

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SEANCE DU 25 AVRIL 2019

DELIBERATION N° 2019-11

AVIS SUR LE PROJET D'ARRETE

PORTANT EXPERIMENTATION DE DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIERE
DE DEROGATIONS AUX INTERDICTIONS DE DESTRUCTION POUVANT ETRE
ACCORDEES PAR LES PREFETS CONCERNANT LE LOUP

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu l'arrêté du 25 avril 2017, portant approbation du règlement intérieur du conseil national de protection de la nature ;

La présentation du projet d'arrêté a été précédée d'un bilan de la première année d'application du PNA pour le loup et le pastoralisme, suite à la demande du CNPN.

Le projet d'arrêté expérimental modifie certaines dispositions de l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et les limites de l'octroi de dérogations à l'interdiction de destruction des loups :

- création d'un cercle 0 correspondant aux foyers d'attaque où les modalités de tirs sont renforcées ;
- instauration d'une nouvelle catégorie de tirs : le tir de défense mixte en cercle 0 et dans les zones difficilement protégeables de certains fronts de colonisation ;
- augmentation de la période des tirs de prélèvements en cercle 0 dans les zones difficilement protégeables et en cercle 1 dans le cas d'apparition d'individus isolés géographiquement d'autres zones de présence permanente.

Le CNPN a pris note des évolutions dans l'application du PNA à l'issue de sa première année. Il a pris également note de la réponse apportée par l'ONCFS et le MNHN suite à la saisine des ministères sur le relèvement du plafond de tirs et ses conséquences sur la dynamique de l'espèce ainsi que l'avis du comité scientifique du plan national loup. Le CNPN partage leurs principales recommandations sur le caractère inadéquat de la réponse apportée par les ministères, à savoir la limitation de la croissance globale des populations de loup, par rapport au but recherché qui est de contenir le volume des dommages au cheptel ovin.

Lorsque le CNPN a été consulté sur le projet de plan national loup 2018-2023, il s'était déjà étonné de l'objectif du seuil de 500 loups qui constituait un minimum absolu selon l'expertise du MNHN. Il lui avait été confirmé que ce nombre constituait bien un plancher. Force est de constater que le nombre de 500, qui sera probablement atteint à la publication des résultats du suivi hivernal 2018-2019, ne constituait pas un plancher de sécurité mais un objectif d'ailleurs prévisible, atteint la première année du plan. Elle considère alors possible de passer à la phase «post 500 loups», en pesant davantage sur la croissance démographique de la population de loups, s'appuyant sur une croissance résiduelle (tenant compte de toutes les causes de mortalité) plus forte (13%) que celle initialement prévue. Comme l'indique l'expertise de 2019, l'excédent +13% représente la marge de manœuvre maximale pour réévaluer le nombre de prélèvements sans compromettre la viabilité démographique.

Partant de ces données et oubliant toutes les incertitudes qui pèsent sur les modèles, l'administration ne semble plus avoir aucun objectif en termes de développement et de conservation de l'espèce sur notre territoire, la seule stratégie apparente étant de ralentir la croissance de la population. Rappelons que le CNPN dans son avis du 12 janvier 2018 avait déjà mentionné que : "Fondamentalement, déterminer un effectif d'une espèce sauvage protégée dans un PNA, destiné initialement à prendre des mesures pour assurer la conservation d'une espèce menacée, relève d'une approche de fond et de forme sortant des principes habituels de la biologie de la conservation et instaurant un nouveau paradigme, auquel le CNPN a des difficultés à adhérer."

Au final, le CNPN ne peut que déplorer cet infléchissement du PNA.

L'infléchissement du PNA en matière d'objectifs et d'actions dès la deuxième année affiche encore davantage le net déséquilibre du plan en faveur du soutien au pastoralisme sans aucune remise en cause des mauvaises pratiques pastorales pourtant connues. Le loup n'y est jamais considéré comme un élément positif dans l'équilibre des écosystèmes. Aucune étude ne semble à ce jour engagée sur les bénéfices écosystémiques de sa présence, intégrant les chaînes trophiques et le maintien du pastoralisme avec une adaptation des pratiques. Aucune étude sur le comportement du loup qui permettrait notamment de mieux comprendre le mécanisme des attaques. Pourquoi aussi ne pas valoriser la présence du loup par la création d'un label dans les élevages qui adoptent les bonnes pratiques, à l'instar de ce qui est pratiqué pour l'ours ?

La mise en place de médiateurs sur l'ensemble des zones susceptibles d'être sujettes à prédation prévue dans le PNA devient urgente. L'accompagnement des éleveurs et des bergers et le développement d'outils pédagogiques de proximité sont également importants pour l'évolution de la perception de la présence du loup. Celle-ci pourrait constituer un apport à l'économie des zones rurales (tourisme, vente de produits labellisés, etc.), qui appelle à être exploré et développé.

Le plan n'affiche par ailleurs aucun objectif stratégique sur les fronts de colonisation. Alors que l'un des arguments pour augmenter le nombre de tirs est de « laisser le temps aux éleveurs situés en zone de colonisation de s'adapter à la présence du loup », l'essentiel des

mesures reste concentré dans les foyers d'attaque au sein des zones colonisées depuis longtemps déjà.

Comme le CNPN l'a déjà souligné l'an dernier, l'administration ne se fixe plus comme objectif premier de diminuer les dommages ou tout au moins de les stabiliser et à partir de là d'examiner les moyens pour y parvenir, dont en premier chef la mise en œuvre **effective** des moyens de protection des troupeaux. **Elle met par contre en place une véritable régulation de long terme de la population de loups qui est en contradiction avec le droit communautaire et national, et la biologie de la conservation.**

Comme le souligne la récente note technique conjointe MNHN-ONCFS en réponse à la saisine de l'administration, "l'efficacité de l'outil (tirs dérogatoires) pour atteindre l'objectif (limiter les dommages) sous-entendrait qu'il existe une relation de cause à effet immédiate entre le nombre de tirs et le volume des dégâts. Cette hypothèse est infirmée par les données qui montrent que le volume national des dommages n'est pas proportionnel au nombre de tirs...De même, les données nationales ne montrent pas de lien entre le volume d'attaques et le taux de croissance annuel de la population de loup".

Ainsi donc, agir sur la croissance globale de la population ne constitue pas la solution pour contenir, voire réduire le volume des dommages.

Une étude préalable à la généralisation des tirs et visant à évaluer leur réelle efficacité par rapport à la limitation des dommages avait déjà été demandée par le CNPN en 2018, celle-ci semble se mettre en place au moyen de la réalisation d'une thèse sur 3 ans. Il s'agit là d'un choix incompatible dans ses délais de réalisation avec la possibilité de réviser rapidement la politique de régulation actuellement poursuivie.

S'agissant des mesures de protection des troupeaux qui est un préalable à toute destruction d'une espèce protégée comme le loup, notamment sur le plan juridique (pas d'autre solution satisfaisante), le CNPN rappelle son inquiétude sur la capacité de l'Administration à vérifier sur le terrain la mise en place effective des dispositifs de protection : gardiennage, chiens de protection et regroupement nocturne. Le constat sur place de leur efficacité devrait conditionner le déclenchement d'opérations d'effarouchement, puis éventuellement de tir. Le nombre d'autorisations de tir mises en œuvre l'an dernier, près de 1500, nous laisse supposer une certaine difficulté pratique, confirmée oralement par l'administration.

Indépendamment de la contrainte juridique liée à la procédure de dérogation évoquée plus haut, ces données sont indispensables à la réalisation du bilan de l'efficacité des tirs. La perspective, évoquée dans la poursuite du plan loup de mettre en place un dossier unique pour une demande d'aide pour les mesures de protection et de tir de défense, facilite l'accès à ceux-ci au détriment de la protection préalable des troupeaux.

La conditionnalité de l'indemnisation à la mise en place des moyens de protection à venir est certainement une action importante et positive, mais là encore le contrôle sur le terrain devient un enjeu crucial. Sur un plan strictement comptable, au vu des sommes consacrées à la protection des troupeaux, 25 millions d'euros par an et 2600 dossiers de demandes de financement, nous pourrions nous attendre à une vérification sinon exhaustive, du moins plus généralisée de sa bonne mise en œuvre sur le terrain. Comment expliquer notamment que c'est dans les départements les plus anciennement colonisés par le loup et où les mesures de protection devraient être maintenant mises en œuvre efficacement, à quelques rares exceptions près, que les autorisations de tirs et le nombre de loups abattus sont les plus importants?

L'accompagnement des éleveurs dans la mise en place des moyens de protection est indispensable, de même que la réalisation de diagnostics pastoraux de vulnérabilité, dans

les foyers d'attaque tout particulièrement. Ils devraient d'ailleurs y être obligatoires pour qualifier et quantifier les dispositifs de protection des troupeaux. Le CNPN réaffirme que pour sortir de la seule logique restrictive du tir, tout tir devrait être notamment conditionné à une analyse qualitative et quantitative du type d'élevage et de la protection mise en place.

Commentaires spécifiques à l'arrêté:

L'arrêté indique le caractère expérimental de la démarche. Mais il ne précise pas l'objet de l'expérimentation, ni les indicateurs quantitatifs de suivi et d'évaluation par le Préfet. Quelles seront les instances qui évalueront l'expérimentation, évaluation à laquelle le CNPN devrait être associé?

Il convient de noter que l'effarouchement des loups, qui figure dans les moyens préalables avant déclenchement des tirs, n'est plus une condition depuis l'an dernier, alors qu'il s'agit d'une des actions du plan loup (action 1-7) et que certaines pratiques expérimentales font leur preuve: foxlight par exemple, etc.

Article 2 : la suspension proposée des tirs risque d'entraîner un dépassement du plafond pour les tirs de défense.

Article 3 II : L'utilisation de dispositifs de repérage : amplificateur de brillance et détection thermique dans le cercle 0 et front de colonisation, une fois le plafond de tir atteint, va également favoriser le dépassement du plafond de 2% supplémentaire.

Article 4 : Cette disposition permet le recours plus tôt dans la saison aux opérations de prélèvements simples et facilite l'utilisation par les chasseurs des moyens de détection. Ce retour aux dispositions antérieures à celles prises en 2018 et qui semble avoir pour but d'améliorer les performances du dispositif, est incompréhensible puisque le bilan des tirs en 2018 fait apparaître que sur 47 loups tués, 19 l'ont été par tir de défense simple et 20 par tirs de défense renforcé.

Le CNPN réitère son opposition aux prélèvements simples ou renforcés, déconnectés dans le temps et l'espace des dommages et particulièrement dans le cas des prélèvements renforcés réalisés à l'occasion de battues de chasse ou administratives. Ces dispositions semblent aller bien au-delà des mécanismes dérogatoires permis par le code de l'environnement.

Comme l'an dernier, le CNPN réitère son souhait que l'interdiction des tirs de défense et de prélèvements concerne toutes les réserves naturelles, nationales et régionales et non pas uniquement les seules réserves naturelles nationales créés pour la conservation de la faune sauvage et les cœurs de tous les Parcs Nationaux, y compris ceux où la chasse est ou serait autorisée, la destruction des loups relevant d'un régime dérogatoire à la protection et non pas de la chasse, ces espaces devant demeurer par ailleurs des sanctuaires notamment pour la faune sauvage.

Le CNPN s'interroge sur la pertinence du PNA 2018/2023 pour le loup et le pastoralisme, notamment par rapport à l'acceptabilité sociétale d'un prélèvement annuel élevé (une centaine) de loups en France, qui pourrait potentiellement encore évoluer à la hausse, et sur la question des limites de la colonisation géographique naturelle du loup. Il se demande si un avenant ne devrait pas lui être apporté, véritablement axé sur la stratégie de conservation de l'espèce.

Le CNPN considère que l'augmentation des tirs de loups telle qu'elle est proposée depuis plusieurs années, fondée sur la croissance de la population, n'est pas une réponse appropriée pour contenir les dommages aux troupeaux. Ses dispositions vont par ailleurs

bien au-delà du mécanisme dérogatoire prévu par les textes de protection et se rapprochent d'une régulation de l'espèce. Il demande que les recommandations précédentes soient prises en compte, afin de construire une véritable cohabitation entre le loup et les activités humaines.

Le CNPN émet de ce fait un avis défavorable au projet d'arrêté par 14 voix contre, 2 voix pour et 1 abstention.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature,



Serge MULLER