

SENAT

Séance du mercredi 30 janvier 2013

PROPOSITION DE LOI VISANT À CRÉER DES ZONES DE PROTECTION RENFORCÉE CONTRE LE LOUP

**Intervention de Mme Delphine BATHO, ministre de
l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

Madame la Présidente,

Monsieur le président de la commission Raymond Vall,

Monsieur le rapporteur Stéphane Mazars,

Monsieur le Sénateur Alain Bertrand

Mesdames, Messieurs les Sénateurs,

Le loup, grand prédateur sauvage, fait partie de notre patrimoine naturel. Sa cohabitation avec l'homme est un défi qu'il nous faut relever.

Dès ma prise de fonction, j'ai souhaité que ce sujet difficile soit traité avec méthode, avec constance, avec pragmatisme, en évitant les postures et les caricatures.

Dès le 22 juillet, à Caille dans les Alpes Maritimes à l'occasion de l'inauguration du Parc régional des Préalpes d'Azur présidé par le sénateur marc Daunis, j'ai rencontré une délégation d'éleveurs confrontés à la récurrence des prédatons et j'ai bien mesuré leur détresse, leur exaspération.

Dans ce département où les attaques se concentrent, 2302 victimes ont été recensées en 2012, soit près de 40% du nombre total de victimes en France. Ces chiffres sont en hausse de 65% par rapport à 2011 !

J'ai dit à ces éleveurs, sans me dérober, que mon devoir de ministre de l'écologie est d'assurer la protection de la biodiversité, dans une situation mondiale qui est celle d'une extinction rapide et massive des espèces du fait du développement humain, et que mon devoir est aussi de veiller au respect par la France de ses engagements internationaux alors que le loup est une espèce protégée.

Le loup est en effet une espèce « strictement protégée » par la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ainsi que par la directive européenne du 21 mai 1992 dite « Habitat Faune Flore ».

Mais je leur ai dit aussi que face à l'augmentation indiscutable des prédateurs, l'Etat ne les abandonnerait pas, que je me refusais à opposer l'élevage et l'écologie, et que leur interpellation à l'égard des pouvoirs publics appelait des réponses et des solutions. Nous voulons garder une montagne vivante et donc, personne ne peut être indifférent aux difficultés de l'agro pastoralisme. Et nous savons tous que les indemnités ne compensent pas les dégâts et l'investissement dans la conduite d'un troupeau, ni l'amour d'un métier.

Eux même m'ont dit, et c'est un point important, qu'ils savaient très bien qu'il ne pouvait être question d'éradiquer le loup et que toute la question est l'organisation de la coexistence.

A la Suite de cette rencontre j'ai annoncé l'élaboration d'un nouveau plan loup pour la période 2013-2017.

J'ai d'abord souhaité disposer d'un état des lieux aussi exhaustif que possible de l'application du précédent plan et des résultats obtenus.

Le plan d'action couvrant la période 2008-2012 a fait l'objet d'une importante phase d'évaluation que j'ai tenu à renforcer afin de disposer d'un examen approfondi de la situation.

Suite à cette évaluation, j'ai relancé le Groupe national loup lors d'une réunion, le 16 octobre dernier.

Trois réunions nationales thématiques du groupe loup portant respectivement sur le suivi biologique, sur la gestion de l'espèce et sur la protection des troupeaux ont eu lieu.

Nous avons commandé avec le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, M. Stéphane LEFOLL, plusieurs rapports d'évaluation portant respectivement sur :

- l'accompagnement des filières d'élevage, et les mesures de protection, rendu par Jean-Louis Joseph, Président de la fédération des parcs naturels régionaux,
- le suivi biologique de la population des loups, réalisé par un scientifique suédois, M Lieberg.
- la politique d'intervention sur les loups, rapport du Conseil Général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER),
- les perspectives d'extension de la présence du loup, à l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) et au Muséum d'Histoire Naturelle.

L'évaluation du plan loup s'est aussi fondée sur des rapports d'évaluation interne, portant respectivement sur :

- l'efficacité des mesures de protection, l'étude a été pilotée par le ministère de l'Agriculture,
- les mesures d'indemnisation, rapport élaboré par la Direction de l'eau et de la biodiversité de mon ministère,

- les effets des prélèvements sur les attaques, étude menée par la DREAL Rhône-Alpes.

Comme vous le savez, le loup est réapparu sur notre territoire il y a maintenant 20 ans.

L'Etat s'est progressivement doté d'outils destinés à concilier la présence et la protection de cette espèce avec le maintien d'activités humaines essentielles à la vitalité de nos territoires, et bien sûr aux « activités pastorales ».

Ces outils se sont déployés, adaptés en fonction de l'évolution des connaissances et des situations constatées.

Dès 1993 et pour une période de 3 ans, un « plan d'action » propre au Parc National du Mercantour, où le loup est réapparu naturellement en 1992, depuis l'Italie voisine, avait été mis en place.

En application du droit communautaire, les plans d'action se sont développés au travers de deux programmes « LIFE », financés par l'Union européenne entre 1997 et 2003, et

étendus à l'ensemble des départements alpins. C'est en définitive au sein de plans d'action nationaux quadriennaux qu'ils sont consignés et régulièrement révisés depuis 2004.

Ces mesures reposent sur deux grands principes :

- Le premier est l'organisation de la concertation. Elle rassemble toutes les parties concernées tant au niveau national qu'au niveau local.

- Le second prévoit un suivi rigoureux de l'évolution de l'espèce.

Est ainsi évalué annuellement son état de conservation afin de garantir le respect des critères définis dans l'article 1 de la directive Habitats, à savoir la viabilité à long terme de la population ainsi que le maintien ou l'accroissement de son aire de répartition naturelle.

On voit les limites de ce dispositif : 5848 victimes indemnisées en 2012, pour un coût total de l'ordre de 2 millions d'euros.

L'aire de répartition du loup augmente de 25% par an et la population croît de façon régulière. Elle compte environ 250 spécimens sur notre territoire. Cette expansion concerne tous les pays européens où les loups se sont historiquement maintenus.

Les attaques des loups sont en constante augmentation, malgré les efforts de protection des troupeaux.

En 2011, 4913 victimes de prédation du loup ont été recensées contre 2680 en 2008. Elles ont encore augmenté cette année. On observe donc près d'un doublement des dégâts causés par le loup en 4 ans.

Dans certains territoires, ces attaques s'étalent quasiment toute l'année et posent la question des mesures de protection.

Les pouvoirs publics consacrent des moyens importants en termes d'indemnisation (2 millions d'euros), qui relèvent du ministère de l'écologie, et en termes de protection (7,5

millions d'euros), qui relèvent des attributions du ministère de l'agriculture.

Aussi, afin de protéger les troupeaux subissant ou étant susceptibles de subir des dommages, des mesures dérogatoires au statut de protection ont été instaurées.

Leur mise en œuvre a un caractère progressif : tout d'abord, l'effarouchement, puis le tir de défense à proximité immédiate du troupeau et, enfin, le tir de prélèvement en cas de « dommages exceptionnels » ou en cas de « persistance de dommages importants », malgré la mise en œuvre de tirs de défense.

L'ensemble de ces opérations de défense et de prélèvement s'effectue dans la limite d'un plafond annuel, fixé à 11 loups pour la période 2012-2013, dont 3 ont été fructueux.

Concernant la pression de prédation, il faut également tenir compte des différences entre territoires.

Les caractéristiques du pastoralisme sont très différentes selon les massifs : les durées au pâturage, la nature des milieux, les conduites de troupeaux varient selon les territoires.

Les modes de protection des troupeaux face à la prédation du loup doivent donc tenir compte précisément de ces éléments.

Par exemple, les élevages transhumant l'été dans les Alpes sont regroupés et se prêtent à un gardiennage efficace, soutenu par la présence de chiens de protection et permettant la mise en place de parcs de regroupement du troupeau durant la nuit.

Les troupeaux résidant une bonne partie de l'année dans des milieux naturels faiblement exploités, sur de longs parcours, avec un couvert forestier et arbustif morcelé sont plus exposés à la prédation du loup.

Il en est de même des exploitations conduisant les animaux en lots de taille moyenne, dispersés sur le territoire, rendant difficile la présence permanente de gardiens.

De ce fait, la prédation du loup s'exerce de manière différente en fonction de ces typologies d'élevage, même si dans chaque

cas, des moyens de protection doivent être déployés dans l'intérêt des élevages.

Cette situation explique par exemple que certains massifs dans le Sud des Alpes fassent l'objet de prédatons plus importantes que dans les zones où les troupeaux sont transhumants l'été et le reste de l'année, sont gardés en bergerie.

Le sujet est donc vaste et complexe. Le travail accompli ces derniers mois par les membres du Groupe national loup montre l'ampleur de la tâche.

Face à cette situation, j'ai particulièrement insisté lors de mon intervention lors de la relance du Groupe national loup le 16 octobre dernier sur la nécessité d'une gestion différenciée pour prévenir et limiter les prédatons.

Les modalités d'intervention sur la population de loups doivent ainsi être adaptées au niveau d'attaques et à la sensibilité particulière des systèmes d'élevages.

Des réponses adaptées à chaque type de situation, parallèlement à la protection physique des élevages, doivent être apportées afin, dans chaque cas, de réduire la prédation.

La réduction de la prédation relève dès lors nécessairement d'une gestion différenciée de la population de loup, alliée à l'impératif d'une protection physique effective et efficace autant qu'il est possible ; sur la base de ces constats, le principe de gestion différenciée doit être réellement et concrètement mis en œuvre.

Le processus du nouveau plan loup 2013-2017 est en passe d'aboutir : les conclusions du Groupe national loup vont être rendues dans moins d'une semaine, après plusieurs mois de concertation.

Les conclusions du Groupe national loup vont être finalisées le 5 février prochain. Il fera l'objet d'une consultation du public pour une durée d'un mois et d'une consultation de la commission faune du comité national de protection de la nature début avril. Le nouveau plan loup entrera en vigueur peu après, avant l'estive.

Mon objectif est que ce nouveau plan Loup permette d'apporter une réponse qui soit comprise sur le terrain et de remédier aux situations les plus critiques.

Le groupe de travail construit des solutions nouvelles avec tous les acteurs concernés. Deux parlementaires, Monsieur le député Christophe CASTANER et M. DAUNIS, y participent.

Il est composé de représentants de la profession agricole, de la chasse, d'associations de protection de la nature, d'élus, de représentants de services de l'Etat et d'experts.

C'est l'orientation principale sur laquelle travaille le Groupe national loup.

En effet, la prédation du loup s'exerce de manière différente en fonction des typologies d'élevage et son intensité varie en fonction des massifs, en fonction des périodes de l'année et entre années.

Exemples : ainsi, dans les Alpes de Haute-Provence, en Ubaye, entre 2011 et 2012, la prédation diminue de plus de 70%, alors que dans le Haut Verdon, elle augmente de 40 %, et sur le massif de Asse, elle croît de 400 %.

Ne pas tenir compte de ces différences est une erreur. Ce serait inefficace.

Face à un problème complexe, nous devons faire preuve d'intelligence collective, afin de préserver une ruralité et une montagne vivante.

Je demande que l'on donne sa chance à cette méthode, à ce travail, sérieux qui mise sur le dialogue social environnemental, qui mise sur la confiance de tous les partenaires en ce processus.

Ce plan s'élabore dans le dialogue et la concertation, sur la base d'échanges techniques approfondis. Il tient compte des expertises et des expériences de chacun des acteurs.

J'entends l'interpellation qu'exprime cette proposition de loi, ce qu'elle traduit.

Mais le gouvernement ne peut que s'opposer et être défavorable à ce texte

Sur la forme, il n'est pas respectueux du dialogue en cours, je l'ai dit, entre les parties prenantes au Groupe National loup. Or, ce dialogue garantit la coexistence de l'espèce et le maintien de l'activité pastorale dans la durée.

Sur le fond, son article unique contrevient à nos engagements européens et internationaux transposés en droit français aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement.

Le principe en droit français, comme en droit international, est la protection de l'espèce protégée que constitue le loup.

La destruction du loup est interdite, mais certaines dérogations existent, comme je l'ai déjà souligné.

Les conditions de mise en œuvre de ces dérogations sont strictes. L'une d'entre elles exige que la destruction envisagée ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces protégées.

Cette formulation a habilement été reprise par le rapporteur dans ces amendements en commission, mais cet ajout ne suffit

pas à rendre compatible le texte avec le principe d'interdiction de destruction du loup.

La préservation du loup sur le territoire national n'est rendue possible qu'en fixant un plafond global, et non par zone, de prélèvement annuel.

Or, la proposition de loi prévoit, je cite, que « l'abattage de loups est autorisé dans des zones de protection renforcée délimitées... **indépendamment du prélèvement défini au niveau national** ».

De plus, la disposition créerait de fait des distorsions de concurrence entre éleveurs de zones de protection renforcée et éleveurs des autres parties du territoire national, concernées par la présence du loup.

En pratique, le dispositif serait contre-productif pour une partie des éleveurs, créerait des zones de tension insupportables.

C'est pourquoi la profession agricole, ainsi d'ailleurs que les associations de protection de la nature, sont opposées à ce type de zonage.

Cette proposition de loi affirme donc une volonté, une intention, mais dans ces dispositions elle ne résout rien et n'apporte pas d'efficacité supplémentaire.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je tenais aujourd'hui à bien vous expliquer la démarche du gouvernement. Nous avons travaillé main dans la main avec Stéphane le Foll. Et refusons d'opposer les uns aux autres.

Le soutien à cette méthode est une condition de réussite du prochain plan loup et de la force et la légitimité qui sera donnée à son application dans les territoires.

J'espère que cette approche, pragmatique, sérieuse, pourra nous rassembler.