

Police de l'environnement, économie-fiscalité : deux thèmes originaux des ORGFH d'Alsace

E. Midoux/ONCFS



La réflexion menée dans le cadre de l'élaboration des ORGFH a permis d'identifier un certain nombre d'axes prioritaires pour la préservation de la faune sauvage et de ses habitats, communs à la plupart des régions françaises, tels que la restauration des corridors écologiques ou le maintien de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique. Cependant, dans certaines régions comme en Alsace, des problématiques atypiques, reflètes de la richesse de la concertation et de la diversité des préoccupations locales, ont émergé, poussant un peu plus loin le champ d'investigation des ORGFH, parfois à la limite des compétences régionales, et apportant un éclairage complémentaire sur les moyens d'améliorer la gestion et la conservation de la faune sauvage et de ses habitats.

**Marie-Laure Schwoerer¹,
Fabien Brochiero²**

¹ ONCFS, Délégation régionale Nord-Est.

² DIREN Alsace.

La méthodologie d'élaboration des ORGFH d'Alsace s'est inscrite dans une logique progressive ; c'est-à-dire qu'à chaque étape de la rédaction, la cohérence entre les enjeux dégagés, les orientations définies et les pistes d'action proposées a été recherchée afin de s'assurer que chaque enjeu trouve bien une réponse à travers des propositions d'action.

A un stade déjà avancé de la démarche, cette rigueur de travail a permis de déceler des attentes particulières en termes d'actions à prévoir, relevant de thématiques nouvelles non développées lors de la phase de diagnostic, telles que la police de l'environnement et le rôle de l'économie et de la fiscalité dans la gestion des territoires et de la faune sauvage. Pour pallier ce manque, deux fiches analytiques spécifiques à ces sujets, composantes à part entière de l'état des lieux des ORGFH, ont ainsi été élaborées. Ces thèmes, qu'il ne faut pas omettre quand on traite d'habitats et de faune sauvage, ont mobilisé notamment l'implication de

partenaires tels que l'Office national des forêts, les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt et la Brigade verte du Haut-Rhin. Ils inspirèrent chacun la définition d'une orientation particulière.

Faciliter l'harmonisation de la réglementation, développer les actions de prévention et soutenir une police de l'environnement effective

Cette orientation vise à créer un contexte favorable à une application constructive de la réglementation par tous les usagers

de la nature en diffusant une information compréhensible sur la réglementation, en harmonisant autant que nécessaire celle-ci entre les deux départements alsaciens, et en soutenant les actions de police judiciaire en lien avec une prévention efficace des infractions.

Si la police de l'environnement n'apparaît pas, de prime abord, comme un levier fondamental en matière d'ORGFH, elle fait néanmoins partie intégrante de la mise en œuvre équilibrée des politiques de conservation de la faune sauvage et des habitats. Elle constitue l'outil qui permet de garantir le respect des lois édictées en faveur de la protection de la nature. En effet, la prévention et la sanction des infractions commises à l'encontre de la faune ou de ses habitats complètent avec efficacité les actions de protection réglementaire ou de gestion contractuelle. Pourquoi classer un site en réserve naturelle si on ne peut assurer qu'aucun dépôt sauvage d'ordures ne viendra dégrader la qualité du milieu ? Pourquoi gérer une prairie par fauche tardive si on ne peut garantir qu'aucun engin motorisé ne viendra y circuler en pleine période de reproduction de la petite faune de plaine ?

L'émergence de cette orientation est d'ailleurs à relier à une préoccupation sous-jacente, à savoir la maîtrise de la circulation des engins motorisés dans les milieux naturels, traitée dans une orientation à part entière intitulée « Maîtriser les pratiques de loisirs ayant un impact négatif sur les habitats naturels et la faune sauvage ».

Cette problématique prend, parmi d'autres (lire l'encadré 1), une tournure inquiétante. La fréquentation des milieux naturels connaît en effet un essor important, difficile à maîtriser dans une région très peuplée comme l'Alsace.

Pour y faire face, il est nécessaire d'encadrer ces activités sur le plan réglementaire. Toutefois, le diagnostic a montré que l'application de cette réglementation se heurte à la question des moyens humains et aussi à d'autres facteurs qui ont une incidence directe sur son efficacité : l'harmonisation et la simplification de la réglementation, la prévention, la coordination et la concertation des actions, la sanction des infractions.



ONCFS / SD 25

Encadré 1 – Police de l'environnement : le contexte en Alsace

Deux grandes tendances caractérisent le contexte actuel en matière de police de l'environnement :

- une augmentation des procédures engagées pour atteinte aux milieux naturels,
- un accroissement des loisirs verts – notamment des sports motorisés – induisant une pénétration accrue des milieux, responsable de dérangements de la faune sauvage et de dégradations des habitats naturels.

Par ailleurs, les infractions à la réglementation, portant préjudice aux habitats naturels et à la faune sauvage, qui sont régulièrement constatées par les différents services chargés de la police de l'environnement et dont la hausse est significative, sont les suivantes :

- la destruction de milieux naturels
- la pénétration motorisée en forêt
- les infractions au plan de chasse
- les infractions à la réglementation sur l'agrainage
- le ramassage massif des myrtilles dans les Vosges ou du muguet dans les forêts de plaine.

Par ailleurs, la question de l'harmonisation de la réglementation, notamment en matière de chasse entre les deux départements alsaciens, a souvent été évoquée. En effet, il existe une différence d'approche sur certains sujets : réglementations sur l'agrainage, tir qualitatif du cerf, périodes d'ouverture de la chasse aux oiseaux d'eau, mais aussi liste des espèces chassables.

De plus, il apparaît que les textes réglementaires sont parfois mal compris et qu'en réponse, un effort de simplification et de mise à disposition de la réglementation doit être développé. Il doit prendre en compte la diversité des publics qu'il

convient de sensibiliser : chasseurs, randonneurs, sportifs, loueurs de matériel de découverte de la nature, etc. De même, le développement des actions de prévention, visant à porter à connaissance la réglementation en vigueur, constitue également une étape déterminante pour garantir une police effective.

Enfin, si les moyens humains demeurent toujours insuffisants au regard de l'ampleur de la tâche, la réflexion doit surtout porter sur l'optimisation des actions de police. Celle-ci repose pour partie sur une amélioration de la coordination entre les différents services de police, permettant la mise en œuvre d'actions concertées encore plus efficaces sur le terrain, mais aussi sur un renforcement de la cohérence entre police judiciaire et police administrative, afin de faciliter les contrôles et de donner suite aux procédures en cours. L'amélioration des poursuites aux infractions constatées doit se traduire par un suivi et un appui technique auprès des tribunaux, notamment sous l'égide des DDAF ainsi que des services départementaux de l'ONCFS, et par une utilisation optimale de toutes les possibilités de transaction et timbres-amendes. Par ailleurs, le renforcement des compétences des agents verbalisateurs par des formations spécifiques, notamment en matière de reconnaissance des espèces protégées et des habitats, constitue également un axe d'amélioration.

Cette analyse de la situation a fait émerger un certain nombre de solutions envisageables en matière de police de l'environnement, qui ont conduit à proposer plusieurs pistes d'actions (tableau 1).

Tableau 1 – Les pistes d'actions relatives à la police de l'environnement

Intitulé de l'orientation	Pistes d'actions
Faciliter l'harmonisation de la réglementation, développer les actions de prévention et soutenir une police de l'environnement effective	maintenir les moyens humains nécessaires et les coordonner , notamment à travers des opérations concertées entre plusieurs services
	élaborer sous l'égide de l'autorité administrative (Préfet) et sous l'autorité du Procureur, une stratégie départementale des opérations de police de l'environnement, intégrant les actions de prévention, et l' animer au sein d'un pôle de compétence spécifique
	élaborer une doctrine régionale en matière de fréquentation des milieux naturels , en particulier pour les engins motorisés , afin, d'une part, de soutenir les actions de police en la matière et, d'autre part, d'assurer une prévention efficace, notamment en appui de l'action des élus locaux
	améliorer les compétences des agents verbalisateurs à travers la mise en place, sous l'égide de la DDAF, d'une formation spécifique inter-services en matière de police de l'environnement
	favoriser la concertation entre tous les partenaires en vue d'améliorer l'harmonisation des réglementations en matière de chasse entre les deux départements
	développer l'utilisation du timbre-amende pour les petites infractions, afin de désengorger les tribunaux et d'accroître l'efficacité des actions de police
	promouvoir la création d'une brigade verte dans le département du Bas-Rhin

Encadré 2 – Zoom sur le droit local et la chasse en Alsace

Héritage de la conception allemande, en Alsace-Moselle le gibier est un patrimoine à gérer, et non un « *res nullius* » comme en droit général.

Selon la loi locale du 7 février 1881, incorporée au Code de l'environnement, l'exercice du droit de chasse est retiré au propriétaire foncier¹ et administré par la commune au nom et pour le compte des propriétaires (art. L.429-2). Elle procède tous les 9 ans à des adjudications.

Le droit de chasse est alors réservé à l'adjudicataire qui devra payer à la commune le loyer de la chasse et respecter un plan de chasse. Pour pouvoir chasser, il faut être soit adjudicataire soit invité par ce dernier. Les propriétaires fonciers peuvent décider d'abandonner à la commune le produit de la location, lorsqu'il en a été expressément décidé ainsi par les 2/3 au moins des propriétaires représentant les 2/3 au moins des fonds situés sur le territoire communal (art. L.429-4 du Code de l'environnement).

Depuis la réforme du droit local de la chasse, intervenue en 1996, le locataire en place bénéficie d'un droit de priorité pour la relocation de son lot de chasse, qui peut faire l'objet d'une convention de gré à gré.

Des cahiers des charges départementaux fixent les modalités techniques et de gestion de la chasse communale.

Il existe une procédure particulière de réparation des dégâts de gibier qui est entièrement à la charge des chasseurs.

Encourager une économie et une fiscalité favorables à la gestion durable des territoires

Cette orientation vise à favoriser une économie et une fiscalité des espaces naturels qui permettent d'assurer l'équilibre agro-sylvo-cynégétique et la gestion durable des territoires, en particulier la protection des habitats et des espèces remarquables.

A travers cette thématique, ce sont essentiellement les activités cynégétiques qui sont visées, car c'est dans ce cadre que les liens entre les aspects économiques, la fiscalité et leurs répercussions sur la gestion de la faune sauvage sont les plus identifiables, les coûts engagés pour les aménités liées aux milieux naturels étant, quant à eux, plus difficilement évaluables.

La phase d'état des lieux a consisté à analyser la structuration des coûts en fonction des différents modes de chasse, afin d'évaluer l'incidence de la situation économique actuelle de la chasse en matière d'équilibre faune/flore, de maîtrise des dégâts aux cultures et de biodiversité en général.

L'économie des territoires cynégétiques intègre schématiquement les composantes suivantes : prix des locations, cotisation relative aux dégâts aux cultures, coût de l'agrainage, gardiennage, parti-

icipation à l'entretien des territoires, pour ce qui concerne les dépenses (sans compter les frais d'équipement, permis, etc.) et, en recettes, la vente de la venaison. Si l'analyse est quelque peu différente selon que l'on se situe en plaine agricole, en forêt communale ou domaniale, elle laisse cependant entrevoir l'existence d'un « cercle vicieux », qui s'est développé à la faveur de la loi locale (voir l'**encadré 2**). Celui-ci se caractérise par des prix de location de chasse élevés liés au système d'adjudication, la nécessité pour les chasseurs de s'associer à plusieurs partenaires, la recherche du maintien voire de l'augmentation d'un capital gibier pour satis-

faire tous les associés, l'apparition de dégâts dans les zones agricoles (maïs, prairies...) et les parcelles forestières, le versement de sur-cotisations pour financer l'indemnisation de ces dégâts, etc.

Dans ce contexte de prix de location de chasse relativement élevé, notamment pour les chasses communales, l'analyse des coûts a démontré qu'il est difficile de rechercher un équilibre agro-sylvo-cynégétique, car la gestion cynégétique s'oriente inévitablement vers un maintien à des niveaux élevés, voire un accroissement, des populations de gibier pour satisfaire les partenaires de chasse. La corrélation entre le tableau de chasse et le prix des parts pour les associés est souvent incontournable. Le coût élevé des locations, associé à la pratique de l'agrainage visant notamment à fixer une population sur un territoire, sont souvent synonymes de forte présence de gibier et donc de déséquilibre avec le milieu. Ceci peut générer localement des effets défavorables sur la gestion du territoire et des espèces.

Le mode de location actuel, privilégiant le plus offrant et le nombre de partenaires « payants », ne permet pas toujours de mettre en œuvre une bonne gestion des populations animales au regard des activités agricoles et sylvicoles, mais aussi des milieux naturels.

Par ailleurs, les maires ont tendance à se soucier prioritairement des bénéfices économiques engendrés par la location

Tableau 2 – Les pistes d'actions relatives aux aspects « économie-fiscalité »

Intitulé de l'orientation	Pistes d'actions
Encourager une économie et une fiscalité favorables à la gestion durable des territoires	renforcer la responsabilisation des chasseurs en sectorisant l'indemnisation des dégâts de sangliers à l'échelle de l'unité de gestion
	encourager la mise en place d'un indice sur la valeur des chasses de plaine sur la base du travail de l'INRA
	mobiliser les outils de fiscalité tenant compte de la valeur patrimoniale des milieux (cf. loi sur le Développement des territoires ruraux, chapitre « zones humides » et projet de charte « Natura 2000 » ouvrant droit sous condition à des exonérations fiscales)
	inscrire dans la durée les politiques de type « agri-environnementale » et augmenter les dotations aux contrats Natura 2000 et aux contrats d'agriculture durable
	généraliser les pratiques agricoles favorables à la qualité des habitats et à la faune sauvage, tout en assurant la viabilité des exploitations agricoles : – encourager financièrement une agriculture respectueuse de l'environnement (agriculture biologique, agriculture raisonnée...); – renforcer et élargir la politique incitative agri-environnementale reposant sur la contractualisation de « prestations de service environnementales » (préconisation de dates de fauche tardive sur des secteurs ciblés et contractualisés...), favorables à la préservation des milieux naturels et à la biodiversité
favoriser la reconstitution de la trame verte en milieu agricole par : – des dispositions réglementaires ou des incitations financières visant à inventorier, sauvegarder, gérer voire restaurer les éléments fixes du paysage ; – la sauvegarde et la localisation pertinente des éléments fixes du paysage dans le cadre de nouveaux aménagements fonciers	

¹ – A noter que le propriétaire peut se réserver l'exercice du droit de chasse sur ses terrains s'ils sont d'une superficie de 25 ha au moins d'un seul tenant, ou sur les lacs et les étangs de 5 ha au moins.



Forêt des Vosges alsaciennes (Bas-Rhin).

des lots de chasse communale. En effet, dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'abandon du produit de la location de la chasse à la commune est fréquent ; il concerne au moins 70 % des communes. On peut estimer que la location des baux de chasse représente généralement de 1 à 4 % des recettes du budget de fonctionnement des communes alsaciennes rurales, ce qui est loin d'être négligeable.

De plus, compte tenu du contexte du marché du bois, encore difficile depuis le passage de la tempête *Lothar* le 26 décembre 1999, la part du revenu cynégétique dans la recette globale de l'Office national des forêts, gestionnaire du droit de chasse dans les forêts domaniales, est passée de un sur sept avant 1999 à un sur quatre en 2004. Ce phénomène conjoncturel conduit donc l'ONF et les communes forestières à souhaiter le maintien de prix de location cynégétique élevés.

Des évolutions législatives, souhaitées par le monde cynégétique dans le but de responsabiliser les chasseurs, pourraient conduire à court terme à la sectorisation du dispositif d'indemnisation des dégâts. L'objectif visé est d'obtenir une meilleure adéquation entre pression de tir, d'une part, et protection des cultures et préservation de la qualité des milieux naturels, d'autre part.

Si tel est le cas, il conviendrait d'en tenir compte dans le niveau des locations de chasse en revoyant à la baisse le prix

des loyers. La perte éventuelle pour les communes pourrait être amortie notamment par une fiscalité prenant en compte la valeur des milieux les plus remarquables. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux introduit en effet la possibilité d'exonérations compensées de la taxe foncière non bâtie pour ce qui concerne les zones humides et les sites Natura 2000, moyennant le respect de critères de bonne gestion patrimoniale.

Certaines pistes d'actions définies pour cette orientation découlent directement de ces deux niveaux d'analyse, économie des territoires cynégétiques et fiscalité foncière ; d'autres pistes, relevant davantage de problématiques agricoles, viennent les compléter sur les aspects relatifs à la gestion et à l'entretien de l'espace (**tableau 2**).

En conclusion...

Si les pistes d'actions, en lien avec ces deux orientations, sont relativement peu nombreuses, les réflexions menées lors des phases d'état des lieux, d'analyse et de définition des enjeux en matière de police de l'environnement et d'économie-fiscalité ont permis d'élargir les perspectives des ORGFH en région Alsace, identifiant ainsi de nouveaux leviers d'actions mobilisables pour améliorer la gestion et la conservation de la faune sauvage et de ses habitats.

Remerciements

Nous remercions tout particulièrement Denis Delcour (Directeur régional de l'environnement Alsace), Alain Hitzel (ONCFS, Délégué régional Alsace-Lorraine), Hubert Géant (ONCFS, Directeur de la police) et Marie-Christine Wencel (ONCFS, Direction des actions territoriales) pour leur relecture attentive du manuscrit.

Bibliographie

- Code de l'environnement.
- Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
- Institut du droit local alsacien-mosellan : <http://www.idl-am.org>.

Pour en savoir +

- Orientations Régionales de Gestion et de conservation de la Faune sauvage et de ses Habitats en Alsace. 2005. Téléchargeable sur les sites Internet de la DIREN Alsace : <http://www.alsace.ecologie.gouv.fr> et de l'ONCFS : <http://www.oncfs.gouv.fr>.
- ONCFS, Délégation régionale Nord-Est : 41-43 route de Jouy - 57160 Moulins-lès-Metz. Tél. : 03 87 52 14 56
- DIREN Alsace : 8 rue Adolphe Seyboth - 67080 Strasbourg. Tél. : 03 88 22 73 30 ■