

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SEANCE du 12 janvier 2018

DELIBERATION N° 2018-3

Avis sur le plan national d'action 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage

Les représentants des ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture ont présenté les actions du projet de nouveau plan en indiquant que celui-ci était fondé sur un diagnostic du précédent plan (qui a fait l'objet d'une précédente discussion au sein du CNPN), d'une large concertation sur sa rédaction avec tous les acteurs au travers des réunions du groupe national loup. Les différents axes du plan ont été décrits en insistant sur les éléments nouveaux.

La discussion a permis de reconnaître le travail de concertation conduit depuis des mois par l'administration et la difficulté de l'exercice consistant à satisfaire des revendications parfois diamétralement opposées. **Il a été noté un certain nombre d'avancées concernant les actions relatives à la protection des troupeaux, l'indemnisation des dégâts, les études sur le suivi biologique du loup, les études prospectives notamment sur la vulnérabilité des territoires, le pastoralisme en présence du loup, ainsi que l'impact global du loup sur les écosystèmes.**

Néanmoins, de nombreuses réserves, certaines de fond ont été exprimées. La procédure selon laquelle le PNA a été élaboré, sa structure et son contenu s'éloignent notablement des PNA habituels (rédacteur autre que l'administration, comité de rédaction, inventaire des moyens nécessaires, etc). Malgré l'existence d'un calendrier des actions, les moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre et prévus restent souvent imprécis, notamment pour les actions indispensables à la conservation du loup. **Le document est par ailleurs particulièrement orienté sur les activités d'élevage alors que la conservation du loup sous forme d'un PNA mériterait une approche plus globale** (avec un état des connaissances, les enjeux de conservation, etc).

Le CNPN formule les réserves et les recommandations suivantes dans le cadre de son avis dans la finalité qu'elles puissent enrichir le projet de nouveau PNA et le faire évoluer, avant son officialisation par les ministres.

S'agissant des objectifs généraux du plan national d'actions :

D'une part, l'objectif de prendre en compte un seuil de 500 loups, selon les préconisations

de l'expertise scientifique collective (ESCO) menée par le MNHN et l'ONCFS sur le devenir de la population de loups en France (mars 2017), pour atteindre une population viable de loups est **un objectif sous-entendant une action de régulation du loup**, notamment si on se place dans la perspective d'un plan à 6 ans puisque selon l'ESCO, le taux de croissance jusqu'en 2013 était de 12% par an.

Rappelons que selon cette ESCO, 500 loups constituent un MINIMUM ABSOLU. Il s'agit d'un nombre minimum pour assurer la viabilité démographique, mais insuffisant à terme pour garantir la viabilité génétique. Il semble donc bien que ce plan s'inscrive dans un freinage, par régulation, de la croissance des populations de loups, allant bien au-delà des possibilités réglementaires de déroger à la protection de l'espèce. De plus, avoir dans un PNA pour seul objectif d'atteindre une population minimale viable marque pour le moins un **manque d'ambition**. **Cet objectif de freinage ne se justifie que par rapport à la volonté d'apaiser les conflits avec le pastoralisme en occultant, comme d'ailleurs dans tout le reste du plan, la possibilité de voir le loup s'installer dans les grands massifs forestiers où sa présence ne poserait pas de problème.**

Fondamentalement, déterminer un effectif de «seuil» 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.

D'autre part, si certaines pratiques d'élevage sont mentionnées comme incompatibles avec la protection, eu égard par exemple à la taille des troupeaux et à la configuration d'alpages, jamais dans ce document il n'est envisagé d'aller vers une modification de ces pratiques, sachant qu'elles sont également néfastes, par exemple par le surpâturage, au maintien de la biodiversité. Aucune action ou même référence à de meilleures pratiques n'est prévue.

Enfin, **le projet de nouveau PNA Loup aurait dû innover**, notamment en s'emparant des recommandations de l'avis du CNPN du 31 mai 2017. **Il aurait gagné à se situer dans une approche écosystémique, intégrant davantage les habitats, les herbivores sauvages et domestiques avec le loup.** Dans cette approche, la prise en considération des potentialités alimentaires, et de là, de la charge de pâturage, resituait la valorisation de la biodiversité et les modalités de protection des troupeaux, aboutissant à replacer la présence du loup dans ce contexte. Les difficultés de l'élevage ovin y auraient eu toute leur place, dans le cadre d'une approche globale et sociétale.

S'agissant des actions proposées :

Axe 1: Mesures de protection des troupeaux

On note des avancées significatives quant aux mesures de protection des troupeaux, d'ailleurs recommandées par le CNPN dans son avis du 31 mai 2017. Soulignons notamment la conditionnalité de l'indemnisation des pertes à la mise en place des moyens de protection, les mesures de protection obligatoires dans les foyers d'attaque, le soutien technique aux éleveurs, l'expérimentation, le réseau technique et les chiens de protection.

La conditionnalité des aides reste cependant pour le moment limitée à certains territoires et il n'est pas prévu de contrôle **systématique** sur le terrain de la mise en place des mesures de protection. De plus, cette avancée est compensée par la mise en place plus large d'une procédure **déclarative** des dégâts, sans constat. A la lecture du document, ce point du contrôle sur le terrain, cependant fondamental, ne semble pas acquis et prévu.

Le CNPN recommande que les moyens humains et financiers soient effectivement mis en place pour assurer un soutien technique aux éleveurs confrontés à la présence du loup et que les moyens de contrôle soient mis en œuvre sur le terrain systématiquement, afin de s'assurer de la bonne mise en place des mesures de protection. Il recommande en outre une généralisation rapide de la conditionnalité de l'indemnisation des pertes à la mise en place effective des moyens de protection.

Dans les zones de colonisation en présence d'élevage, il conviendra également de veiller à optimiser les mesures de protection en amont et d'aider à l'acceptation sociale et psychologique du prédateur par l'éleveur.

Axe 1 bis: Soutien au pastoralisme, aide aux équipements pastoraux:

Si des mesures sont naturellement souhaitables pour améliorer les conditions de vie des éleveurs et des bergers, elles ne doivent pas permettre une intensification de l'élevage, ni d'«équiper» la montagne. La formulation «favoriser l'emploi agricole et l'installation» est ambiguë. S'agit-il d'inciter davantage d'éleveurs à s'installer en zone de présence du loup en instaurant un «effet d'aubaine», ou de développer et valoriser des activités alternatives compatibles avec la conservation du loup (élevages de petite taille, transformation sur place, etc.) ?

On attendrait dans cette partie une analyse plus critique, alors que le document part du principe que le pastoralisme en montagne est systématiquement bon pour la biodiversité. L'idée consisterait à prendre toutes les mesures appropriées pour réorienter certaines activités agro-pastorales et adapter la conduite des troupeaux (réduction de la charge et de la taille des troupeaux) ; leur protection en serait ainsi facilitée, les potentialités de conflits avec le loup plus restreintes et les effets sur la flore, la faune et les habitats redeviendraient favorables.

Le CNPN recommande, comme lors de son précédent avis, que le PNA puisse être complété par une analyse, voire des mesures en faveur de meilleures pratiques, compatibles avec la conservation du loup, mais aussi plus généralement de la biodiversité.

Axe 2, action 2.4 : Développer l'accompagnement technique dans les espaces protégés

En la matière, **le CNPN considère que ces espaces doivent conserver leur caractère de sanctuaire pour la faune sauvage.** Il note avec satisfaction que les tirs de défense et de prélèvements y seront strictement interdits et que des mesures spécifiques et des expérimentations y seront développées. Toutefois, **cette interdiction doit concerner TOUTES les réserves naturelles, nationales et régionales,** et non pas uniquement les

seules réserves naturelles nationales concernées par la conservation de la faune sauvage, ainsi que les zones cœurs de TOUS les parcs nationaux, y compris ceux où la chasse est ou serait autorisée. Le loup est une espèce protégée, les aires protégées doivent fondamentalement jouer leur rôle et les parcs nationaux et réserves naturelles justifier leur statut dit de "protection forte".

Axe 4: Suivi biologique de l'espèce

En l'absence de précisions sur les moyens financiers prévus, l'exposé des mesures de suivi biologique relève de bonnes intentions, **il convient donc de rappeler qu'elles sont prioritaires et une des conditions à la «gestion adaptative» prônée par les ministères.**

Il est étonnant de constater que l'hybridation avec le chien, qui n'est pourtant pas un problème en Europe, fera l'objet d'un suivi spécifique. Il est utile que ce suivi soit assuré via les études déjà conduites par l'ONCFS, mais il n'est cependant pas prioritaire. Il n'est pas moins étonnant de constater que ce suivi donnera lieu à une mission d'inspection générale des deux ministères. Rappelons qu'un tel suivi ne relève pas de ces structures, mais des structures scientifiques.

Axe 7: Etudes et prospectives

Le CNPN recommande la mise en place effective des études envisagées : en particulier et de manière urgente, l'évaluation des effets des tirs sur la prédation par le loup, qui aurait dû constituer un préalable à l'intensification des tirs de prélèvements.

De même, l'étude relative à l'incidence globale du loup sur les écosystèmes doit être engagée rapidement. La mise en œuvre d'une gestion adaptative nécessite la définition préalable d'un certain nombre d'indicateurs qui ne sont pas mentionnés dans le plan.

Les principales réserves émises par le CNPN, sont toutefois relatives aux actions déclinant l'objectif de régulation du loup et concernent :

- L'axe 2: Renforcer le pilotage départemental du plan

L'action 2-1 affiche clairement l'objectif de **freiner l'expansion du loup** dans les zones de colonisation où la protection des troupeaux présenterait des difficultés. Des tirs de défense et de prélèvement pourront être autorisés sans la mise en place de moyens de protection. Ces mesures, décidées au cas par cas, reprises dans l'arrêté encadrant la destruction du loup relèvent là encore **d'une politique de régulation et de limitation à la libre circulation de l'espèce et non d'un dispositif dérogatoire à la protection.**

- L'axe 5: Interventions sur la population de loups

Action 5-1

Le calage de la campagne de tir sur l'année civile à partir de 2018, fait de 2017 une période charnière. Or le nombre de loups tués a été de 43 pendant l'année 2017, soit environ 12 %, supérieur aux recommandations du MNHN (10 %), Le CNPN estime que ce dépassement aurait dû être compensé en 2018.

Alors même que ce dépassement n'est pas pris en compte, l'objectif est d'accorder pour l'année 2018 un ratio de tir de 10% du nombre de loups dénombrés au printemps. Or il est prévu une autorisation de tirs de 40 loups pour l'année alors que l'effectif dénombré de la population en 2017 était de 360 loups.

Alors que l'objectif annoncé est d'éviter d'atteindre le plafond avant la fin de l'année, il est par ailleurs prévu que dans des situations exceptionnelles, des tirs de défense simple pourront être autorisés et que le préfet coordonnateur pourra autoriser un prélèvement supplémentaire de 2% lorsque le plafond sera atteint. Il n'est pas précisé quelles sont ces situations exceptionnelles, qui semblent relever de l'appréciation des préfets.

Au final, le nombre d'individus qui pourront être tirés est trop élevé par rapport aux possibilités d'amortissement d'un accident démographique et susceptible de générer un risque d'impact négatif sur l'état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Comme précédemment évoqué, l'objectif de freiner l'expansion du loup et ses modalités d'application relève d'une politique de régulation qui va bien au-delà des possibilités de déroger à la protection. Les deux arrêtés qui traduisent cette action constituent de plus une régression par rapport aux arrêtés antérieurs.

Action 5-2

Alors qu'en préambule, l'objectif est de privilégier les tirs d'effarouchement et de défense simple, les premiers disparaissent dans la déclinaison de l'action et ne constituent pas un préalable à la mise en œuvre des tirs de défense.

L'accès aux tirs de défense renforcée est facilité, les tirs de prélèvements (en dehors de la présence des troupeaux et lors d'actes de chasse) sont maintenus, même si limités dans le temps. Ils peuvent être même privilégiés sur certains fronts de colonisation.

L'objectif du plan à 6 ans d'atteindre un nombre de loups constituant un minimum absolu conjugué à celui de freiner l'expansion de l'espèce par des tirs de régulation ne paraît pas de nature à permettre à l'espèce d'atteindre, puis de maintenir un niveau de conservation favorable.

Compte-tenu de la volonté affichée du PNA de renforcer la mise en œuvre des moyens de prévention et d'effarouchement, avec un soutien technique aux éleveurs, on aurait pu s'attendre à une réduction de l'effort de tirs de loups, ceux-ci devenant moins nécessaires.

La prévention de dégâts importants se traduit par le déclenchement possible, dans toute la

zone de présence du loup et toute l'année, de tirs de défense dès lors que les mesures de protection ont été mises en place (l'effectivité n'y est même pas requise) ou que le troupeau est reconnu comme ne pouvant pas être protégé. **Il n'est plus fait mention d'effarouchement préalable y compris à l'aide de tirs non létaux qui montrent cependant leur efficacité.**

Cette banalisation des tirs de défense, déconnectée de l'existence de dégâts pour les tirs de défense simple, est très inquiétante pour la conservation de la population de loups. Le CNPN ne peut donc y adhérer.

Le CNPN n'adhère pas non plus, en continuité de son avis du 31 mai 2017, à la réalisation de prélèvements lors de chasse au grand gibier, synonyme de régulation de l'espèce eu égard à la période concernée, l'absence des troupeaux et les modes de chasse.

Enfin, les mesures particulières de freinage de la population dans certaines zones de colonisation par le renforcement des tirs ne recueillent pas non plus l'adhésion du CNPN.

A l'issue de la discussion, il est procédé au vote qui, à la demande de membres du Conseil, a lieu à bulletin secret. **Le CNPN émet, avec les réserves et recommandations ci-dessus, un avis favorable à ce PNA par 13 voix pour et 9 voix contre.**

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



Serge MULLER