

LES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DE GESTION CYNEGETIQUE AU PRISME DU
TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

ARNAUDUC Jean-Pierre
Fédération Nationale des Chasseurs
13 rue Général Leclerc
92136 ISSY-LES-MOULINEAUX cedex



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

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

RESUME

Dans le cadre du thème de ce colloque, « Chasse, territoires et développement durable », nous avons choisi une perspective plus « politique » que technique, en nous attachant à regarder comment les politiques des responsables cynégétiques s'y inscrivaient.

Le tout nouvel instrument du SDGC nous a paru être un outil approprié pour faire cette analyse car traduisant en théorie la politique cynégétique dans les départements.

Nous avons pu constater ainsi que la « territorialisation » de la politique cynégétique départementale, tant au sens spatial qu'humain, était en marche et en voie d'accomplissement. Peut-être regrettera-t-on à l'avenir que cette territorialisation peine à s'articuler avec les autres politiques de développement durable des territoires si ces dernières s'inscrivent durablement dans le cadre géographique des Pays « politiques » au sens des Lois Voynet-Pasqua.

Il est également satisfaisant de voir que les SDGC touchent à différentes dimensions du Développement Durable (adaptées au cas du secteur chasse départemental : développement durable de la chasse dans un département), et que certains des principes directeurs du développement durable peuvent être entrevus, mais il reste difficile à identifier si cela relève d'une réelle volonté explicite de la part des FDC et leurs responsables. En effet, même si la FDC souhaite construire son SDGC par rapport au concept de Développement Durable, elle peut être amenée à ne pas l'explicitier et le présenter sous ce cadre dans la mesure où elle choisit comme cible principale de son SDGC les chasseurs de base et donc de leur rendre lisible et appropriable le document, ce qui suppose une présentation plus conforme à leur propre grille de lecture et sensibilité. Toujours est-il qu'un 1^{er} pas est fait mais qu'un approfondissement est certainement nécessaire.

Les Schémas Départementaux de Gestion Cynégétique (SDGC) ont été initiés par la Loi Chasse de 2000, sur une proposition de la Fédération Nationale des Chasseurs (FNC). Le législateur en 2000, puis 2003 et 2005, en a précisé les contours. Ce faisant, ils les a semble-t-il cantonnés à un outil de gestion cynégétique au sens strict quand la vision de la FNC était plus large. Ainsi la FNC, comme beaucoup de FDC, voyaient dans les SDGC un document de planification de la politique cynégétique dans le département ainsi que d'intégration de la chasse dans des politiques plus globales de développement durable : le SDGC outil de la « chasse durable » ?

A la date de préparation de ce texte, plus d'une trentaine de FDC ont réalisé leur SDGC, approuvé par le Préfet. La FNC a souhaité lancé une étude comparative des SDGC de « 1^{ère} génération », dont un des objectifs est de confronter la « théorie » des SDGC à la réalité « terrain » et de voir quelle dimension a été effectivement donnée par les FDC à leurs propres SDGC, entre simple document technique de gestion cynégétique et document de développement durable. Les FDC s'en sont-elles finalement tenues à la lettre de la Loi ou, plus ambitieuses, l'ont-elles dépassée ?

L'étude globale de la FNC est actuellement en cours mais à l'occasion du colloque SFER des premiers éléments de résultats peuvent être présentés sur ce thème particulier.

33 SDGC ont été analysés sur des questionnements comme :

- Quelle approche géographique dans les SDGC : départementale ? infra-départementale ? locale ? existe-t-il une « territorialisation » des SDGC ?
- Le périmètre des sujets traités dans les SDGC se limite-t-il à celui fixé par la Loi ou le déborde-t-il ? si oui, en quoi ?
- Les orientations et actions des SDGC sont-elles de nature purement technique (gestion de la faune, organisation de la pratique de chasse...) ou abordent-elles d'autres thématiques socio-culturelles et/ou économiques ? En somme, seul le « pilier environnemental » de la chasse est-il abordé ou les autres « piliers », socio-culturels, économiques le sont-ils également et en quelle proportion ?
- Au-delà de cette analyse des piliers « classiques » du développement durable, peut-on identifier dans les SDGC certains des principes sous-tendant une démarche de développement durable (principes de participation, de subsidiarité, d'équité etc..) ?

L'échantillon des 33 SDGC reflète simplement les 33 premiers SDGC approuvés, du moins ceux dont la FNC a eu connaissance. Ils se répartissent sur l'ensemble du Pays.

1° APPROCHE GEOGRAPHIQUE ET TERRITORIALE DES SDGC :

La FNC, dans son guide pratique d'élaboration des SDGC, recommandait un niveau géographique intermédiaire et unique entre le département et les « territoires » habituels de la gestion cynégétique au quotidien et en pratique, communal ou intercommunal (Groupements de gestion, Unités de gestion...).

Le SDGC étant vu principalement comme un instrument d'orientation et de développement; il se positionne bien sûr en amont de l'action. Dans l'idéal, une telle fonction d'orientation et de développement doit s'exercer ni trop près du terrain pour garder une cohérence globale, ni trop loin du terrain pour gagner en pertinence. Bien que ce niveau géographique puisse être le département, la FNC avait donc proposé dans son Guide que le SDGC progresse, à terme, vers un échelon géographique à priori mieux adapté, appelé par exemple « Pays cynégétique » (ou « Pays de chasse »).

Le département serait ainsi découpé en quelques grandes unités géographiques (les « Pays cynégétiques »), à l'échelle desquelles seraient définies ou déclinées les grandes orientations du SDGC.

Ainsi les orientations du SDGC pouvaient s'élaborer d'une part à une échelle globale départementale pour ce qui relève de domaines et problématiques d'envergure départementale et/ou de « responsabilité » propre de la FDC (ex : connaissance des populations, sécurité, formation...); et d'autre part à une échelle territoriale (les « Pays cynégétiques ») où les problématiques sont spécifiques à chaque territoire et résultent du contexte propre « espèces / territoires / hommes ».

Par exemple, si la FDC n'a pas pour politique le développement du plan de chasse lièvre sur l'ensemble du département, cette option plan de chasse peut être examinée pour certains "pays cynégétiques", selon la volonté de la FDC et/ou des chasseurs des différents « pays ».

Enfin, autre dimension de la « territorialisation », le tracé de ces « pays cynégétiques » doit tenir compte d'un certain nombre de choix stratégiques de la FDC, notamment entre un tracé basé uniquement sur des critères biogéographiques et cynégétiques ou un tracé adapté à des découpages plus « politiques » (ex : « Pays » des Lois Pasqua-Voinet).

Qu'ont donc fait les FDC ?

Sur notre échantillon, la moitié des FDC ont adopté ce nouveau concept de « Pays cynégétiques ». C'est un résultat prometteur. Elles ont adopté l'appellation « Pays cynégétique » dans la plupart des cas. Selon le département et la stratégie de découpage adoptée par la FDC, le nombre des « pays cynégétiques » s'échelonne de 4 à 20.

Parmi ces FDC, la majorité a retenu un découpage fondé sur des critères techniques, c'est-à-dire biogéographiques et/ou cynégétiques, au détriment de critères plus politiques ou administratifs (en calquant par exemple les Pays cynégétiques sur les Pays administratifs issus des lois Voinet-Pasqua).

Quand ce cadre a été défini comment a-t-il été « mis en musique »?

Trois cas de figure se présentent :

1°- Les pays sont posés sur le papier, mais le SDGC de 1^{ère} génération n'a pas été élaboré ou décliné à l'échelle des pays (sauf 03 pour qq Pays). Le SDGC, avec ses orientations et actions, est alors présenté globalement pour le département.

Néanmoins, la plupart de ces SDGC prévoient dans un deuxième temps une déclinaison du schéma par « pays » lors du renouvellement du SDGC, certains ayant même déjà mis en

place ou structuré l'organisation humaine pour cela (jusqu'à la forme associative ad'hoc). Ce 1er cas est le plus général

2°- Le projet n'est pas présenté par Pays (il est synthétisé départementalement) mais les consultations des chasseurs et des autres acteurs ont été menées Pays par Pays (31, 12...). Ce cas, sans être majoritaire, n'est pas anecdotique.

3°- La « territorialisation » du SDGC sera progressivement effectuée au cours des 6 années du SDGC avant son renouvellement, c'est-à-dire que le SDGC actuel se réduit à quelques grandes thématiques départementales peu nombreuses, tout le reste devant être élaboré progressivement par les acteurs des « pays », acteurs organisés et structurés par le SDGC (comité, association, conseil...). Ce cas est cependant relativement rare (49...)

Cependant, une véritable approche territoriale ne doit pas être seulement spatiale, elle doit être aussi humaine, le territoire c'est le territoire des hommes qui le peuplent. A cet égard, il convient de noter dans les SDGC analysés l'association systématique, au côté des chasseurs, des autres acteurs concernés.

Il est malheureusement difficile de juger à quel degré et à quel stade de l'élaboration du Schéma s'est opérée l'association de ces autres acteurs, le contenu des SDGC n'ayant pas été le plus souvent détaillé quant à ces aspects méthodologiques.

Certes les textes juridiques relatifs au SDGC requièrent l'association des agriculteurs, propriétaires, forestiers et autres usagers dans l'élaboration du SDGC, mais en pratique ce cercle de concertation « imposé » a quasi généralement été agrandi, notamment aux collectivités territoriales.

Cette approche humaine est valable à l'échelle départementale bien sûr, mais aussi à l'échelle des « pays » quand ils ont été mis en place, comme vu précédemment : la territorialisation des SDGC est (ou sera) aussi multipartenariale.

Ainsi, quand des structures sont mises en place à l'échelle du « pays » par le SDGC (Comité, Association...), elles sont multipartenariales. Cependant, si agriculteurs et forestiers en font quasi-systématiquement partie, pour d'autres acteurs comme les propriétaires ou les autres usagers cela est plus variable, sans que l'on puisse expliquer cela par un manque de volonté des chasseurs ou par une absence de structures locales représentatives.

Bref, le principe de participation et de subsidiarité, inhérents à une démarche de Développement Durable, apparaît plutôt respecté que le contraire dans les SDGC.

Cela nous amène à notre deuxième considération

2°- LES SDGC ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE :

Les textes juridiques cantonnent à priori le SDGC dans le domaine strictement technique de la gestion et la pratique cynégétique sur le terrain (Art L425-2 du Code de l'Environnement).

La vision de la FNC à l'origine du concept de SDGC était plus globale, embrassant le « secteur d'activité » chasse dans son ensemble et en le situant dans la perspective du

Développement Durable. Elle engageait donc les FDC dans ce sens pour l'élaboration de leur propre SDGC.

Cela dit situer la chasse dans le cadre du concept de Développement Durable est un exercice nouveau et donc sans références. A cet effet, dans son Guide pratique, la FNC proposait une première « fenêtre » d'entrée dans le concept, adaptée au cas de la chasse et du SDGC, mais sans décliner au-delà :

(extrait du Guide pratique d'élaboration des SDGC, FNC) :

Chasse et Développement Durable

Les trois grandes dimensions de la chasse :

☞ *La faune et les habitats (gestion cynégétique, gestion des espèces et de leurs habitats, éventuellement élargie à des espèces non chassables et des milieux patrimoniaux) : **dimension environnementale.***

☞ *Les chasseurs et la chasse (services aux adhérents, satisfaction du chasseur, formation et information, sécurité à la chasse, jeunes chasseurs, femmes chasseurs, promotion et développement de la chasse et des modes de chasse, chiens, socio-économie de la chasse ; en gros, c'est l'approche « loisir et culture ») : **dimension socio-(économique).***

☞ *La société (ouverture à la société : sécurité des non-chasseurs, multi-usage de l'espace, communication grand public, vie associative et animation locale, scolaires, éthique de la chasse, actions humanitaires, etc.) : **dimension sociétale.***

*La convergence de ces 3 domaines conduisant à ce qui pourrait être défini comme une « chasse durable » : **durabilité de la ressource** (faune, habitat), **durabilité** (ou pérennité) **de la pratique**, **durabilité** (ou « acceptabilité ») **sociale.***

A partir de là, l'analyse des SDGC de notre échantillon à travers le prisme du Développement Durable montre que :

- La quasi-totalité des SDGC couvrent un périmètre correspondant à ces 3 grandes dimensions, donc au-delà du périmètre minimal posé par les textes juridiques, même si la dimension « environnementale » est le plus souvent plus conséquente que les deux autres. Donc, les orientations et actions des SDGC illustrent bien la triple finalité de bien gérer la faune et ses habitats, de se préoccuper de l'avenir de la pratique de la chasse et enfin de s'insérer davantage dans la Société.
- Toutefois, dans le registre de l' « explicite », peu nombreux sont les SDGC structurés et rédigés *explicitement* en référence au Développement Durable et ses dimensions. Si la plupart évoquent le Développement Durable, ou la Chasse Durable, au détour de textes introductifs (préface, introduction, mot du Président...), seuls quelques-uns (3 voire 4) vont au-delà et essaient d'explicitier et de développer le concept dans le cadre du SDGC.

- De la même manière, pour ce qui est des principes de démarche associés classiquement au Développement Durable (subsidiarité, équité, participation, ...), les SDGC n'y font pas explicitement référence (sauf quelques exceptions : notamment 12), alors que certains de ces principes apparaissent implicitement mis en application comme nous l'avons vu ci-dessus (subsidiarité, participation). D'autres, comme celui de l'évaluation appropriée, sont appliqués également, mais de façon plus « timide » : indices simples de mesure de mise en œuvre et réalisation des actions dans les 2/3 des SDGC, rapports annuels ou pluriannuels de mise en œuvre du SDGC dans la quasi-totalité des cas...Le principe de la solidarité entre chasseurs, vu à travers le partage équitable des ressources (gibier, territoires de chasse...), apparaît également au détour de quelques SDGC, dans de rares cas exprimé explicitement (33 par ex.) : prélèvement maximum autorisé par chasseur (PMA), accueil de chasseurs sans territoires, facilitations financières pour les jeunes chasseurs etc...

Enfin, d'autres principes, s'ils ne sont pas explicités comme tels dans les SDGC, peuvent être vus comme déjà « intégrés », au moins partiellement, dans l'organisation ou la politique habituelle de la chasse dans notre pays : la politique historique de chasse populaire en France, notamment à travers le régime des ACCA, peut apparaître comme un aspect du principe d'équité ; les redevances et les cotisations aux FDC, largement réinvesties dans la gestion de la faune sauvage et ses habitats, peuvent illustrer le principe de l'utilisateur-payeur ; la surveillance des populations de gibier et de certains risques (veille sanitaire de la faune entre autres), généralisée depuis longtemps sur le terrain, est une des applications du principe de prévention.

Mis à part quelques rares cas, il est donc difficile d'évaluer ce qui relève d'une réelle volonté de construire son SDGC en référence au développement durable (ou à la chasse durable) ou d'une « correspondance fortuite ».

Au-delà de cette analyse plutôt sur la forme et sur la démarche de Développement Durable, il ne s'agit pas ici de faire une analyse sur le fond, à savoir de juger de la qualité intrinsèque des orientations et actions du SDGC au regard du développement durable ainsi que de les quantifier. En effet, il manque encore pour cela un cadre de référence de « développement durable de la chasse » validé et plus élaboré que celui proposé ci-dessus par la FNC, comprenant notamment des objectifs ou lignes directrices ainsi que des indicateurs. En particulier, le cadre de référence de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) ou celui de la Charte européenne de chasse durable par le Conseil de l'Europe pourraient être pris pour base et leurs différents principes, finalités, domaines d'action et lignes directrices « déclinés » au cas de la chasse française dans un document national de type Agenda 21 de la chasse française. Par la suite, l'analyse des SDGC au regard du développement durable de la chasse pourrait être davantage approfondie et affinée.

3°- CONCLUSIONS :

Dans le cadre du thème de ce colloque, « Chasse, territoires et développement durable », nous avons choisi une perspective plus « politique » que technique, en nous attachant à regarder comment les politiques des responsables cynégétiques s'y inscrivaient.

Le tout nouvel instrument du SDGC nous a paru être un outil approprié pour faire cette analyse car traduisant en théorie la politique cynégétique dans les départements.

Nous avons pu constater ainsi que la « territorialisation » de la politique cynégétique départementale, tant au sens spatial qu'humain, était en marche et en voie d'accomplissement. Peut-être regrettera-t-on à l'avenir que cette territorialisation peine à s'articuler avec les autres politiques de développement durable des territoires si ces dernières s'inscrivent durablement dans le cadre géographique des Pays « politiques » au sens des Lois Voynet-Pasqua.

Il est également satisfaisant de voir que les SDGC touchent à différentes dimensions du Développement Durable (adaptées au cas du secteur chasse départemental : développement durable de la chasse dans un département), et que certains des principes directeurs du développement durable peuvent être entrevus, mais il reste difficile à identifier si cela relève d'une réelle volonté explicite de la part des FDC et leurs responsables. En effet, même si la FDC souhaite construire son SDGC par rapport au concept de Développement Durable, elle peut être amenée à ne pas l'explicitier et le présenter sous ce cadre dans la mesure où elle choisit comme cible principale les chasseurs de base et donc de leur rendre lisible et appropriable le document, ce qui suppose une présentation plus conforme à leur propre grille de lecture et sensibilité. Toujours est-il qu'un 1^{er} pas est fait mais qu'un approfondissement est certainement nécessaire.

JP ARNAUDUC
Coordinateur Technique national
FNC