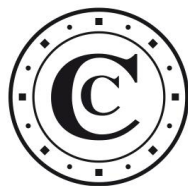


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES SOUTIENS PUBLICS AUX FÉDÉRATIONS DE CHASSEURS

La contrepartie de missions
de service public à mieux exercer

Rapport public thématique

Juillet 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction.....	21
Chapitre I De nouvelles missions de service public et un financement public croissant pour les fédérations de chasseurs	23
I - D'importantes missions de service public, sans contrôle suffisant de l'État.....	23
A - Les missions confiées aux fédérations de chasseurs	24
B - Un contrôle insuffisant par l'État et son opérateur, l'Office français de la biodiversité.....	29
II - Des moyens financiers des fédérations en nette augmentation	43
A - Une répartition des ressources fortement modifiée par la réforme de 2019.....	46
B - La baisse de la redevance cynégétique, compensée par l'État	49
C - La contribution de l'État affectée majoritairement aux projets du fonds biodiversité	51
D - Une compensation par l'État des coûts de la réforme de la chasse sur des bases insuffisamment étayées	52
E - Hors fonds biodiversité, des subventions aux fédérations de chasseurs en hausse depuis 2020	53
F - Des contributions exceptionnelles pour le paiement des dégâts de gibier, débloquées sans information suffisante en 2022	56
Chapitre II Des enjeux de maîtrise du grand gibier à concilier avec la protection de la faune sauvage et les risques sanitaires	61
I - La détermination d'un niveau raisonnable de prélèvement des ressources naturelles : un préalable exigeant et indispensable.....	61
A - Des données nombreuses mais hétérogènes, lacunaires et insuffisamment partagées	62
B - Une politique de régulation des espèces confrontée à des positions de principe	68
II - La gestion du grand gibier, un sujet devenu majeur pour des raisons financières	72
A - L'indemnisation des dégâts agricoles de grand gibier, une refonte encore à étudier.....	73
B - La gestion départementale du grand gibier, des mesures disparates inégalement concertées	77
C - La prévention des dégâts, un sujet controversé.....	80
D - La concertation et la coordination entre les acteurs, indispensables à la maîtrise du grand gibier	81

III - La régulation au cœur de la gestion des crises sanitaires impliquant le gibier	82
A - Des actions réelles en faveur de la prévention du risque sanitaire mais un suivi à renforcer	82
B - La position ambivalente des fédérations de chasseurs en cas de crises sanitaires.....	84
C - La nécessité d'une réduction sensible de la population des sangliers face au risque de peste porcine	86
Chapitre III Le fonds « biodiversité » : une montée en compétence des fédérations, une qualité des projets à renforcer.....	91
I - Un cadre de financement complexe	91
A - Un fonds visant à soutenir les actions des fédérations en matière de biodiversité	92
B - Des projets présentés par « vagues », dont la mise en œuvre a été retardée par la pandémie.....	96
C - Une répartition financière interne entre fédérations insuffisamment transparente.....	98
II - Une nécessaire amélioration de la gestion et de la qualité des projets.....	100
A - Le processus d'évaluation des projets	100
B - Des projets de qualité inégale	105
C - Une réflexion à engager sur les évolutions possibles du fonds biodiversité	108
Liste des abréviations	111
Glossaire	113

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance institutionnelle** des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles..

**

Dans le cadre de la plateforme de participation citoyenne ouverte par la Cour des comptes du 9 mars au 20 mai 2022, une contribution, émanant du collectif « Un jour un chasseur », a sollicité une évaluation du montant de l'argent public versé aux fédérations de chasseurs ainsi qu'un contrôle pour vérifier que ces fonds sont bien utilisés au service de l'intérêt général, notamment pour préserver la biodiversité. Cette contribution citoyenne cite notamment l'octroi de subventions par l'État, les régions, les départements et les communes ainsi que le fonds en faveur de la protection et de la reconquête de la biodiversité, créé par la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement. Cette contribution citoyenne a eu un large écho, avec plus de 1 100 soutiens et de nombreux commentaires.

À la suite de cette proposition, une enquête sur les aides publiques aux fédérations des chasseurs a été ajoutée au programme des travaux de la deuxième chambre de la Cour des comptes par l'arrêté n° 22-472 du Premier président du 8 juillet 2022.

Cette enquête intervient dans le prolongement de précédents contrôles de la Cour ayant porté sur les comptes et la gestion de : l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (exercices 2011 à 2018), absorbé depuis au sein de l'Office français de la biodiversité (OFB) ; la Fédération nationale des chasseurs (FNC), contrôlée en 2013 (exercices 2004-2005 à 2011-2012) ; des fédérations départementales des chasseurs, contrôlées en 2017 pour celles du Var et du Nord (exercices 2011-12 à 2015-16) et en 2022 pour celle des Bouches-du-Rhône (exercices 2015 à 2021).

La présente enquête a été notifiée au second semestre 2022 à 36 interlocuteurs relevant de :

- trois ministères et un service du Premier ministre : secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ; secrétaire général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), directeur de l'eau et de la biodiversité (DGALN, MTECT) ; secrétaire générale du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) ; directrice du budget ;
- deux opérateurs de l'État : directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB) et directeur général (par intérim) de l'Office national des forêts (ONF) ;

- 14 services déconcentrés de l'État : direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement du territoire (DRIEAT) auprès du préfet de région Ile-de-France, préfet de Paris ; directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) auprès des préfètes des Landes et de la Gironde, du préfet de région Hauts-de-France, préfet du Nord, et du préfet de la Somme ; directions départementales des territoires (DDT) auprès du préfet de région Bourgogne Franche-Comté, des préfètes du Loiret, des Vosges et du Gard, et des préfets de la Dordogne, de l'Isère, des Yvelines, du Val d'Oise et de de l'Essonne ;
- 14 fédérations de chasseurs (cf. annexe n° 1 sur les caractéristiques de l'échantillon de fédérations retenues) : président de la fédération nationale des chasseurs ; présidents des fédérations régionales des chasseurs des Hauts-de-France, de Bourgogne Franche-Comté et de l'Île-de-France ; président de la fédération interdépartementale des chasseurs d'Île-de-France ; présidente de la fédération départementale des chasseurs de l'Isère et présidents des fédérations départementales des chasseurs du Nord, des Landes, du Loiret, de la Somme, des Vosges, de la Dordogne, de Gironde et du Gard.

Les présidents des chambre régionales des comptes, compétentes pour contrôler les subventions des collectivités territoriales (Hauts-de-France, Grand Est, Centre Val-de-Loire, Nouvelle Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France), ont été informés des déplacements sur place auprès des fédérations de chasseurs.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour (III-18), requérant de collecter des données et de les analyser afin d'obtenir les éléments probants destinés à fonder les observations et les recommandations, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, la méthode d'instruction suivante a été adoptée :

- travail avec la direction du numérique et des données de la Cour des comptes pour une requête à partir de la base de données des comptes des collectivités territoriales, afin d'avoir une estimation des subventions de ces dernières aux fédérations de chasseurs de 2018 à 2021 (cf. annexe n° 8) ;
- exploitation des données des « Jaunes budgétaires » intitulés Effort financier de l'État en faveur des associations, annexés aux PLF 2017 à 2023, pour estimer le montant total des subventions de l'État aux fédérations de chasseurs de 2015 à 2021 (cf. annexe n° 8) ;
- envoi de questionnaires écrits en septembre 2022 aux fédérations et administrations (ministères et préfets-DDT) et exploitation des réponses écrites reçues en octobre et novembre 2022 ;

- déplacements de novembre 2022 à janvier 2023 dans les dix départements et trois régions de l'échantillon et 48 entretiens avec les fédérations, le préfet, la direction départementale des territoires, le service départemental et la direction régionale de l'OFB, ainsi que le cas échéant les louvetiers et la chambre d'agriculture ;

- plus d'une vingtaine d'entretiens avec les acteurs concernés au niveau national :

- État et ses opérateurs : direction de l'eau et de la biodiversité ; ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (direction générale de l'alimentation et direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises) ; Office français de la biodiversité (trois demi-journées d'instruction sur place sur le fonds biodiversité, la remontée des données, la valorisation scientifique, la police de la chasse et la prévention des dangers sanitaires) ; Office national des forêts ;

- Fédération nationale des chasseurs (deux jours d'instruction sur place) ;

- Association nationale des lieutenants de l'ouveterie ;

- Chambres d'agriculture de France ;

- Organismes représentant la forêt privée : Centre national de la propriété forestière et Fransylva ;

- Associations : France Nature Environnement, Ligue de protection des oiseaux, Association de protection des animaux sauvages (ASPAS) et collectif « Un jour un chasseur » ;

- France Assurance, fédération française des assureurs ;

- sondage adressé en janvier 2023 à l'ensemble des DDT(M), pour avoir une vue d'ensemble du rôle de l'État vis-à-vis des fédérations de chasseurs et de ses moyens dans les territoires (cf. annexe n° 5).

Au total, près de 200 personnes ont été rencontrées.

Compte tenu du temps imparti, la Cour n'a pas réalisé d'enquête comparative de l'organisation de la chasse avec celle d'autres pays mais s'est efforcée de recenser les éléments existants (cf. annexe n° 3). En outre, le périmètre de l'enquête exclut les outremer et ne couvre pas les risques de régularité et de probité dans la gestion des fédérations.

Lors de sa séance du 24 février 2023, la deuxième chambre a examiné le rapport de synthèse et décidé d'adresser un relevé d'observations provisoires le 14 mars 2023 à 40 destinataires.

Le présent rapport tient compte de l'ensemble des réponses parvenues et des quatre auditions conduites le 3 mai 2023 avec le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (directeur de l'eau et de la biodiversité), le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (direction générale de l'alimentation), le directeur général de l'Office français de la biodiversité et le président de la Fédération nationale des chasseurs.

Le projet de rapport public thématique a été délibéré le 5 mai 2023 par la deuxième chambre, présidée par Mme Annie Podeur et composée de Mme Catherine Périn et de MM. Hervé Boullanger et Vincent Berger, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Anne-Laure de Coigny, conseillère maître, M. Michel Babeau, conseiller maître, Mme Fanny Tejedor, conseillère référendaire en service extraordinaire et Mme Maryse Bationo, vérificatrice.

Il a été examiné et approuvé, le 6 juin 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune et M. Advielle, présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Les fédérations de chasseurs ne sont pas seulement des associations représentant et défendant les intérêts des chasseurs : la loi leur confie la réalisation de missions de service public déterminantes pour l'organisation et l'encadrement de la chasse. En effet, la pratique de la chasse, au-delà d'être un loisir, doit participer à la gestion durable de la faune et de ses habitats et contribuer à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines.

Les fédérations de chasseurs, des associations investies de missions de service public

Le réseau des fédérations de chasseurs est structuré en 94 fédérations départementales, 13 fédérations régionales et une fédération nationale tête de réseau. Chacune d'entre elles est une association autonome.

Les fédérations de chasseurs contribuent à des missions de service public définies aux articles L. 421-5 et R. 421-39 du code de l'environnement. Les principales sont les suivantes :

- action en faveur de la protection et de la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats ;
- élaboration du schéma départemental de gestion cynégétique (voir glossaire) ;
- préparation à l'examen du permis de chasser et contribution à sa validation ;
- actions de prévention des dégâts de gibier et indemnisation des dégâts de grand gibier aux cultures ;
- conduite d'actions pour surveiller les dangers sanitaires impliquant le gibier ;
- gestion des associations communales et intercommunales de chasse agréées et coordination de leurs actions (depuis 2019) ;
- mise en œuvre du plan de chasse arrêté par le préfet par l'attribution des plans de chasse individuels (depuis 2019) ;
- conduite d'actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité (depuis 2019).

La loi prévoit une adhésion obligatoire des chasseurs et des détenteurs du droit de chasse (propriétaires ou leur mandataire) aux fédérations, et des contributions obligatoires destinées à financer l'exercice de ces missions de service public.

Un contrôle insuffisant de l'État

L'État ne s'est pas doté des moyens de contrôler le bon exercice de ces missions. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires doit donc soutenir les services déconcentrés dans leur mission de contrôle.

La police de la chasse étant avant tout une prérogative régaliennne, l'Office français de la biodiversité doit lui aussi disposer des moyens suffisants pour son plein exercice, et veiller à renforcer la coopération avec les fédérations, notamment au moyen d'un accès aux données établies par ces dernières dans le cadre de leur mission de service public.

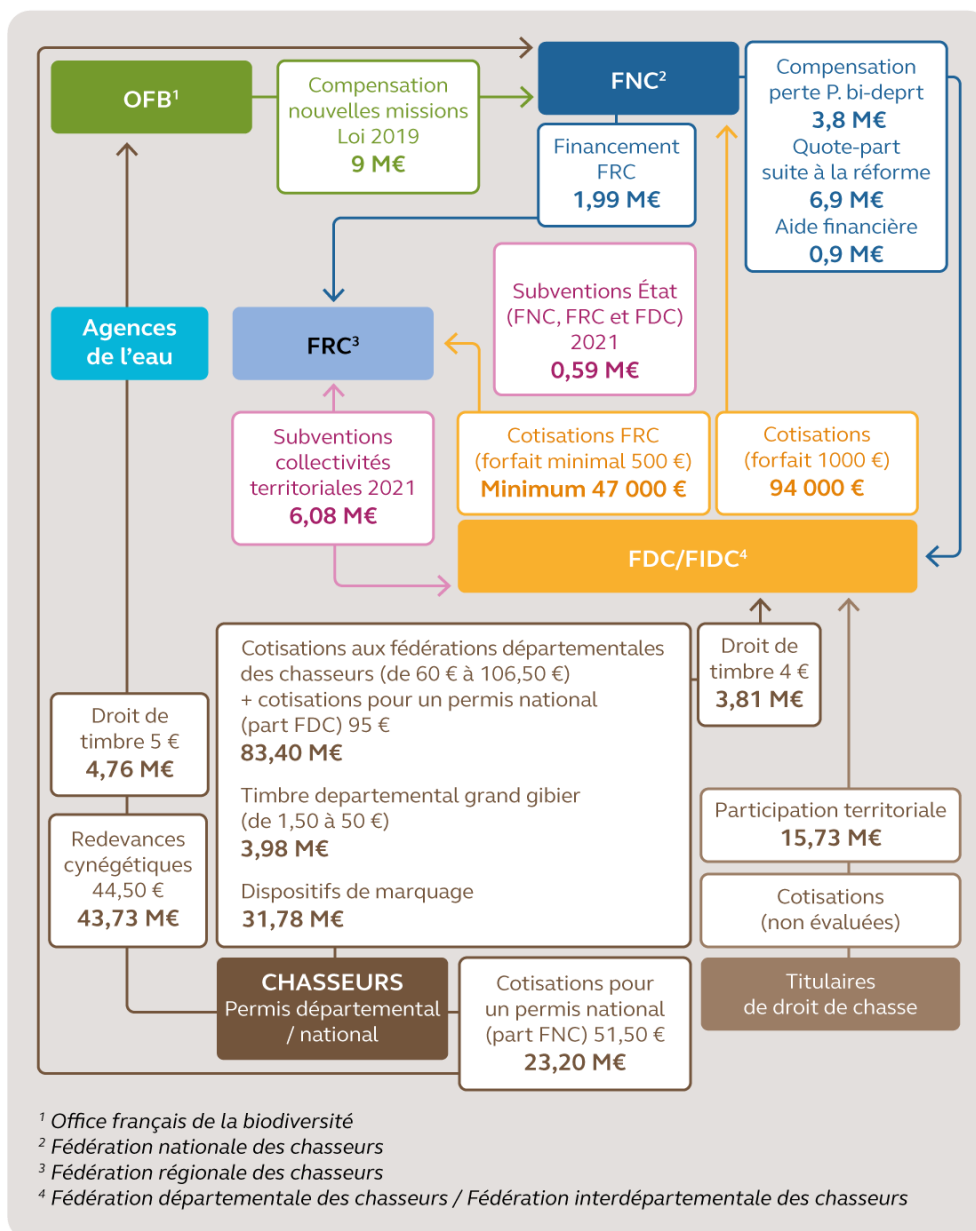
Le Gouvernement doit également proposer au Parlement de revoir le cadre juridique relatif aux schémas départementaux de gestion cynégétique, pour éviter des situations d'absence de règles encadrant la pratique de la chasse, notamment en matière de sécurité.

En outre, les fédérations respectent insuffisamment leurs obligations de rendre compte, définies par la loi (publication de leurs documents statutaires annuels : rapport moral, comptes, rapport du commissaire aux comptes et procès-verbaux des assemblées générales). En conséquence, l'État doit veiller à ce que les fédérations nationale, régionales et départementales respectent leurs obligations de transparence et imposer la publication par chaque fédération d'un rapport annuel sur la réalisation de ses missions de service public, y compris la mise en œuvre du schéma départemental de gestion cynégétique.

Un financement réformé en 2019 se traduisant par des dépenses annuelles supplémentaires pour l'État

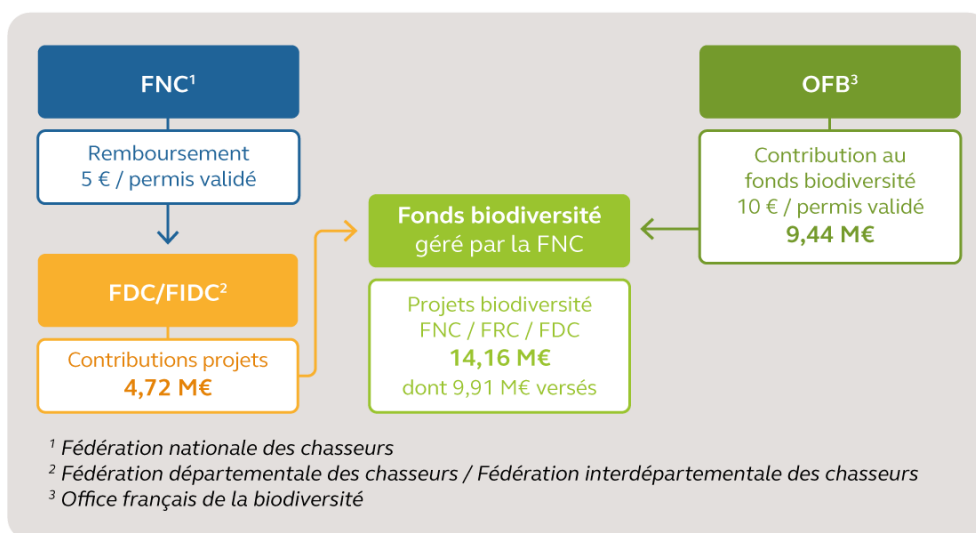
L'exercice des missions de service public des fédérations des chasseurs est majoritairement financé par les cotisations obligatoires versées par les chasseurs aux fédérations départementales. S'y ajoutent les redevances cynégétiques et une partie des droits de timbre, reversées aux agences de l'eau qui sont le principal financeur de l'Office français de la biodiversité (OFB).

Schéma n° 1 : ressources des fédérations nationale, régionales et départementales des chasseurs après la réforme de la chasse de 2019 (hors fonds biodiversité)



Source : Cour des comptes - Données pour l'année cynégétique 2020-2021

Schéma n° 2 : ressources et dépenses du fonds biodiversité – 2020-2021

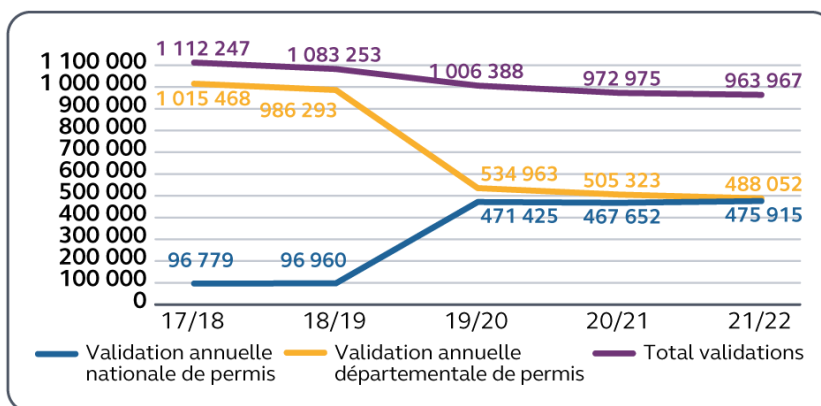


Source : Cour des comptes - Données pour l'année cynégétique 2020-2021

La réforme de 2019, qui visait à mieux organiser la chasse pour réduire les dégâts de gibier et à mieux contribuer à la préservation de la biodiversité, n'a pas eu d'effet sur les recettes de cotisations perçues par les fédérations départementales des chasseurs (83,4 M€ en 2020-2021). Elle a, en revanche, permis une augmentation de 11,5 M€ de celles perçues par la fédération nationale des chasseurs, qui ont atteint ainsi 23,3 M€. Elle s'est également traduite par une responsabilisation accrue des détenteurs du droit de chasse (cf. glossaire) dans l'indemnisation de dégâts de gibier, en créant une participation financière obligatoire de leur part.

L'un des objectifs importants de la réforme était de faciliter et de redynamiser l'exercice de la chasse : la diminution du prix du permis national, passant de 400 à 200 euros, a eu l'effet escompté en attirant plus de 374 000 chasseurs vers ce type de permis aux dépens des permis départementaux.

Graphique n° 1 : évolution du nombre des validations annuelles nationales et départementales de permis de chasser depuis 2017-2018



Source : Cour des comptes – Données : FNC – Détail par FDC en annexe n° 5
NB : S'y ajoutent plus de 21 800 permis temporaires (3 et 9 jours)

Cette baisse du prix du permis résulte de celle des redevances cynégétiques versées par les chasseurs. La perte de recettes de 21,2 M€ ainsi subie par l'Office français de la biodiversité a été intégralement compensée par l'État, grâce à l'augmentation de sa subvention pour charges de service public.

Autre objectif important de la réforme, le financement de projets en faveur de la biodiversité portés par les fédérations nationale, régionales et départementales a été assuré à hauteur de 31 M€ depuis 2019, dans le cadre d'un fonds spécifique géré par la fédération nationale. Le code de l'environnement prévoit que l'Office français de la biodiversité et les fédérations départementales des chasseurs contribuent respectivement pour deux tiers et un tiers des ressources du fonds. Mais, dans la pratique, la fédération nationale rembourse sur ses ressources propres les contributions des fédérations départementales. Si le gouvernement en acceptait le principe, il devrait alors proposer au Parlement une révision du code de l'environnement pour donner un fondement juridique à ce remboursement, non conforme en l'état actuel des textes.

En contrepartie du transfert de nouvelles missions (gestion des associations communales de chasse agréées et des plans de chasse individuels) intervenu en 2019, l'État, par l'intermédiaire de l'Office français de la biodiversité, s'est engagé à verser à la Fédération nationale des chasseurs (FNC) une compensation de 9 M€ annuels jusqu'en 2024. La FNC reverse ensuite aux fédérations départementales un solde annuel de 6,9 M€, sans justification des coûts compensés. L'Office français de la biodiversité et la Fédération nationale des chasseurs doivent donc justifier les coûts liés aux nouvelles missions, pour chaque fédération, comme prévu dans la convention de 2019.

En plus des financements mentionnés ci-dessus, les subventions versées chaque année par l'État aux fédérations nationale, régionale et départementales s'élèvent à 600 000 € en 2021. Celles relatives au réseau de surveillance sanitaire nécessiteraient un meilleur encadrement. Les subventions versées par les collectivités territoriales sont plus élevées (6,1 M€ en 2021). Entre 2018 et 2021, elles ont été essentiellement attribuées par les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Enfin, des crédits supplémentaires ont été ouverts en décembre 2022 pour faire face à l'augmentation des cours des produits agricoles consécutive à la guerre en Ukraine. 18,6 M€ ont ainsi été engagés au profit des fédérations départementales pour indemniser les agriculteurs du surcoût des dégâts de grand gibier subis en 2022.

Une mission de protection et de gestion de la faune sauvage entravée par l'insuffisance des données

Les principes de prélèvement raisonnable et d'atteinte de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, fixés par le code de l'environnement, restent aujourd'hui insuffisamment étayés par des indicateurs consensuels et par des données validées, homogènes et partagées.

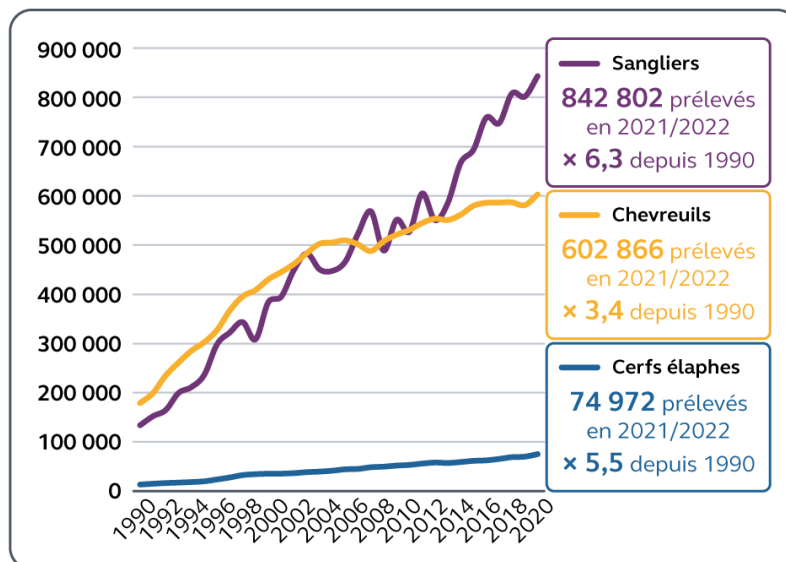
La plupart des 85 espèces chassables ne fait pas l'objet de quotas. La mise en œuvre d'une gestion adaptative (cf. glossaire) s'est heurtée à une absence de consensus, les scientifiques consultés faisant notamment état d'un manque de données.

Le désengagement de l'État dans la maîtrise de ces données risque de se traduire par une qualité insuffisante des informations issues du monde cynégétique, revenant à définir les espèces chassables par des décisions du Conseil d'État et par la voie de contentieux européens.

La Fédération nationale des chasseurs et l'Office français de la biodiversité doivent assurer le cadrage et le contrôle des modalités de collecte et de transmission des données relatives à la faune sauvage. Si une convention en ce sens ne pouvait pas être rapidement signée, il appartiendrait au ministère d'intervenir par voie réglementaire.

Le défi majeur de la maîtrise des populations de grand gibier

Les prélèvements des espèces de grand gibier augmentent régulièrement depuis 1990.

Graphique n° 2 : prélèvements de grand gibier (hors parcs et enclos)

Source : Réseau ongulés sauvages OFB-FNC-FDC. <https://professionnels.ofb.fr/fr/reseau-ongules-sauvages> Données de prélèvements hors parcs et enclos

La charge financière de l'indemnisation des dégâts supportée par les fédérations départementales a baissé en 2020-2021 après deux années de hausse, revenant au niveau de 2017-2018. Le coût total supporté par les fédérations départementales s'élève en moyenne depuis 2017 à 72 M€ annuels, dont 42 M€ versés aux agriculteurs, 5,8 M€ d'actions de prévention des dégâts (clôtures par exemple) et 24,2 M€ de frais de gestion. Les fédérations départementales considèrent ainsi leur équilibre financier menacé et sollicitent une participation accrue de l'État. L'État s'est engagé en mars 2023 à verser 60 M€ sur trois ans au réseau fédéral des chasseurs afin de financer un système d'information performant (prélèvements, zones de dégâts) et des investissements contribuant *in fine* à réduire les dégâts de grand gibier mais les critères et les conditions posées au versement des crédits restent encore à déterminer. Cet engagement a été pris sans analyse préalable de la situation financière des fédérations de chasseurs, qui n'est pas menacée à court terme, et sans mesure de contrôle de l'efficacité et l'efficacités de leurs actions entreprises pour la régulation du grand gibier, en relation avec les services de l'État.

En effet, la grande disparité entre les départements des mesures d'encadrement des pratiques de la chasse, de la prévention des dégâts et de la régulation des espèces, notamment de sangliers, et l'absence d'analyse comparative de leur efficacité, ne permettent pas d'en évaluer les effets, de diffuser les bonnes pratiques constatées localement et de mesurer, en conséquence, le niveau de maîtrise des populations de grand gibier.

La peste porcine africaine qui frappe l'Europe et progresse rapidement, pourrait accentuer les impératifs de gestion des effectifs de sangliers. Un règlement européen pourrait contraindre à court terme les États à adopter des mesures beaucoup plus strictes pour la régulation de l'espèce. Il nécessiterait alors une action concertée entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement et les fédérations de chasseurs.

Les préfets de département et les fédérations départementales des chasseurs doivent, avec l'appui des ministères compétents, définir sans attendre, des objectifs chiffrés de réduction des populations de sangliers au niveau départemental, assortis d'une politique inspirée des principes de la gestion adaptative (cf. glossaire).

Un fonds biodiversité ayant permis une montée en compétence des fédérations de chasseurs, mais des améliorations nécessaires

Au terme de trois années de fonctionnement, conformément à l'intention du législateur, le fonds biodiversité bénéficiant aux fédérations de chasseurs leur a permis de monter en compétence et de se mobiliser sur tout le territoire pour promouvoir des projets favorables à la biodiversité. 577 projets ont été présentés par les fédérations départementales, régionales et la FNC entre octobre 2019 et février 2022. Les exigences quant à la qualité des dossiers présentés se sont affinées et le processus d'évaluation de ces projets au sein des fédérations et de l'OFB tend à s'améliorer.

La gestion du fonds est assurée par la Fédération nationale des chasseurs. Son organisation, avec une répartition complexe des enveloppes entre fédérations et un système de présentation en plusieurs vagues annuelles de projets, reste lourde, tant pour l'Office français de la biodiversité que pour les fédérations.

Plusieurs pistes d'amélioration à court terme sont identifiées : progrès dans la mise en place des partenariats, précision des informations figurant dans les projets (indicateurs chiffrés, contenu exact des partenariats mentionnés, etc.), communication systématique et détaillée sur les actions menées, application rigoureuse des règles de financement, progrès sur la qualité scientifique des projets relatifs à la connaissance, passage à des projets plutôt pluriannuels.

Pour alléger la gestion du fonds pour les fédérations, les exigences applicables aux opérations collectives doivent être définies rapidement.

Une évaluation approfondie des projets financés par le fonds biodiversité depuis 2020 doit être effectuée en amont de l'échéance de la convention cadre en vigueur entre l'Office français de la biodiversité et la Fédération nationale des chasseurs.

Enfin l'État, en lien avec l'OFB et le réseau des fédérations de chasseurs doit réfléchir aux évolutions à moyen terme du dispositif avant l'échéance en 2026 de la convention en vigueur.

Récapitulatif des recommandations

1. Donner accès, par voie réglementaire, aux agents de l'OFB chargés de missions de police, aux bases de données des fédérations départementales relatives aux adhérents et aux prélèvements (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - MTECT, 2024*).
2. Soumettre au Parlement une modification de l'article L. 425-1 du code de l'environnement pour que le préfet puisse proroger un schéma départemental de gestion cynégétique au-delà de six mois si nécessaire (*MTECT, 2024*).
3. Veiller à ce que les fédérations de chasseurs respectent leurs obligations de publications annuelles et prévoir, par voie réglementaire, la publication par chaque fédération d'un rapport annuel sur la réalisation de ses missions de service public (*MTECT, 2024*).
4. Proposer la modification des articles L. 421-5 et L. 421-14 et modifier l'article R. 421-50-2 du code de l'environnement pour rendre possible la prise en charge par la Fédération nationale, de la contribution des fédérations départementales de chasseurs au fonds biodiversité (*MTECT, 2023*).
5. Assurer le cadrage et le contrôle par l'OFB des modalités de collecte et de transmission de données par les réseaux de suivi de la faune sauvage (*MTECT, Office français de la biodiversité, Fédération nationale des chasseurs, 2024*).
6. Définir des objectifs chiffrés de réduction des populations de sangliers au niveau départemental, concrétisant une politique de gestion adaptative (*MTECT, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, préfets de département, fédérations départementales des chasseurs, 2024*).
7. Définir les exigences applicables aux projets inscrits dans des opérations collectives, financées par le fonds biodiversité (*Office français de la biodiversité, Fédération nationale des chasseurs, 2024*).
8. Procéder à une évaluation approfondie des projets financés par le fonds biodiversité depuis 2020 en amont de l'échéance en 2026 de la convention cadre en vigueur (*MTECT, Office français de la biodiversité, Fédération nationale des chasseurs, 2024-2025*).

Introduction

La Cour des comptes est compétente pour contrôler les comptes et la gestion des fédérations des chasseurs en vertu des articles L. 111-6, L. 133-3 et L. 133-4 du code des juridictions financières, car les fédérations de chasseurs sont habilitées à recevoir des cotisations légalement obligatoires des chasseurs et bénéficient de concours financiers de l'État.

Une enquête sur les aides publiques aux fédérations des chasseurs a été réalisée par la deuxième chambre de la Cour des comptes à la suite d'une proposition faite sur la plateforme de participation citoyenne ouverte par la Cour du 9 mars au 20 mai 2022.

L'article L. 425-1 du code de l'environnement prévoit une obligation pour les fédérations départementales des chasseurs de participer à plusieurs missions de service public telles que la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et l'action en faveur de la protection et de la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats, l'élaboration du schéma départemental de gestion cynégétique (cf. glossaire), la préparation à l'examen du permis de chasser ou la prévention et l'indemnisation des dégâts de grand gibier.

La loi du 24 juillet 2019 a modifié le périmètre de ces missions et leur financement, avec un impact de près de 40 M€ en dépenses annuelles supplémentaires de l'État, financées chaque année depuis 2020 par le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* ; cet impact résulte d'une négociation d'ensemble entre l'État et la Fédération nationale des chasseurs (FNC) :

- diminution à 200 € (au lieu de 400 €) du montant de la validation nationale du permis de chasser, afin de favoriser la mobilisation des chasseurs dans la régulation du grand gibier et leur mobilité ; la baisse prévisionnelle de recettes de 21,5 M€ des redevances cynégétiques qui revenaient à l'OFB, a été compensée par un montant de 21,5 M€ de crédits budgétaires de l'État au profit de l'OFB ;
- création d'un fonds en faveur de la protection et de la reconquête de la biodiversité, géré par la fédération nationale des chasseurs au nom des fédérations régionales et départementales, financé à hauteur de 5 M€ par une contribution des fédérations départementales des

chasseurs d'au moins 5 € par adhérent ayant validé un permis de chasser dans l'année et par une contribution de l'État ou de l'OFB d'un montant double ; ce financement de 10 M€ est aujourd'hui apporté par l'OFB, qui bénéficie d'une dotation de l'État pour compenser cette dépense ;

- enfin, des missions auparavant assurées par les directions départementales du territoire, sous l'autorité des préfets, ont été transférées vers les fédérations départementales de chasseurs : il s'agit de l'attribution des plans de chasse individuels et de la gestion des associations de chasse communales agréées ; le coût estimé de ces missions a servi de justification au versement d'une compensation annuelle de l'OFB à la FNC de 9 M€ jusqu'en 2024, l'État ayant inscrit en 2020 une dotation budgétaire nouvelle du même montant au programme 113.

Trois ans après cette réforme et à la suite de la contribution citoyenne reçue en 2022, la Cour a décidé de mener une enquête afin d'examiner :

- quels objectifs en termes de missions de service public sont fixés aux fédérations nationale, régionales, interdépartementales et départementales des chasseurs, comment l'État et l'OFB en contrôlent l'exécution et comment ces missions sont financées (chapitre I) ;
- comment les fédérations exercent leur mission centrale de régulation de la faune sauvage, dans un contexte de surpopulation du grand gibier (sanglier principalement, cervidés dans certaines forêts) et de dégradation de l'état de conservation de certaines espèces, et contribuent à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, objectif fixé à la pratique de la chasse par l'article L. 420-1 du code de l'environnement (chapitre II) ;
- comment a été mis en œuvre le fonds en faveur de la protection et de la reconquête de la biodiversité créé en 2019, à hauteur de 15 M€ par an de 2019 à 2022 (chapitre III).

Chapitre I

De nouvelles missions de service public et un financement public croissant pour les fédérations de chasseurs

Pour l'organisation de la chasse, l'État a fait le choix depuis les années quarante (cf. annexe n° 2) de s'appuyer sur les fédérations départementales et régionales, sous le contrôle des préfets, et sur la Fédération nationale qui coordonne leurs actions, sous le contrôle du ministère chargé de la chasse. Dans d'autres pays européens, l'organisation de la chasse reste assurée par l'administration (cf. annexe n° 3 pour des éléments de comparaison européenne). L'ensemble de ces fédérations se voient donc confier des missions de service public, dont le contrôle exercé par l'État est insuffisant. Ces missions sont financées essentiellement par les cotisations des chasseurs, ainsi que par des soutiens publics croissants depuis 2019.

I - D'importantes missions de service public, sans contrôle suffisant de l'État

Les fédérations de chasseurs exercent des missions de service public concernant l'organisation et l'encadrement de la chasse. Mais l'État ne s'est pas doté des moyens de contrôler le bon exercice de ces missions.

En outre, les fédérations respectent insuffisamment leurs obligations légales d'en rendre compte.

A - Les missions confiées aux fédérations de chasseurs

1 - Les fédérations : des associations régies par la loi

La loi fait des fédérations des chasseurs des associations d'un type particulier. Il ne peut en effet exister qu'une fédération de chasseurs par département (article L. 421-8 du code de l'environnement). Le même article dispose que « *dans l'intérêt général et afin de contribuer à la coordination et à la cohérence des activités cynégétiques dans le département* ». Contrairement au principe de libre adhésion à une association, doivent obligatoirement adhérer à une fédération départementale : les titulaires du permis de chasser ayant validé celui-ci dans le département, d'une part, les personnes physiques et morales titulaires de droits de chasse sur des terrains situés dans le département et bénéficiaires d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion pour tout ou partie de ces terrains, d'autre part (cf. glossaire).

Pour financer les missions de service public qui lui sont confiées, chaque fédération bénéficie ainsi de cotisations annuelles légalement obligatoires des chasseurs et des titulaires de droits de chasse (propriétaires). Ces adhérents sont aussi redevables des participations éventuelles décidées par la fédération pour assurer l'indemnisation des dégâts de grand gibier. La loi prévoit enfin que les statuts des fédérations doivent être conformes à un modèle¹ adopté par le ministre chargé de la chasse.

Une préférence pour le permis national par rapport au permis départemental depuis la réforme de 2019

L'article L. 423-1 du code de l'environnement dispose que « *nul ne peut pratiquer la chasse s'il n'est titulaire et porteur d'un permis de chasser valable* ». Un chasseur doit donc d'abord disposer d'un permis : depuis 1975², le permis de chasser est un titre permanent accordé aux personnes qui ont réussi l'examen du permis de chasser³. Il doit ensuite le faire valider par une fédération départementale des chasseurs, en procédant au paiement des redevances cynégétiques, du droit de timbre, des cotisations fédérales et des participations spécifiques au grand gibier.

¹ Cf. [arrêté du 11 février 2020 portant modèle de statuts des fédérations départementales](#).

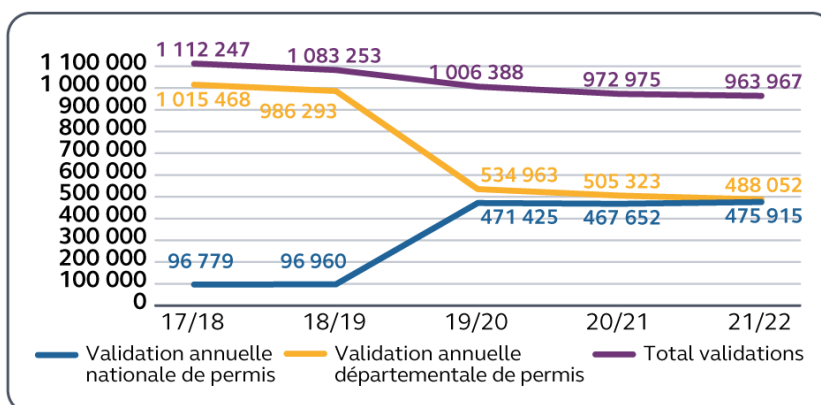
² Avant 1975, il suffisait de payer pour avoir un permis de chasser.

³ La FNC estime à environ cinq millions le nombre de détenteurs de ce titre permanent.

Un chasseur peut choisir de valider son permis de chasser au niveau départemental, ce qui lui permet de chasser dans le département choisi, ou au niveau national, ce qui lui permet de chasser dans tous les départements. On parle de « permis départemental » ou de « permis national ». La validation peut être annuelle, situation largement majoritaire, ou pour trois ou neuf jours consécutifs. Les permis obtenus par les nouveaux chasseurs ouvrent droit, la première année, à une validation nationale.

En 2021-2022, le nombre total de permis validés s'élevait à 985 812⁴. La réforme de la chasse et la baisse du coût du permis national en 2019, passé de 400 € à 200 €⁵, ont eu pour effet une augmentation importante du nombre des permis nationaux (cf. graphique n° 1). En outre, le nombre de validations nationales temporaires (trois et neuf jours) a augmenté entre 2017-18 et 2021-22, passant 616 à 1 838 alors que celui des validations départementales temporaires a significativement baissé, passant de 90 284 à 20 007. Avant 2019, un chasseur pouvait également demander une validation d'un permis bi-départemental, permettant de chasser dans deux départements. 68 000 validations bi-départementales étaient délivrées. Le permis de chasser est un prérequis à la pratique de la chasse. Il doit être distingué de la notion de « droit de chasse », qui appartient au propriétaire du territoire de chasse. Nul ne peut chasser sur un territoire sans le consentement du détenteur du droit de chasse. Enfin, la chasse se pratique uniquement dans les périodes d'ouverture de la chasse, définies au début de la saison de chasse par arrêté préfectoral.

Graphique n° 3 : évolution du nombre des validations annuelles nationales et départementales de permis de chasser depuis 2017-2018



Source : Cour des comptes – Données : FNC – Détail par FDC en annexe n° 5
NB : S'y ajoutent plus de 21 800 permis temporaires (3 et 9 jours)

⁴ Dont 963 967 permis annuels : 475 915 permis nationaux et 488 052 permis départementaux (cf. répartition par département en annexe n° 4).

⁵ Le permis départemental annuel est resté dans une fourchette de 120 € à 200 €.

La spécificité des fédérations de chasse tient également au fait qu'elles exercent à la fois une mission en faveur de « *la promotion et la défense de la chasse ainsi que des intérêts de leurs adhérents* » (articles L. 421-5 et L. 421-14), par laquelle elles représentent et défendent donc des intérêts privés et des missions d'intérêt général, sans que leurs comptes permettent de distinguer ces deux types de missions. Cette absence de distinction pose question concernant la Fédération nationale des chasseurs (FNC), dont les dépenses liées à la défense des intérêts des chasseurs (lobbying, contentieux relatifs à la chasse, communication) représentent une part importante des dépenses.

C'est à l'échelon des fédérations départementales des chasseurs (FDC) qu'est exercé l'essentiel des missions de service public, sous le contrôle du préfet de département.

Chaque fédération est une association indépendante. Cependant, les différents niveaux de fédérations sont reliés entre eux par des cotisations obligatoires. Leur poids relatif a beaucoup évolué du fait des flux financiers issus de la réforme de 2019 (cf. II du chapitre I).

Les fédérations régionales des chasseurs (FRC), créées en 2000, ont pour adhérents obligatoires les fédérations départementales et interdépartementales. Leurs missions ont été précisées en 2005 et 2012 (cf. annexe n° 2). Les FRC sont montées en puissance financièrement depuis 2019, la Fédération nationale des chasseurs ayant décidé de les subventionner et de s'appuyer sur elles pour mettre en œuvre le fonds en faveur de la protection et de la reconquête de la biodiversité (appelé « fonds biodiversité » dans la suite du rapport).

La FNC a pour adhérents obligatoires l'ensemble des fédérations, régionales, interdépartementales et départementales des chasseurs. Elle représente les intérêts au niveau national et coordonne l'action des fédérations départementales et régionales. Elle assure à ce titre un soutien des fédérations en terme informatique, d'expertise juridique et vétérinaire. L'augmentation du nombre des permis nationaux et la compensation par l'OFB de ses nouvelles missions ont apporté à la FNC des ressources nouvelles (cf. II du chapitre I), en partie redistribuées vers les FDC et FRC et en partie utilisées pour renforcer les effectifs de la FNC (passés de 27 personnes en 2017 à 42 en 2022) et appuyer ainsi les fédérations. En outre, la fédération nationale gère le fonds biodiversité depuis 2019, sur mandat des fédérations bénéficiaires, ce qui lui donne un rôle majeur de coordination et d'orientation des actions.

Les fédérations de chasseurs assurent leurs missions à la fois au moyen de salariés, dont c'est le métier, et de leurs adhérents, bénévoles. La fédération départementale, qui fixe dans le plan de chasse individuel un nombre minimal et maximal de prélèvements au détenteur du droit de chasse, ne dispose, pour l'inciter à réaliser son plan de chasse ou son plan de gestion, que d'un levier financier : le prix du bracelet (cf. glossaire) et la participation territoriale aux dégâts de gibier. En effet, un chasseur peut choisir de ne pas chasser. L'impact de ce levier est donc variable en fonction des moyens financiers du détenteur du droit de chasse⁶ et pèse davantage sur les pratiques de chasse populaires.

Les réalités territoriales auxquelles s'appliquent les décisions des préfets et des fédérations départementales varient beaucoup. L'existence d'associations communales de chasse agréées, auxquelles les propriétaires sont obligés d'adhérer (cf. glossaire et carte des départements à ACCA en annexe n° 2), facilite le travail des fédérations en matière d'organisation de la chasse et d'objectifs de prélèvements (moins de détenteurs de droits de chasse à gérer, territoires de chasse plus vastes et non morcelés, facilitant des chasses en commun).

2 - Des missions clés confiées aux fédérations départementales

L'article L. 420-1 du code de l'environnement dispose que « *la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général* » et que « *la pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique* ». Dans ce cadre, les articles L. 421-5 et R. 421-39 énumèrent les missions de service public auxquelles contribuent les fédérations départementales de chasseurs. Précisées au fil du temps (cf. annexe n° 2 sur les réformes successives), ces missions sont depuis plus de 20 ans :

⁶ À titre d'exemple, dans le Loiret, des grands propriétaires limitent le nombre de chasses pour disposer de beaux tableaux de chasse (le coût de la contribution territoriale est donc sans effet) tandis que des petits territoires hésitent à renouveler leur adhésion pour des raisons financières. Ainsi, une petite société de chasse de 12 chasseurs en plaine doit payer 400 € de contribution territoriale sur 4 000 € de budget.

- la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et l'action en faveur de la protection et de la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats ;
- l'élaboration du schéma départemental de gestion cynégétique (depuis 2000 – cf.glossaire) ;
- la contribution à la prévention du braconnage ;
- l'information, l'éducation et l'appui technique à l'intention des gestionnaires de territoires, et des chasseurs et, le cas échéant, des gardes-chasse particuliers ;
- la préparation à l'examen du permis de chasser et la contribution à sa validation ;
- les actions de prévention des dégâts de gibier et l'indemnisation des dégâts de grand gibier ;
- la conduite d'actions pour surveiller les dangers sanitaires impliquant le gibier ainsi que d'actions participant à la prévention de la diffusion de dangers sanitaires entre les espèces de gibier, les animaux domestiques et l'homme ;
- la contribution, à la demande du préfet, à l'exécution des arrêtés préfectoraux autorisant des tirs de prélèvement.

Les missions ou obligations suivantes ont été précisées ou ajoutées, notamment par le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 :

- la formation des gestionnaires de territoire et des chasseurs, ainsi que l'information du public ;
- les deux missions exercées jusque-là par l'État (préfet et direction départementale du territoire) : la gestion des associations communales et intercommunales de chasse agréées et la coordination de leurs actions ainsi que la mise en œuvre du plan de chasse arrêté par le préfet par l'attribution des plans de chasse individuels ; les fédérations ont ainsi la main sur le levier des attributions locales de grand gibier à prélever, dans une logique de plus grande responsabilisation vis-à-vis des dégâts de grand gibier ;
- la conduite d'actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou au soutien financier à leur réalisation, avec une obligation de contribution financière au fonds biodiversité ;
- les obligations de collecte ou production de données pour le compte du ministre chargé de l'environnement, transmises gratuitement à l'Office français de la biodiversité à sa demande et sans délai ; la collecte des données de prélèvements des spécimens d'espèces soumises à gestion adaptative.

Les fédérations disposent d'une comptabilité analytique qui leur permet d'identifier les recettes et les dépenses relatives à la prévention et l'indemnisation des dégâts agricoles de grand gibier et aux opérations du fonds biodiversité, conformément à l'article R. 421-35. En revanche, elles ne vont pas jusqu'à mesurer les charges et les produits relatifs à chaque mission, contrairement à ce qui était demandé dans la note de la direction de l'eau et de la biodiversité du 26 février 2015 relative à la méthodologie de contrôle de l'exécution des missions de service public des FDC par les préfets, et conformément à l'article L. 421-10 du code de l'environnement organisant ce contrôle.

Les fédérations régionales et la fédération nationale des chasseurs n'exercent pas de rôle hiérarchique ni de contrôle sur les fédérations départementales. Elles participent en revanche à une partie des missions rappelées ci-dessus : actions en faveur de la faune sauvage et de ses habitats, actions d'information et d'éducation en matière de connaissance et de préservation de la faune sauvage et de ses habitats ainsi qu'en matière de gestion de la biodiversité, pour les FRC ; actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou soutien financier à leur réalisation, pour la FNC.

B - Un contrôle insuffisant par l'État et son opérateur, l'Office français de la biodiversité

1 - L'organisation de l'État et de ses services déconcentrés

L'État « *exerce la surveillance et la police de la chasse dans l'intérêt général* » (article L. 420-2). Il s'appuie pour cela sur l'Office français de la biodiversité (OFB), qui contribue à l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire relatives à la chasse et de police sanitaire en lien avec la faune sauvage (article L. 131-9). Le ministre chargé de la chasse (en juillet 2023, il s'agit du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le MTECT) contrôle l'exécution des missions de service public auxquelles est associée la Fédération nationale des chasseurs, tandis que le préfet contrôle l'exercice des missions de service public par la fédération départementale des chasseurs. En pratique, le préfet se concentre sur l'exercice de son pouvoir réglementaire.

Les attributions règlementaires du préfet de département

Le préfet approuve le schéma départemental de gestion cynégétique, après avoir notamment vérifié qu'il est compatible avec les principes de gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats et avec l'équilibre agro-sylvo-cynégétique (définis aux articles L. 420-1 et L. 425-4 du code de l'environnement).

Il préside la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) qui concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la politique du gouvernement dans le domaine de la chasse et de la protection de la faune sauvage. La commission assure notamment la coordination des méthodes et des actions destinées à prévenir les dégâts aux récoltes, aux cultures et aux forêts causés par le grand gibier (depuis un décret d'octobre 2022) et intervient en matière d'indemnisation de ces dégâts.

Le préfet de département fixe, après avis de la CDCFS, le plan de chasse, en prenant en compte la gestion des espèces et les dégâts causés par le gibier ; le plan de chasse est annuel pour le petit gibier ; pour le grand gibier, le plan de chasse peut cependant être fixé, après avis de la CDCFS, pour une période de trois ans, et faire l'objet d'une révision annuelle. Le préfet doit par ailleurs modifier les plans de chasse individuels établis par la fédération si cela est nécessaire en cas de défaillance grave.

Il peut ordonner, après avis du président de la FDC, des opérations de régulation des animaux et des opérations de destruction (chasses, battues et opérations de piégeage), dites « mesures administratives ».

Il peut saisir la chambre régionale des comptes (CRC) en cas de manquement grave et persistant de la FDC à ses missions (indemnisation des dégâts de grand gibier, gestion des ACCA, formation préparatoire à l'examen du permis de chasser). Si la CRC constate que la fédération n'a pas pris de mesures suffisantes pour rétablir des conditions normales de fonctionnement, elle demande au préfet d'assurer son administration ou la gestion d'office de son budget.

Depuis 2019, le préfet peut décider, par arrêté pris après avis du président de la fédération, de mesures provisoires (suspension de l'exercice de la chasse, dissolution du conseil d'administration) en cas d'atteinte aux propriétés, aux récoltes ou aux libertés publiques ou de manquement grave au schéma départemental de gestion cynégétique causés par une ACCA ou de dysfonctionnement grave et continu de l'association.

L'enquête a permis de constater le manque de moyens et de vision stratégique d'ensemble des services de l'État sur l'activité des FDC. Les directions départementales du territoire (DDT, services déconcentrés du MTECT) disposent en moyenne de 1,4 emploi temps plein (ETP) compétent en matière de chasse depuis 2020 (cf. sondage des DDT en annexe n° 5). Ces agents se consacrent à l'appui du préfet dans son rôle réglementaire et, le cas échéant, dans son rôle de médiation et de gestion des conflits entre parties prenantes. Ils n'ont en revanche pas les moyens de contrôler l'exercice des missions de service public par les fédérations et n'ont aucune information de la part de l'OFB sur la mise en œuvre du fonds biodiversité.

L'Office français de la biodiversité (OFB)

L'OFB, créé par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, à la suite de la fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de l'Agence française de la biodiversité, exerce cinq missions :

- l'appui scientifique, technique et financier à la conception, à la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de l'eau et de la biodiversité ;
- la gestion d'espaces naturels (dont dix réserves nationales de chasse et de faune sauvage), ainsi que des actions de restauration et d'appui d'autres gestionnaires d'aires protégées ;
- la police de l'environnement : eau, espaces naturels, flore et faune sauvage (espèces gibier ou protégées, lutte contre les trafics d'espèces), chasse (braconnage, sécurité) et pêche, et police sanitaire de la faune sauvage ;
- la formation et la mobilisation des citoyens et des parties prenantes ;
- le développement de la connaissance, de la recherche et de l'expertise sur les espèces et les milieux, ainsi que sur la gestion adaptative.

Il est chargé pour le compte de l'État de l'organisation de l'examen et de la délivrance du permis de chasser.

Ses charges se sont élevées à 477 M€ en 2021⁷. Ses recettes comprennent 51,2 M€ de subventions pour charges de service public (tenant compte de l'impact de la réforme de la chasse), une contribution des agences de l'eau à hauteur de 372,89 M€⁸ et une dotation exceptionnelle du programme 362 *Ecologie* de la mission budgétaire *Plan de relance* pour 64,32 M€ d'AE et 21,92 M€ de CP. L'OFB compte 2 800 agents dont deux tiers travaillent sur le terrain, notamment 1 700 inspecteurs de l'environnement.

⁷ Source : annexe au projet de loi de règlement 2021, programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*.

⁸ Montant fixé en loi de finances, augmenté en 2020 d'environ 50 M€ pour compenser la perte de recettes issues des redevances versées par les chasseurs : versées auparavant à l'ONCFS, celles-ci bénéficient désormais aux agences.

L'OFB a recentré son activité de police de l'environnement sur les enjeux relatifs aux zones humides, à la sécurité et aux espèces protégées, conformément à la stratégie nationale de contrôle fixée par la direction de l'eau et de la biodiversité du MTECT. Les agents des services départementaux de l'OFB consacrent entre 15 et 20 % de leur temps à la police de la chasse, essentiellement sur le respect des règles de sécurité. C'est beaucoup moins que le temps (40 %) que pouvaient y consacrer les agents de l'ex-Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), fusionné au sein de l'OFB. Il en résulte en outre une perte de compétences et d'expérience cynégétiques.

L'activité des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) ne correspond pas à leur mission de conseil stratégique dans le domaine de la chasse et de la protection de la faune sauvage telle que définie à l'article R. 421-29. Elle se focalise sur l'indemnisation des dégâts de gibier, le classement des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (tous les trois ans) et les dates d'ouverture de la chasse. Ces commissions ne disposent pas d'information sur la mise en œuvre du fonds biodiversité, non plus que sur la surveillance et la prévention des dangers sanitaires liés au gibier, traitées entre la direction départementale de la protection des populations (DDPP) et le préfet, en lien avec la direction générale de l'alimentation du ministère chargé de l'agriculture.

2 - L'exercice partagé de la prévention du braconnage et de la police de la chasse

Les FDC peuvent recruter des « agents de développement » (article L. 421-5) pour veiller notamment au respect du schéma départemental de gestion cynégétique sur les territoires où il est applicable. Ces agents peuvent aussi constater par procès-verbaux les infractions relatives au plan de chasse et au permis de chasser sur les territoires dont les propriétaires et détenteurs du droit de chasse sont adhérents d'une fédération (L. 428-21).

La contribution des FDC à la prévention du braconnage est cependant faible car les agents de développement sont peu nombreux. Une enquête réalisée en 2022 par la FNC, à laquelle 74 fédérations ont répondu, indique que seules 26 fédérations ont des agents de développement (soit environ 300 agents au total), assermentés pour la police de la chasse pour 24 d'entre elles. Cela reflète des attitudes différentes entre FDC : environ un tiers (plutôt au sud de la France) sont opposées à la prise en charge de missions ayant trait à la police la chasse. Quatre fédérations souhaiteraient à court terme recruter ou affecter des personnels techniques à des missions

de police de la chasse ; 22 autres fédérations le souhaiteraient, à condition de percevoir un financement externe à la chasse. Le nombre de procédures par département réalisées par les agents de développement varie de 0 à 103 et s'élève à 16 en moyenne en 2021.

La FNC demande pourtant que les agents de développement exercent la police de la chasse sur l'intégralité du territoire et considère que leur compétence pourrait être étendue aux « incivilités du quotidien (dépôt d'ordures sauvages, stationnement) », sous réserve d'une prise en charge financière par les communes.

Du point de vue de l'OFB, la présence des agents de développement est un appui utile et pourrait l'être davantage pour contrôler les infractions au schéma départemental de gestion cynégétique (cf. glossaire), comme la chasse sur le territoire d'autrui ou les infractions relatives au permis. Ces infractions ne font pas partie des priorités fixées à l'OFB par la stratégie nationale de contrôle du 4 mars 2020, adressée aux préfets et signée par les ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture. Dans son volet relatif à la protection des milieux et des espèces, cette stratégie comporte en effet trois priorités se rapportant directement à la pratique de la chasse :

- « *garantir l'exercice d'une chasse durable* », avec quatre actions de contrôles prioritaires : respect des règles relatives aux espèces soumises à gestion adaptative (quotas, déclaration de prélèvement), aux chasses traditionnelles, à la sécurité à la chasse pour les modes de chasse à risque (battues au grand gibier) et dans les espaces à forte fréquentation et des opérations « coup de poing » ciblées sur les secteurs concentrant les dégâts en particulier en matière de respect des règles d'agraineage ; l'OFB doit rechercher une « *meilleure complémentarité avec les agents de développement des FDC et autres agents assermentés dans les territoires (gardes-chasse)* » ;
- la lutte contre le braconnage et le trafic des espèces protégées ;
- la surveillance sanitaire de la faune sauvage, avec un objectif de maintenir les programmes de surveillance (réseau SAGIR) et de mettre en œuvre les mesures de police sanitaire en lien avec les DDPP.

Le détail de la réglementation encadrant la pratique de la chasse contraste avec les moyens insuffisants de l'OFB pour en vérifier la bonne application. Cela a conduit l'OFB à centrer ses contrôles sur le respect des règles permettant de sécuriser la pratique de la chasse.

L'enjeu des règles de sécurité à la chasse

Seules trois règles nationales, fixées par la loi du 24 juillet 2019, s'imposent en matière de sécurité : le port obligatoire du gilet fluorescent pour les chasseurs en action collective de chasse à tir au grand gibier ; la pose de panneaux de signalisation temporaire sur ou à proximité immédiate des voies publiques lors des actions collectives de chasse à tir au grand gibier ; la remise à niveau décennale obligatoire sur les règles élémentaires de sécurité pour les chasseurs. Les autres règles sont fixées dans chaque schéma départemental de gestion cynégétique (cf. chapitre I partie I.B.3.).

À la suite d'une pétition du collectif « Un jour un chasseur » qui a recueilli plus de 120 000 signatures en novembre 2021, le Sénat a publié le 14 septembre 2022 un rapport d'information sur la sécurisation de la chasse intitulé « la sécurité : un devoir pour les chasseurs, une attente de la société » qui formule 30 propositions.

Constatant que, malgré une baisse importante du nombre d'accidents corporels et mortels depuis 20 ans, 90 accidents de chasse sont encore recensés en 2021 dont huit mortels (six concernant des chasseurs et deux des usagers de la nature), le gouvernement a adopté un plan sur la sécurité à la chasse présenté le 9 janvier 2023, centré sur les trois points suivants.

La formation des chasseurs aux enjeux de sécurité doit être renforcée par l'ajout d'un volet pratique à la formation décennale obligatoire et la formation d'un chasseur sur cinq à la mission de responsables de battues. L'enquête de la Cour montre que la formation initiale au permis de chasser mérite également d'être renforcée (cf. chapitre I partie I. B. 4.)

Les bonnes pratiques telles que le respect de l'angle de tir des 30° (dont le non-respect est la principale cause des accidents de chasse au grand gibier) ou encore le port des gilets fluorescents seront généralisées. La pratique de la chasse sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants sera interdite.

Enfin, pour mieux informer les usagers de la nature, le plan d'action prévoit notamment de développer une application numérique dans laquelle les zones de chasse et de non chasse seront recensées.

La police de la chasse étant avant tout une prérogative régalienne, l'État doit doter l'OFB des moyens suffisants pour son plein exercice, avec une coopération renforcée avec les fédérations, notamment au moyen d'un accès aux données relatives aux adhérents (y compris les conventions d'agrègement – cf. chapitre II) et aux prélèvements.

Du fait de leurs missions de service public, les FDC détiennent en effet de nombreuses informations de nature à faciliter et rendre plus efficaces les contrôles opérés par les agents de l'OFB, notamment les inspecteurs de l'environnement, en matière de police de la chasse, dans un contexte où les moyens de l'OFB sont contraints au regard de ses missions. *A minima*, un accès à ces données doit être organisé par voie réglementaire, au profit des agents de l'OFB chargés de missions de police administrative et judiciaire.

3 - Le schéma départemental de gestion cynégétique, un outil central à mieux encadrer

Une grande partie des règles applicables en matière de chasse figure dans un texte élaboré par les chasseurs eux-mêmes : le schéma départemental de gestion cynégétique (SDGC), mis en place par la loi du 26 juillet 2000. Ce schéma, établi pour une période de six ans, renouvelable, est élaboré par la fédération départementale des chasseurs, en concertation notamment avec la chambre d'agriculture, les représentants de la propriété privée rurale et les représentants des intérêts forestiers⁹. Il est soumis à l'avis de la CDCFS (où sont également représentées des associations de protection de la nature) avant approbation par le préfet. Selon l'article L. 425-2, ses dispositions incluent obligatoirement :

- les plans de chasse et les plans de gestion ;
- les mesures relatives à la sécurité des chasseurs et des non-chasseurs ;
- les actions en vue d'améliorer la pratique de la chasse (ex : fixation des prélèvements maximaux autorisés, prescriptions relatives à l'agrainage dissuasif, modalités de déplacement d'un poste fixe) ;
- les actions menées en vue de préserver, de protéger par des mesures adaptées ou de restaurer les habitats naturels de la faune sauvage ;
- les dispositions permettant d'atteindre l'équilibre agro-sylvo-cynégétique ;
- les dispositions permettant de surveiller les dangers sanitaires dans les espèces de gibier et de prévenir la diffusion de ces dangers.

Les dispositions du schéma s'imposent à tous les chasseurs, les contrevenants s'exposant à des sanctions pénales. L'enquête a néanmoins révélé plusieurs failles dans le dispositif en vigueur.

Tout d'abord, lorsque le schéma n'est pas prolongé¹⁰ ou renouvelé à l'échéance des six ans, il n'existe plus de règle opposable à la chasse. Tel a été le cas pendant plus de deux ans dans le département des Vosges (cf. encadré). Tel est aussi le cas pour près de 21 000 détenteurs d'un permis de chasser sur le territoire couvert par la fédération interdépartementale des chasseurs de l'Île-de-France (qui couvre toute la région sauf le département de Seine-et-Marne) : le schéma 2016-2022 a pris fin en mars 2022, a été prolongé de six mois dans certains départements et n'est donc plus en vigueur depuis septembre 2022.

⁹ En particulier lorsque le programme régional de la forêt et du bois fait état de dysfonctionnements au regard de l'équilibre sylvo-cynégétique.

¹⁰ En application de l'article L. 425-1, le SDGC peut être prolongé par arrêté préfectoral, pour une durée n'excédant pas six mois.

Le cas des Vosges : une absence de règles pendant plus de deux ans du fait de l'absence d'accord entre parties prenantes

Le schéma départemental de gestion cynégétique en vigueur dans les Vosges pour la période 2013-2019 a été prolongé de trois mois à deux reprises par arrêté préfectoral jusqu'au 26 janvier 2020. Un nouveau schéma pour 2022-2028 a été approuvé le 15 décembre 2022 par la préfète, après deux années de discussions difficiles. Durant deux ans, il n'y a donc pas eu de schéma en vigueur dans le département. Pour pallier ce vide juridique, deux arrêtés préfectoraux de janvier et mars 2020 – au fondement juridique fragile¹¹ - ont défini les règles concernant la sécurité et les pratiques d'agraineage dissuasif. Les principaux points de divergence entre la fédération, l'État, l'OFB, la profession agricole et les forestiers portaient sur la sécurité, l'agraineage dissuasif et l'équilibre sylvo-cynégétique. Compte tenu des enjeux environnementaux du schéma, le préfet a sollicité à deux reprises un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) Grand Est. À la suite d'un premier avis du 15 mai 2021 dans lequel la MRAE relevait des nombreuses insuffisances et invitait le préfet à ne pas lancer la phase de consultation du public sur le dossier en l'état, la FDC a fourni un bilan du précédent schéma, une évaluation environnementale et la numérotation des objectifs du schéma.

Durant ces deux ans, si des contrôles avaient eu lieu, les infractions aux arrêtés de simple police auraient entraîné des contraventions de première catégorie (38 € au maximum), peu dissuasives et pour lesquelles l'OFB n'a pas compétence (article R. 610-5 du code pénal). L'OFB n'a donc pas effectué de contrôle en matière de police de la chasse. Le nouveau schéma va lui permettre de dresser à nouveau des procès-verbaux sanctionnés par des timbres amendes (135 €).

La deuxième difficulté du dispositif concerne la variabilité des règles applicables sur le territoire national en termes de sécurité. L'OFB a mené une étude sur les dispositions en matière de sécurité, très différentes selon les SDGC. À titre d'exemple, bien que le non-respect de l'interdiction de tirer un sanglier dans l'angle des 30° soit la principale cause des accidents de chasse au grand gibier, cette règle n'est pas explicite dans 62 départements : seuls 37 schémas l'imposent, 26 la recommandent (sans interdiction) et 36 ne l'abordent pas. Quant à la matérialisation physique des angles de 30°, mesure clé pouvant être contrôlée sur le terrain par l'OFB, seuls 11 schémas l'imposent, 27 le recommandent et 61 ne l'abordent pas.

¹¹ Le code de l'environnement ne précise pas qu'en l'absence de SDGC, le préfet peut y pallier en réglementant certaines pratiques par voie d'arrêtés simples de police.

Dans la suite du plan sur la sécurité à la chasse présenté le 9 janvier 2023, il convient donc que la direction de l'eau et de la biodiversité complète et harmonise sans délai les obligations minimales de sécurité relevant de la compétence règlementaire de l'État¹².

Le troisième point faible du dispositif a trait aux modalités de la concertation pilotée par la fédération départementale : le code prévoit qu'elle concerne « notamment » les représentants des intérêts agricoles et forestiers. En pratique, cette concertation est parfois restreinte à ces seuls acteurs et exercée de façon variable. Ainsi, comme les associations de protection de la nature ne sont pas citées parmi les acteurs, elles ne sont informées du projet de schéma que lors de l'avis donné par la CDCFS, qui reçoit parfois le document la veille de la réunion.

Ces pratiques ne sont pas à la hauteur de l'enjeu que représentent ces schémas. Conformément à l'esprit de la loi, il importe donc que les préfets disposent d'une véritable capacité d'analyse des projets de schémas. Ceux-ci devraient pouvoir prolonger, pour une durée suffisante, un schéma arrivé à échéance, tant qu'ils considèrent que le projet de schéma ultérieur ne fixe pas des règles de sécurité suffisantes ou n'est pas compatible avec les principes de gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats et avec l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

4 - Un renforcement nécessaire des modalités de formation à l'épreuve du permis de chasser

Les fédérations départementales des chasseurs sont responsables, au titre de leurs missions de service public, de la préparation à l'examen du permis de chasser et de la contribution à la validation du permis de chasser.

Conformément à la procédure du guichet unique de validation des permis de chasser qu'elles assurent avec efficacité, les FDC contrôlent les éventuelles interdictions de détention d'armes à partir du fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA)¹³. Des validations pour des permis délivrés avant le 1^{er} juillet 1975 (« permis blancs ») sont encore acceptées par certaines fédérations alors que ces permis ne sont plus valables et peuvent être convertis en permis de chasser sur le site internet de l'OFB.

¹² Une proposition de loi visant à améliorer la sécurité de la pratique de la chasse a été déposée en ce sens le 1^{er} février 2023 par le sénateur M. Patrick Chaize.

¹³ Fichier prévu par l'article L. 312-16 du code de la sécurité intérieure.

La formation par les fédérations au permis soulève plus de débats.

L'OFB organise les épreuves et délivre les permis¹⁴, les fédérations organisent les formations préalables aux épreuves¹⁵ et contribuent à leur préparation (mise à disposition de terrains et de locaux, entretien des matériels)¹⁶. Selon l'OFB, la qualité de l'organisation administrative (constitution des dossiers, planification des formations) et des formations délivrées par les fédérations est variable d'un département à l'autre. La FNC considère, pour sa part, que les délais de traitement par l'OFB des dossiers des candidats au permis de chasser sont lents et que les calendriers d'examen sont trop larges, pouvant aller jusqu'à six mois dans certains départements. En outre, le traitement administratif des dossiers est anachronique car exigeant encore une part de matérialisation des pièces demandées. Enfin, le nombre de sessions d'examen est insuffisant et les modalités de l'inscription des candidats aux épreuves pas assez souples.

Les pays du Bénélux ont décidé en 2022 de ne plus reconnaître l'examen de chasse français¹⁷ pour valider les permis de chasser sur leurs territoires : ils considèrent que le niveau requis des connaissances théoriques et pratiques de l'épreuve française est insuffisant. Le rapport sénatorial sur la sécurisation de la chasse de 2022 avait, après audition des responsables belges, proposé de renforcer l'examen du permis de chasser, notamment en introduisant une obligation de réussite au tir¹⁸.

La réforme de la chasse de 2019 n'a pas modifié l'examen du permis de chasser mais introduit à l'article L. 424-15 l'obligation pour les chasseurs d'une remise à niveau décennale obligatoire. Les fédérations départementales ont mis en place les modules de cette formation.

¹⁴ Articles L. 423-5, R. 423-2 et R. 423-10 du code de l'environnement. 28 inspecteurs de l'OFB font passer l'examen à environ 34 000 candidats annuels dont 72 % le réussissent. L'examen se déroule sur une demi-journée, avec des épreuves théoriques et des épreuves pratiques menées parallèlement. Parmi les dix questions théoriques, une question éliminatoire porte sur la sécurité. Le candidat ne doit pas avoir été sanctionné pour un comportement dangereux aux exercices pratiques. Source : OFB.

¹⁵ Article L. 423-8 du code de l'environnement.

¹⁶ Les responsabilités respectives de l'OFB et des FDC ont été précisées dans l'arrêté du 7 octobre 2013 relatif aux modalités de l'examen préalable à la délivrance du permis de chasser.

¹⁷ Luxembourg depuis le 1^{er} avril 2022. Wallonie et Flandre devraient le faire en 2023.

¹⁸ La proposition n° 4 du rapport se déclinait en quatre points : faire passer l'examen du permis de chasser sur un parcours différent de celui de la formation ; adapter l'examen pratique à la généralisation de la chasse au grand gibier ; rendre obligatoire la maîtrise des armes semi-automatiques lors de l'examen du permis de chasser et introduire la réussite au tir dans l'examen du permis de chasser.

**L'OFB et la FNC en désaccord
sur l'évolution du prix de l'épreuve du permis de chasser**

Le coût de l'épreuve du permis de chasser pour un candidat s'élève à 16 € de droit d'examen et à 30 € (15 € pour un mineur de plus de 16 ans) de redevance¹⁹, perçus par l'OFB. Ces montants n'ont pas évolué depuis plusieurs décennies. Les recettes totales annuelles pour l'office s'élèvent en moyenne à 1,5 M€ pour un coût annuel estimé à 3,5 M€.

L'OFB souhaite que le prix du droit d'examen soit fixé à 26 € et celui de la redevance à 33 € pour un adulte et 18 € pour un mineur de plus de 16 ans pour tenir compte de la baisse du nombre de candidats, du coût croissant de la sécurisation du permis et de ses charges. La FNC s'oppose à la hausse du droit d'examen et de la redevance pour ne pas dissuader des candidats. L'OFB entend également financer les coûts de la création et la gestion du fichier central des permis de chasser (mis en production en janvier 2023), pendant du fichier central des validations et autorisations de chasser de la FNC²⁰. Le développement du fichier national, lancé en 2018, est en retard en raison d'un désaccord entre l'OFB et la FNC sur le financement des interfaces indispensables entre le fichier des permis et celui des validations et autorisations, la FNC considérant ne pas avoir à y contribuer.

5 - Des obligations de transparence insuffisamment respectées

Les fédérations de chasseurs ont à plusieurs titres une obligation législative et réglementaire de transparence sur leurs documents statutaires annuels : rapport moral, comptes, rapport du commissaire aux comptes (CAC) et procès-verbaux des assemblées générales (AG).

D'une part, ces documents doivent être transmis à l'État²¹. Il ressort des entretiens réalisés avec les DDT et les fédérations ainsi que du sondage effectué auprès de l'ensemble des DDT (cf. annexe n° 4), qu'à peine plus de la moitié des fédérations effectuent cette transmission.

¹⁹ Montants arrêtés par les articles L.423-6 et R.423-11 du code de l'environnement.

²⁰ L'article L. 423-4 du code de l'environnement charge l'OFB et la FNC de la gestion commune du fichier national du permis de chasser, constitué des deux fichiers centraux.

²¹ Disposition identique pour les fédérations départementales (article L. 421-10), interdépartementales (L. 421-12), régionale (L. 421-13) et nationale (L. 421-16).

D'autre part, en tant qu'associations agréées au titre de la protection de l'environnement²² – statut qu'elles ont demandé –, les fédérations doivent publier ces documents sur leur site internet et les transmettre à toute personne en faisant la demande. L'examen du site internet des 13 fédérations de l'échantillon retenu montre qu'au 18 avril 2023, seules les fédérations départementales des chasseurs du Loiret et de la Somme avaient mis en ligne l'intégralité des documents requis : comptes, rapport du CAC, rapport annuel et procès-verbal des assemblées générales relatant le contenu des délibérations. La Fédération nationale des chasseurs publie sur son site internet son rapport annuel, ses comptes et le rapport du CAC pour la seule année passée mais pas le procès-verbal de son AG.

Comme toute association, si la fédération bénéficie de concours publics annuels d'un montant supérieur à 153 000 €, elle doit assurer la publicité de ses comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site Internet de la direction des journaux officiels (JO) dans les trois mois de l'approbation des comptes. À la date du 25 janvier 2023, les seuls comptes récents sur internet étaient les comptes 2016-17 à 2020-21 de la Fédération nationale des chasseurs – sans les rapports du CAC –, mis en ligne le 8 août 2022 à la suite d'une demande de la commission d'accès aux documents administratifs et de la fédération du Var.

Enfin, conformément à l'obligation de transparence introduite par l'article 20 de la loi 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif, si son budget annuel est supérieur à 150 000 € et si la fédération reçoit une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale de plus de 50 000 € – y compris donc pour les projets financés par le fonds biodiversité –, une fédération doit « *publier chaque année, dans le compte financier, les rémunérations de ses trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* ». Aucune fédération ne le faisait au début de l'enquête. La FNC a pris acte au cours de l'enquête qu'elle était aussi concernée et elle a précisé le montant brut total des rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants dans les comptes annuels de l'exercice 2021-22 approuvés lors de l'AG de mars 2023. La FDC du Loiret est la seule fédération départementale à s'être engagée, en réponse au présent rapport, à respecter cette obligation, étendue à ses comptes et au rapport du CAC.

²² Articles R. 141-19 et R. 141-25 du code de l'environnement.

6 - Un rapport annuel d'activité obligatoire à généraliser

Afin de permettre aux préfets d'exercer le contrôle de l'exécution des missions de service public qui leur incombe, la direction de l'eau et de la biodiversité a établi, dans une note du 26 février 2015²³, une liste des indicateurs devant permettre une analyse de l'activité des fédérations. Ces données annuelles sont censées être transmises aux préfets de département au plus tard le 15 février de l'année suivante. La FNC a mis en place une plateforme logicielle à disposition de toutes les fédérations mais seules quelques fédérations l'ont utilisée les premières années. Toutefois, au regard du peu de retour ou de relance des DDT, cette transmission a pris fin.

Bien que la plupart des fédérations réalisent un rapport annuel d'activité²⁴, toutes ne le publient pas. Pourtant, il s'agit d'une obligation pour toute association agréée au titre de la protection de l'environnement. Les fédérations ont tout intérêt à mieux faire connaître leurs activités, dans un contexte où leurs actions en matière de biodiversité se renforcent et concernent un nombre grandissant d'acteurs.

Compte tenu de ces constats, le ministère chargé de la chasse doit élaborer une instruction à l'attention de ses services déconcentrés pour leur permettre d'analyser la situation budgétaire et financière ainsi que l'exercice de leurs missions de service public par les fédérations de chasseurs. Alors que ces dernières ont bénéficié de subventions supplémentaires fin 2022 et en 2023 (cf. II du chapitre I), une analyse régulière permettrait de déterminer si les fédérations sont en mesure de financer les missions qui leur sont confiées grâce aux contributions obligatoires dont elles bénéficient.

²³ Note du 26 février 2015 relative à la méthodologie de contrôle de l'exécution des missions de service public des fédérations départementales des chasseurs, avec des indicateurs pour chaque mission, dont :

- la prévention et l'indemnisation des dégâts de grands gibiers ;
- la préparation à l'examen du permis de chasser et la contribution à la validation du permis de chasser ;
- la contribution à la prévention du braconnage ;
- la synthèse comptable des missions de service public de la FDC.

²⁴ Avant son bilan d'activités 2021-2022, soumis à l'AG de mars 2023, la FDC du Nord (la troisième en termes de taille) réalisait des diaporamas détaillés sur ses indicateurs, à l'attention des territoires ou de la CDCFS, mais pas de rapport d'activité annuel.

Par ailleurs, dans la partie réglementaire du code de l'environnement, devrait être introduite l'obligation pour chaque fédération d'établir un rapport annuel harmonisé et détaillé rendant compte de la réalisation de ses missions de service public et de la mise en œuvre du schéma départemental de gestion cynégétique. Ce rapport serait transmis par chaque fédération à l'État et à l'OFB et rendu public. Il remplacerait les indicateurs de la note de 2015, non contraignante et non appliquée. Un modèle de rapport pourrait être préparé par le MTECT avec l'appui technique de l'OFB et après consultation de la FNC.

7 - Les lieutenants de louveterie, des acteurs essentiels aux côtés de l'État

Les lieutenants de louveterie

Les louvetiers, créés en l'an 813 pour détruire les loups et dénommés aujourd'hui lieutenants de louveterie, sont des collaborateurs bénévoles de l'administration, assermentés, nommés pour cinq ans par le préfet ; ils sont soumis à une limite d'âge de 75 ans et à la production d'un certificat médical.

Au nombre de 1 727, ils concourent sous le contrôle du préfet aux opérations de destruction et de régulation des animaux ordonnées par le préfet. Ils sont consultés sur les problèmes posés par la gestion de la faune sauvage et ont qualité pour constater, dans leur circonscription, les infractions à la police de la chasse. Leurs interventions se distinguent de l'acte de chasse puisqu'elles peuvent se faire en tout lieu, y compris une propriété privée, en tout temps, ce qui suppose une disponibilité à tout moment, et par tout moyen.

Les louvetiers sont bénévoles et supportent les coûts de leur activité au service de l'État (tenue, matériel, frais de déplacement, entretien des chiens²⁵). Les seules actions indemnisées sont celles prévues dans certains plans nationaux d'actions (cormoran, loup²⁶), ou certaines interventions à motif sanitaire (tuberculose bovine, peste porcine africaine).

²⁵ Par exemple, le bilan 2021 de l'activité des louvetiers en Isère fait état de 1 525 heures d'intervention et 22 851 km de déplacements sur le loup et 1 423 heures et 22 398 km relatifs aux arrêtés de régulation préfectoraux, soit une moyenne annuelle totale de 22,2 interventions, 113,4 heures et 1 712,4 km par louvetier.

²⁶ Le [plan national d'actions loup 2018-2023](#) relève le rôle central des louvetiers dans la mise en œuvre des tirs de défense renforcée, des tirs de prélèvement et des tirs de prélèvement renforcé et rappelle qu'une circulaire du ministère en charge de l'environnement du 5 juillet 2011 a prévu un défraiement des lieutenants de louveterie pour les seules interventions relatives au loup (indemnités kilométriques).

Au regard des besoins d'interventions à la hausse (régulation du sanglier) et du développement des tirs de nuit, nécessitant du matériel de vision nocturne (environ 3 000 €) ou à vision thermique (environ 5 000 €), l'association des lieutenants de louveterie de France plaide pour un statut permettant la déductibilité fiscale des frais générés par leurs actions, accordée aujourd'hui de façon aléatoire selon les directions départementales des finances publiques. L'enquête a permis de constater que les louvetiers bénéficient aussi de façon aléatoire, selon les cas, de subventions ponctuelles de l'État, voire de certaines fédérations comme la fédération interdépartementale des chasseurs d'Île-de-France. À titre d'exemple, les DDT de la Somme et des Vosges ont pris en charge l'achat de matériel (lunette à vision thermique) qu'elles mettent à disposition des louvetiers.

L'absence de prise en charge des coûts liés à leur activité ne semble pas être un obstacle au recrutement de nouveaux louvetiers dans les départements visités, la fonction étant considérée comme un honneur : leur nombre est même en augmentation puisqu'il est passé de 1 587 en 2009 à 1 614 en 2014 et 1 727 en 2022.

Néanmoins, l'État s'appuyant sur des louvetiers indépendants des fédérations de chasseurs, et dont les interventions croissantes sont reconnues pour leur qualité, les ministères chargés de la chasse et des comptes publics gagneraient à clarifier les moyens accordés, à ce jour au cas par cas.

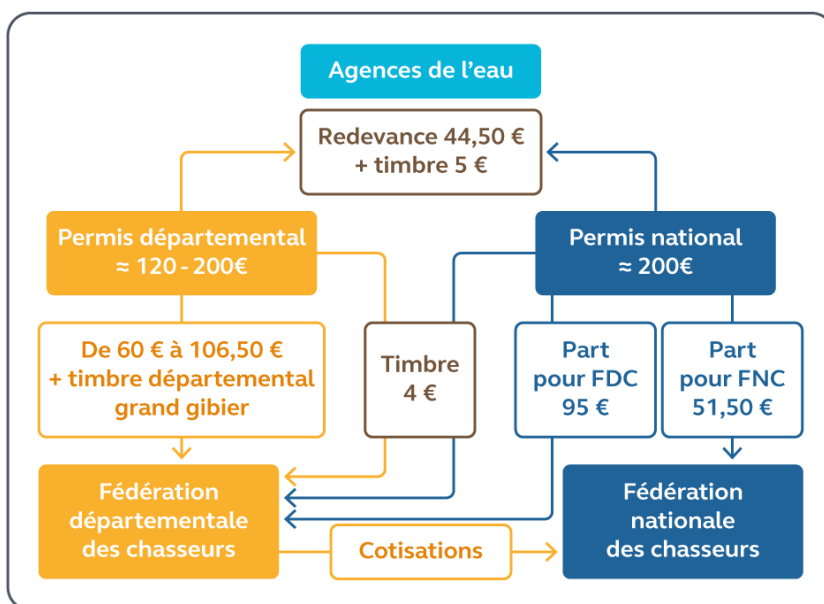
II - Des moyens financiers des fédérations en nette augmentation

Les fédérations nationale, régionales et départementales des chasseurs sont financées essentiellement par des cotisations obligatoires de leurs adhérents ainsi que par des subventions de l'État et des collectivités territoriales.

Outre leurs cotisations, les chasseurs paient une redevance cynégétique et un droit de timbre, versés aux agences de l'eau et reversés indirectement à l'OFB. S'ils veulent chasser le grand gibier, ils doivent s'acquitter d'une cotisation, appelée « *timbre grand gibier* », que les fédérations peuvent imposer localement aux détenteurs de permis départementaux de chasser afin de contribuer à la prévention et à l'indemnisation des dégâts de grand gibier dans le département. Cette cotisation a disparu pour les permis nationaux.

Le schéma ci-dessous illustre les flux financiers et les destinataires des sommes versées par les chasseurs lors de la validation d'un permis national ou départemental depuis la réforme de la chasse de 2019 (cf. annexe n° 6 : la situation avant la réforme de 2019).

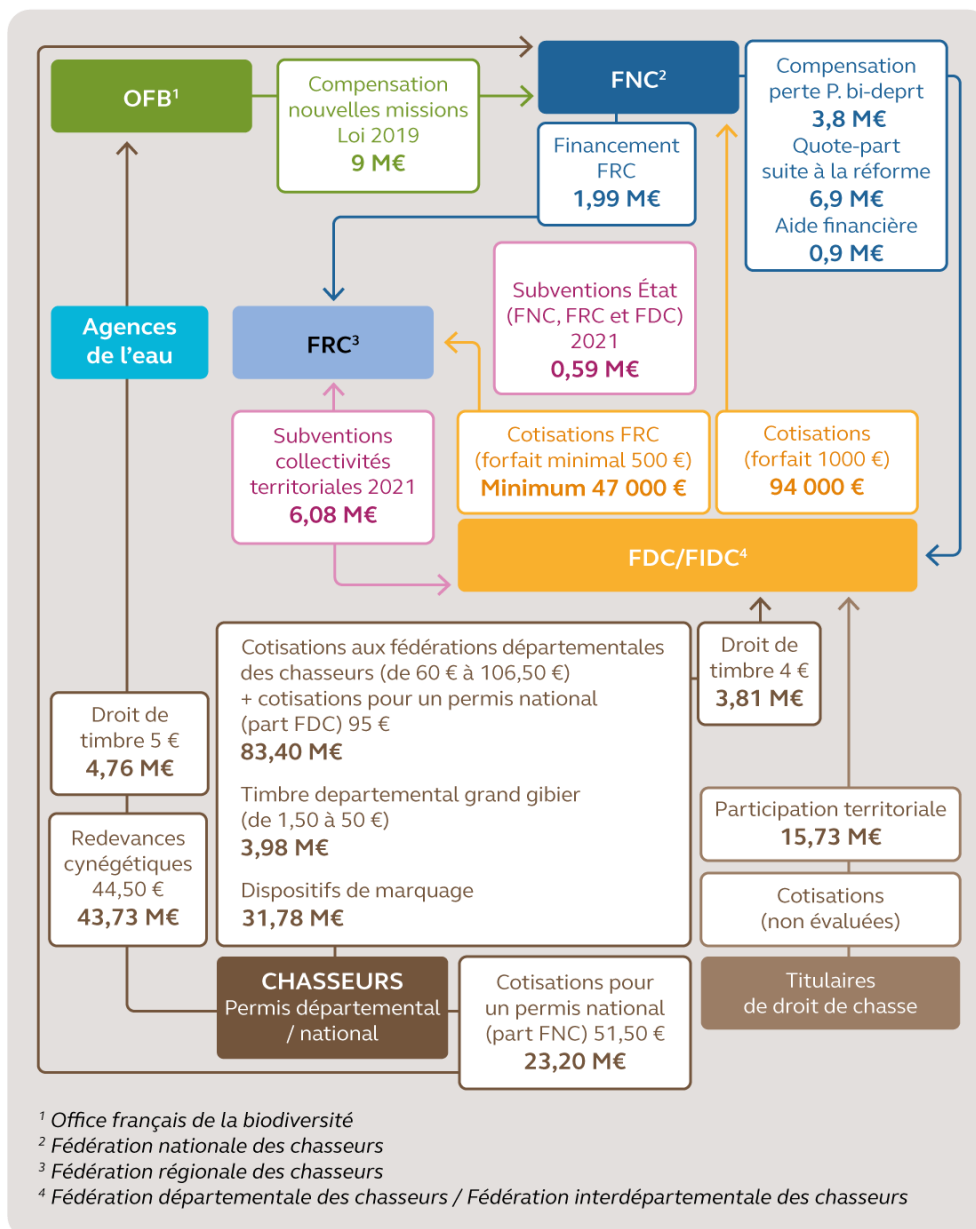
Schéma n° 3 : cotisations, redevances et droits de timbre versés pour valider un permis annuel de chasser depuis la réforme de 2019



Source : Cour des comptes - Données exercice cynégétique 2020-2021

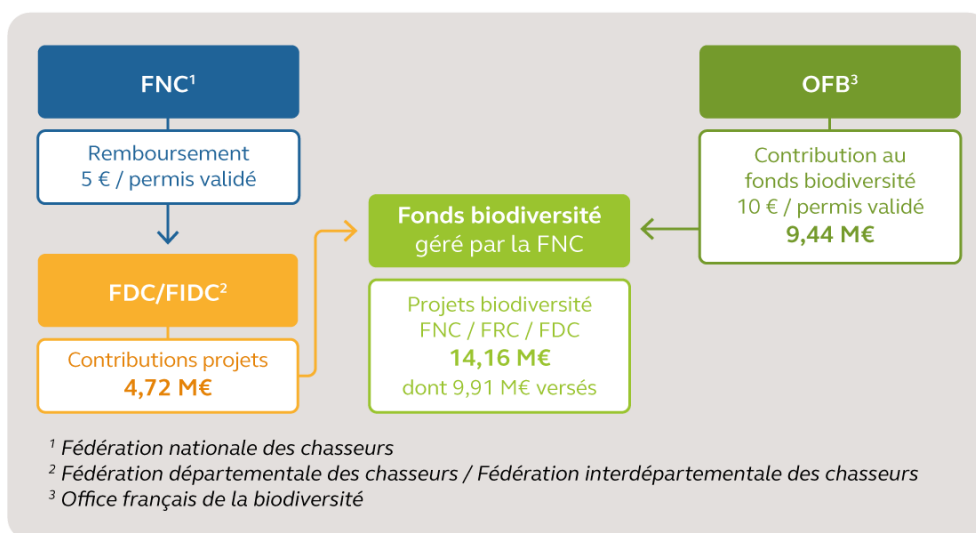
Avec la réforme de 2019 et notamment la baisse des redevances pour valider un permis national et la création d'une contribution des chasseurs au fonds biodiversité, les flux financiers entre les fédérations et les autres acteurs cynégétiques ont été compliqués, comme l'illustre le schéma n° 2 de la page suivante (cf. annexe n° 7 : le même schéma avant la réforme).

Schéma n° 4 : ressources des fédérations nationale, régionales et départementales des chasseurs après la réforme de la chasse de 2019 (hors fonds biodiversité)



Source : Cour des comptes - Données pour l'année cynégétique 2020-2021

Schéma n° 5 : ressources et dépenses du fonds biodiversité – 2020-2021



Source : Cour des comptes - Données pour l'année cynégétique 2020-2021

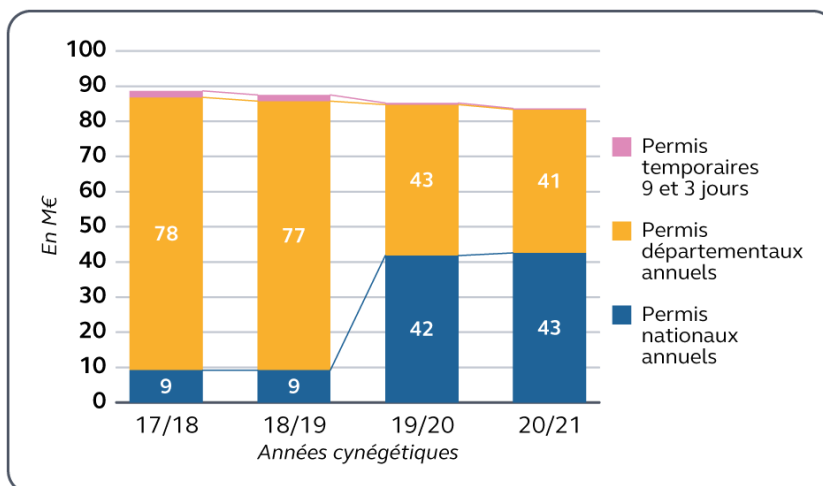
A - Une répartition des ressources fortement modifiée par la réforme de 2019

La réforme de la chasse de 2019 a entraîné l'augmentation du nombre de permis nationaux au détriment des permis départementaux, en raison de la baisse du prix des premiers.

La réforme n'a cependant pas modifié significativement les ressources globales des fédérations départementales des chasseurs, issues des cotisations obligatoires de leurs adhérents (de 85,72 M€ en 2018-2019 à 83,40 M€ en 2020-2021). La part qui reste au niveau départemental pour chaque cotisation à un permis national est stable (95 €) et est dans certains départements supérieure à la cotisation départementale versée auparavant. Les fédérations départementales des chasseurs perdent seulement la ressource attachée aux timbres départementaux grand gibier quand un adhérent choisit de prendre un permis national qui inclut le droit de chasser ce gibier²⁷.

²⁷ Le montant global annuel des timbres départementaux grand gibier ne peut être évalué sur la base de l'échantillon retenu par la Cour. Cependant, la FNC avait réalisé une enquête auprès des fédérations départementales des chasseurs sur deux exercices et avait évalué ce montant à 13,2 M€ en 2016-2017 et 3,9 M€ en 2020-2021. Sur la saison 2019-2020, seules 34 fédérations départementales des chasseurs avaient voté un timbre grand gibier, pour des montants annuels allant de 3 € à 69 €. Parmi les autres fédérations, certaines fixent néanmoins des timbres « sangliers » dont la valeur varie de 7 € à 70 €.

Graphique n° 4 : cotisations versées aux FDC par les chasseurs pour les permis de chasser depuis 2017-18



Source : Cour des comptes – Données FNC- Les cotisations pour les permis temporaires 9 et 3 jours sont passées de 1,8 M€ en 2017-2018 à 300 000 € en 2020-2021

En revanche, les recettes de la FNC ont fortement évolué à la hausse. Jusqu'à la réforme de 2019, la FNC était financée par des cotisations (moins de cinq euros par chasseur) versées par les fédérations départementales. Proportionnelles au nombre de leurs adhérents, elles étaient destinées à couvrir les frais de service général et des coûts affectés par la FNC à des actions de recherche scientifique.

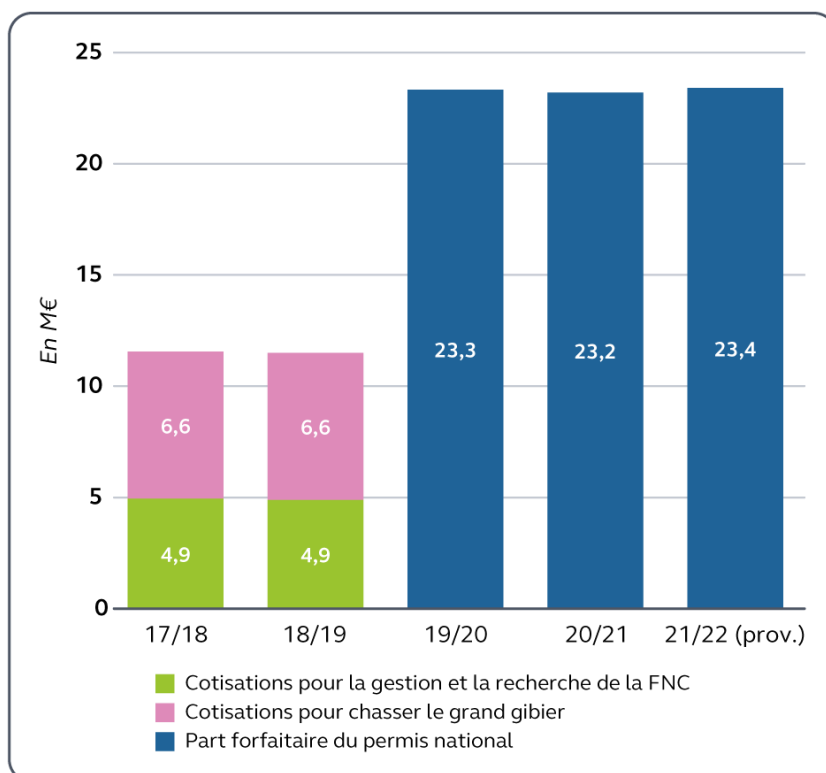
La FNC percevait également le produit d'une cotisation appelée « *timbre national grand gibier* » de 72 € qui alimentait un fonds cynégétique national géré par la FNC, sans dotation de l'État, destiné à la péréquation des charges d'indemnisation des dégâts de grand gibier entre les fédérations départementales des chasseurs²⁸.

Avec la réforme et notamment la volonté de responsabiliser les titulaires du droit de chasse (cf. glossaire) dans la gestion des dégâts en leur faisant prendre en charge une partie de leur financement, ces deux ressources ont été supprimées et les cotisations annuelles versées par les fédérations départementales à la FNC sont devenues forfaitaires et d'un montant très réduit (1 000 €).

²⁸ La FNC reversait annuellement aux fédérations départementales des chasseurs environ 5,1 M€ pour une recette totale de 6,1 M€. Le solde, 1,1 M€, servait à payer les coûts du service dégâts de la FNC.

La FNC perçoit désormais une cotisation qui est une part forfaitaire de chaque permis national²⁹, votée en assemblée générale. Le nombre de ces derniers ayant fortement augmenté, les ressources de la FNC ont doublé à partir de 2019-2020 (+11,81 M€) pour atteindre 23 M€ en moyenne annuelle depuis.

Graphique n° 5 : ressources de la FNC issues des cotisations versées par les chasseurs pour les permis nationaux annuels depuis 2017



Source : Cour des comptes – Données FNC- En 2016-2017 et 2017-2018, deux montants globaux de 309 741 € et 316 596 € (3 €/permis national) ont également été perçus à titre de cotisations au fonds cynégétique national – Section péréquation (FCNSP). À partir de 2019-2020, les FRC et les FDC versent chaque année des cotisations s'élevant au total à respectivement 1 300 € (100 €/FRC) et 94 000 € (1 000 € / FDC). Ces sommes ne sont pas représentées dans le graphique ci-dessus en raison de leurs montants.

²⁹ Seuls les permis nationaux sont concernés mais l'article L. 421-14 du code de l'environnement le permet également pour les permis départementaux. La part forfaitaire s'élève à 51,50 € par permis annuel, 1 € par permis nouveau chasseur et 26 € et 13 € pour les permis temporaires de neuf et trois jours.

Enfin, avant la réforme, les fédérations régionales des chasseurs arrêtaient le niveau des cotisations que devaient leur verser les fédérations départementales. Elles étaient proportionnelles au nombre de chasseurs adhérents, avec des niveaux variables selon les régions³⁰.

Depuis la réforme, les cotisations versées aux FRC sont très faibles³¹. Leurs ressources reposent désormais sur des subventions annuelles de la FNC, composées d'une part forfaitaire de 115 000 € par fédération régionale (soit 1,5 M€ au total) et d'une part proportionnelle au nombre de départements de la région, qui s'élève à 0,5 M€ pour l'ensemble des FRC, auxquelles s'ajoutent les sommes versées par la FNC aux FRC pour le financement des projets en faveur de la biodiversité.

B - La baisse de la redevance cynégétique, compensée par l'État

La validation annuelle du permis de chasser implique le versement par un chasseur de redevances cynégétiques et de droits de timbre au profit d'opérateurs publics, les agences de l'eau, qui sont les principaux financeurs de l'OFB.

Les agences de l'eau, destinataires des redevances cynégétiques et du droit de timbre depuis 2019

Depuis la réforme, les redevances et une partie du droit de timbre sont recouvrées par l'agence de l'eau Adour-Garonne pour le compte de l'ensemble des agences de l'eau, et non plus directement par l'ONCFS, ni, en conséquence, par l'OFB qui lui a succédé. La baisse du budget de l'OFB consécutive à la réforme a été compensée par une augmentation de la contribution des agences de l'eau à son budget (+ 51,6 M€ au titre des recettes de 2020).

³⁰ À titre d'exemple, la FRC de Bourgogne-Franche-Comté recevait 68 500 € pour l'ensemble des cotisations des huit fédérations départementales des chasseurs de sa région en 2018-2019 ; la FRC des Hauts-de-France percevait 279 000 € pour l'ensemble des cotisations des cinq FDC de sa région pour la même année.

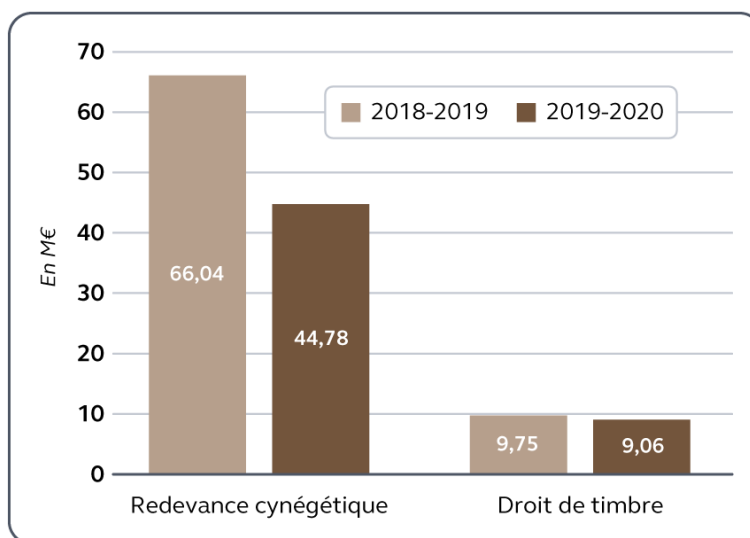
³¹ Le montant fixé en AG de la FNC s'élève à 500 € au minimum par FDC et non par chasseur adhérent. Ainsi, les FRC Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France ont perçu respectivement 4 000 € et 2 500 € en 2019-2020.

Avec la réforme de 2019, la redevance perçue pour l'octroi d'un permis national annuel a été fortement réduite pour être alignée sur celle d'un permis départemental, passant de 227,68 € à 44,50 €³² et permettant de ramener le coût total d'un permis national de plus de 400 € à 200 € (cf. annexe n° 6 et schéma n° 1 sur la décomposition des 400 et des 200 €). Les redevances perçues au titre des permis départementaux ont, en revanche, peu évolué.

Le montant total des redevances payées par les chasseurs qui alimentait le budget de l'ONCFS avant la réforme, est ainsi passé de 66 M€ en 2018-2019 à près de 45 M€ après la réforme pour les permis annuels. La réduction n'a cependant pas eu d'effet négatif sur le budget de l'OFB qui a succédé à l'ONCFS. Elle a été, en effet, compensée en grande partie par une augmentation de la subvention pour charges de service public annuelle de l'OFB (21,2 M€) versée par l'État.

Contrairement aux redevances, le droit de timbre, perçu sur toutes les validations de permis, n'a pas évolué. Il s'élève à 9 € dont 4 € sont reversés aux fédérations départementales. En 2020-21, ces dernières ont ainsi perçu 3,89 M€ sur un montant total du droit de timbre de 8,75 M€.

Graphique n° 6 : évolutions des redevances cynégétiques et du droit de timbre versées pour les permis annuels nationaux et départementaux, avant et après la réforme de 2019



Source : Cour des comptes

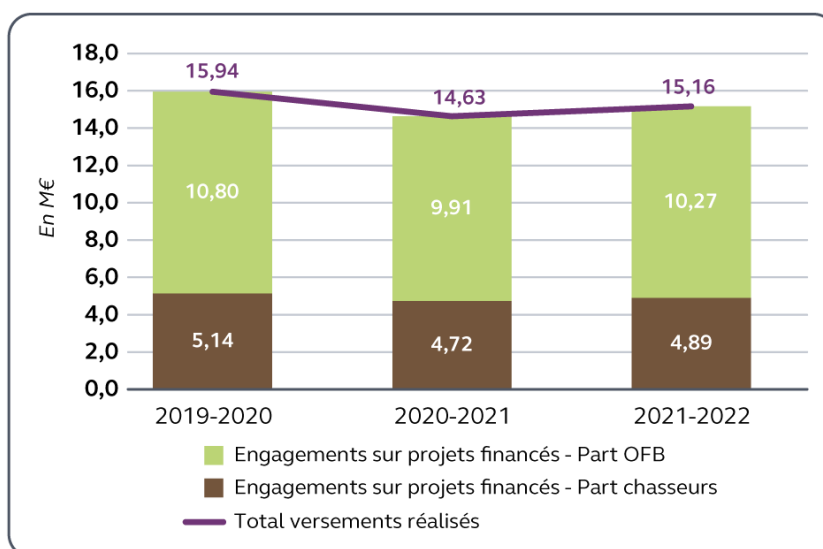
³² Les redevances perçues sur les permis nationaux temporaires ont baissé de 136,13 € à 31 € pour un permis de neuf jours et de 67,94 € à 22 € pour un permis de trois jours.

C - La contribution de l'État affectée majoritairement aux projets du fonds biodiversité

La loi du 24 juillet 2019 a créé un fonds dédié aux projets portés par les fédérations de chasseurs pour la protection et la reconquête de la biodiversité (« fonds biodiversité » dans la suite du rapport), géré par la FNC dans le cadre d'une convention conclue avec l'OFB.

Introduites dans la partie législative du code de l'environnement (articles L. 421-5 et L. 421-14), les contributions annuelles au fonds biodiversité s'élèvent, par permis de chasser annuel ou temporaire validé dans l'année cynégétique, à 5 € au moins pour les fédérations départementales des chasseurs et 10 € pour l'État, via le budget de l'OFB. Ces « éco-contributions » atteignent environ 15 M€ annuels.

Graphique n° 7 : engagements et versements réalisés à partir du fonds consacré à la protection et à la reconquête de la biodiversité



Source : Cour des comptes – FNC- OFB

Dans le cadre de la gestion du fonds biodiversité, la loi de 2019 a donné à la FNC la possibilité de faire une avance au fonds pour le compte des fédérations départementales des chasseurs (article R. 421-50-2 du code de l'environnement). Or, la FNC a décidé en 2020 de prendre à sa charge la contribution des chasseurs sans en demander le remboursement aux fédérations départementales afin de ne pas augmenter le coût unitaire des permis de chasser de 5 €.

La FNC recourt donc à ses capitaux propres pour alimenter le fonds biodiversité et supporter le financement des projets, alors que cette charge devrait revenir aux fédérations départementales des chasseurs, associations juridiquement indépendantes de la FNC. Ce dispositif augmente également la dépendance des fédérations départementales vis-à-vis de la FNC.

L'alternative est la suivante : soit respecter la règle, ce qui n'a pas été retenu par l'assemblée générale de la FNC ; soit, si le gouvernement y est favorable, simplifier le dispositif existant et le mettre en conformité avec la réglementation, en modifiant les articles L. 421-5, L. 421-14 et R. 421-50-2 du code de l'environnement afin d'autoriser la prise en charge par la FNC de la contribution des FDC au fonds biodiversité – ce qui est la recommandation de la Cour. En complément, les flux financiers relatifs au fonds biodiversité entre FNC, FRC et FDC pourraient également être utilement détaillés par la FNC dans le bilan annuel adressé à l'OFB.

Les conditions de la mise en œuvre du fonds biodiversité sont examinées dans le chapitre III.

D - Une compensation par l'État des coûts de la réforme de la chasse sur des bases insuffisamment étayées

L'article 13 de la loi de 2019 a prévu une compensation financière à verser par l'ONCFS aux fédérations départementales des chasseurs pour l'exercice des nouvelles missions que leur transfère la loi. Une convention financière a été signée entre l'ONCFS et la FNC le 30 décembre 2019 pour en arrêter le montant à 9 M€ annuels, de 2020 à 2024. Cette charge est désormais acquittée par l'OFB et assurée indirectement par l'État via la subvention pour charges de service public versée à l'établissement.

Le montant de cette compensation repose sur une estimation par l'État de la masse salariale de ses agents (150 à 200 équivalents temps plein) auparavant affectés aux deux missions transférées par la réforme de 2019 aux fédérations départementales : la gestion des associations communales de chasse agréées (ACCA) et l'attribution des plans de chasse individuels.

L'évaluation de ces charges de personnel n'a pu être justifiée de façon précise ni par le ministère chargé de la chasse ni par la FNC.

La compensation de 9 M€ résulte donc d'une négociation globale entreprise lors de l'élaboration de la réforme entre l'État et la FNC aboutissant, pour cette dernière, à un reversement de près de 43 M€ aux chasseurs. Le tableau suivant présente les « *grandes masses* » financières de l'équation initiale et celles issues de la réforme.

**Tableau n° 1 : comparaison des attendus financiers de la réforme
par la FNC et des conséquences financières de la réforme**

<i>Attendus de la réforme par la FNC en 2017*- (M€)</i>		Conséquences financières de la réforme de 2019 – (M€)	
<i>Baisse des redevances cynégétiques payées par les chasseurs</i>	18	18	Baisse des redevances cynégétiques payées par les chasseurs
<i>Dotation des FRC pour des actions en faveur de la biodiversité</i>	14	15	Financement des projets d'éco- contribution par l'État et par les chasseurs
<i>Part forfaitaire de chaque permis national à destination de la FNC (51,86 €/permis national, sur une base de 110 000 permis nationaux)</i>	5,7	9	Solde calculé pour atteindre les attendus de la réforme en 2017
<i>Récupération souhaitée d'une partie du droit de timbre (4,5 € perçu à la place de l'ONCFS, sur une base de 1,14 million de permis départementaux et nationaux en 2017)</i>	5,13		
« Retour à la chasse » souhaité par la FNC	42,8	42	Retour aux chasseurs, obtenu par la FNC

Source : Cour des comptes

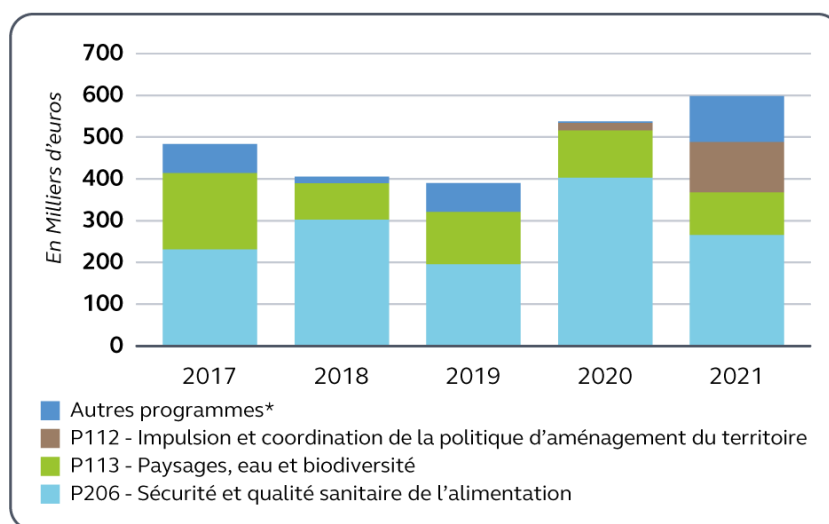
* d'après une note interne de la FNC adressée aux FDC en 2018.

La convention passée entre l'OFB et la FNC prévoit la rédaction d'un rapport annuel sur « l'accomplissement des missions transférées et l'utilisation des fonds, notamment leur répartition par fédération de chasseurs ». Le rapport annuel transmis par la FNC pour 2020 décrit les moyens mis en place pour soutenir les missions des FDC concernées par la gestion des ACCA et chiffre le nombre de décisions totales prises par les FDC concernant les plans de chasse individuels. Cependant, il ne présente pas la répartition des 9 M€ par fédération de chasseurs et ne chiffre donc pas précisément les coûts par fédération liés au transfert de ces deux missions.

En l'état des justificatifs produits à la Cour, un bilan précis de l'usage de ces crédits reste à réaliser avant de poursuivre le versement des fonds. Si les justifications faisaient apparaître que les 9 M€ correspondent à une compensation indue de ces coûts, il appartiendrait à l'OFB de reconsidérer le montant de la compensation.

E - Hors fonds biodiversité, des subventions aux fédérations de chasseurs en hausse depuis 2020

Hors versements au titre de l'éco-contribution, les subventions versées directement par l'État aux fédérations des chasseurs sont limitées par rapport aux autres financements publics.

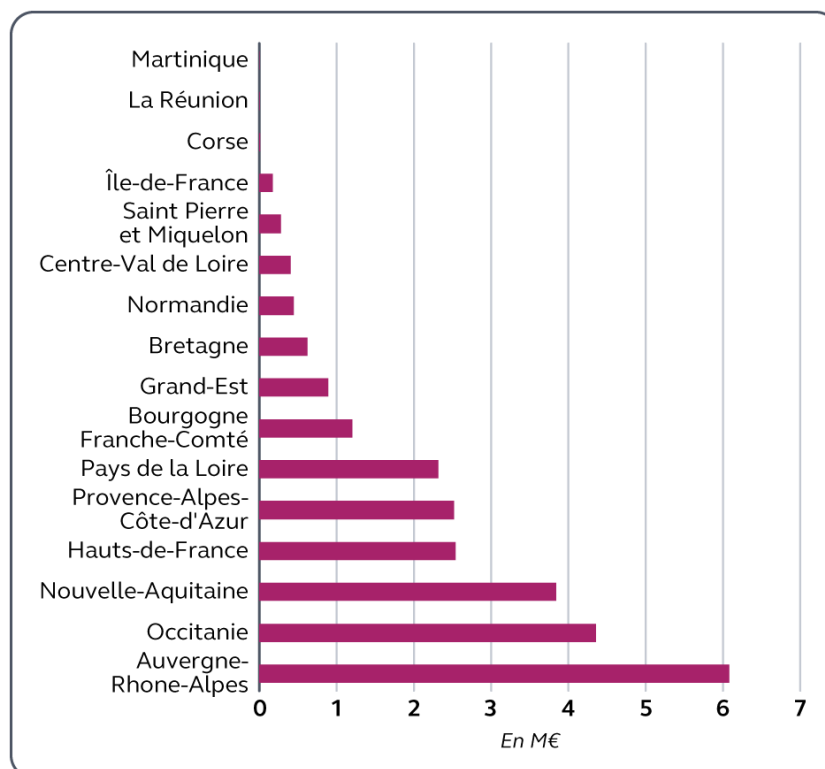
Graphique n° 8 : subventions versées par l'État entre 2017 et 2021

Source : Cour des comptes – Documents budgétaires – Jaune associations

Elles atteignent 2,4 M€ sur la période 2017-2021 (cf. méthodologie d'évaluation du montant des aides de l'État et des collectivités territoriales et résultats détaillés en annexe n° 8). Elles ont principalement servi à financer des programmes d'actions en faveur de l'étude ou de la gestion de certaines espèces animales, des zones Natura 2000, de projets d'aménagement du territoire et de sécurité sanitaire.

Les collectivités territoriales versent un montant de subventions plus élevé que l'État. Pour l'ensemble des acteurs cynégétiques (ACCA et sociétés de chasse comprises), elles ont atteint 25,6 M€ entre 2018 et 2021 inclus, dont 16,9 M€ pour le fonctionnement et 8,7 M€ pour l'investissement. Trois régions, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie, ont versé 56 % de cette somme sur la période (cf. détails en annexe n° 8).

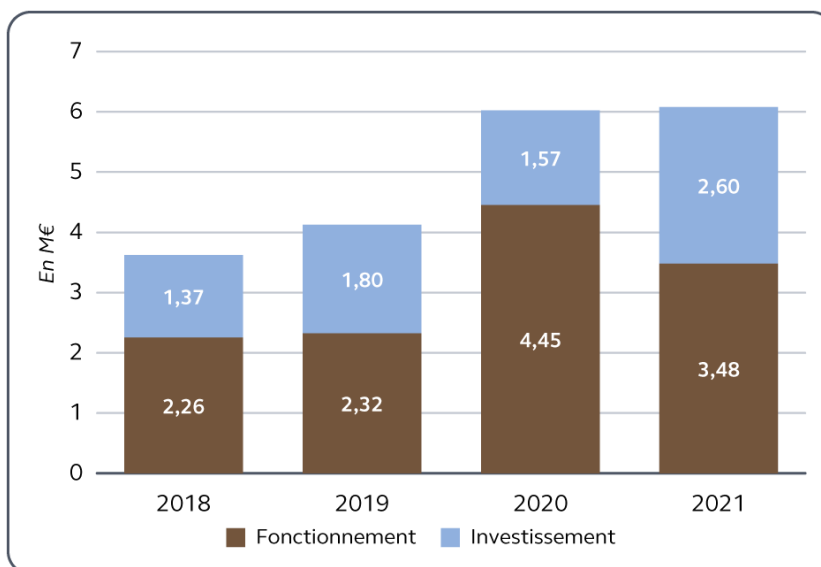
**Graphique n° 9 : subventions versées par les collectivités territoriales
aux acteurs cynégétiques au sens large (FRC, FDC, ACCA, AICA,
sociétés de chasse) de 2018 à 2021 - Par région**



Source : Cour des comptes

Les subventions versées par les collectivités territoriales aux seules fédérations de chasseurs (FRC et FDC), à l'exclusion des sociétés de chasse et ACCA/AICA, représentent 77 % des subventions perçues, soit 19,8 M€ entre 2018 et 2021.

Graphique n° 10 : subventions de fonctionnement et d'investissement versées par les collectivités territoriales aux fédérations de chasseurs (FRC et FDC) entre 2018 et 2021



Source : Cour des comptes

Les subventions des collectivités territoriales aux seules fédérations de chasseurs ont connu une hausse de 46 % de 2019 à 2020 en raison de l'augmentation des subventions de fonctionnement versées dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Hauts-de-France. À titre d'exemple, la région Hauts-de-France a financé une étude à partir de données issues notamment d'un radar ornithologique (Avirad), à hauteur de 226 210 € (voir annexe n° 17 pour d'autres exemples de subventions de la région reçues par la FRC des Hauts-de-France).

F - Des contributions exceptionnelles pour le paiement des dégâts de gibier, débloquées sans information suffisante en 2022

Dans le cadre de l'objectif 10 du plan de résilience du 16 mars 2022, des crédits supplémentaires ont été ouverts au programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* du ministère de l'écologie par la loi de finances rectificative (LFR) du 1^{er} décembre 2022. Ils sont destinés à renforcer la souveraineté alimentaire de l'Europe par « *un plan de lutte contre les dégâts de gibier sur nos cultures stratégiques* ».

Une première partie de ces crédits (18,58 M€) doit servir à financer les surcoûts d'indemnisation des dégâts de grand gibier dus à l'augmentation des prix agricoles suite à la guerre en Ukraine. Calculés par chaque fédération départementale des chasseurs pour les seuls dégâts constatés en 2022, ils représentent la différence entre les barèmes d'indemnisation des dégâts aux cultures 2022 et 2021.

La deuxième partie des crédits ouverts par la LFR (7,6 M€), ainsi que le dégel de la réserve de précaution intervenu fin 2022 (8,8 M€), doit contribuer à un objectif de diminution des dégâts de gibier. Elle s'inscrit dans le cadre d'un protocole signé le 1^{er} mars 2023 entre les ministères chargés de la chasse et de l'agriculture et la FNC, prévoyant un appui financier de 60 M€ sur trois ans, dont 25 M€ en 2023, pour financer des mesures structurelles mais aussi de fonctionnement des fédérations.

L'information publique relative à l'ouverture de ces crédits a été limitée à des mentions brèves dans le plan de résilience et dans le projet de loi de finances rectificative (LFR), sans identification d'un montant précis et sans saisine préalable du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS) qui, au titre de sa mission de conseil du gouvernement, aurait dû être consulté. Les critères de déblocage, les conditions d'octroi et de suspension des aides en cas de non-respect restent à préciser pour en permettre le versement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les fédérations de chasseurs ne sont pas seulement des associations représentant et défendant les intérêts des chasseurs : la loi leur confie des missions de service public d'organisation et d'encadrement de la chasse. En contrepartie de ces missions, la loi prévoit une adhésion obligatoire des chasseurs et des détenteurs du droit de chasse aux fédérations, assortie de contributions financières obligatoires destinées à financer l'exercice de ces missions de service public.

L'État ne s'est pas doté des moyens de contrôler le bon exercice des missions de service public confiées aux fédérations de chasseurs et les fédérations ne respectent pas leurs obligations de rendre compte, définies par la loi.

Le ministère de l'écologie et de la cohésion des territoires (MTECT), chargé de la politique de la chasse, doit renforcer les moyens et les pouvoirs des agents de l'OFB chargés de missions de police administrative et judiciaire, en leur permettant d'accéder aux données établies par les fédérations dans le cadre de leur mission de service public.

Le cadre juridique relatif aux schémas départementaux de gestion cynégétique doit être revu pour éviter des situations d'absence de règles encadrant la pratique de la chasse. Le préfet doit en effet pouvoir prolonger, pour une durée suffisante, un schéma arrivé à échéance, tant qu'il considère que le projet de schéma ultérieur ne fixe pas des règles de sécurité suffisantes ou n'est pas compatible avec les principes de gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats et avec l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

Enfin, le ministère doit mieux soutenir ses services déconcentrés dans leur mission de contrôle et rappeler aux fédérations leurs obligations de transparence en les complétant par un compte rendu annuel et public de la réalisation de leurs missions de service public et de la mise en œuvre du schéma départemental de gestion cynégétique.

Les fédérations des chasseurs sont majoritairement financées par les cotisations obligatoires versées par les chasseurs aux fédérations départementales. La réforme de la chasse de 2019 a permis une augmentation de 11,5 M€ des cotisations perçues par la fédération nationale des chasseurs, atteignant ainsi 23,3 M€. Elle s'est également traduite par une responsabilisation financière accrue des territoires de chasse dans l'indemnisation de dégâts de gibier.

Destinée à faciliter et redynamiser l'exercice de la chasse, la diminution du prix du permis national à 200 € a eu l'effet escompté en attirant un plus grand nombre de chasseurs vers un permis national. Cette baisse a représenté un manque à gagner pour l'Office français de la biodiversité de 21,2 M€, intégralement compensé par une augmentation de la subvention pour charge de service public de l'État.

Autre objectif important de la réforme, un fonds dédié pour le financement de projets en faveur de la biodiversité a été créé. Géré par la FNC, il est censé être alimenté aux deux tiers par l'OFB et au tiers par les fédérations départementales des chasseurs. Comme la FNC rembourse sur ses ressources propres les contributions des FDC, la Cour recommande au ministère de proposer au Parlement des modifications du code sur ce point.

À la suite du transfert aux FDC de nouvelles missions, l'État, via l'OFB, verse en outre à la FNC une compensation de 9 M€ annuels jusqu'en 2024. Cette somme résulte d'un équilibre global de la réforme de la chasse recherché par la FNC et le MTECT, ouvrant la possibilité d'un reversement aux FDC d'un solde de 6,9 M€, sans justification précise des coûts compensés. Si les justifications faisaient apparaître que les 9 M€ correspondent à une compensation indue de ces coûts, il appartiendrait à l'OFB de reconsidérer le montant de la compensation..

Les subventions versées par l'État sont limitées (600 000 € en 2021). Celles versées par les collectivités territoriales – essentiellement par les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine – sont plus élevées (6,1 M€ en 2021).

Enfin, des crédits supplémentaires ont été ouverts fin 2022 (26,2 M€ d'AE et 20,2 M€ de CP) pour faire face à la hausse des cours des produits agricoles. Ils s'intègrent au financement du protocole d'accord signé le 1^{er} mars 2023 entre la FNC, le MTECT et le MASA, dont l'enveloppe s'élève à 60 M€ mais les conditions d'usage restent à préciser.

Au regard de ces constats, la Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 1. donner accès, par voie réglementaire, aux agents de l'OFB chargés de missions de police aux bases de données des fédérations départementales relatives aux adhérents et aux prélèvements (Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - MTECT, 2024) ;*
- 2. soumettre au Parlement une modification de l'article L. 425-1 du code de l'environnement pour que le préfet puisse proroger un schéma*

départemental de gestion cynégétique au-delà de 6 mois si nécessaire (MTECT, 2024) ;

3. *veiller à ce que les fédérations de chasseurs respectent leurs obligations de publications annuelles et prévoir par voie réglementaire, la publication par chaque fédération d'un rapport annuel sur la réalisation de ses missions de service public (MTECT, 2024) ;*
 4. *proposer la modification des articles L. 421-5 et L. 421-14 et modifier l'article R. 421-50-2 du code de l'environnement pour rendre possible la prise en charge par la Fédération nationale de la contribution des fédérations départementales de chasseurs au fonds biodiversité (MTECT, 2023).*
-

Chapitre II

Des enjeux de maîtrise du grand gibier à concilier avec la protection de la faune sauvage et les risques sanitaires

Pour que les fédérations de chasseurs exercent leur mission centrale de protection et de gestion de la faune sauvage et de ses habitats et contribuent à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, elles doivent s'appuyer sur une bonne connaissance de la faune sauvage et des prélèvements opérés. Or, cette connaissance est insuffisante pour nombre d'espèces chassables, notamment pour les espèces en mauvais état de conservation et pour le grand gibier en surpopulation. L'État et les fédérations de chasseurs doivent y remédier rapidement et s'appuyer sur ces connaissances pour adapter la politique de la chasse et tenir compte des risques sanitaires notamment liés à la propagation de la peste porcine africaine.

I - La détermination d'un niveau raisonnable de prélèvement des ressources naturelles : un préalable exigeant et indispensable

Les principes de prélèvement raisonnable et d'atteinte de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique restent aujourd'hui insuffisamment étayés, que ce soit par des données validées, homogènes et partagées ou par des indicateurs consensuels.

A - Des données nombreuses mais hétérogènes, lacunaires et insuffisamment partagées

1 - Des données de prélèvements et de taille de population méconnues

L'application du principe de « *prélèvement raisonnable* » (art. L. 420-1) aux activités cynégétiques nécessite de disposer de données et de connaissances suffisantes sur la faune sauvage, en particulier sur les prélèvements et la taille des populations des espèces chassables.

Les remontées d'information relatives aux prélèvements sont obligatoires uniquement pour certaines espèces³³. Elles restent cependant incomplètes. Pour la bécasse des bois, soumise à prélèvement maximal autorisé (PMA), les taux de retour des carnets de prélèvements sont jugés par l'OFB « *très insuffisants pour répondre aux objectifs réglementaires* »³⁴. Pour les espèces soumises à gestion adaptative, la FNC a développé une application dédiée, Chass'Adapt, pour une remontée en temps réel des prélèvements³⁵. Le comité d'experts pour la gestion adaptative a préconisé de généraliser son utilisation pour favoriser son appropriation et d'améliorer la fiabilité des données. Ni le MTECT, ni la FNC n'y ont donné suite.

Pour toutes les autres espèces de gibier, des enquêtes par échantillonnage, lourdes et difficiles à renouveler régulièrement, sont menées ponctuellement par l'ONCFS/OFB en collaboration avec la FNC, pour estimer les tableaux de chasse à l'échelle nationale. La dernière porte sur la saison cynégétique 2013-2014³⁶. D'une part ces estimations sont lacunaires, notamment pour 30 espèces, parmi lesquelles plusieurs espèces en mauvais état de conservation³⁷. D'autre part, cette échelle, qui peut être pertinente pour certaines espèces migratrices en fonction de leurs aires de répartition, reste souvent insuffisante pour une bonne gestion des espèces chassables.

³³ Espèces soumises à plan de chasse ou à prélèvement maximal autorisé (PMA), gibier d'eau chassé de nuit à partir de postes fixes, prélèvements sur le domaine public maritime et, depuis 2019, espèces soumises à gestion adaptative.

³⁴ Selon la FNC, « *les chasseurs ne retournant pas leur carnet n'en prélèvent souvent aucune.* »

³⁵ Également utilisable comme alternative aux carnets de prélèvements papier pour la bécasse des bois.

³⁶ Enquête nationale sur les tableaux de chasse à tir Saison 2013-2014. Philippe Aubry (ONCFS) et al. La précédente étude portait sur la saison 1998-1999.

³⁷ Selon la [liste rouge des espèces menacées en France de l'UICN](#). L'absence d'estimation peut être due soit à des prélèvements très faibles, soit aux limites de l'échantillonnage et du taux de réponse, qualifié de faible par l'ONCFS.

En complément des prélèvements, la taille des populations de gibiers est approchée par des mesures ponctuelles de comptage et par l'estimation des dégâts, mais reste insuffisamment connue.

Des mesures de comptage sont mises en œuvre au sein du monde cynégétique³⁸, grâce à des techniciens salariés des fédérations et des bénévoles qui s'appuient généralement sur les protocoles définis par l'OFB. À défaut d'affectation de moyens par l'État, le choix des espèces suivies, des parcours, dates et fréquences de réalisation est souvent laissé à l'appréciation des fédérations et les données brutes sont insuffisamment partagées avec les DDT et l'OFB. En complément, le monde cynégétique s'appuie sur des organismes à vocation scientifique³⁹. Des initiatives se déploient pour favoriser des remontées d'information sur une base participative (par exemple, l'application Vigifaune créée par la FRC d'Auvergne Rhône Alpes et appuyée par la FRC de Bourgogne Franche Comté et par la FICIF). Ces initiatives restent hétérogènes et les données également peu partagées.

Hors espèces soumises à plan de chasse, plan de gestion ou demande de classement en espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD), les données ne sont que rarement discutées en Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) pour s'assurer du respect du principe de prélèvement raisonnable. Pour les espèces soumises à plan de chasse, les données présentées sont souvent déjà analysées, sans transmission des données brutes. Le décret n° 2022-1337 du 19 octobre 2022 impose désormais la transmission des données brutes et cartographiées des dégâts aux cultures agricoles et des prélèvements d'espèces soumises à plan de chasse et de sangliers. Il souligne en creux l'absence d'obligation pour la plupart des autres espèces chassables et la méconnaissance des autres dégâts causés par le gibier : dégâts causés par le petit gibier, dégâts sylvicoles et collisions routières impliquant le grand gibier⁴⁰.

³⁸ Ces suivis dépassent le simple cadre cynégétique, en particulier pour les populations d'oiseaux, par exemple les comptages Wetlands en janvier de chaque année. 13 FDC ont participé au comptage 2022.

³⁹ Ex : Groupe d'investigations sur la faune sauvage (GIFS France) dans le Sud-Ouest de la France, Institut scientifique Nord Est Atlantique (ISNEA) dans le Nord-Est ou Institut méditerranéen du patrimoine cynégétique et faunistique (IMPCF). Ces organismes ont été créés à l'initiative et avec le soutien des fédérations de chasseurs.

⁴⁰ Depuis 2010, les accidents de la route causés par la faune sauvage ne sont plus indemnisés par le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages. Les statistiques globales ne sont plus disponibles.

L'OFB constate plus généralement un manque de données, soit parce qu'elles ne sont pas collectées, soit parce qu'elles ne sont pas partagées, et un enjeu réel de coordination, voire de dispersion des moyens et de perte d'efficacité. Néanmoins, l'OFB, sous le pilotage du MTECT, tarde à mettre en place le système d'information sur la biodiversité (SIB) prévu par l'article R. 131-34 et précisé par l'arrêté du 31 décembre 2020 approuvant le schéma national des données de biodiversité. Ce système d'information a vocation à centraliser et standardiser les données sur la biodiversité, dont celles issues des fédérations de chasseurs.

2 - Un objectif d'atteinte de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique non étayé par des indicateurs partagés

Une section du livre IV « Chasse » du code de l'environnement est consacrée à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique qui « *consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles* » (art. L. 425-4), par une combinaison de moyens incluant la chasse, décrits dans les SDGC. La recherche de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique concerne plus particulièrement la régulation du grand gibier, le sanglier étant la cause principale des dégâts aux cultures (équilibre agro-cynégétique), et les cervidés, la cause des dégâts sylvicoles (équilibre sylvo-cynégétique).

En matière d'équilibre agro-cynégétique, l'enjeu financier des dégâts aux cultures agricoles est majeur pour les fédérations de chasseurs (cf. II du chapitre II). Le plan national de maîtrise du sanglier, arrêté en 2009 par le ministère en charge de l'écologie, demandait un diagnostic des « *points noirs* », où les dégâts sont récurrents, dans les départements.

Or, les formules d'identification des points noirs varient entre départements⁴¹ et l'application de la méthode peut même aboutir à ne pas l'utiliser dans les cas où le département entier est classé en point noir, comme dans les Landes ou la Gironde. Le défaut d'harmonisation et d'application dans la détermination des zones où mettre en œuvre des mesures ciblées empêche la comparaison des mesures prises localement pour en mesurer l'efficacité relative.

⁴¹ L'article R. 426-8 du code de l'environnement précise que la CDCFS arrête la méthodologie à retenir.

Parallèlement, l'atteinte de l'équilibre sylvo-cynégétique est une équation complexe : les dégâts sylvicoles ne sont pas indemnisés, mais les forestiers privés⁴² et l'Office national des forêts (ONF) tirent des revenus des activités cynégétiques. La FNC ne veut pas entrer dans un processus qui pourrait aboutir à l'indemnisation des dégâts forestiers. Or les représentants de la forêt veulent prioritairement faire augmenter la pression de chasse sur leurs territoires. C'est le cas dans les forêts domaniales, où l'ONF se voit confier un objectif de régénération des peuplements forestiers⁴³ tout en faisant face à une situation très dégradée en matière d'équilibre forêt-gibier. L'état des lieux mené par l'ONF en 2022 conclut à un déséquilibre sur 50 % de la superficie des forêts domaniales, soit 11 points de plus qu'en 2019 et 14 points de plus qu'en 2016⁴⁴ (cf. carte et annexe n° 10). Les méthodologies qui sous-tendent ces estimations ne font pas consensus, et sont contestées par la FNC. Il en ressort néanmoins une accélération de la dégradation. Dans un contexte de dépérissement des forêts du fait du dérèglement climatique et d'investissements massifs en faveur du renouvellement forestier⁴⁵, ce constat devrait appeler une position forte des acteurs forestiers et de l'État aux côtés des chasseurs. Localement, en application de l'article L. 113-2 du code forestier, des programmes d'actions ont été lancés, dans les zones les plus affectées, par des comités paritaires rattachés à la commission régionale de la forêt et du bois. Ils sont élaborés sous la responsabilité des DRAAF (ex : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne Franche-Comté, Grand Est). Néanmoins, en l'absence de consensus sur l'objectif lui-même et sur des indicateurs déployables à une échelle temporelle et spatiale suffisamment fine pour permettre d'adapter la pression de chasse, la question de l'équilibre sylvo-cynégétique reste entière. Les relations entre la FNC et certains des acteurs forestiers, l'ONF et Fransylva (le syndicat professionnel des forestiers privés), sont de fait très tendues.

⁴² La forêt privée représente 75 % du couvert forestier national (donnée du Centre national de la propriété forestière, CNPF).

⁴³ En application des articles L. 121-1 et D. 221-2 du code forestier.

⁴⁴ Données ONF. Évaluations réalisées sur les lots de chasse domaniaux représentant plus de 1 500 000 ha, soit près de 90 % de la surface des forêts domaniales.

⁴⁵ Le plan France relance consacre 200 M€ au renouvellement forestier. L'ONF indique consacrer un tiers des crédits à l'installation d'équipements de protection des plantations du fait de la pression du gibier.

Équilibre forêt-gibier : des désaccords de méthode

L'évaluation de l'atteinte de l'équilibre sylvo-cynégétique suppose de définir régulièrement le stade où le développement de la faune sauvage, régulé notamment par la chasse, permet la reconstitution forestière et la régénération naturelle d'une forêt, elle-même modifiée par l'action des forestiers. Elle nécessite de s'accorder sur les méthodes de mesures, de concertation et de décision, comme l'a rappelé un rapport de décembre 2022⁴⁶ – auquel la FNC a refusé de contribuer.

S'agissant des indicateurs, les instances cynégétiques plébiscitent les indicateurs de changements écologiques (ICE). Reconnus par l'OFB, ils permettent de suivre l'équilibre forêt-gibier sur longue période. Mais ils n'ont pas été créés pour gérer des déséquilibres et sont inadaptés à grande échelle, au regard de leur coût de mise en œuvre. En cas de déséquilibre avéré, l'ONF prône des méthodes pragmatiques, tel l'équilibre forêt-gibier (fondé sur un guide technique dit Brossier-Pallu), élaboré et expérimenté dans le cadre d'un partenariat entre la FDC des Côtes-d'Armor, l'association nationale des chasseurs de grand gibier et le centre régional de la propriété forestière de Bretagne. Or, la FNC ne reconnaît pas cette méthode. En région Auvergne-Rhône-Alpes, où la DRAAF a organisé des formations gratuites à cette méthode, la FNC a demandé aux FDC de ne pas y participer. L'OFB rappelle toutefois que seuls les ICE apportent des éléments de suivi dans le temps.

Dans le prolongement du rapport de la Cour des comptes sur la structuration de la filière forêt-bois (cf. annexe n° 10), les assises de la forêt et du bois ont prévu de mettre en place un comité technique national de l'équilibre forêt-gibier – action non encore réalisée, s'appuyant sur un baromètre national de l'équilibre forêt-gibier, qui devrait croiser les données de plans de chasse, de dégâts agricoles et de qualification de l'équilibre forêt-ongulés. A la suite de ces assises, une note technique relative à l'équilibre forêt-gibier et au dialogue entre les forestiers et les chasseurs a été signée le 25 mai 2023, sans consultation en amont des acteurs concernés.

⁴⁶ Les ongulés sauvages de France métropolitaine. Fonctions écologiques, services écosystémiques et contraintes. L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (Efese), Commissariat général au développement durable, décembre 2022.

3 - L'avenir incertain des réseaux de suivi de la faune sauvage entre l'OFB et les fédérations

Des réseaux de suivi de la faune sauvage animés par l'ONCFS/OFB assurent, depuis plusieurs décennies⁴⁷, la collecte et l'analyse de données, en collaboration avec les fédérations de chasseurs. Une convention non financière, conclue entre l'ONCFS et la FNC en 2012 et aujourd'hui échue, fixait le cadre de la collaboration, notamment une participation des FDC/FRC, sur la base du volontariat, avec des exigences de formation des observateurs, de respect des protocoles et de vérification des données, et la validation conjointe des axes de travail. Désormais, à l'exception du réseau SAGIR (voir III. C du chapitre II), la participation des fédérations de chasseurs aux autres réseaux n'est plus encadrée. En outre, la création de l'OFB s'est accompagnée de son désengagement de certains réseaux, animés désormais par le réseau fédéral des chasseurs⁴⁸.

Dans ce contexte et en raison du besoin de données de suivi pour asseoir la politique de la chasse, la FNC renforce ses activités sur le plan scientifique. Par des conventions tripartites FNC-FRC-FDC, elle organise la centralisation des données dans une base développée par ses soins et la cession par les FRC et FDC « à titre non exclusif » « du droit d'exploitation de l'ensemble des données, y compris le droit d'utilisation, de modification, d'extraction » englobant les données de recensement, de mortalité et d'habitat. De plus, le monde cynégétique a développé des structures à vocation scientifique (tels l'ISNEA, l'OMPO⁴⁹, l'IMPCF, le GIFS), s'est équipé de matériel dédié et développe, notamment grâce au fonds biodiversité, des projets de connaissance. Un bilan à deux ans de la mise en œuvre du fonds biodiversité⁵⁰ par l'OFB relève que 55 projets concernent des actions menées au titre des réseaux historiques de suivi de la faune sauvage, 55 autres projets concernent des travaux sur les espèces cynégétiques à enjeux (galliformes de montagne et espèces parapluie) et

⁴⁷ Les premiers réseaux associant ONCFS et FNC/FDC datent de 1985 et concernent la bécasse, les cervidés, la perdrix et le faisan.

⁴⁸ La FNC a repris en 2022 l'animation du réseau lièvre et la FRC Occitanie celle du réseau perdrix rouge. La partie « baguage alouette » du réseau « oiseaux de passage » est transférée à une FDC ; le transfert du baguage de la caille est en cours de discussion.

⁴⁹ OMPO (Oiseaux migrateurs du paléarctique occidental) / Institut européen pour la gestion des oiseaux sauvages et de leurs habitats - neuf membres du conseil d'administration sont issus des fédérations de chasseurs françaises.

⁵⁰ Bilan établi par l'OFB sur la base des saisons cynégétiques 2019/2020 et 2020/2021, et sur la vague 1 de la saison 2021/2022, soit 418 projets.

11 autres portent sur des recherches sur la faune sauvage. Mais le cadre du rapportage reste flou dans l'attente de la mise en place du système d'information sur la biodiversité et le cadre de la validation des données brutes et analysées est insuffisamment défini. Leur fiabilité ne peut être assurée sans encadrement et sans moyens de contrôle par l'État et son opérateur. Il existe donc un risque réel de perte d'expertise et de manque de contrôle du respect du principe de prélèvement raisonnable de la faune sauvage par l'OFB, et par conséquent par l'État.

Le manque de données et de garanties de fiabilité emporte également un risque juridique et financier. Au niveau européen, deux procédures d'infraction au titre de la directive Oiseaux⁵¹ sont actuellement ouvertes à l'encontre de la France concernant les chasses traditionnelles, la date de chasse des oies cendrées⁵² et la chasse à la tourterelle des bois⁵³.

L'OFB doit assurer le cadrage et le contrôle des modalités de collecte et de transmission de données par les réseaux de suivi de la faune sauvage. Cela peut être mis en œuvre soit par une nouvelle signature avec la FNC, si celle-ci y est disposée, soit par voie réglementaire, si une nouvelle convention ne peut être signée à court terme.

B - Une politique de régulation des espèces confrontée à des positions de principe

1 - Une ligne rouge entre espèces chassables et non chassables, privilégiant un *statu quo*

L'arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée et l'arrêté du 2 septembre 2016 relatif au contrôle par la chasse des populations de certaines espèces non indigènes constituent des textes de référence du monde cynégétique définissant une frontière entre espèces chassables et non chassables⁵⁴.

⁵¹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « directive Oiseaux ».

⁵² Procédure INFR(2019)2151 : mise en demeure du 25 juillet 2019, avis motivé du 2 juillet 2020 et avis motivé complémentaire du 26 janvier 2023. L'avis motivé est le dernier stade avant saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

⁵³ Procédure INFR(2019)2144 : mise en demeure du 25 juillet 2019, avis motivé du 3 décembre 2020.

⁵⁴ Dans des cas spécifiques (dégâts, sanitaires), une espèce non chassable peut faire l'objet d'opérations de destructions « administratives », cadrées par arrêté. De telles opérations ne relèvent formellement pas d'actes de chasse.

La stabilité de l'arrêté de 1987 illustre la complexité de toute décision en la matière, et la crainte d'un non-retour en arrière en cas de suppression d'une espèce de la liste des espèces chassables. Le ministère y préfère la déclaration de moratoires, pris sous la pression d'associations de protection de la nature qui font appel à la justice. Quatre espèces font aujourd'hui l'objet d'un moratoire : le grand tétras – sous moratoire quinquennal –, la barge à queue noire, la tourterelle des bois et le courlis cendré – sous moratoire annuel.

Pour la saison 2021-2022, 85 espèces sont ainsi chassables, dont 61 espèces d'oiseaux⁵⁵. Un nombre limité de ces 85 espèces est soumis à quota. C'est le cas des grands ongulés soumis à plans de chasse (cf. II du chapitre II). Certaines autres sont soumises à des prélèvements maximum autorisés (PMA), permettant de limiter le nombre d'animaux qu'un chasseur ou groupe de chasseurs est autorisé à prélever au cours d'une période déterminée sur un territoire donné (art. L. 425-14)⁵⁶. Certaines fédérations définissent en outre des plans de gestion pouvant se traduire par des prélèvements maximaux et des limitations du nombre de jours de chasse. Ils concernent principalement les gibiers sédentaires (notamment faisan commun, lièvre d'Europe, perdrix rouge et grise). De telles décisions, prises par arrêtés ministériel ou préfectoral, ne peuvent intervenir que sur proposition de la fédération nationale ou (inter)départementale des chasseurs.

À l'échelle nationale, des quotas ciblant certains modes de chasse sont également définis, par exemple s'agissant de la chasse à l'alouette des champs au moyen de filets horizontaux dans certains départements⁵⁷.

En complément, la gestion adaptative, soutenue par la FNC, est présentée comme un outil prometteur pour adapter les prélèvements.

⁵⁵ En application de la directive Oiseaux.

⁵⁶ Au niveau national, seule la bécasse des bois est soumise à un PMA fixé par arrêté du 31 mai 2011 (inchangé depuis) à 30 oiseaux par saison de chasse et par chasseur, et complété dans certains départements par des PMA journaliers et hebdomadaires.

⁵⁷ Arrêté du 4 octobre 2022 relatif à la capture de l'alouette des champs à l'aide de pantés dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques.

2 - Un développement de la gestion adaptative à relancer

La loi 2019-773 a introduit la notion de « *gestion adaptative des espèces* » dans la partie du code de l'environnement consacrée à la chasse, dans l'objectif d'« *ajuster régulièrement les prélèvements de ces espèces en fonction de l'état de conservation de leur population et de leur habitat, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques* » et de contribuer « *à l'amélioration constante des connaissances* », dans un cadre concerté « *avec l'ensemble des acteurs concernés* » (art. L. 425-16).

Un comité d'experts sur la gestion adaptative (CEGA) a été installé début 2019, composé de quatorze membres retenus pour leurs compétences scientifiques. Dès sa mise en place, certains membres soulignaient « *l'absence d'objectifs partagés par les différentes parties prenantes* », notamment au regard du choix des espèces retenues, toutes classées « *vulnérables* » sur la liste rouge France de l'UICN, dont certaines sous moratoire international ou européen.

Le 13 mai 2019, le CEGA a rendu trois avis sur le courlis cendré, la tourterelle des bois et la barge à queue noire. Ces avis préconisaient soit un moratoire temporaire, soit un niveau de prélèvements très faible, et soulignaient l'état de conservation défavorable de ces espèces ainsi qu'un manque de données, reposant pour certaines sur des « *hypothèses non vérifiables* ».

Les arrêtés ministériels relatifs à la chasse de la tourterelle des bois et du courlis cendré n'ont pas tenu compte des avis du CEGA et ont autorisé des prélèvements respectifs de 18 000 et 6 000 volatiles pendant la saison cynégétique 2019/2020. Le Conseil d'État a successivement annulé tous les arrêtés proposant un quota non nul pour ces espèces en s'appuyant notamment sur les travaux du CEGA (cf. annexe n° 9). Ces derniers sont suspendus depuis 2021 « *en raison des dissensions qui ont eu lieu en son sein entre les différentes parties prenantes et des démissions de certains de ses membres* », selon le MTECT.

Comme l'a rappelé le colloque sur la gestion adaptative organisé par l'OFB les 15 et 16 décembre 2022, la réussite d'une telle approche suppose que les différentes parties prenantes s'accordent sur un objectif de gestion de l'espèce soumise à gestion adaptative, sur les hypothèses testées – notamment le fait d'autoriser ou non des prélèvements cynégétiques, même faibles – et sur les moyens de suivi et d'amélioration de la connaissance en lien avec des experts scientifiques. Le choix d'espèces en mauvais état de conservation n'a pu permettre aux experts de s'accorder sur un volume de prélèvements cynégétiques « *raisonnable* ». Le ministère chargé de la chasse doit tirer les leçons de cet échec et redéfinir un cadre qui ne soit pas seulement centré sur les espèces à faibles effectifs.

3 - Des divergences autour de la destruction des espèces « susceptibles d'occasionner des dégâts »

Certaines espèces sont classées « *espèces susceptibles d'occasionner des dégâts* » (ESOD, anciennement « nuisible »), dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, pour assurer la protection de la flore et de la faune, pour prévenir des dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles ou à d'autres formes de propriété, ce dernier critère ne s'appliquant pas aux oiseaux (art. R. 427-6). Deux listes sont arrêtées au niveau national après avis de la commission nationale de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS) – liste 1 sur l'ensemble du territoire pour six espèces indigènes ; liste 2, triennale et à l'échelon départemental. Une troisième liste est définie annuellement par arrêté du préfet de département, après avis de la CDCFS.

Le classement permet la destruction des animaux sur des périodes élargies et le recours à des moyens de régulation par tir de destruction ou piégeage sans quota. Il s'appuie sur des critères définis réglementairement, pour lesquels les intéressés, et notamment les fédérations de chasseurs, doivent apporter tout élément justificatif, par exemple des preuves de présence significative de l'espèce concernée et de dégâts réels ou potentiels.

Le ministère s'attache à vérifier l'état de conservation des espèces et la cohérence des données fournies. Pour autant, le classement ESOD n'est pas associé à une analyse de l'impact sur les écosystèmes ni à des mesures de contrôle de l'adéquation entre les prélèvements et les dégâts⁵⁸. Les débats en CNCFS et CDCFS se résument souvent à des conflits entre fédérations de chasseurs et associations de protection de la nature, aboutissant à des saisines du juge administratif. Le Conseil d'État a ainsi cassé 12 des 170 classements ESOD ayant fait l'objet de recours⁵⁹.

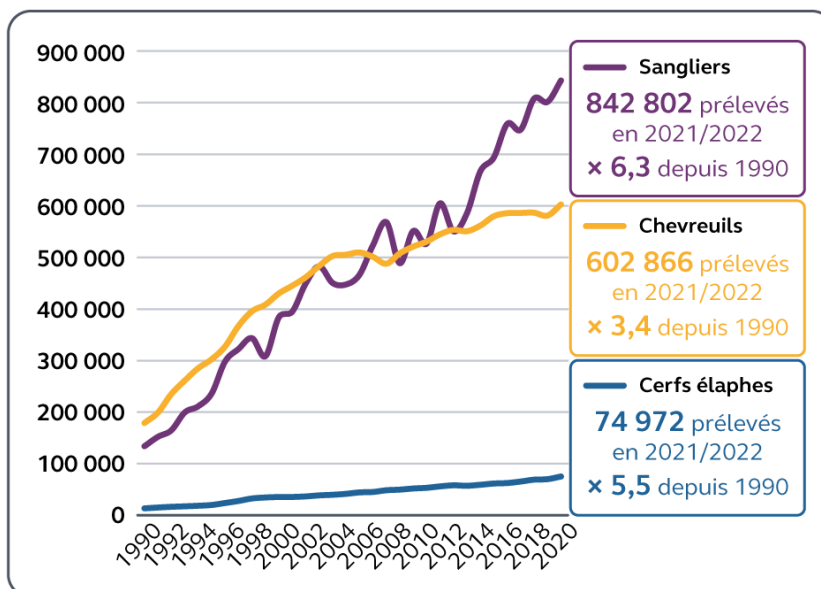
⁵⁸ Le rapprochement du nombre de plaintes pour dégâts et du nombre de prélèvements est rarement suivi. Par exemple, dans le Gard : 2 189 renards ont été prélevés pendant la saison cynégétique 2020/2021, pour seulement 99 plaintes, et 2 249 pies ont été prélevées pour 14 plaintes (tableau de bord de la FDC).

⁵⁹ Décision n^{os} 432485 et autres du 7 juillet 2021 du Conseil d'État statuant au contentieux. Le nombre de classements faisant l'objet de recours (170) est à rapporter au nombre total de classements demandés, soit 492, et retenus, soit 432.

II - La gestion du grand gibier, un sujet devenu majeur pour des raisons financières

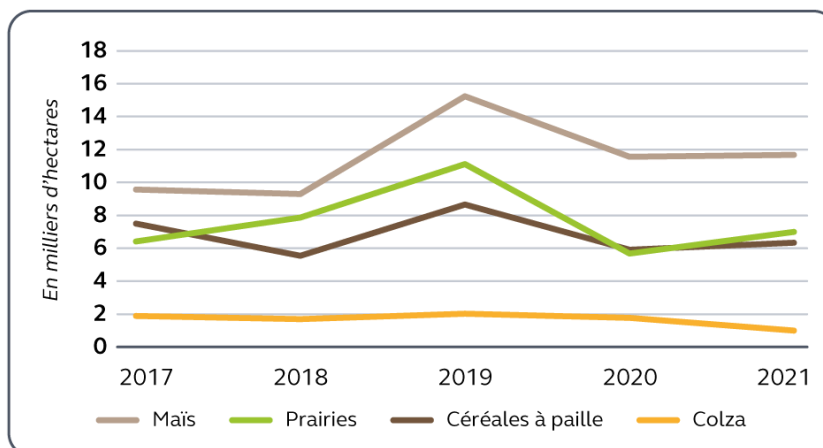
Selon le réseau de suivi des ongulés sauvages, les prélèvements de grand gibier augmentent à des niveaux jamais atteints à ce jour pour les cerfs élaphe, les chevreuils et les sangliers (cf. graphique ci-dessous). Pour autant, les courbes des dégâts aux cultures ont connu une hausse générale en 2019. Les sangliers sont à l'origine, en moyenne, de 86 % des surfaces atteintes.

Graphique n° 11 : prélèvements de grand gibier



Source : réseau ongulés sauvages OFB-FNC-FDC. <https://professionnels.ofb.fr/fr/reseau-ongules-sauvages> Données de prélèvements hors parcs et enclos.

Graphique n° 12 : évolution des surfaces agricoles détruites et indemnisées au titre des dégâts de grand gibier depuis 2017



Source : Cour des comptes- Données FNC

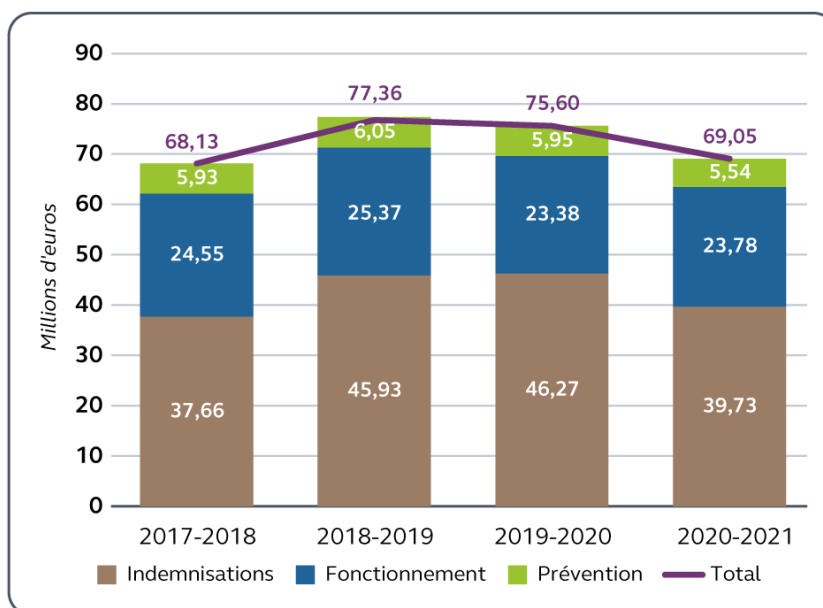
Les fédérations départementales des chasseurs assument très majoritairement les charges de prévention et d'indemnisation des dégâts de grand gibier sur leurs ressources propres, pour un montant de 69 M€ en 2020-2021. La FNC estime en outre que les charges de gestion des dossiers d'indemnisation supportées par les FDC se sont élevées à 23,7 M€ en 2020-2021 mais cette évaluation devrait être précisée⁶⁰.

A - L'indemnisation des dégâts agricoles de grand gibier, une refonte encore à étudier

Les indemnisations sont calculées sur la base des surfaces détruites, des plantations concernées mais aussi des cours des produits agricoles. Aussi, l'augmentation importante de ces derniers en 2022 en raison de la guerre en Ukraine, a eu un effet estimé à 18,58 M€ sur les indemnisations à verser, compensé par une aide exceptionnelle de l'État.

⁶⁰ Dans un rapport de 2021 relatif à « l'évaluation des coûts de gestion de l'indemnisation des dégâts de gibier par les fédérations de chasseurs », le CGEDD indiquait que les réponses des fédérations différaient fortement, notamment sur les imputations des quotités de travail à imputer à la mission dégâts et que la faiblesse de l'échantillon analysé amenait « à être très prudent sur d'éventuelles conclusions ». Il concluait que les frais de gestion n'étaient pas surestimés mais précisait que « l'estimation du coût moyen de traitement d'un dossier, quelques centaines d'euros, [était] donc valable en ordre de grandeur mais [était] assez peu robuste ».

Graphique n° 13 : indemnités versées aux agriculteurs, frais de gestion et de prévention pour les dégâts de gibier depuis 2017-2018



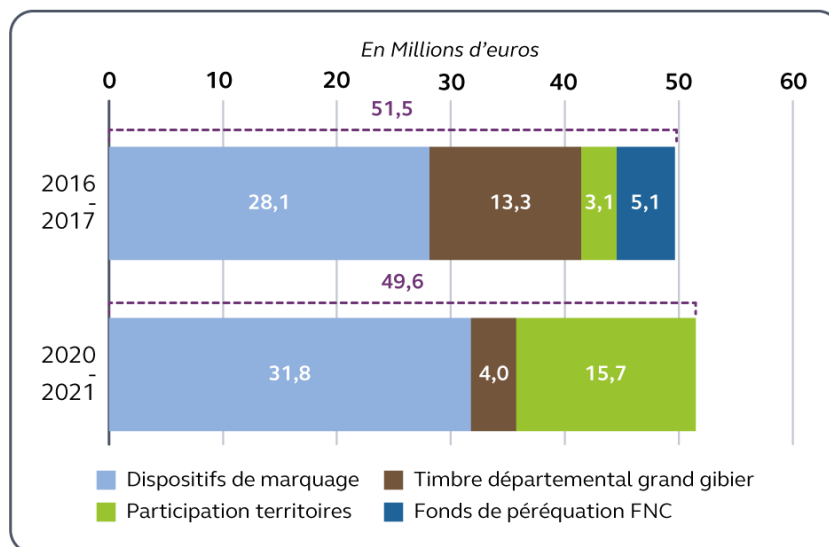
Source : Cour des comptes- Données FNC

Les fédérations départementales des chasseurs⁶¹ financent les charges d'indemnisation avec les ventes de dispositifs de marquage des animaux, première source de recettes, les participations territoriales payées par les titulaires de droit de chasse (article L. 426-5 du code de l'environnement)⁶² et les ventes de timbres départementaux grand gibier.

⁶¹ La responsabilité de l'indemnisation des dégâts de grand gibier par les FDC a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 20 janvier 2022 rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la FNC.

⁶² Auparavant facultatif, ce dispositif de financement des FDC pour l'indemnisation des dégâts de grand gibier a été rendu obligatoire par la loi 2019-773 du 24 juillet 2019, mais avec un tarif plancher à 0 €.

Graphique n° 14 : recettes perçues par les fédérations départementales des chasseurs pour l'indemnisation des dégâts de grand gibier



Source : Cour des comptes - Données : FNC

À la suite de la réforme de 2019, les recettes des participations territoriales ont fortement augmenté (+12,59 M€) et ont compensé, en grande partie, la fin des recettes de péréquation entre les fédérations départementales versées par la FNC (-5,1 M€) et la baisse des recettes des timbres départementaux décidées localement (-9,29 M€).

Selon le MTECT, la maîtrise des populations de grand gibier dépend avant tout de la pression de chasse exercée par les chasseurs. Le ministère estime que le sujet des dégâts de grand gibier est aujourd'hui maîtrisé dans la mesure où les fédérations départementales des chasseurs parviennent à indemniser les agriculteurs. Peu de dossiers d'indemnisation font, en effet, l'objet de recours de la part des agriculteurs.

Néanmoins, le réseau fédéral des chasseurs considère que l'équilibre financier des fédérations départementales est menacé, notamment dans le contexte d'une baisse du nombre d'adhérents et de surfaces importantes du territoire insuffisamment ou pas chassées, et souhaite que l'indemnisation des dégâts de grand gibier et les coûts de gestion des dossiers afférents ne soient plus supportés par les seules fédérations de chasseurs.

La corrélation entre les zones peu ou pas chassées et le niveau des dégâts subis par les cultures n'est pas établie

Le réseau fédéral des chasseurs évalue la surface des zones peu ou pas chassées à 30 % du territoire français chassable, c'est-à-dire essentiellement hors zones urbanisées.

Il n'existe pas d'évaluations précises et partagées de ces surfaces, ni d'études des corrélations entre la présence de ces zones et le niveau des dégâts subis par les propriétaires et exploitants agricoles. Le rapport « Identification et objectivation des territoires non chassés » du CGEDD (mars 2022) ne confirmait pas cette évaluation « en raison de la faiblesse qualitative et quantitative de l'information disponible » et notait l'insuffisance de ce paramètre pour caractériser l'existence de dégâts.

Dans ce contexte, la FNC et les représentants de la profession agricole (FNSEA-Jeunes agriculteurs, Coordination Rurale, Confédération Paysanne, Chambres d'agriculture de France) ont signé le 1^{er} mars 2023 un accord national visant à réduire les dégâts de grand gibier en élargissant l'éventail des outils disponibles pour la régulation du sanglier et en modifiant la procédure d'indemnisation. Les mesures de régulation, encadrées dans l'accord, n'ont cependant pas de caractère contraignant pour le niveau local.

Parallèlement à cet accord, la FNC et l'État (ministre chargé de l'agriculture et secrétaire d'État chargée de l'écologie) ont signé, le même jour, un protocole d'accord qui prévoit la mise en place par l'État pour trois ans, d' « *un appui financier assorti d'engagements réciproques visant une réduction effective des dégâts au bout de cette période* » de 20 %, tendant vers 30 %, des surfaces dégradées de cultures agricoles. Une enveloppe de 60 M€ prévue sur trois ans (25 M€ en 2023, 20 M€ en 2024 et 15 M€ en 2025) doit financer des « *mesures techniques réglementaires*⁶³ » et des « *mesures structurelles* ».

Mesure centrale selon le ministère chargé de la chasse, le développement d'un système d'information de gestion des dégâts et de recueil de données (dégâts, prélèvements de sangliers et cervidés, participations territoriales, plans de chasse)⁶⁴ présente encore de fortes incertitudes. Les critères d'octroi des crédits pour son développement et le

⁶³ Exemples : possibilité d'une extension de la période de chasse du sanglier entre le 1^{er} avril et le 31 mai, tir à poste fixe avec appât des sangliers, réduction du seuil de déclenchement de l'indemnisation, etc.

⁶⁴ Les autres mesures structurelles pourraient être l'équipement des fédérations par des systèmes de détection des dégâts de type drones ou l'acquisition des moyens de protection des cultures.

suivi de leur utilisation par le réseau fédéral sont à préciser. Par ailleurs, son articulation avec le système d'information sur la biodiversité (SIB) de l'OFB, outil central de mise en œuvre du schéma national des données de biodiversité, reste à définir.

La période de référence des accords du 1^{er} mars 2023 appelée à être corrigée

La baisse des dégâts causés aux cultures est un des deux indicateurs de suivi de l'appui apporté par l'État à la transition du système de leur indemnisation (le second est le niveau des frais de gestion des dossiers). L'année de récolte 2019 retenue pour référence correspond à un pic dans les surfaces détruites entre 2017 et 2021 (cf. supra Graphique n° 9) et induit de facto une atteinte de l'objectif (baisse de 31% entre 2019 et 2021).

Afin de ne pas rendre cet indicateur inopérant, la FNC et le MTECT sont convenus de la nécessité de définir une période de référence pluriannuelle pour pouvoir mesurer l'efficacité des mesures prévues dans les protocoles.

Enfin, la situation financière des fédérations départementales des chasseurs et du réseau fédéral n'a fait l'objet d'aucune analyse de la part des services de l'État, au niveau national ou départemental, préalablement à la signature de l'accord du 1^{er} mars 2023. Pourtant, la seule situation positive de la trésorerie des fédérations (cf. annexe n° 11) aurait dû conduire l'État à procéder à une analyse précise de l'efficacité de la pression de chasse et de la régulation dans les départements avant d'accorder des financements supplémentaires.

B - La gestion départementale du grand gibier, des mesures disparates inégalement concertées

La gestion de la chasse est décentralisée aux niveaux départemental et infradépartemental dans des unités de gestion cynégétiques (cf. glossaire). La qualité des schémas départementaux de gestion cynégétique qui l'encadrent diffère entre les départements et en limite l'efficacité, comme indiqué précédemment.

Malgré la densité de sa population et le niveau déclaré de ses dégâts, le sanglier ne fait pas l'objet d'une obligation nationale de plan de chasse et n'est pas soumis à un niveau minimal de prélèvements. Les raisons invoquées par les fédérations départementales pour refuser des plans de chasse sont variables : méconnaissance de la population de sangliers, temps

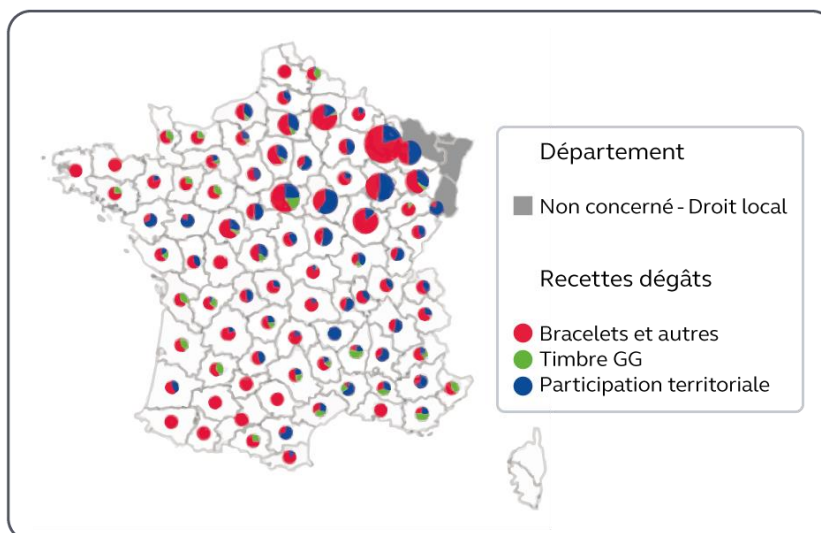
d'élaboration et de gestion trop important⁶⁵. Pourtant, certaines fédérations, comme celles de la Somme et de la Dordogne, parviennent à fixer des objectifs de prélèvements minimaux et à en suivre la réalisation, parallèlement au suivi des dégâts.

En outre, les modalités de gestion des sangliers varient selon les départements. Elles incluent par exemple un nombre de battues par mois, le recours au piégeage, l'inscription de l'espèce sur la liste des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD) permettant ainsi des mesures de régulation plus larges, le maintien de consignes de tirs (même si celles-ci devraient disparaître après la modification en 2022 de l'article R. 425-1 du code de l'environnement).

Les niveaux des prélèvements et des dégâts sont connus et suivis dans les fédérations départementales des chasseurs et transmis ponctuellement aux préfets (art. R. 425-32 et R. 426-8 du code de l'environnement). Mais l'information et les rapprochements entre les paramètres clefs ne sont pas suffisants pour analyser précisément l'effort de chasse à consentir sur un territoire.

Le rapprochement des zones de dégâts avec les zones et techniques d'agraineage, avec les modes de chasse pratiqués ou encore avec les agriculteurs n'est pas réalisé. L'identification des « points noirs » est disparate alors qu'elle devrait contribuer à la mise en œuvre pratique de la participation financière des territoires de chasse aux dépenses d'indemnisation des dégâts de grand gibier. Cette participation des territoires est elle-même variable comme le montre le schéma suivant.

⁶⁵ Sur les dix fédérations départementales retenues dans l'échantillon, huit ne recourent pas à un plan de chasse pour le sanglier.

Carte n° 1 : répartition des catégories de recettes pour l'indemnisation des dégâts de grand gibier – 2020-2021

Source : FNC- Rapport d'activité 2020- Enquête auprès des FDC

Certaines fédérations, majoritairement dans l'ouest et le sud-ouest, n'y recourent pas et d'autres la modulent en fonction de la sensibilité des unités de gestion. La participation des territoires est également critiquée dans son principe. Pour les FDC du Gard et du Loiret par exemple, ses effets créent une inégalité entre les sociétés de chasse ou ACCA/AICA à faibles moyens et les titulaires de droits de chasse aisés. Pour celle de la Gironde, elle est inefficace dans le cas de petites parcelles, en raison de la mobilité des populations de grand gibier et celle, induite, des dégâts.

Enfin, les sociétés de chasse ou ACCA/AICA ne sont pas obligatoirement informées par les fédérations des dépôts de dossiers de dégâts et de la cartographie associée. Elles ne peuvent donc pas réagir en conséquence et déclencher des actions de chasse.

La diversité des cadres réglementaires locaux pour la gestion des populations de grand gibier et de leurs conditions de mise en œuvre ne permet pas l'analyse comparée de l'efficacité des dispositifs d'identification des zones à difficultés et de responsabilisation des chasseurs et détenteurs du droit de chasse. Il s'agit pourtant d'un préalable à l'identification des paramètres sur lesquels agir pour gérer les populations et réduire les dégâts. Tous les dispositifs gagneraient également à être simplifiés pour être plus facilement compréhensibles et vérifiables. La mise en œuvre des protocoles d'accord du 1^{er} mars 2023 signés entre la FNC et les représentants du monde agricole, d'une part, et entre la FNC et les ministères chargés de la chasse et de l'agriculture, d'autre part, pourrait contribuer à améliorer la situation.

C - La prévention des dégâts, un sujet controversé

Les fédérations départementales des chasseurs prennent à leur charge des dépenses liées à la prévention des dégâts de grand gibier aux cultures (5,5 M€ en 2020-2021), essentiellement pour la fourniture et la pose de clôtures de protection des cultures et plus marginalement pour l'agrainage des animaux.

La pose de clôtures autour des parcelles agricoles ou en bord de forêt pour contenir les animaux n'est pas la meilleure mesure de prévention selon les fédérations, car elles sont coûteuses à entretenir et créent des tensions entre agriculteurs et chasseurs. Mais, à défaut de données et d'analyses, l'efficacité de cette action de prévention n'est pas mesurée.

L'agrainage (cf. glossaire) est la mesure de prévention des dégâts la plus usitée et défendue par les fédérations départementales des chasseurs mais selon des modalités variables (périodes et durées, zones concernées, mode de dépose des appâts), sans directive ni fondement scientifique clair⁶⁶ et avec, de surcroît, le risque de favoriser la reproduction des sangliers notamment en hiver en cas de mauvaise fructification forestière⁶⁷.

Une circulaire ministérielle de 2011⁶⁸ appelait déjà à la vigilance sur l'agrainage pour la mise en œuvre du plan national de maîtrise du sanglier de 2009. Elle présentait l'intérêt de fixer des règles en fonction des types de culture et de leur période de sensibilité, en y associant des mesures de régulation. Pourtant, cette circulaire n'a jamais été appliquée et n'est pas connue de la plupart des interlocuteurs rencontrés par la Cour.

Les accords du 1^{er} mars 2023 signés entre la FNC et les représentants agricoles prévoient la possibilité d'opérations d'agrainage dissuasif mais sans envisager au préalable des études de données sur l'efficacité des différentes pratiques ni tenir compte des périodes de sensibilité des cultures à protéger.

⁶⁶ La Cour n'a pas eu connaissance d'étude scientifique qui permettrait de définir les modalités d'un agrainage de dissuasion efficace, à l'exception d'un mémoire de fin d'étude intitulé : *Analyse des tableaux de chasse du sanglier dans la forêt transfrontalière Vosges du Nord – Forêt du Palatinat* (Schlicker, Tobias ; Hohmann, Ulf ; Wagelaar, Rainer, août 2017) et d'une étude plus générale relative aux effets de l'agrainage sur les populations de sangliers *Alimentation naturelle ou artificielle : quels effets sur la dynamique de populations de sangliers ?* (Eric Baubet, ONCFS, 2008).

⁶⁷ Des observatoires de fructification forestière sont mis en place sur certains territoires mais ce paramètre est encore peu pris en compte pour la détermination des plans de chasse ou de gestion dans une logique préventive.

⁶⁸ Circulaire du 18 février 2011 relative au renouvellement des schémas départementaux de gestion cynégétique du ministère chargé de l'écologie.

D - La concertation et la coordination entre les acteurs, indispensables à la maîtrise du grand gibier

À l'échelon départemental, la qualité des relations entre les acteurs cynégétiques, agricoles, forestiers et des services de l'État est variable, permettant ou non la gestion des populations de grand gibier et des dégâts. Certains dispositifs ou organisations qui l'améliorent sont le résultat d'un dialogue entre les acteurs concernés pour partager les diagnostics et coordonner les actions de chasse, de régulation et de destruction. C'est le cas dans le département de l'Isère.

Mais les fédérations départementales sont dépendantes du choix final dont dispose un chasseur de pratiquer ou non la chasse. Les sociétés de chasse et les ACCA/AICA s'appuient parfois sur cet argument pour peser dans le choix des fédérations de mettre en œuvre ou non certaines mesures contraignantes, notamment la participation financière à l'hectare. Les FDC doivent donc être en mesure d'exercer une pression suffisante sur les titulaires de droits de chasse. Ainsi en Gironde, siège de la plus grande fédération départementale des chasseurs de France, les ACCA obtiennent un appui rapide en cas de dégâts (fourniture de clôtures, batteries) en contrepartie d'une pression de chasse suffisante.

La gestion équilibrée des populations de grand gibier repose aussi sur une bonne coordination entre les acteurs cynégétiques et les agents de l'État et de l'OFB. L'organisation de battues administratives ou l'intervention des lieutenants de louveterie sont généralement mal perçues par les chasseurs en période de chasse. Néanmoins, même si leur effet reste limité⁶⁹, elles permettent aux préfets d'intervenir quand une situation n'est pas gérée au niveau requis par les titulaires des droits de chasse. Dans la majorité des fédérations rencontrées, les relations entre les louvetiers et les chasseurs sont constructives, leur action est saluée et leurs interventions sollicitées, notamment dans les zones urbaines ou péri-urbaines. La maîtrise des dégâts de grand gibier peut ainsi être facilitée par des organisations ou des dispositifs, dès lors que la volonté de les mettre en place existe chez tous les acteurs. En l'état des échanges entre les différentes fédérations, leurs effets sont aujourd'hui locaux alors qu'ils auraient vocation à être étendus.

⁶⁹ Les prélèvements à la suite de battues administratives représentent, pour la saison 2021-2022, 1,1 % des prélèvements totaux de sangliers, 0,06 % des prélèvements de chevreuil et 0,02 % de ceux de cerfs élaphe. Données : « Prélèvements des ongulés sauvages – Saison 2021-2022 » - OFB/FNC/FDC.

III - La régulation au cœur de la gestion des crises sanitaires impliquant le gibier

En matière sanitaire, certaines maladies font l'objet d'une surveillance accrue : il s'agit notamment des pestes porcines africaine et commune (PPA/PPC), de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) et de la tuberculose bovine. Le gibier peut non seulement en être la victime, mais également le vecteur, en infectant directement ou indirectement des élevages⁷⁰, voire en infectant l'homme. Les enjeux sont majeurs pour l'économie et les filières d'élevage : toute transmission à des élevages implique l'abattage des animaux et peut interdire à l'exportation les productions de tout ou partie du territoire national.

A - Des actions réelles en faveur de la prévention du risque sanitaire mais un suivi à renforcer

Les fédérations de chasseurs participent à la surveillance sanitaire de la faune sauvage au sein du réseau de surveillance épidémiologique « Surveiller pour Agir » (SAGIR), en complément d'actions de prévention, de sensibilisation et de formation au risque sanitaire, notamment pour l'hygiène de la venaison.

Le réseau, animé par l'OFB, s'appuie sur des binômes d'interlocuteurs techniques départementaux FDC-OFB et des experts de l'OFB et de la FNC, notamment des vétérinaires. Il assure une surveillance des principales causes de mortalité de la faune sauvage, et plus particulièrement des espèces cynégétiques.

⁷⁰ Dans le cas de l'IAHP, l'utilisation d'appelants pour la chasse au gibier d'eau est un vecteur secondaire clairement identifié. Dans le cas des pestes porcines, la transmission peut passer par des objets ou de la charcuterie crue.

Une convention-cadre et des conventions annuelles⁷¹ signées entre la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère chargé de l'agriculture, d'une part, et l'OFB et la FNC, d'autre part, en fixent les modalités de fonctionnement selon deux niveaux de surveillance : une surveillance opportuniste des animaux trouvés morts ou moribonds, « *SAGIR de base* », et une surveillance renforcée de certaines maladies, « *SAGIR renforcé* ». Les dépenses de fonctionnement et de personnel sont prises en charge par la DGAL à 20 % pour SAGIR de base et 80 % pour SAGIR renforcé, et plafonnées par les conventions. Au titre des conventions 2017 à 2021, la DGAL a versé à la FNC près de 1 M€, dont 70 % sont alloués à SAGIR de base et 30 % à SAGIR renforcé, reversés pour partie aux fédérations régionales et départementales selon leur participation.

Le volet SAGIR de base a assuré la collecte de 11 555 échantillons entre 2016 et 2021⁷², provenant pour environ 80 % d'entre eux des FDC. Le montant prévisionnel de la contribution financière du ministère s'appuyait, dans les conventions de 2020 et 2021, sur un nombre théorique de 2 300 animaux collectés, dont 2 070 par les FDC. Or seulement 1 442 et 1 282 animaux⁷³ ont été prélevés sur ces deux années, avec une participation hétérogène des départements⁷⁴. Les subventions ont néanmoins été intégralement versées aux fédérations de chasseurs, induisant une indemnisation majorée par animal prélevé.

Le volet SAGIR renforcé fixe les maladies d'intérêt, les espèces à collecter, volumes, périodes et zones géographiques associées ; il prévoit une fongibilité entre actions qui, si elle facilite la mise en œuvre de la convention sur le plan financier, ne permet pas nécessairement d'assurer une couverture satisfaisante des territoires et des maladies d'intérêt. L'enveloppe SAGIR renforcé allouée à la FNC est engagée en moyenne à hauteur de 73 % sur la période 2017-2021, avec un creux en 2017 à 28 % de réalisation du volume indicatif de collecte, et une prise en charge forfaitaire par animal collecté et enregistré dans la base Epifaune.

⁷¹ Convention-cadre relative à la surveillance épidémiologique des maladies animales d'intérêt vétérinaire et médical et des effets non intentionnels des produits phytosanitaires dans les populations d'animaux sauvages, signée en 2013 entre la DGAL, l'ONCFS et la FNC et en 2019 entre la DGAL, l'OFB et la FNC. Des conventions annuelles ont été signées en 2018, 2020, 2021 et 2022.

⁷² Source OFB, données enregistrées dans la base Epifaune.

⁷³ Données déclaratives fournies par la FNC. Une partie de ces prélèvements est enregistrée dans la base Epifaune, soit 1 175 enregistrements en 2020 et 1 251 en 2021.

⁷⁴ Les dix premières fédérations départementales en termes de montant perçus, donc de nombre d'échantillons collectés, touchent 21 % des versements SAGIR de base aux départements sur la période 2017-2021 ; les dix fédérations les moins actives touchent 3,8 % de l'enveloppe.

Le ministère chargé de l'agriculture doit renforcer le suivi de la convention SAGIR et assurer une prise en charge forfaitaire conditionnée à l'enregistrement dans la base Epifaune, y compris pour le niveau SAGIR de base.

B - La position ambivalente des fédérations de chasseurs en cas de crises sanitaires

Les objectifs de prévention et de gestion des risques sanitaires peuvent entrer en conflit avec la défense des intérêts cynégétiques.

Dans le cas des épizooties d'influenza aviaire (IAHP), le risque de mortalité de la faune sauvage est réel mais diffus s'agissant d'oiseaux migrateurs, alors qu'il est majeur pour les élevages de volailles. L'épisode déclaré fin 2020, dont le niveau de risque a été maintenu à « élevé » sur l'ensemble du territoire métropolitain du 16 novembre 2020 au 23 avril 2021, s'est accompagné de fortes tensions avec les chasseurs en raison du risque d'interdiction de la chasse au gibier d'eau fortement pratiquée dans les Hauts-de-France et en Nouvelle-Aquitaine, tensions aggravées par les restrictions liées à l'épidémie de covid-19.

L'influenza aviaire : une forte pression pour maintenir la chasse au gibier d'eau

En 2020, en lien avec les fédérations départementales, la FNC s'est mobilisée pour assouplir les règles applicables au lâcher de gibier à plume et au transport et utilisation des « appelants », oiseaux sauvages gardés captifs et sélectionnés par les chasseurs pour inciter les oiseaux sauvages à se poser à portée de tir. Malgré des avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) indiquant que « *les appelants représentent un risque particulier de diffusion et de transmission des virus IAHP d'un point de vue épidémiologique et biologique* » et prônant une position stricte⁷⁵, des dérogations aux règles explicitées dès le 24 novembre 2020⁷⁶ et régulièrement mises à jour ont été maintenues, y compris en cas de niveau de risque épizootique élevé. Le bilan dressé par l'ANSES en juin 2022⁷⁷ établit un lien de probabilité entre un foyer épidémique du nord de la France et la proximité de lots d'appelants infectés, et indique que le survol du foyer épidémique par des oiseaux sauvages au décollage, et donc le risque de transmission du virus, a été amplifié par les activités cynégétiques.

⁷⁵ Note d'appui scientifique et technique de l'ANSES, 3 décembre 2020. Avis de l'ANSES relatif « au risque d'introduction de virus Influenza aviaire hautement pathogènes lié aux activités cynégétiques » - Saisine n° 2020-SA-0161, Saisines liées n° 2016-SA-0240 et 2016-SA-0246, 15 janvier 2021 de la DGAL.

⁷⁶ Notes de service DGAL/SDSPA/2020-729 du 24 novembre 2020 et DGAL/SDSPA/2021-142 du 24 février 2021.

⁷⁷ Bilan IAHP 2022. Synthèse des travaux effectués par l'ANSES (saisine 2022-AST-0098).

Dans le cas de la peste porcine, les populations de sangliers, animaux sédentaires, de même que les élevages porcins, risquent d'être décimés. En 2018, des cas de peste porcine africaine (PPA) détectés en Belgique, à proximité de la frontière française, ont déclenché une gestion de crise gouvernementale. Les fédérations de chasseurs se sont rapidement mobilisées et ont assuré le déploiement des premières barrières le long de la frontière et une surveillance active a été déployée dans une « zone d'observation renforcée ». Début 2019, l'éradication de l'animal a été décidée dans une « zone blanche » délimitée par des barrières, en miroir des mesures prises par la Belgique.

L'éradication localisée des sangliers avec le concours des chasseurs

D'importants moyens de destruction ont été mis en œuvre dans la zone blanche définie en 2018 en réponse à des cas de PPA en Belgique : piégeage, battues organisées par les chasseurs, battues et tirs administratifs organisés par des lieutenants de louveterie, tirs de nuit des agents de l'OFB. Au total, plus de 1 200 animaux ont été prélevés dans la zone blanche pendant la période de restriction, dont environ 35 % par les chasseurs.

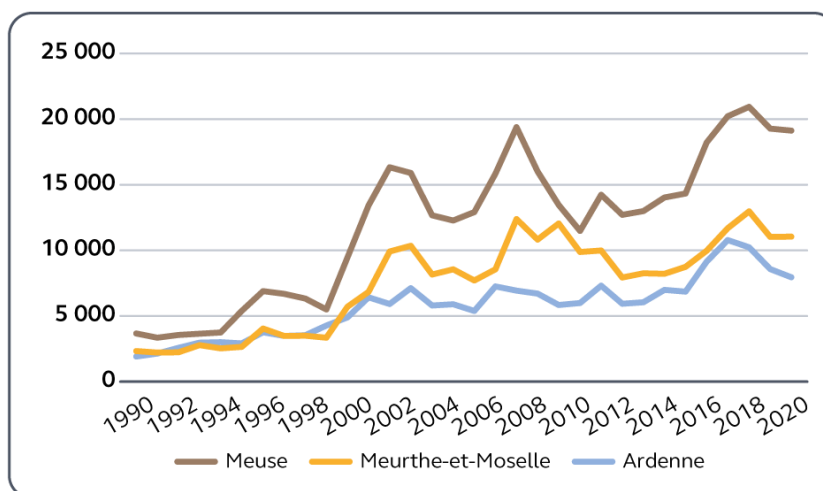
2 424 patrouilles de chasseurs ont été organisées pour la recherche active de cadavres dans la zone d'observation renforcée, avec un défraiement par l'État à hauteur de 30 € par patrouille. 77 chasseurs ont été volontaires. Il a également été fait appel à l'Armée.

Le virus n'a pas été détecté en France jusqu'à sa disparition en Belgique, grâce à la mobilisation des différents acteurs concernés, notamment des chasseurs, et le recours à des moyens multiples, y compris du piégeage pour réduire drastiquement les populations de sanglier.

Dans les trois départements du Grand Est couvrant la zone blanche, l'effort de chasse n'a pas été maintenu à son plus haut niveau, contrairement à la décision prise en Belgique⁷⁸. Les tableaux de chasse (voir graphique n°11 ci-dessous) mettent en évidence une augmentation des prélèvements en 2018 et 2019 puis une baisse marquée à compter de 2020, pour partie imputable à l'épidémie de covid-19 selon la FNC.

⁷⁸ Présentation faite en *Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed* (Commission européenne) des 19 et 20 novembre 2020 [ad_control-measures_asf_erad-eu-bel.pdf \(europa.eu\)](#). L'arrêté du gouvernement wallon fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025 mentionne le risque sanitaire et le besoin de régulation des sangliers, et autorise la chasse au sanglier à l'approche et à l'affût tout l'année (art. 8). [Législation/dates chasse 2020 2025 \(wallonie.be\)](#)

Graphique n° 15 : tableaux de chasse de sangliers dans les départements soumis aux restrictions PPA en 2018 et 2019



Source : tableaux de chasse départementaux établis dans le cadre du réseau Ongulés sauvages OFB-FNC-FDC

C - La nécessité d'une réduction sensible de la population des sangliers face au risque de peste porcine

Aucun cas de PPA n'a été détecté en France depuis plusieurs décennies. Pour autant, la dynamique de propagation est forte dans les pays de l'Est de l'Europe, en Allemagne et en Italie. À l'échelle de l'Union européenne, le nombre de sangliers infectés est passé de 325 en 2014 à 12 076 en 2021⁷⁹ et la propagation du virus fait l'objet d'un suivi rapproché. La Commission européenne considère la PPA comme « *l'un des plus grands défis mondiaux en matière de santé animale* »⁸⁰, au regard notamment de l'importance de la filière porcine.

⁷⁹ National action plans on wild boar management in the context of EU legislation on ASF. Ministerial conference on ASF 27 September 2022. Bernard Van Goethem, Director of Directorate G. Crisis preparedness in food, animals and plants. DG SANTE, Commission européenne. La progression de la PPA depuis 2013 en Europe et en Asie est visible sur les [cartes dynamiques](#) du site de la Commission européenne.

⁸⁰ « *One of the most challenging animal health issue the world is facing* » - extrait des *Chair's Conclusions from the high-level Ministerial meeting on African swine fever* (Bruxelles, 27 septembre 2022).

La Commission européenne a appelé en 2020 les États membres à établir, avant la fin 2020, un plan national d'actions pour la régulation des populations de sangliers⁸¹. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), chargé du suivi sanitaire des espèces animales, a développé des supports de sensibilisation et coordonné les actions prises lors des épisodes PPA en Belgique (2018-2020) et en Italie (en cours en 2023), en lien avec l'OFB. Un plan d'action élaboré en 2022 par la DGAL avec les acteurs de la filière prévoit que « *des actions visant à réduire la population de sangliers par le biais d'actions de chasse seront mises en œuvre* », sans objectifs chiffrés ni moyens identifiés, et dans la pratique mis en œuvre uniquement en cas de crise. Il relève ainsi davantage d'un plan d'urgence que d'un plan de régulation préventive.

De surcroît, les modalités de réduction des populations de sangliers fixées en avril 2022 par la FRC PACA au titre de l'épisode de PPA en cours dans le nord de l'Italie depuis 2022 soulignent l'attentisme des instances cynégétiques, qui posent un pré-requis : « *pas de réduction si pas de réduction en Italie et pas de réduction tant que le virus est éloigné de la frontière française* »⁸². Cette position est soutenue par la FNC qui fait état des risques de mouvements de populations en cas de destruction unilatérale, la situation faisant l'objet d'un suivi hebdomadaire FRC-OFB.

La question de la régulation préventive des populations de sangliers n'a cependant pas été traitée.

Le plan national de maîtrise du sanglier de 2009 cite à peine le risque sanitaire et ne fixe pas d'objectif chiffré de réduction des populations. Ni l'accord national signé le 1^{er} mars 2023 entre la FNC et les représentants agricoles et visant à réduire les dégâts de grand gibier, ni le protocole d'accord signé le même jour entre la FNC et les ministres chargés de l'agriculture et de la chasse, n'en font état. La DGAL n'a pas été associée à l'élaboration de ces accords ; elle n'est pas partie prenante de la CNCFS et aucune instance nationale regroupant le MTECT et le MASA ne traite de la prévention du risque sanitaire lié à la faune sauvage⁸³.

⁸¹ *Strategic approach to the management of African Swine Fever for the EU. Brussels, Sante G3 (29.04.2020). Sante/7113/2015 – rev 12. Working document.*

⁸² Note technique PPA PACA – Aix-en-Provence, avril 2022.

⁸³ L'action 20 du 4^{ème} plan national santé environnement 2021-2025 prévoit de renforcer la participation des représentants des acteurs de la faune sauvage au Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV), non mis en œuvre à ce jour.

L'établissement d'un plan de réduction des populations de sangliers dans le contexte PPA pourrait être rendu obligatoire par la Commission européenne lors d'une future modification du règlement d'exécution (UE) 2021/605 de la Commission du 7 avril 2021 établissant des mesures spéciales de lutte contre la peste porcine africaine, actuellement en cours de discussion. Sans attendre une telle obligation ni de nouveaux épisodes de crise, il est urgent que la France s'engage dans cette voie.

La définition d'objectifs ambitieux de réduction des populations de sangliers, déclinés à une échelle départementale, associés à une politique de gestion inspirée des principes de la gestion adaptative, visant une meilleure connaissance de l'éthologie des sangliers, doit intervenir pour mieux maîtriser la démographie sur le long terme et réduire le risque sanitaire ainsi que les dégâts qu'ils causent.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les principes de prélèvement raisonnable et d'atteinte de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique restent aujourd'hui insuffisamment étayés par des données validées, homogènes et partagées et par des indicateurs consensuels.

Le désengagement de l'État dans la maîtrise de ces données, conjugué aux blocages dans la mise en œuvre d'une gestion adaptative, risquent de se traduire par la remise en cause systématique des informations issues du monde cynégétique, conduisant au maintien du statu quo et à une gestion avant tout contentieuse des espèces chassables.

La Fédération nationale des chasseurs et l'Office français de la biodiversité doivent s'accorder pour assurer le cadrage et le contrôle par l'OFB des modalités de collecte et de transmission de données par les réseaux de suivi de la faune sauvage, sous le pilotage du ministère chargé de l'environnement et de la chasse.

La mission de service public de protection et de gestion de la faune sauvage est également contrainte par la maîtrise prépondérante des populations de grand gibier, en raison des dégâts qu'ils peuvent causer et de l'obligation de leur indemnisation qui échoit aux fédérations départementales des chasseurs au profit des agriculteurs.

Les prélèvements des espèces de grand gibier augmentent régulièrement depuis 1990. Les coûts liés à l'indemnisation des dégâts supportés par les fédérations départementales des chasseurs ont connu une baisse en 2020-2021, revenant au niveau de 2017-2018, après deux années de hausse. Ils s'élèvent en moyenne depuis 2017 à 72 M€ annuels, dont 42 M€ d'indemnisations versées aux agriculteurs. Les fédérations des chasseurs considèrent leur équilibre financier menacé et œuvrent pour une participation de l'État au financement des dégâts – contrairement à la responsabilité que leur confie la loi. L'État s'est engagé en mars 2023 à verser 60 M€ sur trois ans au réseau fédéral des chasseurs afin de réduire les dégâts de grand gibier mais les critères et les conditions posées au versement des crédits sont encore indéterminés. Cet engagement a été pris sans analyse préalable de la situation financière des fédérations de chasseurs, qui n'est pas menacée à court terme, et sans mesure de contrôle de l'efficacité et de l'efficacités des actions entreprises pour la régulation du grand gibier par les fédérations des chasseurs, en relation avec les DDT(M). En effet, l'enquête a constaté la grande disparité entre les départements des mesures d'encadrement des pratiques de la chasse, de la prévention des dégâts et de la régulation des espèces, notamment de sangliers. Cette situation empêche d'évaluer les effets des mesures prises, de diffuser les bonnes pratiques constatées localement et de mesurer, en conséquence, le niveau de maîtrise des populations de grand gibier.

La peste porcine africaine qui frappe l'Europe pourrait accentuer les impératifs de gestion de la population des sangliers. La Commission européenne, par adoption d'un règlement d'exécution, pourrait contraindre à court terme les États à adopter des mesures beaucoup plus strictes pour la régulation de l'espèce. Elles nécessiteraient alors une action concertée entre les ministères chargés de l'agriculture et de la chasse et les fédérations de chasseurs.

La complexité du cadre réglementaire, sa forte décentralisation au regard d'un phénomène national, la disparité des politiques mises en œuvre et l'absence d'évaluation de l'efficacité des mesures adoptées expliquent que les difficultés de maîtrise du grand gibier, notamment du sanglier, perdurent. La Cour recommande donc aux ministères chargés de la chasse et de l'agriculture, en liaison avec la Fédération nationale des chasseurs, de définir des objectifs chiffrés de réduction des populations de sangliers, assortis d'une politique inspirée des principes de la gestion adaptative.

Au regard de ses constats, la Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 5. assurer le cadrage et le contrôle par l'OFB des modalités de collecte et de transmission de données par les réseaux de suivi de la faune sauvage (MTECT, Office français de la biodiversité, Fédération nationale des chasseurs, 2024) ;*
- 6. définir des objectifs chiffrés de réduction des populations de sangliers au niveau départemental, concrétisant une politique de gestion adaptative (MTECT, Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, préfets de département, fédérations départementales des chasseurs, 2024).*

Chapitre III

Le fonds « biodiversité » : une montée en compétence des fédérations, une qualité des projets à renforcer

Le fonds mis en place en 2019 et géré par les fédérations de chasseurs leur a permis de monter en compétence et de se mobiliser sur tout le territoire pour promouvoir des projets favorables à la biodiversité. La gestion et la qualité des projets peuvent cependant être améliorées.

I - Un cadre de financement complexe

Le fonds biodiversité, organisé par deux conventions successives entre la Fédération nationale des chasseurs (FNC) et l'Office français de la biodiversité (OFB), est contesté et repose sur une organisation financière complexe, manquant de transparence pour l'OFB.

A - Un fonds visant à soutenir les actions des fédérations en matière de biodiversité

1 - Une première convention fondatrice de 2019 à 2021

Le fonds biodiversité apporte un soutien financier aux actions des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs dans le cadre d'une convention avec l'OFB. La loi du 24 juillet 2019 créant le fonds fixe des ressources obligatoires, à l'euro près, par permis de chasser validé dans l'année⁸⁴. Sur le contenu des opérations soutenues, elle indique qu'il s'agit d'« *actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* », que les fédérations conduisent elles-mêmes ou à la réalisation desquelles elles apportent un soutien financier.

En créant une obligation pour chaque FDC de contribuer à hauteur d'au moins 5 € par chasseur pour ces projets, l'intention du législateur – telle qu'elle ressort du projet de loi du gouvernement et des discussions au Parlement – était d'amplifier des actions et projets préexistants dans certaines fédérations en faveur de la biodiversité et de faire monter en compétence l'ensemble des fédérations sur ces sujets. Sur ce fondement, une convention-cadre signée le 25 octobre 2019 entre l'Agence française de la biodiversité (AFB) et la FNC, d'une durée de deux ans, a organisé une première phase de mise en œuvre.

L'examen des projets déposés par les fédérations contrôlées (cf. annexes n° 14 et suivantes) montre que l'objectif initial du législateur de déployer sur tout le territoire des projets ponctuels existant antérieurement dans certaines fédérations a été atteint. Le fonds biodiversité a par exemple permis de diffuser les techniques et solutions développées dans le cadre du programme Agrifaune.

La mise en œuvre de techniques issues du programme Agrifaune

Le fonds biodiversité a financé de nombreux projets permettant de déployer sur les territoires des pratiques agricoles expérimentales développées en partenariat par l'OFB dans le cadre du programme Agrifaune : couverts d'interculture favorables à la faune et l'avifaune sauvages, bordures de champs favorables à la biodiversité, expérimentation de barres d'effarouchement, etc.

⁸⁴ Contribution des fédérations départementales de chasseurs à hauteur d'au moins 5 € par permis et apport financier de l'État ou de l'OFB fixé à 10 € par permis.

Fruit d'un partenariat depuis 2006 entre Chambres d'agriculture France, l'OFB, la FNC et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), le programme Agrifaune vise à développer et valoriser des pratiques agricoles qui concilient agronomie, économie, environnement et faune sauvage. Il se traduit par un accompagnement technique des agriculteurs et des gestionnaires d'espaces agricoles pour une meilleure prise en compte de la biodiversité dans leurs pratiques.

La dernière convention a été signée au printemps 2022 pour deux ans. Le programme se décline par des conventions au niveau local, par exemple avec la Chambre d'agriculture Nord-Pas de Calais, la FDSEA du Nord et la FDC du Nord en 2020-2021.

D'autres exemples de déploiements de projets antérieurs peuvent être cités : la politique en faveur des zones humides en Gironde et dans les Landes ; le programme « *proie prédateur Lynx* » dans le Jura ; l'animation de sites Natura 2000 ; des actions de mobilisation des chasseurs aux côtés des citoyens pour le ramassage de déchets, comme « *Hauts-de-France propres* », financé avant 2019 par la Région Hauts-de-France.

2 - Une convention 2021-2026 plus précise et exigeante

Les conditions d'éligibilité des projets ont été resserrées dans la deuxième convention OFB-FNC 2021-2026 du 7 décembre 2021. Les conditions du soutien de l'OFB aux projets du fonds biodiversité, initialement fixées dans le programme d'intervention 2019-2020 de l'AFB, ont été aussi précisées fin 2022 dans le programme d'interventions 2023-2025 de l'OFB (cf. annexe n° 12 sur les deux conventions).

Les évolutions portent d'abord sur la typologie des projets, plus précise et mieux hiérarchisée : la convention 2021-2026 donne la priorité aux opérations concrètes de conservation, gestion et restauration d'espèces, ainsi qu'à l'acquisition de connaissances contribuant au système d'information sur la biodiversité.

Elles concernent également les modalités de mise en œuvre :

- les projets éligibles financés en priorité par le fonds biodiversité, ne devant pas faire l'objet de co-financements de la part du ministère de la transition écologique ou des opérateurs dont il assure la tutelle ;
- la possibilité explicite de présenter des projets annuels (pratique actuelle) ou pluriannuels, afin de mettre un terme à la pratique de projets annuels successifs portant sur le même sujet et de donner à l'OFB une visibilité sur la durée d'un projet, généralement pluriannuelle en matière de biodiversité ;

- un projet se présentant dans la continuité d'un projet antérieur, conditionné par la présentation d'un bilan technique et financier détaillé de celui-ci ;
- la possibilité nouvelle pour la FNC de proposer des « opérations collectives », c'est-à-dire des projets-types coordonnés sur l'ensemble du territoire, pour permettre une instruction simplifiée des opérations locales⁸⁵ avec un référentiel validé par l'OFB et la FNC ;
- des engagements plus précis de la FNC pour inciter les porteurs de projets à développer des partenariats entre les acteurs de la biodiversité (collectivités locales, associations de protection de la nature ou d'éducation à l'environnement, fédérations de sports et de loisirs, gestionnaire d'espace naturel, etc.) à et intégrer les projets dans les dynamiques territoriales ;
- les données recueillies et résultats des études, bien que propriétés du maître d'ouvrage bénéficiaire, devant être intégralement communiqués à l'OFB, dès achèvement du projet (prévu dès 2019) mais aussi rendus accessibles au public, au titre notamment du système d'information sur la biodiversité (SIB). Les volets du SIB concernant les espèces ne sont toutefois pas encore en place.

3 - Un fonds dont le fonctionnement fait l'objet de contestations

a) *Le recours contre la convention-cadre de décembre 2021*

La convention-cadre du 7 décembre 2021 a fait l'objet le 28 janvier 2022 d'un recours de trois associations et d'un membre du conseil d'administration de l'OFB⁸⁶, qui met en cause le fondement même d'un fonds biodiversité réservé aux fédérations de chasseurs.

⁸⁵ Une liste indicative annexée à la convention précise six sujets potentiels : Ekolien (éducation à l'environnement et au développement durable - site internet à l'attention des enfants : Accueil - Ekolien - L'éducation à la nature à la portée des enfants) édité par la FNC avec le soutien du fonds biodiversité (projets MGDIS 432 et 880 – cf. annexe n°20) ; sensibilisation vers le grand public ; Ekosentia (restauration des continuités écologiques et d'accès aux espaces naturels) ; solutions de type Agrifaune ; conservation coordonnée d'espèces à enjeux (ex : tourterelle des bois) ; réseaux de sites de démonstration de restauration.

⁸⁶ Ligue de protection des oiseaux (LPO), Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS) et Office pour les insectes et leur environnement (OPIE). Leur requête en référé a été rejetée par le tribunal administratif de Melun (ordonnance du 25 avril 2022), puis en cassation par le Conseil d'État (décision du 17 mars 2023) : il n'y avait pas d'urgence et pas de raison de suspendre provisoirement l'exécution de la convention, dans l'attente du jugement sur le fond.

Ce recours fait écho aux débats tendus en commission des interventions du conseil d'administration de l'OFB lors de l'examen des projets présentés par les fédérations. Le représentant du monde associatif remet en effet régulièrement en cause le fonds biodiversité en tant qu'il permet de verser des aides à une seule catégorie d'utilisateurs et considère qu'il devrait être remplacé par un fonds ouvert à tous les acteurs portant le même type de projets (collectivités territoriales, gestionnaires d'espaces, associations, etc.). Toutefois, deux autres associations pour la protection de l'environnement, *France Nature Environnement* et *Humanité et biodiversité*, ne se sont pas jointes au recours, ne partageant pas le raisonnement juridique et souhaitant porter le débat à un niveau politique.

Sur le plan juridique, le recours met en avant l'inégalité de traitement entre acteurs résultant de la création d'un fonds réservé aux seules fédérations de chasseurs, venant désorganiser un marché émergent des services en matière de biodiversité. Il considère que le fonds biodiversité serait une aide d'État qui, faute d'avoir été notifiée à la Commission européenne, serait illégale. Dans son mémoire en réponse d'octobre 2022, l'OFB considère en revanche que les activités soutenues se rattacheraient à des prérogatives de puissance publique, que la protection de l'environnement ne serait pas une activité économique et que les échanges intra-européens ne seraient pas affectés. Le mémoire en réponse de la FNC va dans le même sens.

b) La contestation par la FNC de l'application des règles de l'OFB relatives aux subventions

À l'occasion de l'adoption du programme d'interventions 2023-2025 de l'OFB, fixant des règles exigeantes concernant les subventions versées par l'Office, les représentants des fédérations de chasseurs au conseil d'administration de l'OFB ont précisé qu'ils considéraient que les opérations du fonds biodiversité n'étaient pas soumises à ces règles. Ils ont également « *regretté que les interventions de l'établissement se focalisent sur les actions innovantes ou expérimentales, se bridant sur le déploiement* », conduisant à des « *actions concentrées sur des territoires particuliers sans impact à grande échelle* ».

De fait, le programme d'interventions définit des critères stricts pour l'ensemble des interventions de l'OFB : l'Office doit privilégier les opérations qui contribuent le plus à la protection et à la restauration de la biodiversité. Le fonds biodiversité diffère de ce point de vue des autres opérations soutenues par l'OFB puisque son objectif est de mobiliser toutes les fédérations et de les aider à déployer des actions sur tout le territoire, et non de financer les actions les plus efficaces et ayant la plus forte plus-value pour la biodiversité, au moyen d'appels à projet sélectifs.

B - Des projets présentés par « vagues », dont la mise en œuvre a été retardée par la pandémie

1 - Des demandes de subventions adressées par vagues de projets

Au cours des trois années cynégétiques 2019-2020 à 2021-2022, dix vagues de demandes de subventions comprenant 577 projets portés par la FNC, les FRC et les FDC ont été présentées par la FNC au nom des fédérations entre octobre 2019 et février 2022 (cf. annexe n° 12). Elles ont fait l'objet de dix conventions et de six avenants⁸⁷ signés par la FNC et l'OFB entre le 13 décembre 2019 et le 30 juin 2022. Conformément aux conventions signées, l'OFB a versé systématiquement une avance de 70 % du montant prévisionnel de sa subvention totale. Ce montant prévisionnel était de 10,29 M€ en 2019-2020, 9,44 M€ en 2020-2021 et 9,79 M€ en 2021-2022 pour 577 projets. Les montants avancés sur ces dix vagues s'élèvent à 20,66 M€. Au 17 février 2023 s'y ajoute le versement du solde de 437 571 € pour la première vague de 2019-2020.

Le bilan fait par l'OFB au terme de deux années de mise en œuvre fait apparaître l'importance des renouvellements de projets (plus de 50 % des projets déposés en 2020-2021 et au début de 2021-2022). Sur la période plus récente des quatre dernières vagues, sur 173 projets présentés, 125 sont des renouvellements de projets (cf. tableau en annexe n° 12). La majorité des projets soutenus (en volume et valeur) au cours de ces deux ans concernaient la préservation des espaces protégés et la restauration de la trame verte et bleue (axe 2 de la convention de 2019). Viennent ensuite les projets visant à développer la connaissance sur la faune sauvage et la biodiversité et à la partager (axe 4).

2 - Des premiers rapports d'exécution reportés en 2022 en raison de la pandémie

Les versements définitifs effectués par l'OFB sur les 45 projets de la première vague d'octobre 2019 s'élèvent à 87 % du montant de subvention initialement prévu, ce qui est un taux élevé de réalisation. Sur les cinq premières vagues, seuls cinq projets ont connu des taux de réalisation de moins de 20 %, trois d'entre eux ayant été abandonnés (cf. annexe n° 12).

⁸⁷ De nombreux avenants ont en effet été nécessaires en décembre 2020 et en juin 2021 pour tenir compte du retard de réalisation des projets dû à la pandémie, conduisant à reporter à plusieurs reprises les dates d'éligibilité des dépenses et les dates de compte-rendu final d'utilisation de la subvention, accompagné des pièces justificatives.

Compte tenu des reports de dates dus à la pandémie, c'est en mars 2022 que la FNC a adressé à l'OFB le rapport d'exécution final, accompagné de toutes les pièces justificatives de chaque projet. Avant d'effectuer le versement du solde, l'OFB a adressé dans certains cas des demandes complémentaires à la FNC. Quelques réfections ont été faites par rapport au solde sollicité, notamment pour tenir compte de cofinancements réduisant l'assiette de la subvention. L'OFB devait valider ces éléments avant le 30 septembre 2022. Après un premier report au 31 octobre 2022, agréé par signature d'un avenant avec la FNC, ce n'est que par courrier du 6 janvier 2023 que l'OFB a adressé aux fédérations son avis, après un versement du solde effectué le 28 décembre 2022.

La FNC a également adressé à l'OFB le 30 septembre 2022 les pièces justificatives et les rapports d'exécution relatifs aux 188 projets des trois vagues suivantes (vagues 2 et 3 de 2019-2020 et vague de 2020-2021), du fait du retard de réalisation des projets des premières vagues, dû à la pandémie. L'instruction de ces rapports et l'examen des pièces de ces trois vagues cumulées, en vue du versement du solde des subventions aux fédérations, auraient dû être achevés le 31 mars 2023. A la date du 14 avril 2023, les fédérations n'avaient cependant aucun retour de l'OFB sur les 188 projets en attente de solde.

Ces retards de traitement soulignent à nouveau le manque d'adéquation des moyens de l'OFB pour gérer le fonds biodiversité, la contrainte de son schéma d'emploi l'ayant conduit à mettre en place le fonds à moyens constants.

L'aménagement des espaces agricoles porté par la fédération régionale des chasseurs des Hauts-de-France : l'exemple d'un des plus gros projets de la vague 1 de 2019-2020 (soldé en février 2023)

La quatrième subvention la plus importante de la vague 1 de 2019-2020, soldée en 2023, est un projet de près de 400 000 € de la FRC des Hauts-de-France, avec la participation de l'ensemble des fédérations départementales, en faveur de « *conseils et assistance aux gestionnaires de territoires pour la gestion des milieux et continuités écologiques* », cofinancé par la Région et devant faire l'objet d'un soutien de l'OFB à hauteur de 185 760 €. Les dépenses justifiées au 30 mars 2022 sont réparties principalement entre des équipements (271 000 €, principalement des achats de plants et semences) et des dépenses de personnel (183 000 €, dépenses certifiées par le président de chaque fédération).

Le rapport final et technique fait état de la mise en place de 54 km de haies (avec 271 engagements) et de 2 763 ha de couverts favorables à la faune sauvage (dont cultures intermédiaires, pièges à nitrates, cultures d'intérêt faunistique et floristique, bandes intercalaires de maïs), réalisés sur 1 060 communes.

C - Une répartition financière interne entre fédérations insuffisamment transparente

1 - Une répartition complexe

La FNC est l'interlocuteur unique de l'OFB, conformément aux mandats dont elle dispose de la part des fédérations des chasseurs⁸⁸. Afin de répartir équitablement le bénéfice du fonds biodiversité sur l'ensemble du territoire et de faire monter en compétence des fédérations jusque-là ponctuellement investies dans le domaine de la biodiversité, la FNC a choisi depuis 2019 de mettre en place un système de répartition *a priori* d'enveloppes pré-établies, avec des projets s'inscrivant dans un calendrier annuel, quitte à ce qu'ils soient renouvelés plusieurs fois.

Sur le budget potentiel de 15 M€ d'aides par an pour le réseau, la FNC a réservé une enveloppe nationale de 1,5 M€ pour mener elle-même des projets jugés d'intérêt national.

Les 13,5 M€ restants sont répartis entre les fédérations régionales. Chacune d'elles bénéficie d'un montant fixe de 285 000 € et d'une somme au prorata du nombre de départements dans la région. L'objectif de la FNC était de permettre l'émergence de projets dans tous les territoires et d'éviter de concentrer les fonds sur les fédérations les plus avancées en gestion de projet ou sur celles disposant de plus de chasseurs ou les plus dotées en chargés de mission biodiversité et techniciens et agents cynégétiques.

La FNC a également versé en 2020-2021, sur ses fonds propres, une subvention exceptionnelle totale de 780 000 € aux FRC pour leur adaptation au dispositif écocontribution. À l'écocontribution s'ajoute pour les FRC une subvention annuelle de 115 000 € issue des fonds propres de la FNC, pour leur donner les moyens de coordonner le fonds biodiversité.

Ce montant de ressources liées à l'écocontribution (cf. tableau détaillé par FRC en annexe n° 12) délimite l'enveloppe maximale des projets que chaque FRC peut déposer. À partir de cette enveloppe, chaque fédération régionale, avec les fédérations départementales de son périmètre, a choisi sa stratégie d'intervention, identifié et conçu des projets puis remis des dossiers à la FNC, selon une méthode élaborée par la FNC. Dans un bilan établi fin 2020, la FNC observait que certaines FRC

⁸⁸ L'OFB apporte une subvention à la fédération qui porte un projet. Celle-ci doit donc donner un mandat à la FNC pour que la FNC ait le droit de présenter le projet à l'OFB au nom de la fédération bénéficiaire.

affectaient 50 % de l'enveloppe régionale aux projets régionaux (ce qui correspondait à la recommandation de la FNC) et 50 % aux projets départementaux⁸⁹, tandis que d'autres prévoyaient une répartition égalitaire de l'enveloppe entre départements ou encore une répartition au nombre de chasseurs⁹⁰.

Ainsi, durant l'année cynégétique 2020-2021, les subventions de l'OFB de 9,8 M€ se sont réparties entre dix projets portés par la FNC (1,2 M€), 60 projets portés par 13 FRC (5,2 M€) et 114 projets émanant de 64 FDC (3,4 M€).

2 - Un manque de transparence interne et externe

L'OFB regrette de ne disposer d'aucune information sur l'ensemble de ce système de répartition interne. Cette information aiderait en effet l'OFB et la FNC à réfléchir conjointement à la montée en compétence nécessaire de certaines fédérations. Lors de l'examen des aides demandées, l'OFB note, de fait, des différences de qualité importantes entre les projets des fédérations (description des coûts, sujets, maîtrise technique). La FNC considère pour sa part que « *cela relève de la stratégie et de la politique fédérale* ».

Le système est complexe à comprendre pour les fédérations. Plusieurs ont indiqué qu'elles n'étaient pas toujours à même de savoir où était comptabilisé le montant de leur écocontribution par chasseur et qu'elles ne comprenaient pas ce qu'il devenait lorsqu'un projet était refusé par l'OFB : utilisation pour un autre projet au niveau national, régional ou possibilité ultérieure pour la FDC de proposer un autre projet du même montant. La FNC indique que, lorsqu'un dossier a été refusé par l'OFB, les fonds sont mutualisés pour financer les dotations aux FDC dans le cadre des projets nationaux et que cela a été expliqué à plusieurs reprises.

Enfin, s'agissant des informations publiques disponibles sur le fonds biodiversité, l'OFB a fait part de son intention de produire une page sur son site internet présentant le dispositif, ses caractéristiques et ses résultats. Cette information est effectivement nécessaire.

⁸⁹ En Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, 50 % de l'enveloppe de la FRC est consacrée à des projets régionaux et 50 % est répartie à égalité entre les 12 FDC.

⁹⁰ En Nouvelle-Aquitaine, sur une enveloppe de 1,54 M€, 150 000 € seulement restent à la FRC et les 12 FDC se partagent 1,4 M€, à hauteur de 36 600 € par FDC et de 2,50 € par chasseur, ce qui représente, par exemple, 130 000 € pour la FDC de Dordogne. En région Centre-Val de Loire, les FDC se répartissent l'essentiel de l'enveloppe ; la FRC ne conserve l'écocontribution que pour financer les postes de la directrice informaticienne qui gère les sites internet et d'un infographiste.

3 - Une question clarifiée par l'Office français de la biodiversité : la disponibilité des sommes non dépensées

La FNC attendait lors de l'enquête de la Cour une clarification de l'OFB sur le devenir des montants du fonds biodiversité non consommés. Elle a calculé que sur les trois premières vagues, 1,65 M€ n'avaient pas été consommés. Concrètement, dans sa comptabilité, elle inscrit à ce stade en charges provisionnées la part des ressources non utilisées correspondant aux 5 € par permis de chasser et considère donc que l'OFB a également provisionné les 10 € correspondants. L'OFB a précisé son analyse, fondée sur les principes de l'annualité budgétaire et de l'interdiction de report des autorisations d'engagement non affectées (cf. annexe n° 12). La Cour partage cette analyse et invite l'OFB à se rapprocher du ministère chargé de l'écologie et de la FNC pour en tirer toutes les conséquences.

II - Une nécessaire amélioration de la gestion et de la qualité des projets

Les exigences quant à la qualité des dossiers présentés se sont affinées et le processus d'évaluation de ces projets au sein des fédérations et de l'OFB progresse. Plusieurs pistes d'amélioration de la gestion et de la qualité des projets sont envisageables. En amont de l'échéance de la convention-cadre en 2026, une réflexion devrait être menée sur les évolutions à moyen terme du dispositif.

A - Le processus d'évaluation des projets

1 - Une gestion centralisée par la Fédération nationale des chasseurs

La FNC a mis en place dès 2019 une organisation lui permettant de gérer le fonds biodiversité et de s'assurer notamment de l'éligibilité de principe, de la maturité et du réalisme du calendrier prévisionnel de réalisation des projets. Elle établit les rapports d'exécution de chaque vague donnant une vision globale des actions et de leurs résultats.

La FNC a créé un service écocontribution, sous la supervision d'une directrice déléguée. Ce service comprend notamment deux chargés de mission transversaux. Le directeur administratif et financier vient en appui pour la bonne gestion financière avec le service comptable, l'expert-comptable et le commissariat aux comptes. Avec les directeurs de FRC, ce service pilote la mise en place de l'écocontribution, instruit les demandes d'aide (paiement des avances et des soldes) et accompagne les porteurs de projets, avec une mission de conseil et d'assistance technique. Il organise des points réguliers avec les directeurs des fédérations régionales et départementales des chasseurs.

De plus, la FNC a embauché quatre chargés de projets thématiques pour mettre en œuvre les projets portés par la FNC elle-même (« *J'aime la nature propre* », « *Ekosentia* », « *Hirondelle et biodiversité* », préservation des chemins ruraux, éducation à la nature et mise en place d'un dispositif de paiement pour service environnemental) et coordonner les actions des fédérations dans ces domaines.

Afin d'assurer un archivage méthodique et la gestion des demandes, la FNC s'est dotée, pour un montant de 80 000 €, du logiciel de la société MGDIS, également utilisé par certaines collectivités territoriales, pour gérer les subventions. Les FDC et FRC y déposent leurs demandes d'aides ; les FRC font une première vérification des dossiers ; la FNC instruit l'ensemble des dossiers. Tous les échanges entre FNC, FRC et FDC sur les dossiers ainsi que les comptes rendus de réalisation et pièces justificatives sont archivés dans cet outil afin d'en garder une traçabilité. La FNC a par ailleurs organisé des formations, notamment sur le montage et le financement de projet de conservation de la biodiversité, et réuni une série de fiches exemples avec les meilleurs projets remis par les fédérations.

Les choix de recrutement pour accompagner les projets diffèrent selon les fédérations. Certaines fédérations ont recruté de nouveaux agents pour animer ou mettre en œuvre les projets. À titre d'exemple, la FRC Île-de-France a recruté quatre salariés. La FRC des Hauts-de-France (qui dépose tous les projets concernant les FDC de la région et gère un budget d'environ 2 M€) comprenait dans son organigramme en 2022 quatre chargés de mission environnement (contre un seul en 2019) et s'appuyait également sur cinq chargés de mission environnement en partie mis à disposition par les FDC (qui lui refacturent les coûts correspondants). De même, la FDC de la Somme, active avant la création du fonds biodiversité, a créé un service ingénierie/développement en 2017, avec un cadre et trois chargés de mission chargés des projets biodiversité (éducation à la nature, agri-environnement et zones humides), recrutés entre 2015 et 2018.

À l'inverse, la FDC du Nord a fait le choix de ne faire aucun recrutement spécifique sur les sujets de biodiversité et de demander en revanche à ses techniciens cynégétiques et agents de développement d'intégrer les actions du fonds biodiversité dans leur travail quotidien avec leurs interlocuteurs (sociétés de chasse, agriculteurs, etc.) ; elle fait donc prendre en charge au titre des projets biodiversité une partie du coût du travail de ses salariés⁹¹.

⁹¹ À titre d'exemple, la FDC a imputé sur le projet MGDIS 475 (2020-2021 vague 3), concernant le conseil et l'assistance en matière d'aménagements favorables à la faune sauvage (intercultures, etc.), 40 700 € de frais de personnel représentant 174 jours travaillés par 11 agents, pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

Au total, la FNC estime à environ 200 le nombre d'agents des fédérations contribuant aux projets biodiversité (hors bénévoles), pour tout ou partie de leur temps de travail, sur un peu moins de 1 500 salariés dans les fédérations, soit 13 % des effectifs.

La FNC a constaté une amélioration des dossiers transmis par les fédérations entre 2019 et 2022 : le taux de dossiers refusés ou ajournés par la FNC est passé de 20 % en 2019-2020 à 9 % en 2021-2022 (cf. tableau en annexe n° 13).

Cependant, la FNC et l'OFB ne partagent pas la même appréciation sur la suite du processus :

- la durée de 3,5 mois nécessaire à l'OFB pour instruire un projet, ce qui paraît raisonnable, est jugée trop longue par la FNC ;
- la FNC regrette le retard dans la mise en place des opérations collectives depuis ses propositions de décembre 2021 ; l'OFB indique que des échanges ont lieu et devrait aboutir à un cadrage effectif à l'été 2023 pour plusieurs opérations ;
- en réponse à la FNC concernant l'absence de partenariat technique avec les services de l'OFB, celui-ci rappelle le refus initial de la FNC de tout contact technique direct et la nécessité que les projets subventionnés soient initiés, définis et mis en œuvre par les organismes bénéficiaires ;
- la FNC souligne la difficulté à mobiliser d'autres financements sur les territoires en co-financement du fait de l'obligation de déposer des demandes en priorité dans le cadre du fonds biodiversité, empêchant d'en déposer dans le cadre d'appels à projets du ministère et de ses opérateurs ; l'OFB précise que les fédérations n'en sont pas exclues ;
- la FNC rappelle le manque de règles d'intervention précises par l'OFB (jusqu'à l'adoption du programme d'interventions 2023-2025) ;
- enfin, elle ne partage pas la vision de l'OFB qui raisonne dans une logique de subvention, d'appel à projets et de projets scientifiques, avec des exigences en matière de bibliographie et de diagnostic préalable non cohérentes avec la réalité des opérations, ce que l'OFB considère nécessaire pour assurer une qualité minimale des dossiers.

Du point de vue des fédérations rencontrées, le processus actuel soulève également des questions :

- exigence lourde des comptes rendus et « *cut off* » réguliers tous les six mois, au point que certaines fédérations se demandaient si elles n'auraient pas intérêt à développer leur activité de prestations, plutôt que de monter des projets subventionnés dont les coûts indirects ne sont

pas suffisamment couverts par le taux forfaitaire de 15 % (taux usuel qui a vocation à couvrir les frais de structures tout au long de la vie d'un projet) ; pour la FNC, l'exigence de compte rendu est nécessaire et la réalisation d'un *cut-off* tous les six mois est facultative, même si la FNC le recommande et le pratique pour ses propres projets ;

- lourdeur due à la multitude des vagues, dont l'intérêt vu de la FNC est d'éviter le report d'un projet à améliorer ;
- incompréhension des motifs de refus d'un dossier ;
- découpage annuel obligeant à proposer un nouveau projet avant même d'avoir eu le résultat de l'évaluation du premier, conduisant à un découpage artificiel des projets ;
- interdiction d'initier des échanges locaux avec les directions régionales de l'OFB, finalement levée à la suite d'une réunion avec l'OFB en février 2021.

L'OFB regrette lui aussi un pilotage annuel du dispositif par la FNC, renforcé par la complexité du système interne de répartition constaté par la Cour, et promeut le renforcement de l'approche pluriannuelle et fonctionnelle des projets, comme le prévoit la convention-cadre 2021-2026, approche qui suscite cependant peu d'allant de la FNC.

2 - Un effort de clarification par l'OFB

L'OFB doit évaluer la qualité et la conformité des projets au regard de la convention-cadre et de ses règles d'intervention. Il s'appuie pour cela sur son réseau d'experts nationaux et sur les services de l'appui aux territoires au sein des directions régionales. Depuis 2020-2021, ces avis se fondent sur une grille de critères (cf. annexe n° 13) et sont formalisés dans une synthèse pour chaque vague, classant les projets en quatre catégories : projets ayant reçu un avis favorable du comité interne, projets demandant quelques modifications pour pouvoir être soutenus, projets nécessitant des modifications substantielles, ne pouvant être soutenus lors de cette vague, et projets non acceptables en l'état. Dans un souci de transparence et afin d'améliorer les dossiers soumis, cet avis est introduit par des éléments de doctrine d'ensemble sur des familles de projets et est transmis à la FNC.

Concernant la phase d'évaluation finale des projets, au moment du versement du solde, l'OFB a présenté sa méthode à la commission des interventions du 18 mai 2022. La vérification de la cohérence des contrôles opérés par la FNC et les analyses réalisées par l'OFB, supposant parfois plusieurs échanges avec les fédérations pour récupérer des pièces manquantes, permettent de valider le solde sollicité ou de définir les réfections à appliquer.

L'enquête montre cependant que la gestion du fonds biodiversité au sein de l'OFB repose sur des moyens faibles, surtout dans une phase de montée en compétence progressive des fédérations, requérant davantage d'attention au contenu des projets. L'équipe au siège ne dispose que d'un chargé de mission, tandis que le pôle administratif et financier a pris en charge le dispositif de conventionnement à moyens constants. Les directions régionales cherchent leur place dans le dispositif, d'autant que la FNC était initialement défavorable à tout contact direct entre les fédérations régionales et l'OFB au niveau territorial, souhaitant être l'interlocuteur unique de l'OFB pour l'ensemble du fonds. Cette position de la FNC s'est *de facto* assouplie, compte tenu de l'intérêt que certaines fédérations ont trouvé à échanger avec les directions régionales de l'OFB, de façon à renforcer la qualité de leurs projets et la chance qu'ils soient retenus. Cette faiblesse des moyens de l'OFB, résultant de son schéma d'emploi, contraste avec l'ampleur des recrutements effectués tant par la FNC que par les fédérations.

Afin de mieux coordonner son action avec celles de ses partenaires, l'OFB travaille également avec les autres acteurs finançant des projets en matière de biodiversité à l'échelle régionale dans le cadre de « *comités de financeurs* », qui cependant n'existent pas dans toutes les régions. En font généralement partie la région, la ou les agences de l'eau, l'État (DREAL⁹²) et l'Agence régionale de la biodiversité (ARB) quand elle existe⁹³. Certains départements y sont associés dans quatre régions (deux en Ile-de-France et tous ceux de Normandie, Bourgogne Franche-Comté et Centre val-de-Loire). En revanche, la DRAAF⁹⁴ (concernée par les mesures agroenvironnementales et des appels à projets sur les haies ou sur l'équilibre sylvo-cynégétique) n'en fait pas partie. Afin de garantir la cohérence de leurs actions, la concertation entre les régions et les opérateurs de l'État gagnerait donc à être organisée sur tout le territoire.

⁹² Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

⁹³ Les huit ARB (cf. [carte](#)) associent l'ensemble des acteurs locaux volontaires (collectivités, associations, acteurs socio-économiques, usagers) pour agir en faveur de la biodiversité. Créées à l'initiative de la Région et de l'OFB depuis 2019, elles sont en lien avec les services de l'État en régions, les agences de l'eau et tous les acteurs concernés. Elles ont vocation à optimiser les actions dans les territoires.

⁹⁴ Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts.

L'OFB n'a, à ce stade, pas procédé à des contrôles sur place des projets subventionnés dans le cadre de l'écocontribution – possibilité pourtant prévue dans la convention-cadre et dans chaque convention financière. Pourtant, du point de vue de certains services départementaux de l'OFB rencontrés, un contrôle ponctuel de quelques opérations sur place aurait du sens : cela permettrait de vérifier par exemple si les travaux ont été réalisés ou si le site choisi était pertinent. Il paraît nécessaire que, trois ans après le démarrage du fonds biodiversité, ce type de vérifications sur place soit mis en place rapidement.

L'OFB doit améliorer le pilotage du fonds biodiversité en renforçant les moyens de l'équipe compétente au siège, en mettant en place des comités de pilotage régionaux pour les principaux projets et en impliquant davantage les services départementaux dans le contrôle de la pertinence et de l'efficacité des projets.

B - Des projets de qualité inégale

1 - L'avis contesté du conseil scientifique de l'OFB

À la suite d'une autosaisine, le conseil scientifique⁹⁵ de l'OFB a rendu un avis le 18 novembre 2021 sur les projets financés par le fonds biodiversité, à partir de l'examen de 12 dossiers considérés comme représentatifs de l'année 2021, du bilan de la période 2019-2021 dressé par l'OFB et d'un échange oral avec l'OFB. Cet avis suggérait à l'OFB de procéder à une estimation globale des coûts et des risques, afin de définir dans quelle mesure et sous quelles modalités la poursuite de son implication dans ce dispositif restait bénéfique et proposait des pistes d'amélioration.

La méthode d'élaboration de cet avis apparaît contestable et sa portée doit donc être relativisée. Aucun échange contradictoire n'a eu lieu avec les fédérations de chasseurs porteuses des projets examinés. Les critères choisis pour constituer un échantillon restreint de dossiers ne sont pas explicités et la spécificité du fonds biodiversité par rapport aux appels à projet de l'OFB n'est pas prise en compte. De ce fait, la FNC conteste la valeur de cet avis. La direction de l'OFB considère pour sa part que

⁹⁵ Le conseil scientifique de l'OFB a pour objectif d'éclairer du point de vue scientifique l'établissement, son conseil d'administration, son directeur général et ses équipes. Il contribue et évalue les stratégies inhérentes aux missions de l'OFB et aux grands projets à enjeux sociétaux, réglementaires ou scientifiques et techniques. Il est composé de 23 experts issus du monde scientifique académique et de deux agents de l'OFB, nommés par arrêté des ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture.

l'application de critères scientifiques stricts à tous les projets du fonds biodiversité n'est pas complètement adaptée, compte tenu de l'objectif du fonds, visant à faire monter en puissance la capacité des fédérations de chasseurs à porter des projets en faveur de la biodiversité.

Cependant, plusieurs des faiblesses qu'il mentionne rejoignent des constats de la Cour, tels que : le manque d'information dans les dossiers rendant l'évaluation difficile, que ce soit du point de vue de leur pertinence, de leur qualité scientifique et technique, que de leur faisabilité ; ou le financement annuel, qui ne permet pas bien souvent de construire des projets de qualité dans le domaine de la biodiversité.

2 - Les pistes d'amélioration de la qualité des projets

Le fonds biodiversité a permis d'aider les fédérations de chasseurs à se mobiliser davantage en faveur de la biodiversité. Plusieurs améliorations devraient cependant être apportées, comme en témoigne la part importante de projets ne faisant pas d'emblée l'objet d'un avis favorable du comité interne de l'OFB, après trois ans de fonctionnement. Sur la période récente (quatre vagues de projets de 2021-2022 et deux premières vagues de 2022-2023), 329 projets ont été reçus. Pour 156 projets, soit 47 %, le comité interne de l'OFB a donné un avis favorable ou demandé quelques modifications. 110 projets (33 %) ont nécessité des modifications ou précisions substantielles et 63 (19 %) ont été jugés non recevables en l'état (cf. tableau détaillé en annexe n° 13).

Une piste de progrès concerne la mise en place de partenariats, point d'attention régulièrement mis en avant par l'OFB. C'est le cas de projets relatifs à l'éducation à l'environnement, l'OFB considérant qu'ils ont vocation à mettre en œuvre une gouvernance partagée, par exemple sous la forme de comités de pilotage associant les acteurs locaux de l'éducation à la nature et à l'environnement et les collectivités concernées. Cela a ainsi conduit l'OFB à demander, en concertation avec la FRC Île-de-France, des modifications substantielles à la troisième phase de renouvellement d'un projet relatif à l'éducation à l'environnement.

Une autre piste de progrès à mettre en œuvre sans délai concerne la précision des informations figurant dans les projets : indicateurs chiffrés, contenu exact des partenariats mentionnés, etc. Il était compréhensible que les premiers projets des vagues 2019-2020 soient légers compte tenu des délais d'élaboration (présentation en octobre à la suite de la loi votée fin juillet), mais le flou ne devrait plus régner, comme c'est encore le cas dans certaines présentations, après trois années d'expérience. Le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus peut parfois poser quelques questions.

Toujours dans l'exemple du projet relatif à l'éducation à l'environnement en Île-de-France, il convient de relever l'impact chiffré modéré du projet au regard de son montant : pour la phase 1 de ce projet MGDIS 353, avec près de 200 000 € sur deux ans, dans toute l'Île-de-France, 58 structures scolaires, 7 000 élèves et 276 classes ont été touchés et 28 animations grand public réalisées⁹⁶. De même, dans la présentation de la troisième phase du projet, des partenariats avec l'ONF et la Chambre régionale d'agriculture sont mentionnés, alors que la FICIF a indiqué lors de l'enquête que ces partenariats en étaient au stade de pistes potentielles à explorer.

De façon générale, les partenariats seraient facilités si les fédérations communiquaient de façon systématique et détaillée sur les actions menées dans le cadre du fonds biodiversité.

Certaines règles de financement ont été précisées par l'OFB dans le sens d'une plus grande rigueur. Ainsi, dans l'exemple de l'éducation à l'environnement en Île-de-France, les pièces justificatives montrent que la convention et le financement ont inclus des déplacements et du temps pour prospecter de nouveaux établissements, alors que l'OFB n'entend plus désormais financer que les actions d'animation proprement dites. De même, l'OFB a demandé des modifications au projet MGDIS 584 de 149 208 € (première phase) relatif à l'utilisation de drones à caméra thermique pour diminuer la mortalité de la faune sauvage lors d'opération de fauchage. Il n'était en particulier pas précisé quelle utilisation continue la FICIF entendait faire de ce drone thermique et des deux techniciens à former. La question de l'utilisation du matériel et de la formation acquise au profit d'autres projets sera à vérifier lors du versement du solde de ce projet. L'enquête a permis également d'observer que certains projets ont finalement permis l'achat de matériel sans résultats probants (projet MGDIS 228 porté par la FRC Centre-Val de Loire, renouvelé, sur le suivi de la démographie du lièvre d'Europe à l'aide de jumelles thermiques – pour un coût de 30 000 €, de balises GPS et de drones).

Une piste de progrès concerne la qualité scientifique des projets relatifs à la connaissance et la possibilité de monter des partenariats à ce sujet entre l'OFB et les fédérations. La FNC et les FDC ayant renforcé, ces dernières années, leurs actions de connaissance (suivi et comptage en particulier), l'OFB veille à ce que ces actions soient réalisées dans les règles de l'art scientifique (état de l'art, méthodes et protocoles, analyses des données, mise à disposition des résultats, etc.) et que les thématiques d'études ou les réseaux de collecte ne recouvrent, ne concurrencent, ni ne s'opposent à ceux déjà développés par l'OFB.

⁹⁶ Soit un coût moyen de 640 € par animation.

Une amélioration fortement souhaitée par plusieurs des fédérations rencontrées consisterait à ce qu'elles présentent moins de projets segmentés en tranches, en passant à des projets pluriannuels, comme cela est permis par la convention OFB-FNC. Cela supposerait que la FNC l'accepte – cette pratique ne facilitant pas la répartition des subventions entre les fédérations – et que l'OFB ouvre des autorisations d'engagement sur la durée du projet dès l'année de présentation du projet. Cela permettrait mécaniquement que moins de projets soient présentés chaque année, le montant disponible pour de nouveaux projets étant réduit d'autant. La gestion en serait allégée, tant pour les fédérations que pour l'OFB.

Les opérations collectives prévues dans la deuxième convention-cadre, doivent être mises en place rapidement afin de donner un cadrage rigoureux à une multitude de projets individuels des fédérations. Il serait d'ailleurs souhaitable que la FNC envisage la mise en place auprès d'elle d'un conseil scientifique.

C - Une réflexion à engager sur les évolutions possibles du fonds biodiversité

Au-delà de ces propositions d'amélioration et à la suite d'une évaluation indépendante des résultats du dispositif, il serait intéressant que l'État engage avec l'OFB et son conseil d'administration, dont les représentants des fédérations de chasseurs au premier chef, une réflexion sur les évolutions possibles du fonds biodiversité à moyen terme. Plusieurs facteurs de risques – tant pour l'État et l'OFB que pour les fédérations de chasseurs – justifient en effet une telle réflexion :

- la récurrence de débats difficiles sur le contenu des actions du fonds à la commission des interventions du conseil d'administration ;
- le risque juridique éventuel découlant du recours en cours ;
- l'écart entre les objectifs du fonds biodiversité, finançant un large panel d'actions des fédérations et les autres interventions de l'OFB.

La montée en compétence des fédérations, après trois ans d'expérience, pourrait plaider en faveur d'une réévaluation des objectifs initiaux du fonds. À titre d'illustration et en s'appuyant sur une évaluation rigoureuse des projets financés, dans la perspective de l'échéance de 2026, divers scénarios pourraient être envisagés :

- le scénario d'un *statu quo* amélioré, après avoir mis en œuvre les pistes d'amélioration mentionnées plus haut, présenterait l'avantage de satisfaire les partisans d'un maintien du fonds tel que conçu en 2019, tout en bénéficiant de l'expérience acquise lors des premières vagues ;
- un deuxième scénario pourrait consister à transférer intégralement à la Fédération nationale des chasseurs la responsabilité du choix des projets, en lui accordant une subvention de l'ordre de 10 M€. Cela supposerait de mettre en place un cadre précis : sélectivité justifiée par une valeur ajoutée démontrée des projets à la protection et la restauration de la biodiversité, effet incitatif, etc. Ce scénario déchargerait l'OFB d'une tâche lourde et d'un type d'interventions non cohérent avec le droit commun de ses aides et responsabiliserait la FNC qui dispose des moyens humains et informatiques nécessaires ;
- en considérant que le fonds biodiversité, après quelques années de montée en compétence des fédérations de chasseurs, a rempli sa mission, un troisième scénario pourrait conduire à faire rentrer le soutien de l'OFB aux fédérations dans le cadre de droit commun des interventions de l'Office, en maintenant dans la subvention de l'État à l'OFB les 10 M€ alloués depuis 2020. En parallèle, la FNC pourrait toujours gérer l'enveloppe issue de l'écocontribution de 5 € par chasseur pour des projets gérés en interne entre fédérations.

Quels que soient les choix politiques effectués, il convient de souligner que les principales victimes de la non-résolution des tensions actuelles sont en définitive la préservation et la restauration de la biodiversité, au service desquelles tous les acteurs nationaux des réseaux connaisseurs de la nature et des territoires gagneraient à trouver des voies d'entente, comment cela est souvent possible localement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de trois années de fonctionnement, conformément à l'intention du législateur, le fonds biodiversité a permis aux fédérations de chasseurs de monter en compétence et de se mobiliser sur tout le territoire pour promouvoir des projets favorables à la biodiversité. Les exigences quant à la qualité des dossiers présentés se sont affinées et le processus d'évaluation de ces projets au sein des fédérations et au sein de l'OFB tend à s'améliorer.

Cependant, la gestion du fonds, avec une répartition complexe des enveloppes entre fédérations et le système de présentation en plusieurs vagues de projets par an, se révèle très lourde, tant pour l'Office français de la biodiversité que pour les fédérations.

La Cour identifie plusieurs pistes d'amélioration du cadre actuel, à court terme.

En outre, en amont de l'échéance de la convention-cadre en 2026, elle invite également l'État, en lien avec l'OFB et le réseau des fédérations de chasseurs, à conduire une évaluation indépendante du dispositif et des projets mis en œuvre pour en mesurer les résultats, puis à réfléchir aux évolutions à plus long terme pour assurer la sécurité juridique et la légitimité des soutiens financiers aux actions des fédérations, tout en s'assurant de l'amélioration de leur qualité et de leur plus-value pour la biodiversité.

Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. définir les exigences applicables aux projets inscrits dans des opérations collectives, financées par le fonds biodiversité (Office français de la biodiversité, Fédération nationale des chasseurs, 2024) ;*
 - 8. procéder à une évaluation approfondie des projets financés par le fonds biodiversité depuis 2020 en amont de l'échéance en 2026 de la convention cadre en vigueur (MTECT, Office français de la biodiversité, Fédération nationale des chasseurs, 2024-2025).*
-

Liste des abréviations

AFB.....	Agence française de la biodiversité
ASPAS.....	Association pour la protection des animaux sauvages
APN.....	Association de protection de la nature
AURA	Auvergne Rhône-Alpes
CDCFS	Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage
CEGA.....	Comité d'experts sur la gestion adaptative
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIFF	Cultures d'intérêt faunistique et floristique
CIPAN.....	Cultures intermédiaires pièges à nitrate
CNCFS	Conseil national de la chasse et de la faune sauvage
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB.....	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGALN.....	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGG	Dégât de grand gibier
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIAAF.....	Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France
ESOD	Espèce susceptible d'occasionner des dégâts (anciennement « espèce nuisible »)
FEDER	Fonds européen de développement régional
FFA	Fédération française de l'assurance (devenue « France Assureurs »)
FDC.....	Fédération départementale des chasseurs
FNC.....	Fédération nationale des chasseurs
FRC	Fédération régionale des chasseurs
FNE	France Nature Environnement

ICE	Indicateurs de changement écologique
IAHP	Influenza aviaire hautement pathogène
IKA	Indicateur kilométrique d'abondance
IMPCF	Institut méditerranéen du patrimoine cynégétique et faunistique
ISNEA.....	Institut scientifique Nord Est Atlantique
LPO.....	Ligue de protection des oiseaux
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MCDR.....	Mobilisation collective pour le développement rural (appel à projet du MASA)
MSP.....	Mission de Service Public
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
OFB	Office français de la biodiversité
OMPO	Oiseaux migrateurs du paléarctique occidental
ONCFS.....	Office national de la chasse et de la faune sauvage (devenu OFB à compter du 1 ^{er} janvier 2020 par fusion avec l'Agence Française de Biodiversité)
ONF.....	Office national des forêts
PPA	Peste porcine africaine
PPC	Peste porcine commune
SDGC.....	Schéma départemental de gestion cynégétique
UICN.....	Union Internationale pour la Conservation de la Nature

Glossaire

Affût : endroit où on se poste pour guetter le gibier dans les battues.

Agrainage : l'agrainage consiste à répandre du grain pour nourrir et/ou occuper les animaux. Les règles d'agrainage doivent être précisées dans les schémas départementaux de gestion cynégétique (article L. 425-5 du code de l'environnement). La loi de 2019 a introduit dans cet article l'interdiction du nourrissage en vue de concentrer les sangliers et la possibilité, dans le cadre du schéma départemental, d'autorisations d'**agrainage dissuasif** en fonction de particularités locales. Le nourrissage de concentration des sangliers est classé depuis octobre 2022 (décret n° 2022-1337) dans les infractions de 4^{ème} classe. L'agrainage dissuasif consiste à nourrir des sangliers en période de sensibilité des cultures afin de limiter les dégâts aux cultures agricoles. L'efficacité ou non de cet agrainage et ses modalités, en fonction des périodes de sensibilité et des types de culture, ont fait l'objet d'un tableau détaillé annexé à la [circulaire du 18 février 2011 de la ministre de l'écologie](#), élaboré par consensus entre les parties prenantes dans le cadre du Plan national de maîtrise du sanglier de 2009, mais en pratique non reconnu par toutes les fédérations.

Association communale (ou intercommunale) de chasse agréée : créées par la loi n° 64-696 dite Verdeille (nom du sénateur) du 10 juillet 1964, les associations communales et intercommunales de chasse agréées (ACCA et AICA) sont des associations auxquelles les propriétaires ont obligation d'apporter leurs droits de chasse. L'objectif est de faciliter l'accès à un territoire de chasse pour le plus grand nombre, d'éviter le morcellement des territoires et de rationaliser la gestion du gibier. Une ACCA est chargée d'assurer une bonne organisation technique de la chasse ; elle met à disposition des espaces de chasse pour tous les habitants d'une commune ; elle rassemble les droits de chasse sur les terrains de moins de 20 hectares. La liste des départements où les ACCA sont obligatoires (29 départements en 2022) est établie par le ministre chargé de la chasse sur proposition des préfets (cf. carte n° 3 en annexe n° 2). Depuis 2000, un propriétaire opposé à la chasse peut retirer ses terrains des ACCA. Les 10 100 ACCA du territoire regroupent aujourd'hui 350 000 chasseurs, soit plus d'un tiers d'entre eux.

Bracelet : le bracelet est un dispositif de marquage et de traçabilité qui doit être posé sur chaque animal tiré. Le détenteur d'un plan de chasse individuel achète les bracelets accordés par la fédération départementale des chasseurs, qui correspondent au nombre d'animaux qu'il a le droit de prélever. Le bracelet sert à marquer le gibier et justifier le prélèvement.

Cynégétique : qui concerne la chasse.

Dégât de gibier : dégât causé par le gibier, par exemple sur des exploitations agricoles ou dans des forêts. Les fédérations départementales de chasseurs doivent indemniser les dégâts causés aux cultures par le grand gibier qui regroupe les sangliers, chevreuils, cerfs élaphe, cerfs sika, daims, chamois, mouflons, isards (liste fixée par l'article R. 426-10 du code de l'environnement).

Droit de chasse : il appartient au propriétaire du territoire de chasse (ou au locataire auquel un bail de chasse est accordé, ou à l'association communale de chasse agréée, là où il en existe, à laquelle le droit de chasse est apporté de façon obligatoire ou volontaire, ou à une société de chasse). Nul ne peut chasser sur un territoire sans le consentement du détenteur du droit de chasse. Le détenteur du droit de chasse doit obligatoirement adhérer à la fédération départementale des chasseurs. C'est à lui qu'est attribué un plan de chasse individuel.

Épizootie : maladie qui frappe simultanément un grand nombre d'animaux de même espèce ou d'espèces différentes.

Équilibre agro-sylvo-cynégétique : objectif fixé à la pratique de la chasse par l'article L. 420-1 du code de l'environnement, cet équilibre consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles (article L. 125-4).

Espèce parapluie : espèce dont la large étendue du territoire permet la protection d'un habitat important et des êtres vivants qui y habitent.

Espèce susceptible d'occasionner des dégâts (anciennement dite « nuisible ») : une espèce peut être classée telle dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, pour assurer la protection de la flore et de la faune, pour prévenir des dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles ou pour prévenir les dommages importants à d'autres formes de propriété, ce dernier critère ne s'appliquant pas aux oiseaux. Ce classement permet la destruction des animaux sur des périodes élargies et le recours à des moyens de régulation par tir de destruction ou piégeage sans quota (il ne s'agit plus d'un acte de chasse mais d'une opération de destruction). Deux listes sont arrêtées au niveau national, l'une pour tout le territoire, l'autre pour certains départements et pour trois ans, et une troisième est définie par arrêté du préfet de département, après avis de la commission départementale, sur proposition de la fédération départementale des chasseurs.

État de conservation d'une espèce : c'est un indicateur établi par l'Union internationale de conservation de la nature (UICN). Les critères sont fondés sur différents facteurs biologiques associés au risque d'extinction : taille de population, taux de déclin, aire de répartition géographique, degré de peuplement et de fragmentation de la répartition.

Gestion adaptative des espèces : définie depuis 2019 par l'article L. 425-16 du code de l'environnement, elle consiste à ajuster régulièrement les prélèvements de ces espèces en fonction de l'état de conservation de leur population et de leur habitat, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques relatives à ces populations. La gestion adaptative repose sur un système de retour d'expérience régulier et contribue à l'amélioration constante des connaissances. Les modalités de cette gestion adaptative sont définies en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Nota : cette méthode est issue de la biologie de la conservation, et applicable à toute espèce. Le fait de la limiter aux espèces chassables, dans le but d'ajuster les prélèvements cynégétiques, relève d'un choix du législateur. Pour les espèces non chassables la loi prévoit la possibilité d'élaborer des plans nationaux d'action (art. L. 414-9).

Indicateur de changement écologique : paramètre mesuré sur un animal ou un végétal, simple et aisé à mesurer, dont l'évolution est dépendante de celle du système individu-population-environnement. Les ICE sont regroupés en trois familles : l'abondance relative de la population (c'est-à-dire, indice d'abondance et non plus comptage exhaustif) ; la performance des individus de la population (c'est-à-dire masse corporelle, mesures squelettiques, reproduction) ; la pression des animaux sur la flore (c'est-à-dire, indices de consommation et d'abrutissement). Il est impératif de suivre simultanément au moins un indicateur de chaque famille sur une unité de gestion et ce sur le long terme (quatre à cinq ans minimum). Un référentiel sur les ICE est disponible sur le [site internet de l'OFB](#), détaillant pour chaque ICE validé le protocole de suivi, la mise en œuvre sur le terrain et l'interprétation des données.

Ongulés sauvages : animaux à sabots non domestiqués. 14 espèces d'ongulés sauvages sont présentes en France métropolitaine : le cerf élaphe, le cerf de Corse, le cerf sika, le chevreuil, le sanglier, le daim, le chamois, l'isard, le mouflon de Corse, le mouflon méditerranéen, le mouflon à manchette, le muntjac, le bouquetin des Alpes, le bouquetin ibérique. Elles font l'objet d'un suivi patrimonial par le [Réseau ongulés sauvages](#), administré par l'OFB en partenariat avec la Fédération nationale des chasseurs et l'ensemble des fédérations départementales.

Participation territoriale : pour financer les dépenses liées à l'indemnisation et à la prévention des dégâts de grand gibier, une fédération départementale en répartit le montant entre ses adhérents. Depuis 2019,

afin de responsabiliser les détenteurs du droit de chasse vis-à-vis des dégâts de gibier et les inciter à chasser suffisamment, elle doit obligatoirement exiger « *une participation des territoires de chasse* » (article L. 426-5 du code de l'environnement). Les critères et les montants de cette participation sont variables selon les départements.

Plan de chasse : mis en place depuis 1963, le plan de chasse départemental détermine le nombre minimal et maximal d'animaux à prélever sur les territoires de chasse, par sous-ensembles territorialement cohérents pour la gestion de ces espèces, en tenant compte des intérêts agricoles, sylvicoles et cynégétiques. Il est obligatoire depuis 1978 pour l'exercice de la chasse du cerf élaphe, du chevreuil, du daim et du mouflon, et depuis 1989 pour le chamois et l'isard (article R. 425-1-1). Le plan de chasse départemental est fixé chaque année par arrêté du préfet, après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage, en prenant en compte la gestion des espèces et les dégâts causés par le gibier. Pour le grand gibier, le plan de chasse peut cependant être fixé, après avis de la commission, pour une période de trois ans, et faire l'objet d'une révision annuelle.

Plan de chasse individuel : les plans de chasse individuels sont attribués depuis 2019 par la fédération départementale des chasseurs. Le plan de chasse individuel bénéficie au détenteur du droit de chasse sur le territoire. Le détenteur du plan de chasse doit retirer des bracelets, dont le prix est variable, auprès de la fédération départementale des chasseurs pour marquer le gibier et justifier le prélèvement. Les fédérations départementales des chasseurs doivent s'assurer de la réalisation des plans de chasse individuels. Le préfet doit modifier les plans de chasse individuels établis par la fédération si cela est nécessaire (défaillance grave dans la prise en compte des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique, augmentation importante des dégâts de gibier résultant de prélèvements insuffisants).

En 2021, plus de 145 000 plans de chasse individuels ont été délivrés par les fédérations départementales des chasseurs (dont 87 828 concernent les cervidés) contre 108 000 en 2020.

Plan de gestion : en l'absence de plan de chasse, des plans de gestion d'une espèce, fixant notamment les modalités de sa chasse mais comprenant aussi des mesures sur les habitats, voire des mesures ciblées sur la reproduction (mise en sécurité d'œufs, relâchers, etc.), sont intégrés aux arrêtés préfectoraux annuels d'ouverture ou de fermeture de la chasse, sur proposition de la fédération départementale, ainsi qu'aux schémas départementaux de gestion cynégétique.

Le nombre de plans de gestion n'a pas pu être évalué ; il recouvre l'ensemble des décisions préfectorales et des dispositions des schémas départementaux de gestion cynégétique prises pour l'encadrement de la chasse et pour les habitats de toutes les espèces non soumises à plan de chasse obligatoire.

Point noir : à la suite du plan national de maîtrise du sanglier de 2009 demandant l'établissement d'une liste de points noirs dans chaque département, une circulaire de la fédération nationale des chasseurs de 2012 en précise ainsi la définition. Il s'agit d'une zone géographique sur laquelle se renouvellent chaque année des dégâts agricoles conséquents, des dégradations intolérables non indemnisées sur des propriétés (privées ou publiques, zones industrielles, emprises routières, peuplements forestiers, etc.) ou de nombreux accidents de la route. Les difficultés doivent perdurer depuis deux ou trois années au moins. Les critères reposent sur les montants d'indemnisation mais aussi possiblement sur les surfaces détruites et le nombre de sangliers prélevés (critère pondéré pour ne pas augmenter artificiellement l'indicateur d'une année sur l'autre).

Schéma départemental de gestion cynégétique : mis en place par la loi du 26 juillet 2000, ce schéma, établi pour une période de six ans, renouvelable, est élaboré par la fédération départementale des chasseurs, en concertation notamment avec la chambre d'agriculture, les représentants de la propriété privée rurale et les représentants des intérêts forestiers. Il est soumis à l'avis de la Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage avant approbation par le préfet. Selon l'article L. 425-2 du code de l'environnement, il inclut obligatoirement : les plans de chasse et les plans de gestion ; les mesures relatives à la sécurité des chasseurs et des non-chasseurs ; les actions en vue d'améliorer la pratique de la chasse ; les actions menées en vue de préserver, de protéger par des mesures adaptées ou de restaurer les habitats naturels de la faune sauvage ; les dispositions permettant d'atteindre l'équilibre agro-sylvo-cynégétique ; les dispositions permettant de surveiller les dangers sanitaires dans les espèces de gibier et de prévenir la diffusion de ces dangers. Les dispositions du schéma s'imposent à tous les chasseurs, les contrevenants s'exposant à des sanctions pénales.

Société de chasse : plusieurs détenteurs du droit de chasse peuvent se regrouper et mettre leur territoire en commun pour créer une société de chasse.

Trame verte et bleue : la trame verte et bleue désigne des réseaux d'échanges, appelés continuités écologiques et constitués de réservoirs de biodiversité reliés les uns aux autres par des corridors écologiques. Elle vise à enrayer la perte de biodiversité, en préservant et en restaurant des réseaux de milieux naturels qui permettent aux espèces de circuler et

d'interagir, en luttant contre la fragmentation des milieux naturels. Elle inclut une composante verte qui fait référence aux milieux naturels et semi-naturels terrestres et une composante bleue qui fait référence aux réseaux aquatiques et humides (fleuves, rivières, canaux, étangs, milieux humides, etc.). Elle fait partie des grands projets portés par le ministère de l'écologie depuis le Grenelle de l'environnement en 2007.

Unité de gestion cynégétique : sous-ensemble territorialement cohérent pour la gestion des espèces, qui correspond à l'échelle d'action locale d'une fédération départementale. Les unités de gestion cynégétiques se distinguent par leur géologie (montagne, plaine, zone humide, etc.), leurs couvertures végétales (forêt, culture agricole) ou encore la présence d'habitat humain et correspondent globalement à l'aire de vie d'une population de gibier. Elles dépassent les limites communales. Le nombre minimal et le nombre maximal d'animaux à prélever, fixés dans le plan de chasse arrêté par le préfet, doivent être répartis par unité de gestion cynégétique (article L. 425-8) – ce qui n'est pas respecté dans certains départements.