

décembre 2017

Contributions adressées par les participants à la réunion d'échanges et d'information sur le loup du 10 novembre 2017 et relatives au projet de plan détaillé du prochain plan national d'actions 2018/2023 sur le loup

Bilan

A la suite de la réunion d'échanges et d'information sur le loup qui s'est tenue le 10 novembre dernier à Lyon sous la présidence du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, ses participants ont pu adresser au ministère de la transition écologique et solidaire et au ministère de l'agriculture et de l'alimentation leurs observations au sujet du projet de plan détaillé du prochain plan national d'action 2018/2023 sur le loup qui leur a été remis à cette occasion.

Cette note fait état de l'analyse globale des contributions reçues en en dégagant les enseignements en vue de la rédaction du plan national d'action dont une version rédigée sera examinée lors de la prochaine réunion d'échanges et d'information sur le loup qui se tiendra le 12 décembre 2017 à Lyon.

1 – L'équilibre entre les enjeux pastoraux et les enjeux écologiques

La recherche de cet équilibre n'est pas contestée par les contributions dans son principe général, le plan ayant pour objectif d'assurer la conservation du loup et de prendre en compte la détresse des éleveurs.

Néanmoins, certaines contributions s'opposent quand il s'agit de préciser les conditions de cet équilibre au regard des dispositions proposées ; d'autres au contraire soulignent leur caractère équilibré afin d'atteindre les différents objectifs fixés par le PNA.

En la matière, il faut d'emblée souligner les marges étroites pour concilier différentes positions qui ont pu s'exprimer lorsqu'il s'agit de respecter l'équilibre global du dossier. Toutefois, il faut y voir la nécessité dans le prochain PNA d'à la fois développer les dispositifs de soutien aux activités agricoles confrontées à la prédation du loup et d'assurer la conservation du loup sur le territoire national de manière durable.

En ce qui concerne la prise en compte de la préservation du loup, les contributions portent en premier lieu sur l'objectif écologique dont le projet de plan détaillé du PNA fait état, en l'occurrence, l'atteinte progressive de 500 spécimens afin d'assurer la viabilité de l'espèce en France, ce seuil pouvant être ajusté dans le temps en fonction de l'avis annuel du Conseil scientifique.

Certaines contributions considèrent que ce seuil est trop élevé au regard du volume des prédateurs d'ores et déjà constatées sur le territoire national ; d'autres qu'il n'est pas pertinent pas de fixer un tel seuil. Certaines s'interrogent sur les dispositions qui seront appliquées une fois ce seuil atteint.

En la matière, il faut rappeler l'opportunité de fixer un objectif écologique pour que la France se conforme à son obligation de conservation de l'espèce tout en tenant le plus grand compte des

enjeux socio-économiques et pour rendre lisible l'action publique.

Des inquiétudes s'expriment sur le respect de la directive « habitats, faune et flore » s'agissant des interventions sur la population de loup telles que décrites dans le projet de plan détaillé du PNA ; elles appellent à la vigilance en la matière dans l'élaboration des modalités d'intervention et rappellent l'importance de la protection et de l'accompagnement des élevages, comme préalables aux interventions sur la population de loup.

En la matière, il faut insister sur le fait que les dispositions du prochain PNA doivent bien avoir pour objectif de se conformer pleinement à la réglementation européenne, tout en utilisant les moyens qu'elle offre pour tenir le plus grand compte des enjeux socio-économiques du dossier, en l'occurrence à titre principal, préserver le dynamisme des activités d'élevage sur le territoire.

Le projet de PNA prévoit de développer de manière très sensible l'accompagnement des éleveurs confrontés à la prédation, et ceci par de nombreuses actions dans ses différents axes. C'est bien l'ensemble de ce dispositif d'accompagnement qui permet de mettre en œuvre des interventions sur la population de loup afin de prévenir les dommages importants aux troupeaux dès lors que les solutions alternatives n'y suffisent pas et qu'il n'est pas porté préjudice à l'état de conservation de l'espèce.

Certaines contributions rappellent la nécessité d'adapter le statut de protection du loup tel qu'il est prévu par le droit international et européen.

En la matière, il est rappelé que le droit actuel permet d'ores et déjà des interventions adaptées, en engageant au préalable à la protection des élevages et à l'accompagnement des éleveurs ; dans l'hypothèse même où le statut de l'espèce était modifié, les objectifs écologiques en termes d'état de conservation demeureraient les mêmes quel que soit le statut de protection.

S'agissant de la prise en compte de la détresse des éleveurs, plusieurs contributions soulignent qu'elle est insuffisamment prise en compte. Elles évoquent en particulier la nécessité d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre du protocole d'intervention sur le loup afin de prévenir les dommages. Elles remettent en cause le caractère contraignant de certaines dispositions, en particulier la conditionnalité de l'indemnisation aux mesures de protection, les contrôles de la mise en œuvre de ces mesures. D'autres contributions saluent l'importance des mesures d'ores et déjà prévues pour accompagner le pastoralisme. D'autres soulignent que ces mesures doivent précisément être développées pour que les interventions sur les loups ne présentent pas un caractère déséquilibré par rapport aux mesures de protection et d'accompagnement.

En la matière, il faut que les actions du PNA traduisent pleinement et de manière efficace l'impératif d'accompagnement des éleveurs confrontés à la prédation.

2 - La prise en compte des autres enjeux socio-économiques et culturels

Certaines contributions traduisent, tout en reconnaissant l'importance de l'équilibre des enjeux pastoraux et des enjeux de conservation du loup, la nécessité que le prochain PNA prévoient des actions permettant la prise en compte d'autres activités ou d'autres enjeux environnementaux autres que ceux liés à la conservation du loup.

En la matière, le PNA devra tenir le plus grand compte des attentes et besoins des usagers de la nature lorsque le loup est présent sur les territoires ; il devra en particulier poursuivre les études visant à l'approfondissement des connaissances des effets de la présence du loup sur les écosystèmes.

3 - La gestion adaptative et la gestion différenciée

Les contributions ne remettent pas en cause l'application de ce principe consistant d'une part en l'adaptation, si nécessaire, des mesures en fonction de leurs effets et d'autre part en l'acquisition de connaissances pour améliorer l'efficacité des dispositifs.

En la matière, le prochain PNA devra appliquer de manière concrète ce principe, en prévoyant des mécanismes d'évaluation des actions et un programme d'acquisition de connaissances les plus directement utilisables pour la gestion du dossier.

Il faut souligner que les contributions n'opèrent pas de confusion avec la notion de « gestion différenciée » ; sur ce sujet, plusieurs contributions s'opposent à l'application de ce principe.

En la matière, le prochain PNA ne se fondera pas sur le principe de gestion différenciée mais prévoira des dispositifs adaptés aux différents contextes rencontrés et aux différences de pression de prédation qui en résultent afin précisément de respecter le principe d'équité de traitement qui consiste à appliquer des mesures les mieux adaptées aux différents contextes.

4 - Les mesures de protection des troupeaux et l'accompagnement technique des éleveurs

Sans préjudice de l'impératif d'un déploiement des différentes mesures de soutien des éleveurs, évoqué dans le point 1 de cette note, différentes contributions formulent les propositions suivantes en vue de leur application :

- Dans son architecture, le PNA doit mettre en avant les mesures de soutien aux éleveurs et évoquer ensuite certains dispositifs portant sur leur application et pouvant paraître contraignants.

En la matière, le projet de PNA tiendra compte de cette observation car il s'agit avant tout que les mesures de protection et d'accompagnement aident les éleveurs ; si des dispositifs de contrôle existent, ils doivent être perçus comme des moyens permettant une bonne application des dispositifs de soutien.

- L'anticipation des mesures de protection.

En la matière, les dispositifs existants pour répondre aux nouvelles situations de prédation seront prolongés ; des dispositifs spécifiques seront mis en place sur les fronts de colonisation en vue d'une mise en œuvre la plus rapide et facile possible des dispositifs de protection et d'accompagnement.

- Le non déclassement des cercles 1 et 2 du fait des investissements consentis.

En la matière, il convient que ces dispositions soient adaptées à la pression de prédation ; le prochain PNA a également pour objectif de maîtriser les budgets dédiés aux actions, ce qui requiert une bonne adéquation entre ces actions et le risque de prédation.

- L'accompagnement technique des éleveurs doit être amplifié (exemples : par la mise en place de systèmes d'alerte des éleveurs ; le développement de brigades de berger d'appui pour la mise en place des mesures de protection, la formation précoce des futurs éleveurs et bergers dans établissements d'enseignement agricole).

En la matière, le prochain PNA prendra en compte la nécessité de développer l'accompagnement technique des éleveurs par différents moyens.

- La mise en place des dispositifs pastoraux tels les cabanes pastorales doit être amplifiée.

En la matière, le prochain PNA aura pour objectif d'engager à la mise en place de tels dispositifs pastoraux en lien avec les collectivités territoriales.

5 - L'indemnisation des dommages

Plusieurs contributions s'opposent fortement à la conditionnalité de l'indemnisation des dommages à la mise en place des mesures de protection ; d'autres souhaitent l'application ferme de ce principe.

En la matière, ce principe devra être adapté de manière proportionnée aux contextes de prédation rencontrés (ancienneté de la colonisation, intensité des attaques) afin de garder sa cohérence et son efficacité sans faire peser des contraintes qui ne se justifieraient pas par la maîtrise de la prédation.

Plusieurs contributions engagent à une meilleure évaluation des pertes indirectes subies par le troupeau victime de prédation.

En la matière le PNA prévoira d'objectiver ces pertes en réalisant une étude spécifique sur le sujet ; il faut rappeler les difficultés à objectiver de telles pertes en fonction des différents contextes d'élevage ; à l'heure actuelle le dispositif d'indemnisation prévoit d'ores et déjà une compensation de ces effets.

6 - Les interventions sur la population de loups

Les contributions sur le sujet sont nombreuses :

- certaines contributions s'opposent aux tirs ; d'autres considèrent que le dispositif envisagé instaure une véritable régulation de l'espèce, ce qui est contraire à la directive « habitats, faune et flore ».

En la matière, il s'agit d'utiliser les possibilités offertes par la réglementation de protection du loup de manière équilibrée et adaptée aux situations de dommages, en respectant les exigences de cette réglementation.

- la fixation du seuil de loups pouvant être prélevés chaque année : la prise en compte de l'année civile pour fixer ce seuil ne rencontre pas d'opposition ; certaines contributions souhaitent que le seuil soit modulable chaque année en fonction de la prédation et qu'il n'est à l'heure actuelle pas suffisant pour répondre aux besoins des troupeaux ; selon certaines, les destructions par tirs de défense ne devraient pas être comptées dans le cadre du seuil ; selon certaines, ce seuil ne devrait pas excéder 10 % de la population de loups.

En la matière la fixation du seuil doit s'appuyer sur les études scientifiques récemment conduites ; ce seuil est indispensable pour respecter l'exigence liée au maintien de l'état de conservation favorable de la population de loups ; il est également pertinent que des règles claires, simples et pérennes soient mises en place.

- la mise en œuvre des tirs : certaines contributions souhaitent que soient privilégiés les tirs d'effarouchement ou les tirs de défense avec un fusil à canon lisse ; d'autres souhaitent une suppression des restrictions d'usage des tirs de défense renforcée et des tirs de prélèvement.

En la matière, le dispositif réglementaire associé au PNA s'attachera à fixer des dispositions équilibrées propres à répondre aux situations de prédation rencontrées ; en tout état de cause, le droit permanent de l'éleveur à protéger son troupeau sera assuré dans le cadre des exigences des réglementations nationale et européenne.

- certaines contributions proposent le prélèvement de meute.

En la matière, des dispositifs de soutien spécifique des éleveurs seront mis en place dans les foyers d'attaques ; il convient d'examiner dans un premier temps l'efficacité de tels dispositifs.

- certaines contributions proposent d'autoriser les tirs de défense dans les parcs nationaux et les réserves naturelles.

En la matière, ces espaces doivent conserver leur caractère de tranquillité pour la faune sauvage.

- La pérennisation et le déploiement de la brigade d'intervention font l'objet de plusieurs contributions dont certaines contributions les soutiennent pleinement ; des réserves sont émises sur la participation des régions.

En la matière, du fait des effets favorables constatés à la suite de la mise en place de la brigade de l'ONCFS, l'initiative sera confortée ; il est pertinent que le dispositif demeure sous le contrôle de l'ONCFS.

- Plusieurs contributions souhaitent la prise en charge financière du permis de chasser pour les éleveurs.

En la matière, les modalités de formation et d'examen du permis de chasser continueront d'être adaptées aux contraintes des éleveurs ; la prise en charge financière n'est toutefois pas prévue.

7 - Le pilotage du plan

Plusieurs contributions évoquent la pertinence du rôle du préfet coordonnateur pour prioriser les tirs de prélèvement et suspendre ces tirs et les tirs de défense renforcée ; certaines la remettent en cause et souhaiteraient que le préfet de département conserve une entière marge de manœuvre ; certaines approuvent le pilotage départemental au plus près du terrain tout en soulignant le rôle du préfet coordonnateur en vue d'un traitement équitables des situations selon les départements ; certaines contributions craignent que des pressions s'exercent sur les préfets.

En la matière, les rôles du préfet coordonnateur et des préfets seront renforcés aux fins d'un traitement des situations au plus près du terrain en lien avec les acteurs locaux en tenant le plus grand compte de la nécessité d'un traitement équitable des situations en fonction de la pression de prédation.

Une contribution souhaite que des médiateurs professionnels interviennent.

Le prochain PNA favorisera l'intervention de médiateurs issus des organisations concernées et présentant des qualités de dialogue et de compréhension des situations.

8 - Suivi biologique

Plusieurs contributions s'accordent sur la nécessité d'un suivi biologique performant et la nécessité

de développer le réseau des correspondants de l'ONCFS. Certaines souhaitent un suivi du phénomène d'hybridation.

En la matière, le prochain PNA donnera suite à ces propositions.

9 - Espaces protégés

Plusieurs contributions soulignent le rôle des espaces protégés comme terrains d'expérimentation.

En la matière, plusieurs actions du PNA consolideront ces rôles.

10 – Etudes et expérimentations

Plusieurs contributions soulignent la nécessité d'un audacieux programme d'acquisition des connaissances. Une contribution engage à évaluer l'impact sociologique de la prédation. Le développement du piégeage est proposé.

En la matière, le PNA comprendra de nombreuses actions visant à expérimenter de nouveaux dispositifs et plusieurs études dont les résultats devront être utilisés concrètement dans la gestion du dossier. L'impact sociologique pourra être traité dans différentes actions. Le développement du piégeage n'est à ce stade pas une action prévue eu égard aux grandes difficultés rencontrées par le passé pour le mettre en œuvre.

11 - Communication - information

De nombreuses contributions confortent plusieurs actions prévues dans le PNA sur le sujet en vue du renforcement de la communication et l'information.

La pertinence d'un centre de ressources évoquée au cours de la réunion du 10 novembre 2017 est à nouveau soulignée et la proposition sera retenue par le PNA, en lien avec les autres actions du plan apportant des connaissances, ceci afin de les valoriser et les diffuser.

12 – Réalisation de bilans

Plusieurs contributions demandent la réalisation de bilans techniques et financiers lors de la mise en œuvre du plan.

Plusieurs actions du PNA permettront d'obtenir des données précises sur la conduite des actions qui feront l'objet de restitutions régulières.