

Les ORGFH : deux années de concertation en faveur de la nature ordinaire



E. Petitjean/ONCFS

Regroupement ORGFH au Ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) en 2004.

La gestion de la faune sauvage, exceptionnelle ou ordinaire, est l'affaire de tous. Telle pourrait être la devise des Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (ORGFH), introduites par la Loi sur la chasse du 26 juillet 2000 et confortées en 2005 par la Loi sur le développement des territoires ruraux. Elaborées avec de très nombreux partenaires, les ORGFH ont été l'occasion de mener, dans chaque région ainsi que dans les départements d'outre-mer, une réflexion collective sur les enjeux prioritaires relatifs à la gestion et à la conservation de la faune sauvage et de ses habitats. L'accent a été mis notamment sur la nature dite « ordinaire », vectrice d'une diversité animale et végétale considérable, mais soumise à de fortes pressions socio-économiques. Deux années d'une large concertation pilotée par les DIREN, avec le concours de l'ONCFS, ont permis de définir un cadre consensuel ayant valeur de charte, validé par les partenaires régionaux, puis arrêté par le Préfet, qu'il s'agit désormais de mettre en œuvre tant au travers des politiques sectorielles que des projets collectifs ou individuels.

Marie-Christine Wencel¹

¹ ONCFS, Direction des actions territoriales – Saint-Benoist, Auffargis.

Un premier cadre régional pour mieux gérer la faune sauvage et ses habitats

Les ORGFH, fruits d'une large concertation régionale, ont un caractère incitatif et non contraignant (voir l'article juridique en fin de numéro). Elles ont pour princi-

pale vocation de promouvoir la gestion durable de la faune sauvage et de ses habitats et concentrent les principales mesures qui, sur ce sujet, permettent d'orienter et de coordonner les différentes politiques publiques. Pour la première fois, un cadre régional consensuel a ainsi été défini, incitant acteurs et usagers de l'espace à mieux gérer et préserver la faune.

Témoignage n° 1 – Bernard BOISAUBERT, délégué régional ONCFS en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Corse et Rhône-Alpes



« Tout le monde connaît l'extrême diversité de la région PACA (de la Camargue au Queyras...) et l'actualité des enjeux (grands prédateurs, migrants, etc.). Nous avons eu au départ la prétention de faire un état des lieux des connaissances acquises à partir des diverses sources d'information dont nous disposions. Très vite, et aidés en cela notamment par les naturalistes locaux, nous nous sommes aperçus que le « dire d'experts » suffisait mais qu'il fallait trouver les bons spécialistes et ensuite faire partager à d'autres leur diagnostic. Le Président du CSRPN, Monsieur Barbero, nous a bien aidés dans cette démarche et je tiens à le remercier.

Très rapidement, le diagnostic pour l'entité « montagne » a été partagé et un accord sur les orientations a été trouvé. Au niveau de l'entité « plaine et collines », le jeu d'acteurs a été plus « musclé », les positions agricoles et cynégétiques étant plus affirmées et bien défendues. L'état des lieux a été discuté parfois au mot près, mais paradoxalement, il a été plus facile d'obtenir un consensus sur les orientations. Les entités « zones humides » et « mer et littoral » ont suscité un état des lieux particulièrement fouillé, dont les orientations ont découlé rapidement.

Globalement, les avis ont été unanimes pour louer le document final. Le travail de Christelle Bellanger, notre chargée de mission, y est pour beaucoup. Ces deux années d'échanges et de discussions entre partenaires qui n'en avaient pas l'habitude ont été bénéfiques à tous, et c'est sans doute le plus important.

Il reste désormais à faire vivre ce dossier. Des efforts de communication très importants ont été menés dans cette optique (plaquettes, CD diffusés sur toute la région, réunions d'information...). Des actions nouvelles en faveur de la faune et de ses habitats sont envisagées. Mais il faudra surtout veiller à intégrer les ORGFH dans les politiques publiques et les programmes d'action déjà existants. Quelques-uns des grands axes d'action (l'ouverture des milieux par exemple) peuvent être largement déclinés, notamment en ce qui concerne l'amélioration des habitats pour la faune sauvage. »

L'échelle de travail régionale a permis une réflexion cohérente au regard de la taille des écosystèmes afin d'éviter, par exemple, une gestion administrative différente, voire contradictoire d'un département à un autre, sur une même entité géographique (grand massif forestier, axe migratoire, zone littorale...) ou une même population de faune sauvage. Par ailleurs, les ORGFH ont été l'occasion d'une approche globale et transversale des différentes politiques régionales d'aménagement et de développement, tout en offrant une impulsion et une coordination aux actions départementales (voir l'article sur la politique de l'eau en Haute-Normandie).

Arrêtées pour une période de 5 ans, les ORGFH s'inscrivent en réalité dans le moyen et le long terme. Dans le cadre d'un suivi méthodique, leur prise en compte sera évaluée, afin non seulement d'apprécier les réponses apportées par les autres politiques publiques, mais également les actions engagées par les différents acteurs concernés, ainsi que les résultats obtenus.

Si les ORGFH avaient vocation à s'intéresser à l'ensemble de la faune sauvage, chassable ou non, vertebrée

ou invertébrée (sauf les poissons pour lesquels existent déjà les schémas de gestion piscicoles), il ne s'agissait pas pour autant d'entreprendre une démarche exhaustive : à l'issue d'une phase d'état des lieux (identification et caractérisation des principales espèces de faune régionale, des habitats et des pratiques ayant une incidence sur la faune...), les partenaires régionaux se sont attachés à identifier les enjeux les plus importants pour la région. Par exemple : la préservation et la restauration des zones humides (voir l'article sur les mares en Franche-Comté, notamment l'encadré 1), la gestion des populations de cervidés (voir l'article sur la gestion du Cerf en Auvergne), la préservation d'une espèce menacée et emblématique au niveau régional (voir l'article sur les ORGFH de Corse), etc.

Les partenaires régionaux ont ensuite proposé, face à ces enjeux, les réponses les plus efficaces et consensuelles possibles. Ces propositions sont présentées sous forme d'orientations générales (exemple : « restaurer les habitats de la petite faune en plaine »), chacune déclinée en pistes d'actions (exemple : « restaurer un maillage

d'éléments fixes (haies, bosquets...) », « adapter le calendrier des pratiques culturales », « mieux gérer les bords de champs », « favoriser les jachères environnement faune sauvage »...).

Au final et en moyenne, chaque document comporte 27 orientations, chacune déclinée elle-même en 7 pistes d'action.

Notons que dans de nombreuses régions, le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (Loi relative à la démocratie de proximité du 27/02/02) a été amené à formuler un avis sur les ORGFH, avant que celles-ci ne soient validées par le Préfet de Région (lire le [témoignage n°1](#)).

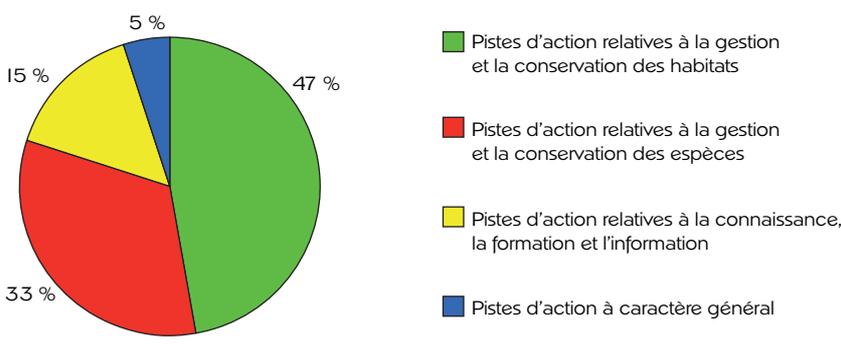
La préservation des habitats : une priorité

La gestion des habitats, notamment dans les espaces qualifiés d'« ordinaires », est un facteur de plus en plus déterminant dans la dynamique des populations de faune sauvage. En effet, l'altération, la fragmentation, voire la disparition des habitats sont les causes essentielles de raréfaction de la plupart des espèces animales, qu'elles soient chassables ou non. L'augmentation des effectifs de ces espèces passe par une gestion spécifique des milieux qu'elles fréquentent pour leur repos, leur reproduction, ou leur alimentation. Inversement, une modification de l'habitat ou des pratiques peut entraîner la pullulation d'espèces indésirables, avec des conséquences parfois lourdes en termes écologiques, économiques ou de santé publique...

C'est pourquoi la gestion des habitats est, dans l'esprit du législateur, l'objet principal des ORGFH, en complément des Schémas départementaux de gestion cynégétique (SDGC).

Une attention particulière a été portée aux habitats dits « ordinaires » (par opposition aux habitats dits « remarquables », pour lesquels sont généralement déjà mises en œuvre des politiques de gestion et de conservation) et aux activités humaines ayant un impact sur ceci. En effet, ces habitats dits ordinaires (grandes plaines céréalières, forêts tempérées, zones viticoles, milieux urbains et péri-urbains...) couvrent la grande majorité du territoire

Figure 1 – Répartition par thème des pistes d'actions déclinées dans les ORGFH de métropole (synthèse établie à partir de 3936 pistes d'action, toutes régions confondues, sauf Ile-de-France)



français et abritent une faune riche mais très souvent fragilisée (figure 1).

Ainsi, les ORGFH de la plupart des régions s'articulent autour de trois champs d'action complémentaires, déclinés tour à tour dans ce numéro spécial sous la forme d'une succession d'articles régionaux thématiques :

- le premier thème regroupe des problématiques « transversales », c'est-à-dire valables pour un grand nombre d'habitats et d'espèces, comme par exemple l'amélioration des connaissances, la formation, ou la cohérence des politiques publiques ;
- le second thème, le plus important, concerne la gestion des habitats, notamment ceux qualifiés d'« ordinaires », en caractérisant chaque milieu et les enjeux inhérents, ainsi que les espèces de faune associées ;
- le troisième thème enfin, qui est complémentaire du précédent, décline quelques enjeux directement liés à la gestion de certaines espèces et les pistes d'action associées.

Une mobilisation des acteurs régionaux autour d'un projet commun

Sous l'autorité des Préfets de Région, l'élaboration des ORGFH a été pilotée par les DIREN (Directions régionales de l'environnement) avec le concours de l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage), conformément à l'article L.421-1 du Code de l'environnement. A ce titre, des ingénieurs et techniciens ont été mobilisés à plein temps sur ce dossier au sein des Délégations régionales (DR) de l'ONCFS, tandis qu'un appui complémentaire était apporté par la Direction

des actions territoriales (DAT), chargée de l'animation du réseau national, ainsi que par la Direction des études et de la recherche (DER) de l'établissement. Cet appui technique a permis de renforcer les partenariats entre les deux structures DIREN/ONCFS et, pour les DIREN, de s'intéresser davantage aux problématiques cynégétiques.

Conformément aux dispositions législatives, les FRC (Fédérations régionales des chasseurs) ont été associées à l'élaboration des ORGFH, tandis que la rédaction des SDGC était engagée par les FDC, en prenant en compte les ORGFH. C'est dans

ces schémas que sont définis les outils et moyens à mettre en œuvre pour atteindre certains objectifs précisés dans les ORGFH, en matière d'habitat, de faune sauvage et de pratiques cynégétiques (voir l'article sur la Bécasse des bois en Bretagne).

En effet, les ORGFH n'ont pas vocation à constituer un programme opérationnel. Il appartient à chaque partenaire de les intégrer et de les décliner dans leurs travaux respectifs, et de mettre en œuvre des actions concrètes à différentes échelles, en définissant pour cela les outils adaptés.

La mise en œuvre des ORGFH dépend donc essentiellement de leur appropriation par les acteurs locaux. C'est pourquoi l'accent a été mis dès le départ sur la concertation et l'implication d'un maximum de partenaires ayant un impact, plus ou moins direct, sur la faune sauvage et ses habitats : chasseurs, naturalistes, agriculteurs, forestiers, propriétaires fonciers, usagers de l'espace (randonneurs...), scientifiques, administrations, représentants des élus, collectivités... réunis au sein des comités de pilotage et groupes de travail régionaux (voir l'article sur l'audit patrimonial en Ile-de-France).

Témoignage n° 2 – Daniel KITTLER,

Président de la Fédération régionale des chasseurs de Franche-Comté



« Les consultations pour les Orientations Régionales de Gestion de la Faune Sauvage et des Habitats ont débuté, en Franche-Comté, courant 2002. Les fédérations départementales des chasseurs et la Fédération régionale des chasseurs de Franche-Comté ont, dès le début, souhaité participer activement à ce projet, notamment en faisant partie du Comité de pilotage, mais également en réalisant une des deux études de l'état des lieux des ORGFH. La FRC a élaboré la maquette « habitat » qui regroupe, par type de paysages, les données agricoles et forestières ainsi que quelques informations sur

la faune sauvage et ses milieux.

Ce programme d'orientations qui cadre les futures actions régionales nous est apparu comme d'un grand intérêt tant au niveau environnemental que cynégétique. Notre démarche a été de faire partager nos connaissances sur les espèces et les milieux que nous avons l'habitude de suivre dans le cadre de nos missions fédérales et d'apporter nos éventuelles attentes vis-à-vis des politiques régionales et des autres acteurs de l'environnement.

Notre région fortement boisée comprenant une grande partie du massif jurassien, ainsi que la partie sud des Vosges, est très impliquée par l'impact des populations de lynx ainsi que par l'arrivée à plus ou moins long terme du loup. Les représentants cynégétiques de la région souhaitent suivre avec attention l'évolution de ces espèces prédatrices. Les ORGFH sont un outil de travail remarquable qui vont nous permettre de suivre et éventuellement d'anticiper en cas d'impact conséquent sur les populations de gibier de notre région.

En Franche-Comté, la démarche d'organiser des réunions de travail sur des thèmes précis a permis d'aborder les principaux sujets avec les acteurs concernés et de résoudre les possibles dissensions. Le dialogue a été ouvert notamment entre les mondes forestier et cynégétique sur l'équilibre sylo-cynégétique, ce qui a appuyé une démarche antérieure de suivi des équilibres faune-flore qui a pu être intégré aux actions des ORGFH.

Les fédérations départementales des chasseurs, qui avaient pour la plupart démarré leur réflexion sur le Schéma Départemental de Gestion Cynégétique, ont pu intégrer leurs notions de gestion et leurs actions au sein des actions possibles des ORGFH, pour une continuité dans les SDGC. »



M.-C. Wencel/ONCFS

Réunion de concertation locale dans le cadre des ORGFH du Nord-Pas-de-calais : forte mobilisation des agriculteurs de l'Avesnois.

Une plus-value indéniable en termes de partenariats, connaissances et dynamique locale

De l'avis unanime des partenaires consultés, l'atout majeur des ORGFH réside bien dans la concertation qui a été menée et qui a permis à des acteurs d'origines et de sensibilités diverses de s'exprimer et de travailler ensemble à la définition d'objectifs communs. Le dialogue engagé lors de l'élaboration des ORGFH a instauré des réflexes de partenariats qui portent désormais leurs fruits lors de la mise en œuvre des orientations (voir les **témoignages n° 1, 3, 5 et 6**, ainsi que l'article sur les ORGFH du Limousin).

Le second atout des ORGFH, qui rejoint le premier, est d'avoir permis la constitution d'un socle commun de références régionales sur la faune sauvage, ses habitats et les activités humaines associées (voir l'article sur la région Rhône-Alpes). Ainsi, les ORGFH ont permis de constituer un cadre de référence à la disposition de l'ensemble des acteurs. L'élaboration de cette synthèse a été plus enrichissante lorsqu'elle n'a pas été confiée à un bureau d'études, mais au contraire partagée entre l'ensemble des acteurs. Cette option, plus délicate en termes d'animation, a ensuite facilité dans de nombreux cas l'appropriation d'un référentiel commun par les partenaires, puis la définition consensuelle des orientations régionales. Toutefois, dans certaines régions, le travail de synthèse et d'animation réalisé par le bureau d'études désigné a été remarquable (ex. : Aquitaine, Midi-Pyrénées).

Parallèlement, la réflexion menée a mis en évidence certaines lacunes en matière de connaissances, ainsi que

parfois les redondances et incohérences des programmes d'étude et de recherche pilotés par les différents acteurs. D'où l'idée de compléter à l'avenir le référentiel faunique régional, tout en coordonnant davantage les efforts des partenaires en matière d'acquisition de connaissances (mise en commun et meilleure diffusion

de l'information, harmonisation de certains protocoles de recueil de données, définition de programmes régionaux complémentaires...). L'acquisition de connaissances supplémentaires dans les domaines prioritaires identifiés devrait permettre d'enrichir les réflexions locales et de faciliter les prises de décisions, par exemple dans le cadre des conseils départementaux de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS).

Pour répondre notamment à ces besoins, la création de bases de données régionales, de tableaux de bords régionaux, voire la création de structures de type « observatoires régionaux » apparaissent souvent parmi les objectifs définis dans le cadre des ORGFH. Ces perspectives rejoignent les lignes directrices énoncées dans la stratégie française pour la biodiversité (MEDD, 2004) dont l'un des axes prioritaires concerne l'amélioration des connaissances.

Témoignage n° 3 – André BERNE,

Directeur régional de l'environnement de Champagne-Ardenne



« Les ORGFH de Champagne-Ardenne, arrêtées par le préfet de région en juin 2004, constituent désormais un document de référence dans notre région.

Deux ans d'études, de concertations, de réflexions furent nécessaires à l'élaboration de ce texte fondateur recevant l'assentiment général mais abordant néanmoins sans complaisance les thématiques initialement réputées comme étant les plus conflictuelles. La constitution d'un groupe de travail réunissant la Fédération Régionale des Chasseurs, la Ligue pour la Protection des Oiseaux, l'Office National de la Chasse et de la Faune de Sauvage et la

Direction Régionale de l'Environnement fut d'un grand apport pour l'élaboration de ce document en permettant l'écoute et l'ouverture sur les autres. On ne dira jamais assez l'importance dans ces matières d'apparence techniques, mais en réalité plus « sociologiques » qu'il n'y paraît, de processus de construction en commun et d'authentique concertation pour appréhender la réalité et le point de vue de l'autre. Ce groupe de travail a pu ainsi, sans aucun tabou, aborder toutes les thématiques sous des perspectives parfois différentes, mais l'intérêt commun pour la protection des écosystèmes et des espèces s'est toujours imposé à chacun de manière évidente.

La démarche a été validée au fur et à mesure par un comité de pilotage élargi représentant l'ensemble des partenaires concernés par la faune sauvage et notamment les nombreux usagers de l'espace rural. La participation au comité de pilotage, outre les membres du groupe de travail, d'organismes tels que la Chambre Régionale d'Agriculture, le Centre Régional de la Propriété Forestière, l'Office National des Forêts, le CREN régional, ainsi que les représentants des collectivités territoriales, a permis d'asseoir complètement le consensus et de dégager des actions et des modes d'exploitations adaptés à la « nature banale » et très opérationnels pour les gestionnaires du monde rural dans leur travail au quotidien.

Cette création collective et apaisée sur ce sujet très difficile de la faune sauvage, a été l'un des éléments originaux constitutifs de la « méthode champardennaise » d'élaboration des ORGFH, qui a fondé sa pleine réussite et la rapidité d'approbation du document, l'un des tout premiers en France.

D'ores et déjà, preuves de leur intégration par les acteurs concernés, les ORGFH :

- guident l'action de l'Etat en région et en département, concernant la gestion de la faune sauvage ;
- servent de document de référence aux bureaux d'études techniques ;
- inspirent les Schémas Départementaux de Gestion Cynégétique en cours d'élaboration ;
- sont reprises dans le Schéma Régional de Gestion Sylvicole élaboré par le CRPF ;
- portent le projet d'arrêt de protection nationale des crustacés branchiopodes ayant déjà fait l'objet d'un avis favorable en CNPN.

Cette démarche exemplaire a permis en outre un rapprochement durable des acteurs qui ont travaillé ensemble sur ce dossier et une ouverture à leurs préoccupations réciproques. Qu'ils en soient tous ici profondément remerciés. »

Encadré 1 – Tensions autour des ORGFH : à qui la faune ?



Si un travail important a été accompli dans le cadre de la mise en place des ORGFH, le bilan est toutefois inégal selon les régions. Les enquêtes sociologiques que nous avons effectuées sur le processus de concertation dans trois d'entre elles, ont fait apparaître des difficultés à réunir et à faire dialoguer des acteurs et des institutions essentiels dans la gestion de l'espace comme la profession agricole, certains élus, une partie des associations naturalistes, voire les fédérations de chasse.

Beaucoup d'explications partielles ont été apportées à ces problèmes : la difficulté à identifier les enjeux liés aux ORGFH du fait de leur caractère non contraignant, l'absence de moyens financiers attachés à leur mise en œuvre, la rapidité du processus d'élaboration (contraintes de calendrier), etc. Selon nous, ces difficultés



doivent être plus fondamentalement rapportées à l'existence de conceptions différentes régissant la gestion de la faune sauvage. Les ORGFH sont issues de la loi de chasse de 2000 qui confère à cette activité une fonction accrue dans la gestion des habitats naturels en contrepartie des prélèvements de gibier. L'un des enjeux de ces Orientations consiste à identifier l'impact des activités humaines sur les milieux dans la perspective de définir des normes de gestion adaptées à l'ensemble de la faune. A travers cette approche, la chasse entre directement dans le champ des questions environnementales, ce qui a pour conséquence de modifier les relations entretenues avec ses partenaires traditionnels et son ancrage institutionnel. Cette « gestion écologique » qui relève d'une démarche transversale implique, en effet, d'associer l'ensemble des partenaires concernés (chasseurs, naturalistes, élus, agriculteurs, forestiers, etc.) et conduit à transformer les conditions de gestion de la faune sauvage pratiquées jusqu'alors.

En effet, depuis les années 1960, les chasseurs ont adopté un mode de gestion de la faune consistant à réguler le niveau des prélèvements à travers divers outils dont le plan de chasse, censé contribuer à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique. Cette organisation a fait des chasseurs les principaux gestionnaires de la faune, au moins dans les espaces voués à la production agricole et forestière, souvent désignés comme relevant de la « nature ordinaire » ; les espaces de « nature remarquable » ont vu, quant à eux, leur gestion concédée aux diverses institutions naturalistes. Cette répartition des responsabilités qui confère aux chasseurs la maîtrise de l'organisation de leur activité sur une grande partie du territoire, a été remise en cause par le modèle de gestion écologique porté par les ORGFH. Ce dernier implique, en effet, la fin du partage territorial opéré entre naturalistes et chasseurs et l'association d'autres partenaires au processus. D'où la réticence d'une partie du monde de la chasse et des naturalistes à se reconnaître dans cette approche et à s'impliquer dans l'élaboration des Orientations. Le mot d'ordre de boycott, inégalement suivi, lancé par France Nature Environnement (FNE) à l'adresse des ORGFH en constitue une illustration. Un représentant de FNE nous l'a justifié en ces termes : « Les ORGFH, 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 ». A l'inverse, un responsable de FRC nous a 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 réticences à passer d'un mode de gestion à l'autre se fondent en outre sur la nécessité de mutualiser les connaissances acquises par les acteurs de terrain. Une partie des chasseurs comme des naturalistes ne semblent pas y être prêts comme le souligne ce même responsable de FNE : « les ORGFH constituent un danger de pillage des données naturalistes par les autres partenaires ».

Les modifications introduites dans le cadre de la loi DTR, adoptée en 2005, confirment l'hypothèse de l'existence de ces deux modèles. En découplant les ORGFH des Schémas départementaux de gestion cynégétique, les sénateurs ont restitué aux chasseurs la maîtrise et le contrôle de leur activité. Pour autant, ceux-ci ne se désintéressent pas de la biodiversité ; on peut ainsi constater qu'en maints endroits, les chasseurs se sont appropriés une partie des approches portées par la « gestion écologique » et mettent en avant leurs compétences et leurs capacités d'expertises dans ce domaine.

Qu'en est-il alors de l'avenir des ORGFH ? Si, en l'état actuel, elles se limitent à n'être que des propositions dépourvues de fondements juridiques précis et au futur incertain, elles s'inscrivent néanmoins dans un ensemble de dispositions encouragées par l'action publique en faveur de la conservation de la biodiversité : éco-conditionnalité de la PAC, Natura 2000, stratégie nationale pour la biodiversité, etc. Préoccupation dont la légitimité ne cesse de croître et qui contribue à l'écologisation des pratiques au sein de l'espace rural.

Pierre Alphandéry et Agnès Fortier, sociologues, INRA (Mona), Ivry-sur-Seine

Le troisième atout majeur des ORGFH est d'avoir permis de mettre en lumière des expériences positives déjà engagées par les acteurs locaux, et d'encourager leur poursuite (voir l'article sur la Lorraine).

L'agriculture : première activité concernée par les ORGFH

Certes, la concertation a eu ses limites et des difficultés ont pu survenir localement pour atteindre un consensus ou impliquer certaines catégories d'acteurs (lire l'encadré 1).

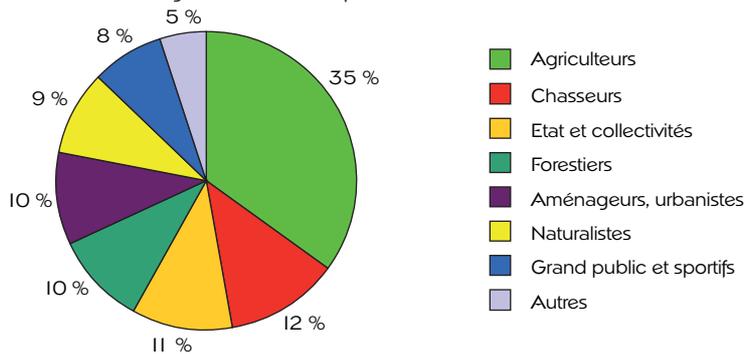
Dans les groupes de travail, chasseurs, forestiers et services de l'Etat ont été largement impliqués. La présence des naturalistes, souvent représentés par des bénévoles, était de ce fait, selon les régions, moins régulière. En ce qui concerne la

participation des représentants des collectivités territoriales et du monde agricole, elle a été quelquefois plus irrégulière, quoique toujours attentive. En effet, certains membres de la profession agricole craignaient que les ORGFH n'engendrent de nouvelles contraintes envi-

ronnementales pour leur exploitation ; ils ont bien perçu à quel point la mise en œuvre de nombreuses orientations serait conditionnée par l'évolution des pratiques agricoles (voir les articles traitant des ORGFH en régions Midi-Pyrénées, Centre, Limousin et Lorraine).

Figure 2 – Catégories d'acteurs concernés par la mise en œuvre des orientations, toutes régions métropolitaines confondues

(synthèse établie à partir de 583 orientations)



Une synthèse des 583 orientations définies dans les 22 documents ORGFH de métropole met en évidence que 202 d'entre elles (35 %) concernent effectivement directement les activités agricoles, dont 184 (32 % du total) l'agriculture en plaine (adaptation des pratiques agricoles, maintien des éléments fixes du paysage, préservation de la qualité des eaux...). Les autres grandes catégories d'acteurs concernés par la mise en œuvre des orientations sont les chasseurs (12 %), puis les forestiers (10 %), l'Etat et les collectivités (10 %), les aménageurs des milieux urbains et périurbains (10 %), les naturalistes (9 %), les sportifs et le grand public (8 %) – (figure 2).

Des préoccupations différentes selon les régions...

La méthode d'élaboration des ORGFH, qui repose sur la concertation et la recherche de consensus locaux, débouche sur une évidente diversité des documents. Ces spécificités régionales (relatives au degré de précision des orientations, aux thèmes abordés, à la



M.-C. Wencel/ONCFS

La préservation des habitats de la petite faune de plaine, protégée ou non, est au cœur des préoccupations des ORGFH.

hiérarchisation des priorités régionales... constituent l'intérêt même de la démarche et facilitent l'appropriation des orientations par les acteurs locaux qui ont contribué à leur rédaction.

Le fondement des orientations retenues est par ailleurs quelquefois plus conjoncturel et politique que technique (**témoignage n°3**), ce qui explique également les différences observées entre régions administratives, même lorsque celles-ci dépendent d'une même entité géographique.

Ainsi, à titre d'exemple, les discussions engagées lors de l'élaboration des ORGFH en région Midi-Pyrénées ont essentiellement concerné : l'impact de l'irrigation sur la diminution des zones humides et de la nappe phréatique, les dégâts dus au grand gibier et les inconvénients pour la faune de l'engrillagement des parcelles pastorales en montagne.

En Languedoc-Roussillon, les discussions ont plus particulièrement mis en lumière certains thèmes comme les problèmes liés à l'abondance du Sanglier ou localement du Grand cormoran, la maîtrise de l'activité touristique et de la pression urbaine sur le littoral, la gestion forestière durable en zone de montagne, la mise en place du réseau Natura 2000, l'évolution des pratiques viticoles par rapport à la réglementation européenne et la coordination régionale des actions environnementales.

En Aquitaine, la dernière réunion du comité de pilotage a été l'occasion de longues discussions sur l'équilibre sylvo-cynégétique d'une part, et l'impact du

Témoignage n° 4 – Marc-Antoine de SEZE,

Administrateur du CRPF du Limousin, Président de P.E.F.C. Limousin



« En Limousin, les représentants des propriétaires forestiers privés (Syndicats, Union Régionale de la Forêt privée, Centre Régional de la Propriété Forestière), ont été associés aux réflexions qui ont permis de définir les Orientations Régionales de Gestion et de Conservation de la Faune Sauvage et de ses Habitats. Cette consultation préalable a favorisé les échanges entre les différents acteurs du monde rural (forestiers, agriculteurs, chasseurs, naturalistes...).

Les débats passionnés ont permis à chacun de s'exprimer. Les forestiers ont sensibilisé les chasseurs aux dégâts occasionnés par les grands cervidés (cerfs, chevreuils) à la forêt, à sa régénération, à sa biodiversité.

L'objectif poursuivi lors de la rédaction des ORGFH n'était pas de résoudre tous les problèmes liés à l'impact des cervidés sur la flore forestière. Cependant le travail en concertation a permis de retenir la recherche de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique comme l'un des enjeux majeurs de ces ORGFH. Certaines orientations fixées devraient y contribuer.

Ainsi il a été proposé, entre autres :

- de mieux suivre les tendances d'évolution des populations de cervidés : Il est important de pouvoir valoriser les données obtenues dans le cadre des plans de chasse et de compléter ces résultats par des observations de type bio-indicateurs. Une meilleure connaissance de l'évolution des populations et de leur impact sur le milieu permettra de mieux apprécier les besoins en prélèvements. En effet, il est plus pertinent de pouvoir agir en amont que de réagir après constatation de dégâts irréversibles.
- De développer des techniques sylvicoles permettant de limiter les dégâts : Il ne s'agit pas de protéger les massifs forestiers (engrillagement, etc) au risque de déplacer les populations d'animaux sur les territoires non protégés, et d'y augmenter les dégâts. Il s'agit de limiter l'attractivité des plantations (techniques de dédagement, choix des essences, etc).

Ce dossier a été traité sous l'éclairage de la Loi sur les territoires ruraux dont les conclusions, de notre point de vue, ne sont pas totalement satisfaisantes (définition de l'équilibre sylvo-cynégétique, etc). Nous attendons donc que les ORGFH soient relayées auprès des Fédérations Départementales des Chasseurs lors de la mise en place des Schémas Départementaux de Gestion Cynégétique. »





La gestion des populations de grand gibier et les questions relatives à l'équilibre sylvo-cynégétique occupent une place importante dans les ORGFH.

piégeage sur certaines espèces menacées (Vison d'Europe) d'autre part.

En Franche-Comté, les débats ont essentiellement porté sur la gestion des grands prédateurs (Lynx ; anticipation de l'arrivée du Loup), l'équilibre sylvo-cynégétique, la création des étangs en tête de bassin versant et les inconvénients inhérents pour le milieu, la crainte des propriétaires forestiers vis-à-vis de leur responsabilité juridique en cas d'accidents dus au maintien de vieux arbres en forêt, et la lutte contre les pullulations de campagnols terrestres.

Enfin, à La Réunion, c'est le problème des invasions biologiques qui a été le plus débattu, notamment les leviers réglementaires nécessaires pour interdire l'entrée sur l'île d'espèces allochtones potentiellement envahissantes.

...et des thèmes récurrents

Toutefois, au delà des spécificités, de grandes tendances se dégagent d'une région à l'autre quant aux thèmes abordés. Certaines constantes et points forts ont pu être identifiés lors d'une synthèse effectuée par la DAT de l'ONCFS au cours de l'année 2005, à partir de 21 documents ORGFH de métropole validés

par les comités de pilotage régionaux (18 régions) ou en cours de finalisation (Bretagne, Corse et Nord-Pas-de-Calais). L'avancement moindre des ORGFH d'Île-de-France n'a pas permis leur intégration à cette synthèse.

Les 3936 pistes d'action déclinées dans les 21 documents ORGFH ont été analysées et réparties par thème. Les pistes d'action ont été retenues et non les orientations elles-mêmes, en raison d'une trop grande hétérogénéité constatée du

Témoignage n° 5 - Michel LEBLAY, Président de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles d'Auvergne, représentant la profession auprès des instances régionales chasse et environnement



« C'est avec beaucoup d'appréhension que je me suis présenté aux premières réunions du groupe de travail « ORGFH » pour représenter les paysans auvergnats. J'avais eu l'occasion de rencontrer le monde de la chasse et celui de l'écologie au Comité départemental de la chasse et de la faune sauvage, et c'était souvent sous le signe de l'affrontement.

Dans le cadre des ORGFH, nous avons avancé à notre rythme, et chacun a pris le temps d'exposer ses arguments. Le compromis a été recherché sans obliger quiconque à se renier. Ceci a permis des échanges fructueux et détendus.

Une réunion décentralisée du groupe de travail sur ma commune en Haute-Loire y a en partie contribué. Dans ces orientations, l'agriculture est, dans son ensemble, respectée. Chacun s'accorde à reconnaître la primauté du paysan et du forestier pour le maintien des espèces et de leur habitat même si, ici ou là, on nous reproche certaines pratiques.

En Auvergne, la faune sauvage ne régresse pas, même si quelques espèces inquiètent les naturalistes. Le véritable défi est le maintien de l'ouverture des paysages à long terme dans les zones fragiles. Les politiques agricoles successives risquent d'avoir raison de notre volonté de maintenir l'agriculture sur tout le territoire, or ces territoires fragiles sont très intéressants par leur spécificité et leur biodiversité.

Il y a bien sûr eu quelques désaccords durant les groupes de travail. Ainsi nous ne voyons pas d'un même œil que les chasseurs la croissance des troupeaux de cervidés et de « sanglochons ». Or, si la chasse est un loisir, l'agriculture est notre gagne-pain. Il faut donc faire la part des choses et respecter notre travail. D'autre part, avec les écologistes, nous n'avons pas la même vision des loups. Nous nous opposons à toute idée de retour de la « bête ». Il serait regrettable que cette question mette à mal les relations entre écologistes et paysans alors que nous avons tout intérêt à ce qu'elles s'améliorent. »

degré de précision des intitulés entre les régions.

Ainsi, en métropole, les thèmes les plus souvent abordés au niveau des pistes d'action concernent **la préservation des habitats (47 %)**, notamment :

- la préservation des habitats de la petite faune en plaine : adaptation de certaines pratiques culturales, maintien des éléments fixes du paysage... (27 %) – (voir les articles traitant des ORGFH en Lorraine, Centre, Limousin, Poitou-Charentes) ;
- la restauration, la préservation et l'entretien des zones humides, bassins versants et cours d'eau (24 %) – (voir l'article sur la Franche-Comté) ;
- l'adaptation et l'amélioration des pratiques forestières (12 %) – (voir l'article sur l'Auvergne) ;
- la diminution de la fragmentation du territoire et des collisions routières (9 %) – (voir l'article sur les collisions routières dans l'ouest de la France) ;
- l'aménagement des milieux urbains, périurbains et artificialisés (8 %) – (voir ce thème dans l'article sur le Languedoc-Roussillon) ;
- la préservation des milieux marins, littoraux et arrière-littoraux (7 %) – (voir l'article sur les ORGFH de PACA).

Concernant **la gestion et la conservation des espèces (33 %)** et en complément de l'approche par grand type d'habitat, les pistes d'action concernent essentiellement :

- les espèces menacées à forte valeur patrimoniale (27 %) – (voir l'article sur les espèces endémiques de Corse) ;
- le grand gibier (21 %) et notamment le Sanglier – (voir l'article sur la gestion du Cerf en Auvergne) ;
- les espèces dites « à perception différenciée » : déprédatrices ou causant des nuisances, qu'elles soient classées nuisibles, chassables ou protégées (14 %) ;
- les espèces invasives (10 %) – (thème traité dans l'article sur l'Aquitaine).

En ce qui concerne les pistes d'action relatives à **l'amélioration et la diffusion des connaissances (15 %)**, elles traitent essentiellement de :

- l'organisation, la mise en réseau, le partage, la valorisation et la diffusion de l'information (23 %) ;
- l'amélioration des connaissances (22 %) ;
- la formation et la sensibilisation des acteurs locaux (18 %) ;
- la recherche appliquée, l'expérimentation et la vulgarisation des pratiques favorables à la faune (14 %) ;

Témoignage n° 6 – Michelle RICHOUX,

Directrice du Centre ornithologique de la région Rhône-Alpes (CORA)



« L'implication des associations de protection de la nature dans la gestion de la faune sauvage est une demande récurrente depuis de longues années de la part de celles-ci. Habitues à faire du terrain, accumulant des données, bons connaisseurs de l'écologie des espèces, les naturalistes souhaitaient pouvoir transcrire leurs connaissances en matière de gestion. Les Conseils départementaux de la Chasse et de la faune sauvage, sous la responsabilité des Préfets, offrent fort peu cette opportunité et ont montré très rapidement leurs limites.

L'application des textes de la nouvelle Loi Chasse et en particulier le travail nécessaire à l'élaboration des ORGFH, ont permis cette ouverture. Certes, au départ, la réflexion n'a pas été facile à mettre en place. Il s'agissait d'une démarche nouvelle où l'on s'aventurerait sans expérience, sans recul, sans savoir-faire.

La phase de réflexion pour organiser ces orientations a donc été relativement longue. Sur les objectifs, peu ou prou de différences avec le monde de la chasse : une faune riche, variée, abondante, des milieux sauvegardés ; nous avions la même ambition. Mais la concertation a parfois été difficile à tenir dès que l'on touchait à l'aspect économique des activités humaines sur la nature. Le forestier, l'agriculteur ou le pisciculteur, dont il a fallu prendre en compte le discours, n'ont pas la même approche et nous avons dû, sur des sujets comme le Loup, le Lynx ou le Cormoran, nous replier sur une prudente évacuation du problème au niveau national. Manque de courage ? pas forcément, mais chacun a ses extrémismes et les idées simples en la matière sont dangereuses ! Le dialogue a donc existé sur quasiment l'ensemble des sujets évoqués, que ce soit le bilan de la situation des oiseaux prairiaux ou migrateurs, ou les mesures à prendre en compte pour le maintien ou la reconstitution des haies, par exemple.

Cependant, nous avons regretté que la concertation engagée entre naturalistes et chasseurs dans le cadre des ORGFH n'ait pas pu se poursuivre dans la totalité des départements lors de l'élaboration des schémas départementaux de gestion cynégétique (SDGC). Le vrai dialogue établi dans le cadre des ORGFH aurait pu continuer un peu plus à la base. Certaines fédérations de chasse et associations naturalistes locales rhône-alpines travaillent de pair sur les schémas départementaux et nous avons des échos positifs, même si les avis divergent parfois : les moratoires sur les perdrix ou le Tétraz-lyre ne sont pas encore acceptés par tous.

Pour répondre à l'avenir, à 5 ou 10 ans, sur l'application et le suivi des ORGFH, le CORA a mis en place un observatoire régional de la faune sauvage sur une dizaine d'espèces qui nous ont paru prioritaires. On pourra ainsi suivre l'évolution de celles-ci, estimer, d'ailleurs plus en qualité qu'en quantité sans doute, l'impact de certaines mesures préconisées dans les ORGFH. Il faut cependant avoir à l'esprit que les profondes modifications de ces 40 dernières années (agriculture, urbanisme...) ont eu un impact considérable sur la biodiversité, et que le maintien et l'enrichissement de celle-ci ne dépendent pas que des naturalistes et des chasseurs. »

- l'information et la sensibilisation du grand public et des sportifs (14 %).
- Enfin, certaines **pistes d'action à caractère plus général (5 %)** abordent :
- le développement des politiques incitatives (ex. : mesures agri-environnementales, incitations fiscales...) et leur inscription dans la durée (24 %) – (voir l'article sur les ORGFH d'Alsace) ;
 - la cohérence des politiques publiques (23 %) – (voir l'article sur la politique de l'eau en Haute-Normandie) ;
 - l'amélioration de la concertation en matière de gestion des espèces et des habitats (21 %) ;
 - la définition d'échelles pertinentes de gestion (19 %) ;
 - les aspects réglementaires (renforcement/optimalisation des contrôles, prévention...) (13 %) – (voir l'article sur les ORGFH d'Alsace).
- Les Départements d'outre-mer (voir l'article qui leur est consacré), quant à eux, ont accordé une priorité à :
- la préservation des formations naturelles les plus soumises à la pression anthropique ;
 - la lutte contre les espèces exogènes et envahissantes (fragilité du milieu insulaire) ;
 - le respect de la réglementation (tous les D.O.M.) et la mise en place d'une réglementation sur la chasse (Guyane) ; l'amélioration des connaissances sur la faune sauvage ;
 - la sensibilisation du public.
- Sauf exceptions, certains thèmes ont à l'inverse été très peu développés : c'est le cas par exemple du suivi sanitaire de la faune sauvage (traité dans l'article sur les ORGFH des Pays de Loire), qui a souvent été considéré comme relevant plutôt du niveau national (le contexte actuel de la grippe aviaire aurait peut-être influencé les débats différemment). C'est également le cas de la gestion des populations de petit gibier sédentaire et de passage – exception faite de la

Témoignage n° 7 – Jean-Claude AUBINEAU, Conseiller Général de Beauvoir-sur-Niort, Président de la commission « agriculture et environnement » du Conseil Général des Deux-Sèvres



« Les plaines de champs ouverts des Deux-Sèvres sont à vocation essentiellement céréalières. Symbole parfois décrié de l'activité agricole, elles représentent souvent pour beaucoup d'entre nous, une nature ordinaire.

Pourtant, l'important travail de recherche mené par le Centre d'études biologiques de Chizé et l'ONCFS notamment ont mis en avant que ces paysages *a priori* banals des Deux-Sèvres représentent un enjeu essentiel pour la sauvegarde d'une espèce menacée d'extinction à l'échelle mondiale : l'Outarde canepetière.

L'enjeu dans cette nature agricole ordinaire est de reconstituer une mosaïque d'habitats : prairies, jachères fauche tardive, luzernières... favorables à la conservation de l'Outarde canepetière et de l'avifaune de plaine en général.

Cette problématique engendre souvent pour chaque acteur concerné, scientifique, collectivités, associations,... un mode opératoire nouveau qui associe préservation de la biodiversité, prise en compte de l'économie et des attentes de la société.

Références pour une gestion concertée des espaces naturels, les ORGFH ont révélé l'importance de la nature ordinaire et confirmé tout l'intérêt de la démarche entreprise. La convention relative à la préservation de l'avifaune de plaine signée le 28 octobre 2005 entre les partenaires est l'expression de cette démarche voulue par la collectivité départementale. »

Bécasse des bois qui a suscité un certain engouement, notamment dans l'ouest de la France (voir l'article sur la Bretagne) – ou celle des populations d'oiseaux d'eau, les représentants cynégétiques n'ayant généralement pas souhaité approfondir ces questions au niveau régional. C'est enfin le cas des programmes liés à la prévention ainsi qu'à la gestion des risques majeurs d'origine météorologique ou humaine (incendies, marées noires...).

Conclusions et perspectives

L'élaboration des ORGFH dans les 22 régions de métropole et les 4 départements d'outre-mer a mobilisé, pendant un peu plus de 2 ans, un nombre considérable d'acteurs aux origines diverses. Les clés de la réussite de ces ORGFH résident dans la concertation menée, la qualité des documents produits et la future mise en œuvre de ces orientations. Selon les régions, ces objectifs ont été plus ou moins atteints. Mais les contributions ont toujours été nombreuses et riches d'enseignements. Elles ont permis de définir des priorités, de souligner des difficultés, de cibler quelques lacunes et besoins.

Cinq grandes priorités se dégagent de l'ensemble des débats régionaux en métropole :

- la nécessaire préservation/restauration des habitats de la faune sauvage, en particulier en plaine, dans les zones bocagères et dans les zones humides ;
- la nécessité de lutter contre la fragmentation du territoire et l'urbanisation non maîtrisée, notamment sur le littoral ;
- l'importance de poursuivre les efforts engagés en faveur des espaces et des espèces à forte valeur patrimoniale ;

- la nécessité de gérer les populations de grand gibier, en particulier de Sanglier, en fonction des capacités d'accueil du milieu et des activités humaines ;

- la nécessaire mise en cohérence des politiques publiques ayant un impact sur l'état de conservation de la faune sauvage et de ses habitats.

Dans les départements d'outre-mer, la préservation des formations naturelles les plus soumises à la pression anthropique, ainsi que la lutte contre les espèces invasives en milieu insulaire, sont apparues prioritaires.

Ces priorités doivent pouvoir être prises en compte dans le cadre des politiques publiques concernées, ainsi que dans la définition des programmes de recherche et de développement.

Par ailleurs, un certain nombre de problématiques ont été identifiées par les partenaires, relevant davantage de stratégies nationales (ex : validation de protocoles de suivi des espèces ou des dégâts) ou d'adaptation des textes réglementaires (politique agricole, schémas d'aménagements et d'urbanisme, statut juridique de certaines espèces...) que d'une résolution régionale.

Notons enfin que, dans la plupart des régions et D.O.M., la nécessité d'une meilleure cohérence des politiques publiques en lien avec l'aménagement du territoire et la gestion de la faune, ainsi qu'une inscription dans la durée des politiques environnementales, ont également été soulignées.

Il appartient désormais aux partenaires régionaux de mettre en œuvre les ORGFH, mais également au législateur à l'origine de la démarche, et aux pouvoirs publics concernés par ces orientations, de prendre en considération les attentes exprimées au travers de celles-ci.

Remerciements

L'auteur remercie tout particulièrement :

- pour leur relecture attentive et leurs conseils : Richard Rouxel, Christian Ferté, Paul Havet, Sandrine Vasseur, Christian Lundi et Jean-Luc Grandadam (ONCFS) ;
- pour l'analyse des données utiles à cette synthèse : Philippe Aubry et Philippe Landry (ONCFS) ;
- pour le suivi scientifique et technique des ORGFH : Michel Vallance, Pierre Migot, les Chefs de CNERA et leurs équipes (ONCFS) ;
- pour le suivi juridique des ORGFH : Annie Charlez et Philippe Landelle (Mission Conseil Juridique de l'ONCFS) ;
- pour leurs contributions et pour la transmission des données utiles à cette synthèse : les membres du réseau national « ORGFH », en poste dans les délégations régionales de l'ONCFS ainsi que dans les DIREN, en particulier Denis Clément (DIREN Limousin – collègue des DIREN) ;
- pour leurs témoignages : Michel Leblay (FRSEA Auvergne), Daniel Kittler (FRC Franche-Comté), André Berne (DIREN Champagne-Ardenne), Marc-Antoine de Sèze (CRPF Limousin), Bernard Boisauvert (ONCFS), Mireille Richoux (CORA), Jean-Claude Aubineau (Conseil général des Deux-Sèvres), Agnès Fortier et Pierre Alphandéry (INRA).

Pour en savoir plus :

Les ORGFH peuvent être consultées sur les sites des DIREN, ainsi que sur le site Internet de l'ONCFS :

<http://www.oncfs.gouv.fr> (rubrique : « Le point sur la faune »). ■