



**Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture
et de la Pêche**

**Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer**
*en charge des Technologies vertes et des
Négociations sur le climat*

Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces ruraux

Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable

Rapport n° 10128

Rapport n° 007311-01

STATUTS DES FEDERATIONS DE CHASSEURS

Composition et fonctionnement des instances dirigeantes

juillet 2010

**MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° 10128

Rapport n° 007311-01

STATUTS DES FEDERATIONS DE CHASSEURS

Composition et fonctionnement des instances dirigeantes

établi par

Chantal MERCHADOU,
Gilbert SIMON,

inspecteurs généraux de l'administration du développement durable

et

Emmanuelle BOUR-POITRINAL,
ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Juillet 2010

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
1. Le contexte.....	6
1.1. Un cadrage resserré.....	6
1.2. Renforcer la légitimité du président.....	6
1.3. Dans un processus électoral en cours	6
1.4. Une modification minimaliste.....	7
2. Situation actuelle et propositions d'adaptation.....	8
2.1. La situation actuelle.....	8
2.1.1. <i>Élection du président et du bureau de la FNC (art 5 du statut).....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Élection des administrateurs (art 4 du statut).....</i>	<i>8</i>
2.2. Les scénarii d'évolution.....	8
2.2.1. <i>Maintien du statu quo avec aménagement a minima</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Retour à l'élection « fédéraliste » :</i>	<i>9</i>
2.2.3. <i>Le vote majoritaire sur des listes.</i>	<i>9</i>
2.3. Le calendrier électoral.....	10
2.3.1. <i>La durée des mandats.....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>La synchronisation des élections.....</i>	<i>11</i>
2.4. La rénovation de la gouvernance des instances dirigeantes	11
2.4.1. <i>les rôles respectifs et les relations entre les élus et les salariés</i>	<i>13</i>
2.4.2. <i>Le règlement intérieur et les délégations.....</i>	<i>12</i>
3. Les propositions complémentaires.....	14
3.1. L'harmonisation entre les trois niveaux départemental, régional et national.....	14
3.1.1. <i>L'homogénéisation des statuts.....</i>	<i>14</i>
3.1.2. <i>Propositions concernant les élections dans les FDC.....</i>	<i>14</i>
3.1.3. <i>Propositions concernant l'avenir de la Fédération de Paris HSV.....</i>	<i>15</i>
3.2. Le contrôle des missions de service public.....	15
Conclusion.....	16

Annexes.....	17
1. lettres de mission.....	18
2. Liste des personnes rencontrées.....	23
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	24
4. Liste des recommandations.....	25

Résumé

Mots-Clés: organisation de la chasse en France, fédération des chasseurs, statuts, élections, gouvernance.

Le rapport présenté par les membres missionnés du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Espace Rural s'efforce de répondre, dans les délais impartis, à la mission précise confiée par le ministre d'État le 30 avril dernier.

C'est ainsi que la Mission s'est attachée à faire des propositions d'évolution des statuts des fédérations de chasseurs leur permettant de poursuivre leurs missions d'intérêt public dans les meilleures conditions. Elle a en particulier étudié les questions relatives aux organes de décision des fédérations et notamment les modes d'élection et le fonctionnement de ceux de la Fédération Nationale des Chasseurs (FNC), renouvelables dans le courant de l'été, afin d'en améliorer la gouvernance.

Dès lors, le document présenté est ciblé, tant dans son analyse que dans ses propositions, sur cette demande précise du ministre et les travaux de la Mission ont été guidés par l'urgence, sans exclure le pragmatisme ni la prospective.

Dans un premier temps, la Mission rappelle le système actuellement en vigueur pour l'élection des membres du bureau de la FNC y compris le président, en mettant en exergue l'absence de légitimité et de marge de manœuvre de ce dernier : son élection est en effet acquise à la majorité simple, par des représentants des régions dont le choix n'est pas effectué dans la perspective de la composition d'une équipe dirigeante cohérente pour la FNC.

C'est de ce constat de carence que découlent les propositions d'adaptation faites par la Mission, qui font ressortir les avantages et les inconvénients des options proposées pour renforcer la légitimité du président et raffermir le conseil d'administration (CA) en vue d'améliorer la gouvernance générale de l'institution.

Trois options sont avancées pour les élections: tout d'abord, le maintien du statu quo avec aménagement sur la majorité, qui deviendrait absolue pour l'élection du président pour renforcer sa légitimité mais avec l'inconvénient cité plus haut de l'équipe dirigeante incohérente. La deuxième option préconise le retour à l'élection « fédéraliste », c'est-à-dire par l'ensemble des présidents départementaux, qui rendrait le président encore plus incontestable, avec cependant un risque de cohabitation et de blocage, le bureau restant élu par la « base ». Enfin, le vote majoritaire sur des listes qui permettrait au président de soumettre son équipe dirigeante et son programme aux suffrages en assurant parallèlement la représentation de tous les territoires au sein de l'instance décisionnelle supérieure.

La Mission se limite à indiquer que cette dernière option a sa préférence car elle cumule de nombreux avantages : renforcement de la légitimité et donc de l'autorité du président et du bureau, représentation des territoires garantissant que la FNC est bien la maison de tous. Quoi qu'il en soit, et en raison de l'imminence du renouvellement du président et du bureau de la FNC, la Mission a insisté sur le fait qu'il serait pernicieux de changer les règles du jeu au milieu d'un processus qui est largement entamé puisque les représentants au CA sont déjà désignés dans les régions.

C'est pourquoi, si la proposition de modification des statuts de la FNC sur l'élection du président à la majorité absolue ne pouvait intervenir avant le 15 août, la Mission fait remarquer que rien n'interdit aux candidats à la présidence de s'engager, par consensus, à n'accepter leur élection qu'à la majorité absolue des votants, sans que les règles soient officiellement modifiées.

Il reviendrait ensuite à la nouvelle équipe de poursuivre éventuellement le processus qui conduira à modifier les règles du jeu dans un objectif d'amélioration de la gouvernance.

A l'appui de ces différentes hypothèses et objectif, la Mission propose de réfléchir sur la durée des mandats, sur la synchronisation des élections locales et nationales qui présentent aujourd'hui un calendrier trop étalé pour garantir la continuité de l'institution qui doit assumer des missions de service public, sur le champ des relations entre élus et salariés, sur le travail en commission, enfin sur l'éventualité de la rémunération des administrateurs.

Enfin, et bien qu'aux franges de la mission qui était impartie et en raison de leur évocation lors des auditions menées, le rapport propose des mesures complémentaires qui concernent aussi bien l'harmonisation entre les 3 niveaux de fédérations, les élections locales, que l'avenir de la fédération de Paris ou le contrôle des missions de service public. Les suggestions formulées seront à étudier, le cas échéant, au sein des instances renouvelées de la FN ainsi que lors des états généraux de la chasse qui devraient se tenir à l'automne prochain.

000

Introduction

Notre lettre de mission nous charge d'analyser l'ensemble des questions relatives aux organes de décision des fédérations de chasseurs. La composition et les modalités d'élection des organes de décision des fédérations (conseils d'administration et bureaux) doivent notamment être examinés. Une attention particulière doit être portée à la Fédération Nationale des Chasseurs (FNC). Des pistes de réflexion plus précises sont indiquées : modalité de représentation des fédérations départementales dans le Conseil d'Administration (CA) de la FNC, avantages et inconvénients de l'élection du président par les membres du CA ou par l'ensemble des présidents des Fédérations Départementales des Chasseurs (FDC), synchronisation des élections entre les FDC et la FNC...¹

Dans le court laps de temps qui nous était imparti, **nous avons été attentifs à nous en tenir strictement au cadre principal de notre mission.** Nous avons donc choisi de limiter nos entretiens pour rendre notre rapport en temps utile.

000

¹La lettre de mission nous interroge également sur l'application de la Circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010: Cette circulaire ne semble pas avoir pour le moment d'impact sur les relations entre l'Etat et les fédérations, lesquelles ne bénéficient pas d'aides publiques significatives même si elles manipulent de l'argent public. Compte tenu de la vocation des FDC, des FRC et de la FNC, cette situation pourrait évoluer et mériterait alors un examen plus approfondi.

1. Le contexte

1.1. Un cadrage resserré

Il n'est pas possible de traiter correctement la question de la gouvernance des instances de la chasse, et encore moins celle de la poursuite de leurs actions d'intérêt public dans les meilleures conditions - aspects abordés dans la lettre de mission - sans réaliser au travers d'entretiens plus poussés et plus divers un tour d'horizon sérieux sur la chasse dans la société. Nous avons estimé qu'on ne nous le demandait pas, du moins pas d'ici le 31 juillet. Nous avons tenu compte de toutes les réflexions qui ont inspiré les modifications récentes des textes en matière de chasse.

Nous avons noté que l'on avait assez peu écrit, dans un passé très récent, sur les instances qui gouvernent la chasse. Cette question n'est quasiment pas abordée dans le rapport du Conseil Économique et Social "Réinventer la chasse pour le XXI siècle" dit "rapport Scherrer" de 2002. En revanche elle a été traitée de manière récurrente dans les rapports, colloques et audits qui, à intervalles rapprochés, ont précédé la modification des textes législatifs et réglementaires sur la chasse depuis plus de vingt ans.

Enfin nous avons pris acte que se profilaient, pour l'automne prochain, des "États généraux de la Chasse" qui seront une nouvelle fois l'occasion d'évoquer des orientations stratégiques.

1.2. Renforcer la légitimité du président

Nous sommes partis d'un constat : l'organisation associative de la chasse en France a une logique forte, territoriale et pyramidale, qu'a parachevée la création de la FNC. Elle est originale en Europe, elle est très enracinée, surtout au niveau local et départemental. Il n'existe pas "la chasse" mais "des chasses", sans même parler des modes de chasse. Elles ont toutes un point focal pour les chasseurs, la fédération départementale.

Les pistes de réflexions et suggestions qui ont été les nôtres ne remettent évidemment pas en cause la logique de cette organisation, nous avons seulement essayé d'améliorer sa gouvernance dans les domaines qui nous étaient indiqués.

Nous avons recueilli des avis à peu près concordants sur la nécessité de perfectionner cette gouvernance en ce qui concerne la FNC : **renforcement de la légitimité et donc de l'autorité du président, raffermissement du conseil d'administration.**

1.3. Dans un processus électoral en cours

S'il y avait unanimité sur les objectifs (et pas de divergences fondamentales sur les solutions), une question est venue en débat lors de chaque entretien, celle de l'éventuelle entrée en vigueur de réformes avant la très prochaine élection d'un nouveau bureau et d'un nouveau président de la FNC.

Notre avis est qu'il serait très pernicieux de changer les règles du jeu au milieu d'un processus qui est largement entamé. Les présidents de FDC rencontrés craignent tous qu'une telle manœuvre soit si mal perçue qu'elle irait à l'encontre des objectifs recherchés d'amélioration de la gouvernance.

Le président qui finirait par être désigné au terme de ce processus serait paradoxalement fragilisé par cette manœuvre. D'aucuns le soupçonneraient de l'avoir inspirée à son profit. La période de transition serait difficile, avec sans doute un conseil d'administration n'ayant plus de légitimité, prolongé sans motif valable, et peu à même de prendre des décisions importantes. La direction de la FNC serait suspectée de manipulation.

Les nouvelles règles n'auraient pas le temps d'être débattues et améliorées dans les fédérations puis à la FNC, elles seraient peut être de ce seul fait critiquées et combattues par des élus qui autrement les auraient approuvées. Sans compter que si le nombre ou le mode de désignation des membres du conseil d'administration de la FNC devaient changer, certains administrateurs prêts à siéger dès le mois d'août se verraient peut être contraints de renoncer à leur fonction.

Notre recommandation est par conséquent de confier au nouveau président de la FNC et au nouveau conseil d'administration le soin de poursuivre le processus qui conduira peut-être à modifier ces règles du jeu.

1.4. Une modification minimaliste

Nous ne proposons de modifier éventuellement ces dernières que sur un point, de détail mais important, qui a fait l'objet d'une demande unanime : **l'obligation de recueillir une majorité absolue des suffrages exprimés pour être élu membre du bureau donc président par le conseil d'administration de la FNC.** Il faudrait modifier par un simple arrêté ministériel l'annexe de l'arrêté du 4 décembre 2003 portant modèle des statuts de la FNC, art 5 en ajoutant après la première phrase : "la majorité absolue des suffrages exprimés est requise. Après le premier tour de scrutin, seuls les deux candidats arrivés en tête pour chaque poste, après désistement éventuel, restent en lice pour le deuxième tour".

Qu'on procède par arrêté ou par inscription de la même disposition dans un "règlement intérieur" qui n'existe pas à ce jour, même s'il est prévu par le statut-type, il faut obligatoirement réunir une assemblée générale extraordinaire de la FNC pour adopter cette disposition. Et cela en plein mois d'août. Le principe de cette majorité absolue est excellent (il renforcera considérablement la légitimité du président et coupera court à toutes les candidatures accessoires ou de diversion), il faudra l'instaurer si le président reste l'élu du conseil d'administration, il n'est pas évident que ce soit nécessaire ou même réalisable pour la prochaine élection.

Rien n'interdit non plus aux candidats à la présidence de s'engager par consensus à n'accepter leur élection qu'à la majorité absolue des votants, sans pour cette fois modifier officiellement les règles.

000

Dans cet esprit, des mesures d'adaptation à court terme des instances dirigeantes de la FNC sont proposées par la mission afin d'en améliorer la gouvernance. Elles sont complétées par des mesures qui, bien que n'étant pas au cœur de la mission, pourraient être utilement prises à moyen terme après concertation au sein des nouvelles instances dans un objectif d'amélioration du dispositif global des Fédérations de Chasseurs.

000

2. Situation actuelle et propositions d'adaptation

2.1. La situation actuelle

2.1.1. Élection du président et du bureau de la FNC (art 5 du statut)

« Dans le mois qui suit son renouvellement, le conseil d'administration (27 membres) choisit parmi ses membres, au scrutin secret, un bureau composé d'un président, de deux vice-présidents, de deux secrétaires, d'un trésorier-adjoint. Le bureau est élu pour trois ans »

2.1.2. Élection des administrateurs (art 4 du statut)

Les représentants au CA de la FNC sont élus au scrutin secret pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans, après renouvellement triennal des CA des fédérations départementales, parmi les présidents départementaux ou interdépartementaux des fédérations de chasseurs répartis à raison d'un membre pour chacune des régions administratives à l'exception des Régions Aquitaine, Centre, Midi-Pyrénées, et Rhône-Alpes représentées pour chacune d'elles par deux membres. Les départements d'outre-mer sont collectivement représentés par un membre.

Notons que tous nos interlocuteurs ont jugé très secondaire le fait qu'il n'y ait pas « égalité entre les voix des chasseurs ». Ce sont des présidents de fédérations qui votent, certains pesant entre 20 000 et 50 000 permis, d'autres quelques milliers. Mais la chasse ce sont aussi des territoires, non seulement des votes de territoires mais aussi dans chaque département des chasseurs qui gèrent des territoires, et nul ne remet en question la règle « un département, un vote » dans ces élections à plusieurs degrés.

NB : L'article 5 ne précise pas le mode d'élection des membres du bureau, qui, en l'absence d'un règlement intérieur, sont élus à la majorité simple. La possibilité de leur réélection n'est pas, non plus, précisée.

8 Les scénarii d'évolution

2.1.3. Maintien du statu quo avec aménagement a minima

- le président et les autres membres du bureau sont élus pour trois ans par le CA à **la majorité absolue à 2 tours (mesure à prendre en urgence pour l'élection imminente du futur président : modification de l'article 12 du statut prévoyant l'adoption d'un règlement intérieur précisant cette majorité absolue. Le règlement intérieur devra être approuvé par une assemblée générale).**
- les membres du CA (27 ou **23**, un seul par région) sont désignés dans les conditions actuelles.

Avantages :

Toutes les personnes rencontrées s'accordent pour dire que le président de la FNC doit être "incontestable". Dans la réalité les présidents récents de l'Union des fédérations départementales, puis de la FNC n'ont jamais été contestés. Mais comme avec les textes actuels le président peut être élu à la majorité simple avec une minorité des votants, il faut prendre des précautions.

La base de l'élection du CA reste profondément "territoriale", et c'est le CA qui élit le bureau, mécanisme classique dans le monde associatif.

Inconvénients :

Tout se joue dans les régions d'abord, sans lisibilité globale pour les candidats éventuels. Ce système favorise les tractations de dernière minute, les revirements, et accentue le poids de la technocratie.

Comme aujourd'hui, le choix des représentants des régions n'est pas effectué dans la perspective de la composition d'une équipe dirigeante cohérente pour la FNC.

2.1.4. Retour à l'élection « fédéraliste » :

- Le président est élu par l'ensemble des présidents départementaux à la majorité absolue des suffrages, à 2 tours de scrutin. Il est rééligible.
- Le bureau est élu par le CA à la majorité absolue à 2 tours de scrutin.
- Le CA est élu comme aujourd'hui : 27 représentants des régions administratives, ou réduit à 23 membres, un par région administrative plus un pour les DOM.

Avantages :

Le président, élu par 90 présidents départementaux a plus de légitimité. Il est encore plus "incontestable" que dans l'hypothèse précédente. Et le procédé permet un débat clair sur les programmes.

Inconvénients :

Les membres du CA peuvent désigner un bureau qui n'ait pas toutes les faveurs du président (risque de cohabitation et de blocage). De toute manière, son CA lui est "imposé" par le hasard des décisions régionales, et ils ne forment pas une équipe.

2.1.5. Le vote majoritaire sur des listes.

- le président et les autres membres du bureau sont élus sur une liste bloquée, à la majorité absolue à 2 tours par les présidents départementaux lors d'une assemblée générale.
- le CA est ensuite complété par 7 membres représentant les 6 grandes régions cynégétiques (élus par les présidents des FDC de ces régions) + 1 pour les DOM.

Avantages :

Le président, qui choisit son équipe, est assuré d'avoir une majorité pour mettre en œuvre sa stratégie et son programme. Sa "légitimité" est encore plus forte.

Les membres qui composent le bureau se présentent à l'AG après avoir fait campagne (l'AG a par exemple lieu en septembre si les élections dans les FDC se sont terminées fin juin). Le président et son bureau se présentent en bloc sur un programme : le président dispose d'une équipe qui s'est engagée avec lui et sur laquelle il s'appuiera, il pourra fortement déléguer. Au moment du vote en AG, les manœuvres sont impossibles, puisque la ou les listes ont été constituées et déposées à l'avance.

Les représentants par grande région cynégétique qui complètent le CA assurent une représentation de la diversité des territoires, d'autant plus qu'en constituant sa liste, le candidat à la présidence y aura sans doute déjà veillé. Le nombre total des membres du CA est ainsi d'une petite quinzaine (en incluant le représentant de l'outre-mer).

Inconvénients :

Risque de "politisation" relative du système ou de création de « clans »

Nécessité de concomitance et de durée des mandats du président, du bureau et des autres membres donc l'ensemble des membres du CA est élu pour trois ans.

Cette dernière hypothèse a notre préférence, elle cumule de nombreux avantages : renforcement de la légitimité et donc de l'autorité du président et du bureau, représentation des territoires garantissant que la FNC reste bien la maison de tous, réduction des effectifs du CA ce qui améliorera la qualité des séances.

Dans tous les cas, il nous paraît indispensable de ne pas perdre de vue un objectif, qui est de "muscler" le CA et le rendre moins pléthorique, d'amener les élus à former une équipe et à s'impliquer davantage dans l'élaboration de politiques et dans la représentation de la chasse au niveau national. C'est à cette condition que se dissipera l'impression que les salariés gouvernent.

Cet objectif est au moins aussi important pour l'avenir de la chasse qu'une fonction traditionnelle du CA de l'Union, puis de la FNC, qui est d'assurer la représentation de tous les territoires au sein de l'instance décisionnelle supérieure.

2.2. Le calendrier électoral

2.2.1. La durée des mandats

Si, d'une manière générale, les auditions ont fait ressortir une aspiration à plus de démocratie et de légitimité dans la désignation des instances dirigeantes, la durée des mandats -locaux et nationaux- apparaît plus délicate et moins évidente : nous n'avons pas observé d'opinion tranchée ni de consensus clair.

Il faut avoir à l'esprit que le rythme de renouvellement des CA départementaux induit la durée des mandats des présidents des FDC, la durée des mandats des présidents départementaux induisant celle du CA de la FNC.

Trois ans de mandat pour un président, cela paraît court, la campagne est quasi permanente.

Le renouvellement triennal partiel à mi-mandat dans les fédérations départementales est très apprécié : il lisse les conflits, évite les "putschs démocratiques". C'est un peu en contradiction avec ce qui précède.

Les hypothèses d'allongement des mandats, sans renouvellement partiel, six ans pour tout le monde, en une fois, et même cinq ans ne semblent pas emporter beaucoup de suffrages.

Pour le moment, le renouvellement par moitié tous les trois ans dans les FDC semble présenter plus d'avantages que d'inconvénients.

Nul n'a proposé de modifications substantielles dans les statuts des FDC. Une quasi unanimité s'est faite contre des mesures anti-cumul des mandats, dans le temps et dans l'espace. C'est d'ailleurs assez compréhensible puisque la légitimité première s'instaure dans les FDC, et que seule la parole des présidents de FDC est crédible dans les réunions d'instances régionales ou dans celles du CA de la FNC.

2.2.2. La synchronisation des élections

L'architecture pyramidale de l'organisation fédérale des chasseurs repose sur les 3 scrutins qui se succèdent : les élections des 90 présidents départementaux, les élections des représentants territoriaux, l'élection du Président et du Bureau. Dans les scénarios proposés, on modifie les corps électoraux mais les scrutins demeurent.

Le calendrier actuel étale sur 8 mois la période des élections, qui revient tous les trois ans en raison du renouvellement par moitié des CA départementaux.

Les élections des 90 présidents départementaux ont lieu de janvier à fin juin ; les élections des représentants territoriaux ont lieu entre le 1er juillet et la date d'expiration du CA précédent (précisément le 9 août 2010) ; l'élection du Président et du Bureau a lieu dans le mois suivant le renouvellement du CA.

Ce calendrier est trop long pour garantir la continuité de l'institution qui doit assumer des missions de service public. Il y a un certain dérèglement de la gouvernance à partir du moment où des présidents départementaux siégeant au CA ne sont pas réélus dans leur département.

Il serait souhaitable de réduire les délais à chaque étape de scrutin pour avoir un étalement maximum de trois mois entre l'élection départementale et celle du président. Cela est possible en limitant l'étalement des élections départementales et en réduisant les délais de dépôts de candidature, notamment à l'élection des représentants territoriaux.

2.3. La rénovation de la gouvernance des instances dirigeantes

Elle concerne aussi bien *les rôles respectifs et les relations entre les élus et les salariés* que le rythme et déroulement des réunions, le travail des commissions, la rémunération éventuelle des membres du CA, le règlement intérieur et les délégations.

2.3.1. les rôles respectifs et les relations entre les élus et les salariés

Il ne sera pas possible de revenir plus à fond sur les questions de gouvernance sans aborder le champ des relations entre les salariés et les élus. Ce n'est pas une question simpliste de "pouvoir" mais de bonne répartition des rôles. Ne pas demander aux élus de s'investir dans des détails techniques, ne pas laisser les salariés investir le champ politique. Cela ne sera pas facile mais au minimum une clarification écrite et détaillée des rôles respectifs des présidents et des directeurs serait bien utile. Les missions de service public des fédérations sont remplies de manière satisfaisante. L'équipe de la FNC est de très haut niveau, mais peu nombreuse. Il faut suffisamment de salariés de bon niveau pour que la FNC, en réseau avec les FDC, puisse tenir son rang dans tous les lieux où l'on traite de l'avenir de la chasse, de sa place dans la société, de la chasse française en Europe. Mais en contrepartie il faut que le pouvoir politique soit clairement réapproprié par les élus, ce n'est pas qu'une question de statuts mais les statuts peuvent handicaper ou favoriser les règles de bonne gouvernance.

S'agissant du travail des commissions à la FNC pour impliquer les élus et décharger le CA dont les réunions (20 000 € l'une) sont trop onéreuses, cette évocation a suscité des arguments contrastés et, de toute manière, il s'agit d'une affaire interne à la FNC.

Enfin, une quasi-unanimité s'est faite contre la rémunération des administrateurs, avec maintien cependant des remboursements de frais. Une hypothèse évoquée a été celle d'une compensation partielle des journées consacrées entièrement à la FNC par des présidents dont certains exercent par ailleurs un métier et qui perdent des jours de travail. La très grande majorité des présidents entendus a souhaité qu'on n'aille pas au delà du remboursement de tous les frais engagés. L'introduction de compensations, qui pourraient être critiquées, n'est pas jugée de nature à contribuer à plus d'assiduité, laquelle est attachée à l'intérêt de la tâche.

2.3.2. Le règlement intérieur et les délégations

Cela n'est pas seulement dans des modifications statutaires, même si elles sont souhaitables, que réside la capacité de la FNC à améliorer sa gouvernance.

Nous avons déjà évoqué la question de la place respective des salariés et des élus. Il est probable que la discussion et l'adoption d'un règlement intérieur qui préciserait les dispositions du statut et le fonctionnement des instances dirigeantes serait de nature à poser d'ores-et-déjà les bases d'une gouvernance renouvelée.

Ce dernier ne suffira encore pas à améliorer le fonctionnement du conseil d'administration dans une direction plus dynamique, utilisant mieux les talents et les disponibilités des administrateurs. Outre leur fréquence, prévue par les textes mais qui peut être augmentée, les réunions doivent être bien préparées, en mettant à profit toutes les possibilités offertes par les moyens modernes d'échange et de communication. Les administrateurs doivent se déplacer pour conclure des discussions préparées par des documents de travail sérieux, à partir de commandes elles-mêmes approuvées par un précédent conseil. Des élus, rapporteurs, doivent être associés aux présentations faites par les salariés. Comme le prévoient les statuts, le président peut par ailleurs déléguer certaines de ses tâches à des membres du bureau, ou à d'autres élu

Le mandat des administrateurs étant bénévole, et afin de diversifier les talents et la diffusion des informations et des réflexions nationales, certains ont proposé de présenter des suppléants en nombre égal, élus comme les titulaires, à la majorité absolue.

000

3. Les propositions complémentaires

Bien qu'aux franges de la mission qui nous était confiée, il nous a paru important d'évoquer certaines questions, abordées ou non lors des auditions. Elles participent d'un esprit d'amélioration du dispositif global des fédérations de chasseurs. Elles concernent l'harmonisation des trois niveaux de fédérations de chasseurs, le vote des territoires, la Fédération de Paris, le contrôle des missions de service public.

3.1. L'harmonisation entre les trois niveaux départemental, régional et national

3.1.1. L'homogénéisation des statuts

Il s'agit d'un toilettage juridique afin que les 3 statuts soient plus homogènes et cohérents pour l'accomplissement des missions de service public.

Il serait souhaitable :

- que les membres des bureaux des FDC et des FRC soient élus à la majorité absolue à 2 tours comme cela est proposé pour la FNC ;
- que les FRC, comme la FNC et les FDC soient éligibles à l'agrément « d'association agréée de protection de l'environnement »
- qu'un règlement intérieur-type précise les modalités d'application des statuts ;
- qu'enfin, le contenu des missions des FRC, modifié par la Loi sur le Développement des Territoires Ruraux soit codifié dans le code de l'Environnement.

Les fédérations régionales et interdépartementales ont été créées pour ménager l'avenir et offrir des possibilités de regroupement aux fédérations qui estimeraient ne plus avoir les effectifs indispensables à leur bon fonctionnement. Il faudra sans doute encore du temps avant que cette hypothèse prenne corps.

3.1.2. Propositions concernant les élections dans les FDC

L'AG départementale regroupe les titulaires du permis de chasser, les personnes physiques et morales titulaires de droits de chasse, et toute personne désirant bénéficier des services de la fédération (art 3 des statuts).

Cela représente, en fonction des départements, plusieurs milliers ou dizaines de milliers de chasseurs. En général, moins du tiers des voix seulement sont exprimées lors des AG, et souvent portées par quelques centaines de personnes présentes (10% des votants environ).

Or, la question des portages et délégations de voix est l'objet de contentieux fréquents. L'article 11 des statuts mériterait d'être clarifié. Il paraît important à plusieurs élus de faire en sorte que ce soient bien les gestionnaires effectifs des territoires, y compris dans les forêts domaniales, et non les bailleurs détenteurs du droit de chasse qui disposent des voix de ces territoires. Ce point améliorerait considérablement la bonne gouvernance des fédérations en donnant aux vrais gestionnaires les voix des territoires qu'ils connaissent, qu'ils améliorent et qu'ils chassent.

La procédure de dépôt de candidature au CA (art 5 des statuts) pourrait être simplifiée et le délai réduit (cf 1.2.5 ci-dessus).

3.1.3. Propositions concernant l'avenir de la Fédération de Paris HSV

Puisqu'il s'agit de montrer la voie pour l'avenir et de bonne gouvernance, il semblerait qu'on puisse profiter des réflexions qui s'ouvrent pour clarifier le statut de l'Ile de France. La Fédération interdépartementale de Paris HSV, au statut boiteux puisque la moitié de ses administrateurs sont nommés par le ministre chargé de la chasse, n'a plus le rôle de laboratoire et de pionnier qu'elle avait naguère, avant la création de la FNC. Ses moyens financiers ont diminué, son rôle auprès des chasses spécialisées aussi.

L'hypothèse de sa fusion avec au moins la FICEVY mérite d'être examinée. La nouvelle entité serait un modèle de fédération interdépartementale, disposant de territoires, d'un nombre important d'adhérents et de la capacité d'intervenir pleinement dans un domaine qui est stratégique pour la chasse de demain, l'interface avec le monde urbain et la prise en compte des arguments et du poids des chasseurs dans les décisions d'aménagement du territoire.

Cette fusion pourrait être proposée à la Seine et Marne qui toutefois ne semble pas se sentir aussi concernée que les deux fédérations interdépartementales déjà en place et qui a encore les caractéristiques d'une FDC « classique ».

3.2. Le contrôle des missions de service public

Plusieurs personnes entendues ont insisté sur l'importance qu'elles attachaient au maintien et surtout à l'effectivité des contrôles prévus par les articles L 421-10 (préfets sur les fédérations départementales) et L 421-16 (ministre sur la FNC).

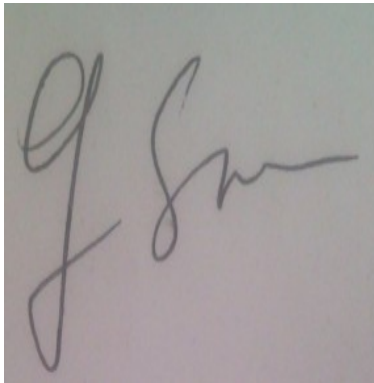
Dans la mesure où les structures associatives de la chasse ont acquis plus d'indépendance, plus de pouvoirs et se sont vues confier des tâches nouvelles dans un passé récent, dans la mesure où les contrôles a priori sans parler des mises sous tutelle ont disparu, cette sorte de quitus donné par les pouvoirs publics dans la bonne gestion de deniers dont une partie est publique semble indispensable, notamment vis à vis de l'opinion.

Pour rendre le travail des services de l'État plus efficace, nous proposons qu'une méthodologie relative à l'exercice des contrôles soit écrite et diffusée par le ministère de tutelle.

Conclusion

Notre conclusion est que c'est bien aux chasseurs et notamment à la nouvelle équipe de s'approprier ces suggestions, d'en faire éventuellement leur miel en États Généraux, de les faire "descendre" dans les fédérations puis remonter en Assemblées Générales ou Congrès pour approbation et soumission au ministre. Elles devraient entrer en vigueur pour les prochaines élections, en 2013.

000



**Gilbert
SIMON**

Inspecteur général de
l'administration du
développement durable



**Chantal
MERCHADOU**

Inspectrice générale
de l'administration du
développement durable



**Emmanuelle
BOUR-POITRINAL**

Ingénieure générale
des Ponts, des Eaux et des
Forêts

Annexes

1. lettres de mission

007311-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER.
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Paris, le 30 AVR. 2010

Le directeur du cabinet du ministre d'État

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et de l'espace rural

Référence : D 10008309

Affaire suivie par : Olivier THIBAUT
olivier.thibault@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 62 72 – Fax : 01 40 81 34 38

Objet : Mission statuts FDC/FNC

La loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse a mis en place une nouvelle organisation des structures de la chasse qui s'est traduite notamment par :

- Un renforcement des missions des fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs ;
- La création de fédérations régionales et surtout d'une fédération nationale regroupant les fédérations départementales et interdépartementales au niveau national, dénommée « Fédération nationale des chasseurs » (FNC).

1) La fédération nationale des chasseurs :

C'est une association de droit privé (loi de 1901) appelée à collaborer à l'exécution de missions de service public.

Ses statuts sont adoptés conformément au modèle fixé par le ministre chargé de la chasse qui doit approuver son budget et contrôler l'exécution de ses missions de service public. Elle est soumise au contrôle économique et financier de l'État. Ses missions consistent, notamment, à assurer la promotion et la défense de la chasse, à élaborer une charte de la chasse en France, à gérer un fonds assurant une péréquation entre les fédérations départementales des chasseurs en fonction de leur ressources et de leurs charges et d'autre part la prévention et l'indemnisation des dégâts de grand gibier par les fédérations départementales.

La loi 30 juillet 2003 relative à la chasse et la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ont diversifié ses missions et allégé les contrôles auxquels elle est soumise.

...

ressources, territoires, politiques et outils
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

2) Les fédérations régionales, départementales et interdépartementales des chasseurs :

a- Les fédérations régionales regroupent les fédérations départementales de chaque région. Leur fonctionnement est assuré par les cotisations obligatoires des fédérations départementales ou interdépartementales adhérentes. Elles sont soumises au même statut juridique et aux mêmes règles d'encadrement que les fédérations départementales (statuts-types, contrôle de l'Etat, contrôle de la chambre régionale des comptes). Elles sont associées à l'élaboration des orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats.

b- Les fédérations départementales ont été créées en 1941 par un texte législatif qui les soumet à un statut défini par arrêté ministériel, leur confère des missions d'intérêt général, les fait bénéficier d'une adhésion obligatoire des chasseurs du département qui se traduit par le paiement d'une cotisation obligatoire et les soumet au contrôle administratif, technique et financier de l'administration.

Leurs missions actuelles sont définies par l'article L. 421-5 du code de l'environnement.

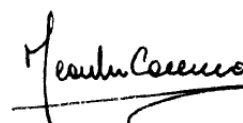
Afin que les actions d'intérêt public menées par les fédérations nationales, départementales, interdépartementales et régionales soient poursuivies dans les meilleures conditions, le MEEDDM, sollicité par la Fédération Nationale des Chasseurs, envisage des évolutions des statuts.

Je souhaite à cet effet qu'une mission d'inspection et d'appui technique analyse l'ensemble des questions relatives aux organes de décision des fédérations -conseils d'administrations, bureaux -, notamment pour ce qui concerne leur composition et les modalités d'élections. Vous examinerez notamment la composition du conseil d'administration de la FNC, les modalités de représentation des FDC dans ce conseil, la composition du bureau, les avantages et inconvénients de l'élection du président par les membres du conseil d'administration ou par l'ensemble des présidents des FDC, la synchronisation des élections entre les FDC et la FNC, les modalités de renouvellement des membres...

Vous examinerez également l'éventuel impact de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 sur les relations entre l'Etat et les fédérations.

Pour mener à bien cette mission, je vous demande d'agir en parfaite concertation avec la Fédération nationale des chasseurs.

Je vous saurais gré de bien vouloir désigner à brève échéance un membre de chacun de vos Conseils Généraux pour accomplir cette mission. Vous me remettrez leur rapport dans trois mois au plus tard.



Jean-François CARENCO

Présent
pour
la
part



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

La Défense, le 25 MAI 2010

Le Vice-Président

Note

à l'attention de

**Monsieur Gilbert SIMON,
Madame Chantal MERCHADOU,**
inspecteurs généraux de l'administration
du développement durable

Référence CGEDD n° 007311-01

Par note du 30 avril 2010, le Directeur du Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de diligenter une **mission sur les statuts des fédérations de chasseurs**.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 007311-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait du Directeur du Cabinet du Ministre de disposer du rapport final pour le 31 juillet 2010 au plus tard.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la Commission permanente des ressources naturelles et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au Directeur du Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Claude MARTINAND

Copies : M. le Président et M. le Secrétaire
de la Commission permanente des ressources naturelles
Mme la Présidente et M. le Secrétaire de la 1ère section

**Présent
pour
l'avenir**

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 007311-01

La Défense, le 25 MAI 2010

Note

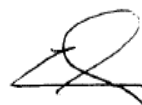
pour

Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes
et des Négociations sur le climat

A l'attention de
Monsieur le Directeur du Cabinet

Par note du 30 avril 2010, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de diligenter une **mission sur les statuts des fédérations de chasseurs**.

Pour effectuer cette mission, je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné **M. Gilbert SIMON** et **Mme Chantal MERCHADOU**, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable.



Claude MARTINAND

Copie : M. le Vice-Président du CGAAER

Ressources, territoires, habitats et territoires
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques **infrastructures, transports et mer**

**Présent
pour
l'avenir**

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 23 24



MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Le Vice-Président
jacques.brulhet@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01.49.55.56.74
Fax : 01.49.55.80.70

Madame Emmanuelle Bour-Poitrial

Ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts

100819

Paris, le **28 MAI 2010**

Objet : ordre de service – mission n° 10128
N/réf : AE/SM

Vous avez été désignée pour conduire, conjointement avec un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, une mission Analyse des questions relatives aux organes de décision des fédérations des chasseurs.

Vous exercerez votre mission en étroite concertation avec la Fédération nationale des chasseurs.

Cette mission sera suivie par le Président de la 4ème section « forêts, eaux et territoires », auprès duquel vous trouverez l'appui qui peut vous être nécessaire.

Il vous reviendra de rendre vos conclusions avant le 31 juillet 2010.

Cordialement

Jacques Brulhet

Copie à :

- M. le Président de la 4ème section
- Département missions

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15

2. Liste des personnes rencontrées

par organisme, et dans l'ordre chronologique des RV.

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
TROUVILLIEZ	Jacques	Cabinet MEEDDM	Conseiller technique	17 juin
BUSSY	Claude	FNC	Directeur	04 juin
PESCHADOUR	Françoise	FNC	Directeur -adjoint	04 juin
PONTCHALON (de)	Charles-Henri	FNC	Président	17 juin
COSTE	Thierry	FNC	Conseiller	17 juin
LAGIER	Charles	FNC	Avocat	17 juin
POLY	Jean Pierre	ONCFS	Directeur Général	08 juin
SABAROT	Henri	ONCFS	Président	30 juin
BLANCHET	Patrice	CGAAER	IGPEF	16 juin
DELDUC	Paul	DGALN	Sous-directeur	10 juin
Fédérations régionales et Dpt				
CHEVRON	Benoît	Seine-et-Marne	Président	17 juin
CASTERAN	Serge	MIDI-PYRENEES	Président	
		GERS	Président	22 juin
		PACA		
BAUDIN	Bernard	Alpes Maritimes	Président	28 juin
BUTEL	Yves	Somme	Président	30 juin
SABAROT	Henri	AQUITAINE	Président	30
		Gironde	Président	

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
FNC	Fédération Nationale des chasseurs
FDC	Fédération départementale des chasseurs
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
CA	Conseil d'administration
AG	Assemblée générale
HSV	Hauts de Seine, Seine St Denis, Val de Marne
FICEVY	Fédération interdépartementale des chasseurs de l'Essonne, Val d'Oise et Yvelines

4. Liste des recommandations

Fédération nationale des chasseurs

- Ne pas changer les règles du jeu de l'élection du président au milieu d'un processus qui est largement entamé.
- Confier au nouveau président de la FNC et au nouveau conseil d'administration le soin de poursuivre le processus qui conduira peut-être à modifier ces règles du jeu.
- Dans le système actuel, introduire l'obligation de recueillir une majorité absolue des suffrages exprimés pour être élu membre du bureau donc président par le conseil d'administration de la FNC. Le conseil peut décider sans texte d'appliquer cette règle lors de la prochaine élection.

Hypothèse préférée : Le vote majoritaire sur des listes.

- Le président et les autres membres du bureau sont élus sur une liste bloquée, à la majorité absolue à 2 tours par les présidents départementaux lors d'une assemblée générale.
- Le CA est ensuite complété par 7 membres représentant les 6 grandes régions cynégétiques (élus par les présidents des FDC de ces régions) + 1 pour les DOM.

Mesures susceptibles d'améliorer la gouvernance des fédérations de chasseurs aux trois niveaux

- Réduire les délais à chaque étape de scrutin pour avoir un étalement maximum de trois mois entre l'élection départementale et celle du président. Simplifier la procédure de dépôt de candidature au CA et réduire les délais.
- A l'échelon départemental, faire en sorte que ce soient bien les gestionnaires effectifs des territoires, y compris dans les forêts domaniales, et non les bailleurs détenteurs du droit de chasse qui disposent des voix de ces territoires.
- Effectuer un toilettage juridique afin que les 3 statuts soient plus homogènes et cohérents pour l'accomplissement des missions de service public.
- Adopter des règlements intérieurs pour préciser les dispositions du statut et le fonctionnement des instances dirigeantes.
- Clarifier les rôles respectifs des présidents et des directeurs.
- Clarifier le statut de l'Ile de France, envisager une fusion de la fédération interdépartementale de Paris HSV avec au moins la FICEVY.

Sous la responsabilité du ministère de tutelle

- Etablir une méthodologie pour le contrôle a posteriori de l'Etat et veiller à sa mise en œuvre.