 et 27 mars 2008 – ENITAC CLERMONT-FERRAND, France

Résumé : A l'heure où la conservation de la biodiversité inspire l'action publique sur la nature, les Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et des habitats (ORGFSH) constituent une tentative pour repenser les modalités de gestion de la faune sauvage en France. Cette politique territoriale qui entend promouvoir des pratiques compatibles avec les exigences de la faune sauvage relève nécessairement d'une action collective qui prend en compte l'ensemble des gestionnaires du milieu (agriculteurs, sylviculteurs, aménageurs divers), de la faune (chasseurs, naturalistes) et les autres usagers de l'espace rural (randonneurs, etc.). Le suivi de l'élaboration des ORGFSH dans trois régions révèle d'importantes disparités mais il témoigne avant tout de la difficulté à construire des chaînes de coopération entre les différentes catégories d'acteurs. La gestion de la faune sauvage en France est marquée par le poids politique, économique et social important du monde de la chasse et des conflits récurrents avec les protecteurs de la nature. Si les résultats des ORGFSH ne sont pas spectaculaires peu à peu la succession des actions publiques concernant la biodiversité affine par agrégation successive les outils et les connaissances disponibles mobilisés dans le cadre de procédures territorialisées fondées sur la concertation. Mais l'intérêt des ORGFSH est aussi de révéler que les conceptions de la gestion de la faune sauvage s'inscrivent encore dans des univers distincts. Une partie d'entre elles se rattachent encore à la situation qui a caractérisé les campagnes françaises du productivisme agricole triomphant où la gestion de la faune au sein de la nature ordinaire appartenait de plein droit à la chasse. Mais une autre partie témoigne aussi de l'existence d'une conception de la gestion de la nature, inspirée par le référentiel de la conservation de la biodiversité.

A l'heure où la conservation de la biodiversité inspire l'action publique sur la nature¹, les ORGFSH viennent témoigner des tentatives de repenser les modalités de gestion de la faune sauvage, en France. La circulaire du ministère de l'Environnement de mai 2002 justifie la création des ORGFSH en ces termes : « *La faune sauvage et ses habitats sont (...) une composante essentielle de notre patrimoine naturel caractérisée par une biodiversité importante. Or la richesse de cette faune sauvage est fortement dépendante des conditions générales de gestion de ses habitats, de la gestion des populations existantes et de la protection des espèces les plus sensibles* ». Il s'agit ainsi de dégager les axes d'une politique régionale en matière de faune sauvage qui accorde une importance centrale à la préservation des habitats. Dans ce but, les ORGFSH sont conçues comme des cadres d'action incitatifs élaborés collectivement. On cherche en effet de réunir autour d'une même table divers acteurs, dont certains entretiennent des rapports conflictuels de longue date, pour élaborer par le débat et la concertation des objectifs de conservation de la biodiversité². On procède de la sorte à la définition d'enjeux majeurs (la préservation des zones humides par exemple) et à l'élaboration de propositions traduites en orientations régionales (comme la restauration des habitats de la petite faune en plaine).

Dans l'éventail des politiques publiques concernant la nature, les ORGFSH présentent la spécificité de ne pas se limiter à la gestion des habitats localisés dans les espaces « remarquables » mais de prendre aussi en compte l'impact des activités humaines dans les territoires constitutifs de la nature « ordinaire » (Mougenot, 2003). A ce titre, l'analyse de leur élaboration constitue un observatoire privilégié des conceptions et des pratiques des divers groupes sociaux impliqués dans la gestion de la faune et de la manière dont ils s'approprient la référence à la conservation de la biodiversité. Les résultats présentés ici s'appuient sur le processus de construction des ORGFSH dans trois régions françaises³ et les débats nationaux⁴ qui les ont accompagnés. L'articulation de ces deux échelles d'observation a rapidement fait apparaître combien le déroulement des procédures régionales de concertation ne prenait sens que rapporté à l'histoire récente de la gestion de la faune en France dans laquelle la question de la chasse constitue une dimension essentielle.

Si les ORGFSH concernent tous les acteurs impliqués dans la gestion de la faune et toutes les espèces, elles présentent la singularité d'être issues en 2000 d'une loi portant sur la chasse qui visait à redéfinir la légitimité de cette activité pour la rendre socialement acceptable. Ambiguïté institutionnelle qui rappelle l'influence et les controverses attachées au monde de la chasse. En effet, la France est le pays de l'Union Européenne qui compte le plus de chasseurs, aux pratiques très diverses, et qui jouent un rôle politique, économique et social essentiel dans l'espace rural. La loi votée par la gauche en 2000 visait à conférer une légitimité écologique à la chasse en insistant sur son rôle dans la gestion des habitats et en ouvrant ses ancrages institutionnels à d'autres acteurs. Comme on le verra, la remise en cause de l'organisation de cette activité était loin de faire

¹ En particulier, la directive Habitats promulguée en 1992 par l'Union Européenne. Sur ce sujet, voir les travaux du réseau de sociologues Grenat, (Pinton (coord.), 2005). Plus généralement, les conceptions qui inspirent dans ce domaine l'action de l'Etat en France ont été exprimées en février 2004 dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité, élaborée « *pour faire reconnaître par les politiques publiques, les acteurs et les citoyens la valeur du vivant qu'il soit d'exception ou ordinaire* ».

² Lors de l'élaboration des ORGFSH, l'accent est mis sur la concertation et l'implication d'un maximum de partenaires locaux ayant un impact sur la faune sauvage et ses habitats : élus représentant les collectivités locales, chasseurs, naturalistes, administrations ainsi qu'agriculteurs, forestiers, propriétaires fonciers, usagers de l'espace (randonneurs...), etc.

³ Haute-Normandie, Franche-Comté et Nord-Pas-de-Calais. Nous avons pu participer à quelques réunions, mais nous avons surtout travaillé ex post à partir d'entretiens et de documents. De plus, nous avons suivi le travail de synthèse couvrant l'ensemble des régions mené par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

⁴ Nous avons procédé à des entretiens au ministère de l'Environnement et à l'ONCFS ainsi qu'au suivi des débats parlementaires.

l'unanimité parmi les chasseurs. Ainsi, nous avons fait l'hypothèse que les difficultés rencontrées par les ORGFSH tenaient à ce que l'émergence d'une « chasse écologique » heurtait les conceptions ancrées depuis plusieurs décennies d'une gestion du gibier organisée autour des seuls chasseurs.

C'est pourquoi l'analyse du processus d'élaboration des ORGFSH doit être mise en perspective avec les questions structurant l'organisation de la chasse en France depuis un demi-siècle. Ce sera l'objet de la première partie de ce texte. La deuxième partie sera consacrée à l'analyse du processus d'élaboration des ORGFSH dans le cadre de dispositifs mettant en présence de nombreux acteurs, en particulier les chasseurs et les naturalistes. Enfin, nous évoquerons dans une dernière partie une question essentielle pour la gestion de la faune, celle des connaissances sur la nature. Les ORGFSH ont, en effet, mis en lumière le caractère très lacunaire et hétérogène des données sur la faune sauvage qui émanent de réseaux locaux d'observation principalement issus des milieux naturalistes ou cynégétiques. Notre travail montre combien les modalités de production de connaissances mettent en question les identités de chaque groupe d'utilisateurs de l'espace et leurs places respectives dans la gestion de la faune.

En définitive, les ORGFSH cristallisent une série de questions soulevées par la mise en œuvre de l'administration de la nature sur une échelle élargie. Ainsi, notre travail contribue aussi à alimenter la réflexion sur les recompositions sociales et territoriales à l'œuvre dans les campagnes françaises en appréhendant plusieurs aspects d'une dynamique que certains auteurs qualifient d'écologisation des pratiques (Mougenot et Roussel, 2005). De plus en plus, en effet, la légitimité des pratiques agricoles et sylvicoles n'est pas uniquement fondée sur la production mais aussi sur les objectifs de conservation de la biodiversité qui concernent bien d'autres usages de l'espace rural.

Chasse et gestion de la faune sauvage

L'inscription des ORGFSH dans le cadre d'une loi consacrée à la chasse montre clairement le lien entre l'activité cynégétique et la gestion de la faune sauvage en France. Le texte de loi adopté en 2000 stipule, en effet, que : « *La gestion durable du patrimoine faunistique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique* »⁵. Gérer durablement la faune sauvage suppose dès lors une évolution de la pratique dans le sens d'une responsabilité accrue des chasseurs vis-à-vis du patrimoine commun⁶. Elle est justifiée par le rapport Patriat⁷ en ces termes : « *La connaissance scientifique d'aujourd'hui conduit à inventer un nouveau mode de relation des chasseurs à la nature qui implique, en échange des prélèvements sur la faune, un investissement dans la gestion raisonnée des espèces chassables, dans la régulation des espèces occasionnant des dégâts, dans la protection des habitats* » (Patriat, 2000, p.144). Ce qui revient à instituer un véritable devoir de gestion non seulement de la faune mais aussi et surtout de ses habitats. Dans ce cadre, la principale menace qui pèse sur les espèces n'est en effet pas tant liée à la pression cynégétique qu'à la dégradation des milieux dans lesquels elles vivent.

⁵ Extrait du Code de l'environnement, art. L420-1.

⁶ En droit français, la faune sauvage est qualifiée de *res nullius* (ce qui n'appartient à personne) et donc incompatible avec les objectifs affichés d'une gestion durable. Un projet de loi est en cours qui vise à réformer le statut juridique de la faune sauvage pour le rendre compatible avec le droit européen.

⁷ Du nom de son auteur, François Patriat, chargé par le Premier ministre, en 1999, d'une mission en vue de réformer la législation sur la chasse en France.

En cherchant à promouvoir le développement durable de la faune sauvage, le législateur poursuit un double objectif : satisfaire aux engagements internationaux de la France impliquée dans plusieurs conventions sur la protection et le maintien de la diversité biologique et, dans le même temps, légitimer l'activité cynégétique. L'intitulé du rapport Patriat : « Propositions pour une chasse responsable et apaisée », illustre bien cette double préoccupation. La rénovation du droit applicable aux activités cynégétiques intervient, en effet, dans un contexte caractérisé par d'importants conflits : contestation virulente de certaines pratiques de chasse, escarmouches récurrentes entre associations écologistes et chasseurs, multiplication des contentieux entre les instances européennes et le gouvernement français, etc. Ces tensions multiples ont suscité la radicalisation d'une fraction des chasseurs et conduit à la création d'un mouvement politique baptisé Chasse pêche nature et tradition (CPNT) qui entend incarner la défense d'une conception de la ruralité. Cette conception se refuse à subordonner la chasse à une gestion écologique et entend lui permettre d'occuper la place qu'elle a conquise depuis un demi-siècle. Une mise en perspective historique s'avère ainsi nécessaire pour comprendre les changements induits par la gestion de la faune sauvage au nom de la biodiversité portée par les ORGFSH.

Le tournant des années 70, marque une rupture dans l'histoire contemporaine de la chasse en France : on passe d'une conception liée à une logique de prélèvement à un souci gestionnaire désormais affiché par les instances cynégétiques afin d'assurer la préservation d'un « capital » et pour le faire fructifier (Colin, 1984-85). Cette volonté de moderniser la chasse dans le sens d'une gestion rationnelle intervient dans un contexte de profondes transformations (Chamboredon, 1982, Dalla Bernardina, 1983, Fabiani, 1988, Darbon, 1997, Traïni 2003). Transformations induites par la modernisation de l'agriculture, tout d'abord. Celle-ci s'accompagne d'un cortège de mesures (remembrement, développement de la monoculture, utilisation croissante de machines, d'engrais, de pesticides) qui conduit à un appauvrissement des habitats et donc à une réduction du gibier de plaine. Transformations dans les mentalités ensuite. La diversification des modes de recrutement (les chasseurs issus de la paysannerie sont de moins en moins nombreux) conjuguée et à une diversification des usages de l'espace rural induisent des modifications dans les représentations associées à la pratique cynégétique. Développement d'un mouvement hostile à la chasse enfin, à travers l'émergence d'une sensibilité écologiste centrée sur l'état de la « ressource », la stigmatisation du chasseur « viandart » et une évolution des rapports à l'animal. La nécessité de promouvoir une nouvelle éthique de la chasse fondée sur le respect de l'équilibre entre les activités et le caractère sportif et désintéressé de la pratique (Fabiani, 1982) s'impose alors aux responsables cynégétiques, d'autant plus que la pression de chasse est importante. L'effectif des chasseurs ne cesse, en effet, de croître entre 1960 et 1975 et aggrave le phénomène de raréfaction du gibier. Les actions engagées se situent donc à un double niveau : favoriser la reproduction de la faune chassable d'une part et « réguler » la population de chasseurs d'autre part.

L'un des principaux outils de gestion alors utilisé pour limiter les prélèvements de gibier est le plan de chasse⁸. Institué en 1966 pour certaines espèces⁹ et rendu obligatoire en 1979, ce dispositif réglementaire a pour objectif de parvenir à un équilibre agro-sylvo-cynégétique, autrement dit de rendre compatible la présence de certains gibiers avec les activités agricoles et forestières. A cette fin, il instaure un système de quota visant à limiter le prélèvement des animaux sur un territoire donné, en fonction de sa capacité d'accueil. Ce dispositif fondé sur le comptage et le tir sélectif s'accompagne d'un ensemble de mesures destinées également à favoriser les conditions de reproduction de la faune chassable : agrainage, cultures à gibier, entretien du milieu, protection

⁸ Parmi les outils également mobilisés, on peut citer outre la réglementation des dates de chasse, la loi Verdeille créée en 1964 pour optimiser la gestion cynégétique, la loi de 1968 instaurant l'indemnisation des dégâts liés au gibier, etc.

⁹ En particulier cerf, chevreuil, daim, mouflon et chamois pour ce qui concerne les espèces relevant de la catégorie du grand gibier.

contre les prédateurs, efforts de re-peuplement (lâchers), etc. enfin, la loi de 1968 sur l'indemnisation des dégâts causés par le sanglier et le grand gibier aux récoltes¹⁰, conduit à accorder une responsabilité de plus en plus grande aux chasseurs dans la gestion de la faune sauvage. Ces dispositions marquent l'avènement d'une période où la chasse apparaît de plus en plus comme un loisir « moderne » qui tend à se dissocier de la paysannerie, elle même en pleine transformation. Le chasseur s'autonomise à travers un ensemble de pratiques qui lui confère le statut de « producteur de gibier » (Traïni, 2003).

Cette influence prépondérante du monde cynégétique trouve aussi sa traduction dans le mode particulier d'organisation de la chasse en France. La gestion de l'activité, d'abord dévolue au ministère de l'Agriculture, puis transférée en 1971, lors de sa création, au ministère de l'Environnement) a été en réalité confiée par l'administration à des organismes intermédiaires. L'Etat a en effet délégué une grande partie de ses prérogatives à des structures associatives, organisées selon un modèle fédéral et réputées très influentes en raison de leur capacité financière, organisationnelle et politique¹¹. Dans cette configuration, les Fédérations départementales de chasse (FDC) ont acquis un véritable monopole de la gestion de l'activité (Darbon, 1997, Traïni, 2003). A titre d'exemple, ce sont elles qui, sous le contrôle du Préfet (représentant de l'Etat au niveau local) lequel se montre le plus souvent bienveillant, élaborent les plans de chasse avec le concours de l'administration décentralisée du ministère de l'Agriculture¹². Ce système, malgré les critiques venues notamment des rangs des mouvements écologistes (associatifs et politiques), s'est perpétué jusqu'à la fin des années 1990, entérinant tacitement une répartition des responsabilités. La gestion de la nature « ordinaire » a été confiée aux chasseurs tandis que les espaces et les espèces qualifiés de remarquables relevaient de l'intervention des naturalistes.

La loi chasse de 2000 qui crée les ORGFSH remet en cause ce partage en se fondant sur une approche qui intègre la pluralité des gestionnaires et des usagers concernés et ce, sur l'ensemble du territoire. La légitimation de la pratique cynégétique en référence à la conservation de la biodiversité implique, en effet, de ne plus raisonner uniquement à partir des espèces gibiers mais de la faune sauvage dans son ensemble. Elle suppose en outre de ne pas se limiter à la gestion des prélèvements mais de garantir les conditions de « production » de la ressource, en identifiant l'impact des activités humaines sur les écosystèmes. La gestion intégrée de la faune sauvage et de ses habitats relève donc nécessairement d'une action collective qui prend en compte l'ensemble des gestionnaires du milieu (agriculteurs, sylviculteurs, aménageurs divers), de la faune (chasseurs, naturalistes) et les autres usagers de l'espace (randonneurs, etc.). L'un des principaux enjeux de cette réforme consiste, en effet, à intégrer les objectifs de maintien voire de restauration de la diversité biologique dans les processus de production agricole et sylvicole, autrement dit de promouvoir des pratiques et des modes de gestion compatibles avec les exigences de la faune sauvage.

En définitive, la chasse « écologique » promue par la loi de 2000 modifie fortement les pratiques et la place des institutions cynégétiques, en particulier sur deux points. Elle inscrit la gestion du gibier dans une approche intégrant l'ensemble de la faune sauvage (brouillant ainsi la frontière entre les deux catégories) tout en associant de nouveaux acteurs à l'organisation de la chasse. Le rapport

¹⁰ Celle-ci stipule que les agriculteurs renoncent au droit de défendre leur culture contre la faune (droit d'affût) en échange d'une indemnité versée par les instances cynégétiques en cas de dégâts de gibier.

¹¹ Cette intrication entre le système politico-administratif et les structures associatives du monde de la chasse n'est pas exempte d'ambiguïté à l'image des garde-chasse qui sont rémunérés par ceux (les fédérations de chasseurs) qu'ils sont censés contrôler.

¹² Le rattachement de la chasse au ministère de l'Environnement en 1971 n'a pas modifié la donne, étant donné l'absence de relais départementaux de ce ministère.

Patriat rédigé préalablement à cette loi insiste en particulier sur la nécessité d'un compromis entre les chasseurs et les environnementalistes : « *Il n'y aura pas de chasse d'avenir sans ouverture d'un dialogue entre les parties concernées. Les quelques responsables qui refusent tout dialogue prennent le risque de conduire à l'extinction de la chasse* » (Patriat, 2000, p. 20). L'une des traductions institutionnelles de cette ouverture réside dans le fait que les ORGFSH sont conçues comme un référentiel pour construire les Schémas Départementaux de Gestion Cynégétique (SDGC). Ainsi, ce « code » des pratiques élaboré par les Fédérations de chasseurs dans chaque département français doit-il se conformer aux orientations régionales établies avec d'autres partenaires.

Ce compromis s'avère inacceptable pour une partie des chasseurs et le changement de gouvernement intervenu en 2002 modifie encore la donne. Conformément à ses promesses électorales, la nouvelle majorité revient sur les dispositions majeures de la loi sur la chasse de 2000 et introduit une série de réformes en 2003 puis en 2005¹³. Dans un discours prononcé à l'Assemblée Nationale en février 2003, la ministre de l'Environnement légitime l'autonomie restituée aux chasseurs dans la gestion de leur activité par l'importance de leur place au sein du monde rural. « *Les chasseurs se sont préoccupés les premiers de la disparition des zones humides, de la préservation des haies et des aménagements pour la faune. Je n'ose pas imaginer ce que seraient les équilibres naturels sans eux (...). Qui prendrait en charge le coût de la protection, celui de la réparation des dégâts ?* ». Et de rappeler en conclusion de son discours : « *Les chasseurs assurent le maintien de la biodiversité et de l'équilibre du monde rural. Dans un monde qui se déshumanise, ils sont les gardiens de l'identité de territoires menacés* »¹⁴. Par cette déclaration, la ministre tente de fonder la légitimité de la chasse sur des considérations sociales et identitaires sans abandonner la référence à la conservation de la biodiversité devenue incontournable. Officiellement, les ORGFSH ne sont pas supprimées, mais leur portée est remise en cause et leur avenir demeurera flou jusqu'en 2005.

Le dispositif d'élaboration des ORGFSH

L'élaboration des ORGFSH s'est déroulée dans un contexte d'incertitude suscité de 2003 à 2005 par les débats parlementaires sur la loi de Développement des territoires ruraux (DTR), susceptibles de remettre en cause une mesure contestée au sein de la nouvelle majorité politique. Cette situation a incité le ministère de l'Environnement, qui souhaitait conserver les ORGFSH, à procéder rapidement à leur mise en place¹⁵, avec le soutien technique de l'ONCFS¹⁶, établissement public responsable de l'organisation de la chasse en France¹⁷. Il a été décidé que le processus d'élaboration des ORGFSH comporterait partout une série d'étapes identiques : dresser un état des lieux des différents milieux naturels, étudier l'impact des grandes catégories d'activités humaines d'une région sur l'ensemble des espèces de la faune sauvage et définir des enjeux déclinés en plusieurs dizaines de mesures. Le cadrage scientifique opéré dans chaque région privilégie une écologie fonctionnelle axée sur les habitats ou l'existence de corridors, au détriment d'une approche de la faune en termes d'espèces patrimonialisées. Enfin, les services régionaux du ministère de l'Environnement (Diren) et l'Onfcs affichent leur volonté de favoriser les échanges et la concertation à travers les débats entre acteurs à propos de la faune sauvage. Ainsi, l'élaboration s'est-elle opérée dans le cadre de la mise en place de ce que l'on peut qualifier de « dispositif »,

¹³ Dans le cadre de la nouvelle loi chasse (2003) et de la loi sur le Développement des territoires ruraux (2005).

¹⁴ Déclaration de Madame Bachelot, le 26 mars 2003.

¹⁵ Lancée en 2003, la procédure d'élaboration s'est achevée au début de 2005.

¹⁶ Ce qui lui permettait aussi d'affiner ses compétences et d'affirmer sa légitimité en traduisant en mesures territoriales une approche de la faune que l'Onfcs avait encore peu explorée.

¹⁷ Placé sous la double tutelle des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement.

notion que nous définissons à la suite de Marc Mormont comme un ensemble composé « d'arrangements institutionnels mettant en relation des représentations, des normes, des pratiques, des espaces et des acteurs » (Mormont, 1996, p. 29). Nous avons supposé que les dispositifs constitués autour des ORGFSH pouvaient être analysés en fonction de configurations régionales mais aussi des dynamiques plus globales liées aux contextes national et international. Ces dispositifs s'inscrivent en effet dans le cadre d'une histoire française de la chasse et de la protection de la nature ponctuée de conflits récurrents mais aussi dans la dynamique d'écologisation qui institue la conservation de la biodiversité comme référence des pratiques et de l'action publique.

La volonté affichée par les responsables de créer une dynamique d'échange et de concertation entre les divers acteurs s'est heurtée à un certain nombre des difficultés liées aussi bien aux configurations locales qu'au contexte que nous venons d'évoquer. Nos enquêtes ont en effet fait ressortir que les conditions de la confrontation d'une pluralité de points de vue sur la faune n'ont pas été réunies dans tous les dispositifs régionaux. La difficulté à impliquer un certain nombre de partenaires dont la profession agricole, les élus locaux ainsi qu'une partie des chasseurs et des naturalistes a été manifeste dans plusieurs régions. Les raisons de ce phénomène sont multiples. Elles tiennent d'abord à l'absence de répercussions immédiates des ORGFSH sur les pratiques des gestionnaires et usagers de l'espace étant donné leur caractère avant tout incitatif, mais aussi aux ressentiments accumulés dans les campagnes françaises à l'encontre des politiques de la nature (Alphandéry, 2001). Ainsi, certains agriculteurs ou forestiers se déclarent échaudés par l'absence de moyens financiers consacrés aux mesures agri-environnementales ou au réseau Natura 2000 et refusent de s'engager à nouveau dans un processus non financé. D'autres acteurs déplorent la multiplication et l'empilement des schémas, plans ou zonages découpant l'espace rural au nom de préoccupations liées à la nature.

La question de la place de la chasse s'est avérée centrale dans les dispositifs d'élaboration des ORGFSH et a cristallisé de nombreux débats. Les critiques les plus virulentes sont venues des rangs naturalistes, ce qui peut apparaître paradoxal étant donné que ce dispositif est issu d'une loi élaborée en 2000, par Dominique Voynet, ministre et membre des Verts. En réalité, ces critiques interviennent dans un contexte que nous avons déjà évoqué, l'arrivée en 2002 d'un nouveau gouvernement que les associations écologistes estiment largement acquis à la cause des chasseurs. C'est la raison pour laquelle, dès 2003, soit quelques mois après l'installation de la nouvelle majorité, la plus grande association naturaliste de l'hexagone, France Nature Environnement (FNE), appelle à un boycott des ORGFSH pour marquer son mécontentement face à un ensemble de décisions qui, selon elle, favorisent outrageusement les chasseurs. L'un de ses représentants nous a justifié la démarche en ces termes : « *Les ORGFSH, c'est une opération politique du monde de la chasse pour essayer de déstabiliser le monde naturaliste (...) Il s'agit de placer les chasseurs sur l'ensemble du territoire pour s'occuper de l'ensemble des espèces* ». Dans ce contexte, les naturalistes craignent de voir les chasseurs utiliser la légitimation écologique de la loi de 2000 pour déborder leur domaine habituel et s'occuper de la gestion des espèces non chassables de la faune sauvage. Cette crainte se fonde aussi sur le virage environnemental opéré par une partie des fédérations de chasse. Celles-ci achètent et gèrent des espaces naturels sensibles, effectuent des opérations de conservation de milieux fragiles en partenariat avec des collectivités locales ou organisent la collecte de données sur des espèces qui ne les intéressaient pas jusqu'alors.

Pour autant, tous les naturalistes n'adoptent pas une posture de boycott. Certains dirigeants, comme ceux de Haute-Normandie Nature Environnement (HNNE), choisissent de se servir des ORGFSH comme d'une tribune pour dénoncer la place laissée par l'Etat aux chasseurs. « *Les ORGFSH ne sont qu'un habillage alors que seul le dossier chasse importe. Ce qui se cache est la volonté du*

monde de la chasse de devenir gestionnaire de l'espace. On va leur donner un rôle d'interlocuteur de l'Etat pour l'espace ; les citoyens sont écartés et ne sont qu'une caution dans cette affaire. » D'autres, au contraire, comme le Groupe naturaliste de Franche-Comté (GNFC) ou le Groupe ornithologique et naturaliste du Nord (GON) estiment qu'il faut saisir l'opportunité des ORGFSH pour travailler avec de nouveaux partenaires. Il s'agit là d'une position généralement défendue par des associations qui revendiquent leurs compétences scientifiques (elles cultivent des liens étroits avec l'Université) et entendent faire leurs preuves sur ce terrain. Ainsi, les naturalistes - on utilise également en France le terme équivoque d'écologiste (Alphandéry, Bitoun, Dupont, 1991) - ont, suivant les cas, participé ou pas à l'élaboration des ORGFSH. La diversité de leurs positions reflète d'ailleurs largement l'hétérogénéité d'un milieu associatif souvent fragmenté en petites structures.

Du côté des chasseurs, l'évolution vers une gestion écologique de la faune ne fait pas l'unanimité et beaucoup d'entre eux restent opposés aux ORGFSH. Celles-ci font en effet entrer la chasse dans le champ des questions environnementales en considérant la gestion des espèces gibier comme inséparable de celle de la totalité de la faune sauvage et en privilégiant des actions portant sur les habitats et les pratiques humaines. Cette conception suppose que les chasseurs s'associent aux autres usagers de la nature dans des actions communes, ce qui remet en cause leur maîtrise de l'organisation de la pratique cynégétique. D'où la réticence d'une partie d'entre eux à s'impliquer dans l'élaboration des ORGFSH. Un responsable de FRC nous a ainsi tenu ces propos : *« Le monde de la chasse est d'abord fédéral. Ce qui signifie qu'on va se faire imposer comment gérer nos espèces et nos habitats par une démarche régionale, autrement dit une certaine vision de l'environnement »*.

Les relations entre naturalistes et chasseurs s'avèrent souvent délicates car les ORGFSH viennent marquer combien leurs domaines d'activité sont susceptibles de se rencontrer, en dépit de références éthiques (Larrère, 2004) et de conceptions de la gestion de la nature très différentes¹⁸. Les chasseurs privilégient une démarche par les milieux ou les habitats alors que les naturalistes mettent plus volontiers en avant une entrée par les espèces. On pourrait considérer qu'il s'agit d'approches complémentaires, si une longue histoire conflictuelle ne venait envenimer les relations. De ce fait, les naturalistes dénoncent la tendance des chasseurs à investir des domaines nouveaux alors qu'ils n'en ont pas la compétence, voire la légitimité (ils sont soupçonnés de ne s'intéresser qu'au gibier). A l'inverse, les chasseurs mettent aussi en doute la compétence des naturalistes, leur reprochant une vision statique en termes de protection des espèces et de sanctuarisation des espaces au détriment d'une vision pragmatique, dynamique et pluraliste. Ils assurent que leur présence sur le terrain et leurs moyens financiers leur permettent de s'appuyer sur des réseaux plus efficaces que ceux des naturalistes. Il semble ainsi que la dynamique de gestion écologique portée par la loi sur la chasse de 2000 ait fait entrer chasseurs et naturalistes dans une compétition conflictuelle sauf, comme on va le voir, dans les régions où ils évoluent dans des registres très différents.

Ces éléments montrent que les difficultés des acteurs à débattre dans le cadre de l'élaboration des ORGFSH, au-delà des raisons circonstanciées évoquées plus haut, doivent être plus fondamentalement rapportées à l'existence de conceptions divergentes de la gestion de la faune sauvage et de la place que doivent y tenir chasseurs et naturalistes. L'émergence du modèle de gestion écologique, à travers la loi de 2000, a remis en cause, sans le supplanter, le modèle gestionnaire (de gibier) dont nous avons fait la genèse dans la partie précédente, fondé sur une auto-organisation de la chasse, en accord avec les services de l'Etat. Nombre de fédérations de chasse se situent entre le modèle gestionnaire et la gestion écologique, occupant des positions intermédiaires qui fluctuent au gré des événements. De la même manière, nous avons vu que les

¹⁸ Ce qui a fréquemment conduit les Diren à solliciter les uns et les autres pour réaliser un état des lieux fondé sur une approche particulière.

naturalistes ne présentait pas un front commun, chaque association prenant position sur les ORGFSH en fonction de son action et de ses rapports avec les chasseurs. Quant aux représentants des Chambres d'agriculture, ils sont pour la plupart d'entre eux hostiles au modèle de gestion écologique préconisé à travers les ORGFSH qui stigmatise les effets ravageurs pour les habitats de plusieurs décennies d'une intensification de la production non maîtrisée. Mais ils sont aussi critiques, rejoints en cela par les sylviculteurs, vis-à-vis du modèle gestionnaire qui permet à la chasse de s'auto-organiser sous la bannière de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique et de décider seule du montant des indemnités compensant les dégâts du gibier sur les cultures et les plantations¹⁹.

Dans ces conditions, le processus de concertation a souvent relevé davantage d'une recherche de consensus que d'un véritable débat approfondi entre l'ensemble des partenaires représentés. D'autant que les Diren se méfiaient du dossier constitué par les ORGFSH. « *La plupart des Diren ne s'étaient pas encore sorties de Natura 2000 quand elles ont vu arriver les ORGFSH. N'étant guère présentes et légitimes sur le plan de la faune sauvage, elles se sont méfiées de cette « patate chaude » rendue explosive par les problèmes de la chasse* » (un naturaliste responsable d'un bureau d'études). Des espaces de discussion ont été mis en place, mais avec le souci d'éviter les sujets par trop polémiques sur lesquels des désaccords profonds existent, en particulier entre chasseurs et naturalistes. Ces limites n'ont pas empêché la réalisation d'un important travail de débats et d'expertises²⁰ qui a permis l'expression et la confrontation d'acteurs dans des configurations très diverses, comme le montrent les observations que nous avons réalisées dans trois régions françaises.

L'élaboration des ORGFSH de Haute-Normandie a mis en présence la principale association naturaliste de la région, hostile à la chasse et des institutions cynégétiques très impliquées dans le processus (à l'exception des chasseurs de gibier d'eau) et soucieuses de tenir compte des ORGFSH dans la rédaction des SDGC²¹. Mais, comme nous l'avons vu plus haut, le dirigeant principal de HNNE ne croit pas en la possibilité d'un débat public et constructif : *La Diren négocie en coulisses avec les chasseurs. Ceux-ci ne sont pas des gestionnaires de la nature : seul le gibier les intéresse. C'est l'Etat qui doit être garant de l'aménagement de l'espace. Mais les naturalistes n'ont pas le pouvoir de lobbying obtenu par les chasseurs grâce au vote ; il n'existe pas de vote ciblé sur la chasse* ». Ce refus du principe du partenariat avec des institutions cynégétiques se situe délibérément sur le plan politique plus que sur le terrain de la gestion de la nature. Evoluant dans des registres différents, chasseurs et naturalistes ne se menacent donc pas mutuellement. Et HNNE finira d'ailleurs par refuser de voter en faveur des ORGFSH. A contrario, d'autres naturalistes, tel ce directeur de bureau d'études connaissant bien son milieu professionnel ou certains responsables de PNR se réjouissent de l'existence de ces nouveaux partenariats.

Du côté des autres acteurs impliqués, les élus locaux de même que la profession agricole ont peu participé alors que les forestiers ont été davantage présents, mais sans illusion. Un responsable professionnel forestier de Haute-Normandie nous a ainsi exprimé sa déception devant l'incapacité de la procédure à briser le monopole des chasseurs sur ce qui touche à leur activité. En revanche, les pratiques agricoles très intensives ont été pour la première fois évoquées dans le document cadre des ORGFSH (validé par le Préfet et par les gestionnaires de l'espace) comme une cause

¹⁹ Les débats opposant chasseurs, forestiers et agriculteurs à propos des indemnités sont souvent conflictuels : les syndicats agricoles ont ainsi quitté la table des négociations nationales à la fin de 2005, déclarant qu'ils « *ne voulaient plus que leurs cultures soient un self service alimentant le gibier* ». Réunion de la Commission nationale d'indemnisation des dégâts du gibier du 22 novembre 2005.

²⁰ La revue de l'Onafs en a tiré un premier bilan. Voir *Faune sauvage* n° 270, janvier 2006.

²¹ Compte rendu du Comité de Pilotage du 19 mai 2004.

majeure de destruction des habitats. Ce qui a donné lieu à une série de mesures : changements d'itinéraires techniques, maintien voire récréation « d'éléments fixes dans le paysage » (arbres isolés, haies, bosquets, ripisylves, mares)²². Pour le moment ces préconisations n'ont pas de caractère obligatoire, mais elles montrent que l'on est passé d'une gestion de la nature centrée sur les espèces patrimoniales à une approche nouvelle relevant de l'écologie fonctionnelle.

En Franche-Comté, la plupart des acteurs affirment être en accord avec l'approche développée par les ORGFSH et certains jugent d'ores et déjà leur bilan comme positif. Selon un responsable du Groupe naturaliste de Franche-Comté (GNFC) : « *Les ORGFSH ont eu le mérite de changer les choses dans les têtes. Elles ont aussi permis d'affiner une méthodologie et donné une vision à moyen terme à beaucoup d'acteurs, notamment aux collectivités locales. Je suis content que notre association n'ait pas suivi l'appel au boycott de FNE* ». Cependant, l'échec de la constitution d'un réseau régional de production de données sur la faune vertébrée montre aussi à quel point les rapprochements entre naturalistes et chasseurs sont difficiles. Le GNFC joue la carte de la compétence scientifique (il est lié à l'Université) et se dit favorable à « *la professionnalisation des activités d'expertise* » pour valoriser des savoir-faire que les chasseurs n'ont pas. Dans le même temps, ils redoutent la multiplication des initiatives prises par les chasseurs en matière de gestion des milieux, tendance symbolisée par le nom donné au siège de la fédération des chasseurs du Jura, la « Maison de la nature et de la faune sauvage ». Les chasseurs de leur côté se montrent critiques vis-à-vis des approches naturalistes menées en termes d'espèces prioritaires : « *les catégories adoptées pour caractériser les espaces ou les espèces sont des normes qui figent les situations* ». Ils s'estiment par ailleurs légitimes à intervenir comme experts sur l'ensemble de la faune sauvage. Selon le président de la fédération départementale des chasseurs du Jura, « *il ne doit pas y avoir de chasse gardée en matière de faune sauvage* ». L'attitude de la Diren consiste à renvoyer les protagonistes dos-à-dos. En effet, selon l'un de ses membres, « *Il faut suivre les espèces et les habitats. On sait mal cartographier ces derniers et certaines des premières sont indicatrices. Les chasseurs ont beaucoup de moyens et sont incontournables. Soit les naturalistes s'associent aux chasseurs, soit ils disparaîtront ; à eux de se défendre. L'un de leurs atouts est de produire des publications* ». En définitive, le cas de la Franche-Comté illustre le fait que les approches différentes des naturalistes et des chasseurs, lorsqu'elles se déploient sur des espaces communs, les transforment en concurrents plutôt qu'en partenaires.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, les naturalistes et les chasseurs, malgré des rapports tendus, ont décidé, en accord avec la Diren, de collaborer dans le cadre d'un Comité technique dont le rôle a consisté à proposer des méthodes de travail à un Comité de pilotage à la composition élargie. Comme dans plusieurs autres régions françaises, la fédération régionale des chasseurs a été chargée par la Diren de réaliser un état des lieux par grands types d'habitats tandis que les ornithologues du Groupe Ornithologique Nord (GON) étaient désignés comme responsables du recensement des espèces non chassables. Les agriculteurs représentants le syndicat agricole majoritaire²³ sont venus jouer les trouble fête dans ce dispositif, refusant de valider la procédure choisie pour élaborer les ORGFSH, de crainte qu'elle ne devienne contraignante pour leurs pratiques culturelles, à l'image du règlement d'écoconditionnalité qui accompagne depuis peu la Politique agricole commune de l'UE. Le Comité technique a donc revu la procédure, en y associant étroitement les agriculteurs et les forestiers. Les ORGFSH ont été élaborées à l'issue d'après négociations. Le consensus qu'elles révèlent se fonde sur l'implication des différents acteurs concernés et sur un partage des rôles clairement défini entre chasseurs et naturalistes : les chasseurs s'occupent de tout ce qui a trait au gibier et les naturalistes du reste de la faune sauvage. Les instances cynégétiques font par

²² Ceux-ci offrent en effet alimentation et abri à de nombreuses espèces et jouent dans certains cas un rôle de corridors écologiques favorables à la biodiversité.

²³ La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).

ailleurs valoir leurs compétences et les ressources dont elles disposent en matière de données sur la faune sauvage. Lors du comité de pilotage de restitution des ORGFSH²⁴ qui réunissait l'ensemble des protagonistes, le président de la fédération des chasseurs du Nord a exprimé son intention de créer un Observatoire régional de la faune chassable susceptible d'associer les forestiers. Ce réseau serait ainsi établi en parallèle avec celui des naturalistes. La situation en région Nord-Pas-de-Calais se démarque ainsi des cas étudiés précédemment en ce sens que la plupart des acteurs souhaitent être impliqués dans la démarche, sans pour autant s'inscrire dans un seul et unique réseau.

Ces situations diverses expliquent la difficulté de tirer un bilan global du processus d'élaboration des ORGFSH. En dépit des limites qu'elle a comportées, l'adoption d'une démarche de type concertée a permis à un certain nombre d'acteurs et d'institutions qui cherchent à se positionner sur les nouveaux enjeux de conservation de la biodiversité de se rencontrer, de confronter leurs savoirs et leurs connaissances sur les espèces. Elle a en outre favorisé la construction de cadres de référence autour de la gestion de la faune sauvage, mettant en relation espaces, espèces et pratiques humaines, opérant des classifications et construisant des catégories. Selon un bilan dressé par l'ONCFS, les pistes d'action concernent en priorité la préservation des habitats (47%), la gestion et la conservation des espèces (33%), enfin, l'amélioration et la diffusion des connaissances (15%) (Wencel, 2006). Reste à savoir ce qu'il adviendra de ces propositions. Dans quelle mesure les ORGFSH seront-elles davantage qu'un catalogue d'intentions et déboucheront-elles sur la réalisation d'actions concrètes ? Autrement dit, peut-on penser que l'appel à la fédération des acteurs pour la gestion des territoires sera suivi d'effet ? La traduction des ORGFSH en actions autour des thèmes majeurs que constituent par exemple « la restauration de la capacité d'accueil des habitats » ou « la fragmentation des milieux » suppose que se construisent des liens de coopération et d'apprentissage mutuel entre les acteurs concernés. Les conflits que nous avons évoqués rendent souvent difficile ce « passage à l'action » qui a comme préalable l'existence de visées communes et la reconnaissance de la légitimité des pratiques et des savoir-faire des autres. En reprenant les notions proposées par Nicolas Dodier (2001), on peut avancer que la gestion de la faune sauvage se trouve ainsi confrontée à une situation « d'enclavement »²⁵ institutionnel peu compatible avec la recherche de partenariat entre acteurs qui constitue pourtant le but des ORGFSH. Comme on va le voir, la question de la production de connaissances illustre la difficulté de passer d'une situation d'« enclavement » à une situation de « désenclavement institutionnel ».

Rivalités entre chasseurs et naturalistes à propos de la production de connaissances

La gestion durable de la faune sauvage fait appel à des connaissances sur les espèces, les habitats et leur fonctionnalité. La mise en œuvre des ORGFSH a de ce point de vue permis de prendre conscience du déficit et du caractère très parcellaire des savoirs. Cependant, ces carences ne se limitent pas à la faune sauvage mais concernent de manière plus large les connaissances relatives au patrimoine naturel. A l'heure où les politiques en faveur de la conservation de la biodiversité se multiplient, la nécessité d'organiser la production et la structuration des données sur la nature apparaît comme un objectif prioritaire. Elle se heurte toutefois à une série d'obstacles, comme nous allons le voir.

De façon générale, de profondes disparités cognitives existent selon les espèces. Si dans l'ensemble, la faune chassable de même que les espèces patrimoniales (rares, menacées, protégées) et emblématiques sont assez bien connues, en revanche les connaissances relatives à la faune

²⁴ Lille, février 2006.

²⁵ « Le désenclavement concerne les opérations qui consistent à lier la légitimité d'une institution à sa capacité d'ouverture sur l'extérieur ; l'enclavement consiste au contraire à construire cette légitimité dans sa capacité à se prémunir des pressions de l'extérieur » Nicolas Dodier, 2001, p 30.

« banale » sont inexistantes ou fragmentaires²⁶. Les acteurs et les institutions producteurs de connaissances sur la faune sauvage sont hétérogènes. Ils appartiennent à des réseaux parallèles ayant chacun leur logique propre. A titre d'exemple, la réalisation d'un état des lieux à l'échelle de la région suppose de faire appel aux informations détenues par des instances aussi diverses que le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), l'Institut français de l'environnement (IFEN), l'ONCFS, les fédérations de chasse, les associations de protection de la nature, les groupements de piégeurs, la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) (dégâts de gibier), etc. Ces données, établies au sein de réseaux distincts selon des objectifs et des protocoles différents, sont souvent difficilement accessibles, parfois non cumulables et non diffusables en l'état. Dresser un état des lieux dans ces conditions comporte nécessairement des limites. Ce que souligne le document de travail des ORGFSH de la région Nord-Pas-de-Calais. « *Les données relatives aux espèces fournies et traitées par les Fédérations de chasseurs et le Groupement Ornithologique Nord (GON), n'ont pas été recueillies et validées selon le même protocole. Elles ne peuvent être comparées (...). Toutefois, des rencontres entre les deux fournisseurs de données ont permis de mettre en cohérence ces deux sources* ». Le risque de confusion lié à certains concepts est également pointé. « *La notion de dynamique de population revêt des sens différents pour les acteurs : elle tient compte de l'effectif et de la distribution communale de la population pour les Fédérations de chasse, des tendances démographiques et de la présence dans les carrés de 10 kms de côté pour les naturalistes* »²⁷.

L'insuffisance notoire des connaissances a donc conduit les responsables des ORGFSH de plusieurs régions à envisager la création d'Observatoires régionaux de la faune sauvage. Ceux-ci devant être conçus moins comme des banques de données en tant que telles que comme des lieux de partage et de labellisation des connaissances.

Le déficit des connaissances concerne plus largement les données sur la nature en France. L'IFEN, dans un rapport récent, dresse un état des lieux des savoirs naturalistes qui rejoint les enseignements tirés de la mise en œuvre des ORGFSH. « *De nombreux acteurs participent à l'acquisition d'information sur la nature et contribuent à sa richesse, mais leur mise en réseau est limitée. Ce défaut organisationnel explique en partie les lacunes thématiques et géographiques observées et limite le développement des méthodologies communes. Ce constat peut-être complété par les éléments suivants : les données restent d'accès difficile, l'abondance de données cache souvent des redondances alors même qu'on constate des lacunes géographiques et thématiques* »²⁸. Le déficit, la dispersion et le caractère non cumulatif des connaissances constituent un frein à la mise en place d'actions publiques qui se réclament de la conservation de la biodiversité. De Natura 2000 aux ORGFSH en passant par la Stratégie nationale pour la biodiversité, ces politiques exigent, en effet, qu'un travail de structuration des données déjà existantes soit entrepris et qu'au-delà se mette en place une réflexion sur les modalités de production des connaissances nouvelles. La nécessité de pallier ces lacunes a donné lieu à une série d'initiatives, d'abord régionales. A titre d'exemple, FNE qui regroupe de nombreuses associations de protection de la nature et se définit comme le principal producteur des données naturalistes en France, a pour objectif de promouvoir un réseau de gestion et de valorisation des données naturalistes, inspiré de l'initiative ODONAT (Office des données naturalistes) mise en place en Alsace. Dans le Nord-Pas-de-Calais, la Diren en partenariat avec la Région, vient de fonder un réseau d'acteurs de l'information naturaliste qui réunit principalement le milieu de la protection de la nature (scientifiques et associatifs). Le projet

²⁶ La faune sauvage en France est composée à 85 % d'espèces d'insectes. Les groupes les plus étudiés sont les mammifères, les oiseaux, les reptiles et les amphibiens mais ils ne représentent guère plus de 2,5 % du nombre total des espèces (Institut Français de l'Environnement, 2002).

²⁷ In Document de travail, Orientations Régionales de Gestion de la Faune Sauvage et des Habitats en Nord- Pas-de-Calais, opus cité p. 10.

²⁸ Rapport non publié réalisé par le Conseil scientifique de l'IFEN en 2004 (Edater, p.10)

de constitution d'un réseau d'observatoires de la faune vertébrée est également en discussion en Franche-Comté. Il ambitionne de rapprocher l'ensemble des structures concernées : les associations naturalistes, l'ONF, les fédérations de chasseurs et l'ONCFS²⁹.

Bon nombre de ces initiatives voient le jour dans un contexte marqué par de profondes évolutions des cadres juridiques et politiques : accroissement des responsabilités conférées aux régions, instauration de l'inventaire du patrimoine naturel national et institution des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) dans le cadre de la loi de Proximité (2002)³⁰.

De son côté, le ministère de l'Environnement s'est investi dans la création d'un réseau national de données sur la nature. Confronté à une demande croissante de la part des organisations européennes et internationales en matière de diffusion de l'information (convention d'Aarhus (2002), directive européenne INSPIRE³¹) et à la multiplication des projets et initiatives régionaux qui, selon l'un de ses représentants « partent un peu dans tous les sens », le ministère de l'Environnement s'est fixé pour objectif de rendre utilisable et accessible toutes les données à travers la mise en place d'un Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP). Celui-ci s'appuie sur un réseau d'acteurs qui rassemble des producteurs, des gestionnaires et des utilisateurs de données sur la biodiversité, le patrimoine naturel et les paysages. Ce réseau est structuré dans le cadre d'un comité national qui réunit des représentants d'organisations très diverses : les services du ministère de l'Environnement concernés, y compris à l'échelle des régions, les ministères intéressés, les établissements publics³², les associations et autres structures liées à la protection de la nature³³, les centres de recherche, les Universités, les collectivités territoriales, les acteurs socioprofessionnels. La constitution de tels réseaux (à l'échelle nationale et régionale) soulève de multiples questions d'ordre juridique (propriété des données, droits des partenaires dans la diffusion, l'exploitation et la valorisation des données), technique (définition des protocoles de mesure, normes à appliquer, etc.), mais aussi de légitimité. Faut-il privilégier les savoirs scientifiques selon les vœux formulés par FNE qui, en tant que principal pourvoyeur de données naturalistes revendique d'occuper une place centrale dans ces réseaux ? Faut-il également prendre en compte d'autres formes de savoirs tournés vers l'action qu'ils soient gestionnaires ou constitués en référence à des pratiques et à des contextes locaux ?

Pour éclairer ce débat, nous avons analysé les tensions entre chasseurs et protecteurs de la nature en France, à propos de la directive Oiseaux de 1979. Le rappel des principaux faits marquants illustre à quel point la production des connaissances et le rapport à la science constituent un enjeu pour les politiques de la nature. L'objet de la polémique porte sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux migrateurs. En l'absence de calendrier établi par la Commission européenne, les « défenseurs des oiseaux » ont cherché à faire valoir leur point de vue auprès des instances juridiques en mobilisant des arguments scientifiques. Les tribunaux français dans un premier temps, puis la Cours de justice européenne, ont jugé recevables les arguments fournis par les associations

²⁹ L'ONCFS s'est en effet doté depuis 1985 des Centres nationaux d'études et de recherches appliquées (CNERA), spécialisés sur le gibier et certaines espèces sauvages (avifaune migratrice, petite faune sédentaire de plaine, cervidés et sangliers, faune de montagne, prédateurs ou animaux déprédateurs).

³⁰ Cette dernière instance est mandatée pour intervenir sur toutes les questions relatives à la conservation du patrimoine naturel régional notamment sur la valeur scientifique des inventaires, les propositions de listes régionales d'espèces protégées, la délivrance d'autorisation portant sur des espèces protégées, les ORGFSH, le réseau Natura 2000 (décret n°2004-292 du 26 mars 2004 relatif au CSRPN).

³¹ Celle-ci a pour objectif la mise en place d'une infrastructure européenne de données spatiales européennes au service de l'environnement.

³² ONCFS, Office National des Forêts (ONF), Conservatoire du Littoral, Parcs nationaux, MNHN, Conseil Supérieur de la Pêche (CSP).

³³ Conservatoire Botanique National, Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels (CREN), FNE, Parcs Naturels Régionaux (PNR), Réserves Naturelles de France (RNF), sociétés savantes, Ligue de la Protection des Oiseaux (LPO), etc.

de protection de la nature et ont tranché en faveur d'une réduction de la période de chasse des migrateurs. Les chasseurs n'ont toutefois pas manqué de contre-attaquer, dénonçant la validité des données fournies par des scientifiques affiliés à des mouvements d'opposition à la chasse et réfutant certains résultats qui contredisaient leurs connaissances pratiques. A travers cette confrontation se trouve posée la question de la légitimité des savoirs scientifiques et la nécessité de faire appel à d'autres types de connaissances plus à même de rendre compte de la complexité et de la variété des contextes locaux. Le souci de produire des connaissances à portée universelle conduirait les scientifiques, selon Wynne (1999), à faire abstraction de la complexité et de la diversité des situations. En outre se pose également la question de l'indépendance de l'expertise qui, dans le cas présent, a conduit les chasseurs à riposter en mobilisant leur propre réseau d'experts pour tenter d'infléchir la décision des tribunaux.

Pour trouver une issue à cette querelle d'experts, la majorité arrivée au pouvoir en 2002, s'est fixée pour objectif de fonder la gestion cynégétique sur « une assise scientifique incontestable », à travers l'instauration d'un pôle d'expertise permanent, l'Observatoire national de la faune sauvage et des habitats (ONFSH). Composé d'un réseau d'experts désignés par des structures diversifiées (protection de la nature, établissements publics gestionnaires, instituts de recherche, structures cynégétiques), ce comité réunit des compétences permettant une approche à la fois pragmatique et scientifique, conforme au souhait affiché par le ministère de l'Environnement. Il s'apparente à ce que P. Roqueplo (1991) qualifie de « Parlement du savoir », autrement dit une structure collective susceptible d'organiser des controverses interdisciplinaires et de produire une « *connaissance raisonnable aussi objectivement validée que possible, intégrant (...) l'ensemble des connaissances disponibles* »³⁴. La création de cet observatoire³⁵ a cependant suscité de vives critiques de la part des associations naturalistes. Pour la LPO, le gouvernement tente d'« *affaiblir le rôle des associations de protection de la nature dans leurs contributions aux données naturalistes* » sous prétexte de rechercher « *une assise scientifique incontestable et indépendante mais en offrant une sur-représentation et un piédestal aux chasseurs* »³⁶. De son côté, le parti des Verts, voit dans la mise en œuvre de cet Observatoire une façon de « *faire comme si les données scientifiques étaient sans valeur* »³⁷ ! Ces désaccords illustrent l'affrontement entre deux modèles d'expertises. Le premier, fondé sur une approche positive de la science, est défendu par de nombreuses associations de protection de la nature qui considèrent que seules les connaissances validées par les scientifiques sont légitimes pour assurer le bien-fondé de la décision. Ce modèle est directement à mettre en relation avec le processus de scientification de la politique décrit par J. Habermas dans les années 60 (Habermas, 1978). Le second, privilégié dans le cadre de l'ONFSH, est qualifié par Hermitte et Roqueplo (1997) de modèle procédural. Il est basé sur trois grands principes : le contradictoire (qui permet l'expression des différentes thèses en présence), la transparence, l'indépendance et présente la particularité de combiner des connaissances scientifiques et des savoirs d'action.

Les querelles entre chasseurs et naturalistes à propos de la science ont également émaillé les débats concernant les ORGFSH. A l'occasion d'une table ronde réunissant le monde de la chasse, les scientifiques et les principaux représentants de l'espace rural³⁸, les responsables institutionnels cynégétiques des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, ont tour à tour dénoncé la suprématie affichée par les scientifiques dans la gestion raisonnée de la faune sauvage. « *Nul n'a le monopole*

³⁴ Citation extraite de P. B. Joly, 2005. p. 126.

³⁵ Dont les actions sont centrées principalement sur la faune sauvage qui fait l'objet de litiges, en particulier les oiseaux migrateurs.

³⁶ Plateforme de la LPO sur la chasse en France, avril 2003.

³⁷ http://www.lesverts.fr/article.php3?id_article=691

³⁸ Organisée en janvier 2003, lors de la consultation nationale sur la Charte de l'environnement. Cette dernière, préparée par le ministère de l'Environnement, visait à inscrire dans la Constitution un certain nombre de principes destinés à favoriser la prise en compte de l'environnement et du développement durable.

de la science » faisait remarquer l'un d'eux, « *il n'y a pas une vérité scientifique* » constatait un second et les autres de surenchérir : « *On s'appuie sur des rapports d'experts non objectifs* » ; « *C'est un problème d'honnêteté intellectuelle. Les scientifiques sont souvent des anti-chasse* ». Comme dans le cas de la directive Oiseaux ces conflits renvoient à l'existence de différentes formes de savoirs sur la nature et à l'affrontement de modèles d'expertise. Mais ces tensions se retrouvent également dans les initiatives conduites aux échelles régionale et nationale visant la structuration des données sur la faune sauvage et plus largement sur la nature, comme le montre le rapport d'un bureau d'études de Haute-Normandie. « *Actuellement, les détenteurs de données qui ont parfois mobilisé des réseaux d'observateurs passionnés ne perçoivent pas d'objectif de travail commun. Au contraire, ils ressentent les conflits d'intérêts ou de culture et les volontés centralisatrices de l'administration, comme donnant une certaine valeur politique à leur expertise, qu'ils s'empressent de protéger ou de survaloriser* »³⁹. C'est dans ce sens que l'on peut interpréter le mot d'ordre de boycott lancé par FNE à propos des ORGFSH. Au cours d'un entretien (2005), l'un de ses responsables estimait que « *les Orientations constituent un danger de pillage des données naturalistes par les autres partenaires [les chasseurs]* »⁴⁰.

Comme on le voit, l'affrontement entre chasseurs et naturalistes renvoie à un conflit de légitimité tout en traduisant la volonté des uns et des autres de participer à la définition des « bonnes pratiques » et plus largement d'influer sur le devenir de l'espace rural. Dans un contexte caractérisé par un déficit de connaissances sur la nature, la question des modalités de l'expertise revêt une importance particulière dans la mesure où elle oriente la nature des données à produire tout en désignant les instances habilitées à intervenir dans les dispositifs.

Conclusion :

Les ORGFSH constituent un objet d'analyse intéressant à plus d'un titre. Par le dispositif qu'elles mobilisent, tout d'abord. Ce dispositif incluant à la fois des dimensions écologiques et sociales permet aux acteurs concernés (agriculteurs, forestiers, chasseurs, naturalistes, etc.) d'élaborer ensemble, à l'échelle régionale, les axes d'une politique durable de la faune sauvage. Il donne ainsi à voir qui s'implique, selon quelles modalités (coopération, conflits) et, au-delà, constitue un observatoire des phénomènes de recomposition qui s'opèrent en France, au sein de l'espace rural. Les ORGFSH sont aussi révélatrices d'enjeux, notamment dans le domaine de la production des connaissances naturalistes. Gérer de manière durable la faune sauvage suppose, en effet de se doter des moyens de mutualiser et d'enrichir des savoirs lacunaires et controversés. Enfin, cette action publique s'inscrit dans le cadre d'un processus de constitution en France d'un référentiel autour de la biodiversité. De Natura 2000 à l'éco-conditionnalité de la PAC en passant par la Stratégie nationale pour la biodiversité et les ORGFSH, la préservation du vivant sous toutes ses formes ne cesse de croître en légitimité et s'accompagne de l'élaboration de normes destinées à modifier les pratiques au sein de l'espace rural. Ce référentiel concourt à créer les conditions d'une dynamique d'écologisation décrite par C. Mougenot et L. Roussel (2005) comme « *an inevitable lengthening of chains of interdependence bringing together formerly separated spaces and actors and creating new assemblages between human beings and nature* ». Les ORGFSH offrent ainsi l'opportunité d'étudier concrètement ce processus, ses dispositifs et ses enjeux.

Le suivi de l'élaboration des ORGFSH révèle d'importantes disparités d'une région à l'autre mais il témoigne avant tout de la difficulté à construire des chaînes de coopération (nouveaux assemblages) entre les différentes catégories d'acteurs en lien avec la faune sauvage. Difficultés liées à l'absence fréquente de certains acteurs pourtant essentiels comme les représentants de la

³⁹ Environnement Vôtre, 2004, p.24.

⁴⁰ Symétriquement, les chasseurs tiennent le même discours et se montrent peu enclins à livrer leurs savoirs.

profession agricole ou encore les élus et aux réticences manifestées par d'autres, chasseurs et naturalistes, à s'engager dans la démarche. Si le processus d'écologisation ne s'est pas concrétisé dans les formes évoquées plus haut, l'élaboration des ORGFSH a toutefois contribué à redéfinir les positions occupées par les chasseurs et les naturalistes dans la gestion de la faune sauvage. Jusqu'alors, les premiers étaient considérés comme légitimes pour intervenir dans les territoires de la nature « ordinaire », les seconds se voyant confier la gestion des espèces et des espaces « remarquables ». Le dispositif de concertation adopté dans le cadre des ORGFSH a ainsi permis d'identifier une gamme de rapports différenciés entre chasseurs et naturalistes d'une région à l'autre, allant du refus de collaborer pour des raisons d'ordre éthique (posant la question de la légitimité de la chasse) à la nécessité de dialoguer et d'envisager des formes de partenariat, y compris du point de vue de la production des connaissances. Au sein de chacun de ces groupes (chasseurs et naturalistes), les positions sont loin d'être homogènes et traduisent des modes d'appropriation différents du référentiel de la biodiversité incarné par les ORGFSH. On assiste ainsi au brouillage des frontières établies entre le monde de la chasse et celui de la protection de la nature. Néanmoins, les conflits entre les acteurs cynégétiques et les associations de protection de la nature n'ont pas disparu et s'avèrent dans certains cas indépassables dès lors qu'ils reposent sur des oppositions d'ordre identitaire. Les tensions entre chasseurs et naturalistes transparaissent également dans les initiatives engagées en vue de développer et de mutualiser les connaissances sur la faune sauvage, les habitats et l'impact des activités humaines. Les projets d'observatoires régionaux de la faune sauvage et de mise en réseaux des acteurs détenteurs de données sur la nature témoignent là encore de profondes divergences entre le monde de la chasse et celui de la protection de la nature. Ils posent notamment la question du rapport à la science et des modalités de l'expertise dans le processus de production des savoirs.

Plus généralement, les difficultés à réunir dans certaines régions l'ensemble des acteurs de la gestion de la nature illustrent combien celle-ci est porteuse en France de conflits récurrents et d'enjeux où se confrontent des formes de légitimités et des pratiques diverses. Agriculteurs et sylviculteurs gèrent encore la plus grande partie des territoires mais l'émergence du référentiel de la conservation de la biodiversité conduit à repenser les pratiques. La définition de priorités régionales en termes d'habitats ou d'éléments paysagers (par exemple les zones humides, le bocage ou les mares) à l'occasion de l'élaboration des ORGFSH aboutit à requalifier des espaces ou des objets naturels. Si les résultats ne sont pas spectaculaires et si les réalisations collectives procèdent par petites touches, les accords trouvés autour d'un « état des lieux » de la faune sauvage, des habitats et de mesures prioritaires illustrent que se construit peu à peu un référentiel régional autour de l'administration de la nature. Les ORGFSH combinées aux actions publiques en faveur de la biodiversité concourent ainsi à découper l'espace régional en territoires de la nature et à forger les grandes catégories servant à classer la faune sauvage : espèces « rares », « ordinaires », « nuisibles », « invasives », etc. Cette mise en ordre de la faune qui s'opère par confrontation de savoirs divers sur la nature présente des variations d'une région à l'autre. Elle vient ainsi signifier combien les processus de classification relèvent d'une production sociale (Mary Douglas, 1999).

Peu à peu la succession des actions publiques concernant la biodiversité affine, par agrégations successives, les outils et les connaissances disponibles qui sont mobilisés dans le cadre de procédures territorialisées fondées sur la concertation. Cette dernière s'appuie au sein des dispositifs régionaux sur une redéfinition du rôle des institutions que nous avons observée à travers les ORGFSH. Cette dynamique rejoint les observations de Bezes, Lallemand, Lorrain, (2005). « *Les institutions d'hier façonnaient plus directement les pratiques et les représentations tandis qu'elles sont aujourd'hui davantage structurées autour d'instances intermédiaires porteuses de ressources*

informationnelles au service de l'action, de la coordination et du contrôle »⁴¹. Toutefois, les ORGFSH viennent aussi montrer que la concertation n'a de réalité que si les acteurs acceptent de partager le même espace de discussion. Qui plus est, les accords et les engagements autour de la gestion de la biodiversité nécessitent une confiance et une volonté de travail collectif qui sont loin d'être automatiques mais relèvent d'une lente et patiente construction comme l'ont montré nos travaux sur les « scènes locales » de débats des sites Natura 2000 (Pinton et al., 2005). Au sein des espaces de discussion des ORGFSH, des points de vue différents voire de profonds désaccords se sont exprimés sur la gestion de la faune sauvage qui tendent à accréditer le fait que le processus d'écologisation n'est ni linéaire, ni mécanique mais contradictoire et différencié suivant les régions. Ainsi, le fait que le modèle de gestion écologique ne soit pas parvenu à s'imposer au sein du monde de la chasse n'implique pas pour autant que les institutions qui le régissent se désintéressent de la préservation de la biodiversité. On peut, en effet, constater qu'en maints endroits, les chasseurs se sont appropriés une partie des conceptions portées par la gestion écologique. Comme en témoigne la multiplication des initiatives des fédérations de chasse en faveur de la conservation des habitats, y compris à travers l'établissement de partenariats (forêt, agences de l'eau, agriculture, communes). De telles orientations sont bien sûr plus ou moins affirmées selon les régions, avec ou sans le consentement des chasseurs de terrain, mais elles répondent à une volonté des dirigeants de redonner une légitimité à la pratique cynégétique et de rompre avec la logique de « forteresse assiégée » dans laquelle se trouvent les associations de chasse en France.

Les ORGFSH ont aussi montré l'importance du rôle des chasseurs dans les débats concernant la gestion de la faune sauvage en France. Les trois lois concernant la chasse et les ORGFSH (2000, 2003 et 2005) ont été l'occasion pour des responsables politiques de réaffirmer sur des modes divers que celle-ci était essentielle au tissu social rural et au maintien de la biodiversité. Diversité culturelle et biodiversité se rejoignent ainsi à travers la chasse. Mais l'intérêt des ORGFSH est aussi de révéler que les conceptions de la gestion de la faune sauvage qui s'y expriment peuvent s'inscrire dans des univers distincts. Une partie d'entre elles se rattachent encore aux références et alliances institutionnelles qui ont caractérisé les campagnes françaises du productivisme agricole triomphant où la gestion de la faune au sein de la nature ordinaire appartenait de plein droit à la chasse. Mais une autre partie témoigne aussi de l'existence d'une conception de la gestion de la nature, inspirée par le référentiel de la conservation de la biodiversité. Le contenu hétéroclite de la loi DTR symbolise l'actualité mais aussi la difficulté de la coexistence de ces deux mondes. Les dispositions introduites dans le cadre de cette loi, adoptée en 2005, ont en effet confirmé l'existence des ORGFSH (contre l'avis de certains parlementaires qui voulaient leur suppression) tout en restituant aux chasseurs un rôle central dans la gestion des espaces naturels.

Bibliographie :

- Alphandéry, P., Bitoun, P., Dupont, Y., 1991, L'équivoque écologique, La Découverte.
- Alphandéry, P., Fortier, A., 2005, « *Local knowledge in nature management schemes* », Biodiversity and local ecological knowledge in France, CIRAD, IDDRI, IFB, INRA.
- Bèzes, P., Lallement, M., Lorrain, D. (eds), « Les nouveaux formats de l'institution », *Sociologie du Travail*, 47, 2005.
- Colin, G., 1985, Rapport sur la modernisation du droit de la chasse et de la faune sauvage, ministère de l'Environnement.

⁴¹ (Bèzes, Lallement, Lorrain, 2005), opus cité p. 298.

- Chamboredon, J.C., 1982, La diffusion de la chasse et la transformation des usages sociaux de l'espace rural, *Etudes Rurales*, n°87-88, 233-260.
- Dalla Bernardina, S., La nature sauvage et ses consommateurs. Des stéréotypes du récit de chasse aux lieux communs de la prose écologiste. Thèse de doctorat d'Ethnologie, Université de Provence, Aix-Marseille 1, déc. 1983.
- Darbon, D. , 1997, La crise de la chasse en France, L'Harmattan.
- Dodier, N., 2001, Les leçons politiques de l'épidémie de Sida, éditions de l'EHESS.
- Douglas, M., 1999, Comment pensent les institutions ? La Découverte.
- Environnement vôtre, 2004, « La connaissance de la faune sauvage en Haute-Normandie : Qui fait quoi ? Qui sait quoi ? Quels enjeux pour une gestion ? », doc. Ronéo, 44 p.
- Edater, 2005, Formalisation du système d'information sur la nature et les paysages. Rapport pour le ministère de l'Ecologie et du développement durable, 39 p.
- Fabiani, J-L. , 1988, Les prédateurs éclairés : remarques sur la « gestion rationnelle de la chasse en France, in L'imaginaire de la chasse, Atelier CRC, France, 111-124.
- Fabiani, J-L. , 1982, Quand la chasse populaire devient un sport. La redéfinition sociale d'un loisir traditionnel, in *Etudes Rurales*, n° 87-88 : 309-323.
- Habermas, J., 1978, « La technique et la science comme idéologie », Gallimard.
- Hermitte, M-A. , L'expertise scientifique à finalité politique. Réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts. In : *Justices*, n°8, 1997, 79-103.
- Joly, P-B. , 2005, La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué. In *Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de Crise*, n°3, 117-174.
- Larrère, R., « Les conflits entre les chasseurs et les protecteurs de la nature », *La Ricerca folklorica*, 2004, 111-117.
- Mormont, M., « Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs », *Economie Rurale*, nov-déc., 1996.
- Mougenot, C., Roussel, L., « To poison or to trap ? The ecologisation of "pest" control", *Sociologie Ruralis*, 45, avril 2005, 115-129.
- Patriat, F., 2000, « Propositions pour une chasse responsable et apaisée », rapport au Premier ministre, La Documentation Française.
- Pinton, F. (coord.), Alphanféry, P., Billaud, J. P., Deverre, C., Fortier, A., Geniaux, G., Perrot, N., La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique publique à l'épreuve des scènes locales. Rapport pour le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et l'Institut Français de la biodiversité, déc. 2005, 219 p.
- Roqueplo, P., 1991, L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités. In *Environnement, Sciences et politiques*, Les experts sont formels, Collectif, Paris, Germes, n°13, 43-80.
- Roqueplo, P., 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA.
- Traïni, C., 2003, *Les braconniers de la République*, Puf.
- Trivière F-Xavier, 2002, La chasse dans l'estuaire de la Loire, Mission du Patrimoine Ethnologique, ministère de la Culture, 61 p., doc. Ronéo.
- Wencel, M.C., « Les Orgfh : deux années de concertation en faveur de la nature ordinaire », *Faune sauvage*, n° 270, janvier 2006.
- Wynne, B., 1999, Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38, 4^{ème} trimestre, 219-236.