

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 19 OCTOBRE 2023

DÉLIBÉRATION N° 2023-25

AVIS DU CNPN RELATIF AU PROJET DE
PLAN NATIONAL D'ACTIONS LOUP ET ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

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

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

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 le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

L'avis du CNPN est sollicité sur le projet de PNA Loup et activités d'élevage 2024-2029

Il convient de rappeler que notre instance avait en 2018 émis un avis favorable sur le précédent plan avec, cependant, de nombreuses réserves à la fois sur le fond et la forme, notamment parce qu'il était majoritairement dédié à la protection de l'élevage contre le Loup et ne laissait que la portion congrue à la conservation de l'espèce et à son rôle dans les écosystèmes.

Faute d'avoir été réellement entendu au fil des nombreuses consultations du CNPN, notamment sur les arrêtés organisant la destruction de loups, il était cependant attendu au terme de ce plan, un

document rédigé faisant un bilan technique et financier détaillé de chaque action, mesurant leur réussite ou leur échec, leur pertinence et en analysant les raisons, et bien entendu, en tirant les conséquences pour l'élaboration d'un nouveau plan, comme le ministère de l'écologie le demande habituellement aux porteurs de PNA, dont la majorité ne bénéficie pourtant pas des moyens humains et financiers du PNA Loup. Il était aussi attendu et demandé, dans ce cas particulier et plus que pour tout autre, une évaluation externe.

Au lieu de cela, a été transmis pour avis au CNPN lors de sa séance du 5 juillet dernier, un tableau purement factuel de réalisation des actions et donc impossible à interpréter, sans aucune analyse détaillée et comportant des perspectives à peine esquissées ou sans remise en cause. Le CNPN a conclu que ce document ne pouvait donc être considéré comme un bilan/évaluation du PNA et a donc reporté son avis à la fourniture d'un document remanié correspondant au cadre fixé par l'administration.

Le CNPN prend note avec regret qu'aucun autre document ne lui sera transmis. Il s'agit là d'un précédent dans la politique des PNA, qui conduit à ce que l'administration s'affranchisse des règles imposées aux autres porteurs de PNA.

Parmi les actions qui étaient prévues dans le PNA 2018-2023, le CNPN aurait souhaité des éléments de bilan/évaluation suivants :

Mesures de protection des troupeaux : le bilan factuel, important sur le plan financier (32,7 millions en 2022) ne fait pas l'objet d'une synthèse des résultats des analyses sur l'efficacité des mesures en termes de réduction des dommages à partir des élevages les plus prédatés, ni n'évoque de réelle perspective d'évolution : une analyse plus fine rendue possible par la mise en place de l'observatoire des moyens de protection et du suivi des élevages les plus prédatés, devrait permettre de dégager des pistes de progrès, parmi lesquelles, la mise en place obligatoire de 3 mesures (gardiennage, chien de protection, rassemblement nocturne dans un parc électrifié la nuit) dont il est reconnu qu'elles sont nécessaires pour réduire les attaques par exemple. Les options relatives aux analyses de vulnérabilité et d'accompagnement technique mises en place restent minoritaires, alors qu'elles sont le plus souvent indispensables, pour quelles raisons ?

La question de la non-protégeabilité des troupeaux ou de certaines zones, notamment pour les bovins et les caprins, semble avoir fait l'objet d'expérimentations sur l'adaptation des moyens de protection, quels en sont les résultats et les perspectives, notamment en termes de financement ?

Beaucoup d'actions semblent s'orienter sur *cette notion de non-protégeabilité* : elle est cependant dangereuse pour la conservation du Loup car elle induit le recours à sa destruction dans ses secteurs de colonisation, notamment. Le rapport de mission CGAEER-IGEDD publié le 19 septembre 2023 sur le parangonage des politiques publiques sur le Loup en recommande l'abandon, au moins pour les bovins.

Mise en place de bergers mobiles dans les trois Parcs Nationaux des Alpes : cette action devrait être généralisable aux élevages les plus prédatés.

Expérimentation de dispositifs de protection innovants : effarouchement, colliers anti-loups : quels résultats et perspectives d'application alors que l'effarouchement n'est plus un préalable au déclenchement de tirs létaux ?

Acquérir de meilleures connaissances sur l'éthologie du Loup et suivi de l'hybridation :

Cette action est la seule qui est tournée vers la compréhension du comportement du Loup en présence de troupeaux : le résumé de l'analyse est intéressant en ce qu'il relativise la déprédation du Loup mais, là encore, les conséquences pratiques ne sont pas évoquées.

Un faible pourcentage de contrôle de la mise en place des moyens de protection est à signaler : 6,3 % des contractants aux mesures de protection sur la période 2015-2018 (dont 7,5 % non conformes), 4,2 % en 2021. Ce constat questionne sur la bonne mise en place de ces moyens en l'absence de diagnostic, voire leur réelle mise en place et, globalement, sur la réalité de terrain de l'observatoire des moyens de protection.

Renforcement du pilotage départemental du plan

Pilotage du plan sur les fronts de colonisation : Au-delà des cellules de veille indispensables, il convient de mieux anticiper les problèmes d'attaques sur des troupeaux non protégés par des crédits d'urgence, des opérations d'effarouchement plutôt que d'intervenir par tir légal. Quelles sont les perspectives ?

Accompagnement technique dans les espaces protégés : la mise en place de bergers mobiles et autres aides est tout à fait pertinente car le CNPN rappelle que ces espaces doivent rester des territoires où la préservation de la faune est la priorité (aucun effarouchement ou tir légal ne doivent y être autorisés).

Gérer les chiens errants : quelles sont les statistiques de dommages causés par ceux-ci depuis l'arrivée du Loup (rappel : 285 moutons tués par les chiens en alpage en 1998) ? Le Loup a-t-il eu un effet bénéfique en les régulant, ou les dommages dus aux chiens errants passent-ils dans les dommages imputés au Loup ?

Indemnisation des dommages et auto-déclaration

A plusieurs reprises, le CNPN a constaté que le régime d'indemnisation est devenu très généreux pour l'ensemble des grands prédateurs et a demandé de relativiser la prédation réelle par rapport à la prédation non exclue. Sans remettre en cause le bien-fondé d'une juste indemnisation, il serait intéressant d'examiner le bilan des conséquences de la mise en place de l'auto-déclaration sans vérification systématique sur le terrain. De même, il conviendrait de mesurer *le degré d'application de la conditionnalité de l'indemnisation à la mise en place des moyens de protection.*

Suivi biologique du Loup

On note, dans les perspectives en 2023, *la constitution d'une base de données sur les indices de présence du Loup*, consultables et renseignables en ligne et l'accroissement du réseau de collecte associant chasseurs et éleveurs. Un système de vérification renforcée des données sera-t-il mis en place ?

Intervention sur la population de loups

Le CNPN s'est, à plusieurs reprises, prononcé très défavorablement sur cette politique (voir le dernier avis du CNPN lors de sa séance du 24 mai 2023) conduite dans le cadre du PNA 2018-2023, *dont il n'est pas fait le bilan réel en termes d'efficacité*, ni sur son influence sur l'état de conservation du Loup au niveau biogéographique national et local, ni en termes financiers *et qui va bien au-delà de ce qui devrait être autorisé dans le cadre du mécanisme dérogatoire*.

Le projet d'arrêté organisant les conditions de destruction des loups (non paru à ce jour) soumis à l'avis du CNPN en sa séance du 24 mai 2023 avait recueilli un avis défavorable à la fois pour les raisons régulièrement rappelées et dont les principales figurent ci-dessus, mais également par rapport aux modifications proposées allant dans le sens d'une facilitation d'accès au tir de destruction, que l'on retrouve dans le Plan National d'Action sur le Loup et les activités d'élevage 2024-2029 :

- renforcement de la réalisation des tirs toute l'année, y compris pendant la période de reproduction, sans aucune obligation d'effarouchement préalable ;
- durée des tirs de défense beaucoup trop longue (5 ans pour les tirs de défense simple sans limitation du nombre de loups ? alors que l'autorisation devrait être suspendue dès qu'un loup est abattu) ;
- facilitation à l'accès au matériel de repérage aux personnes non-assermentées ;
- renforcement du personnel dédié au tir (brigades Loup et lieutenants de louveterie) ;
- délai de réponse à une demande de tir limité à 24h ne permettant pas la réalisation d'un constat préalable ;
- augmentation du nombre de tireurs pour un tir de défense simple, passant de 1 à 2, voire 3 ;
- possibilité éventuelle d'un rehaussement du plafond de loups à tirer.

Toutes ces « améliorations » allant dans le sens d'une régulation plus efficace de la population de loups sont non seulement contraires au droit européen et national, mais aussi paradoxales dans un contexte de poursuite des études relatives à l'efficacité des tirs. Elles semblent plus relever d'une fuite en avant sans aucun fondement autre que la régulation de l'espèce Loup.

Etudes et prospectives

Quelles conclusions de l'étude prospective du pastoralisme dans le cadre de la présence du Loup ? A-t-elle analysé les données de la Mutualité sociale agricole indiquant que si le nombre d'élevages ovins ou caprins a baissé en France sur la période 2009-2015 (-538 actifs) puis qu'il est stable entre 2016 et 2020, il est constaté dans le massif des Alpes (qui accueille 90 % de la population de loups) une progression quasi-continue de celui-ci entre 2012 et 2020 (+244 actifs) ?

Quels enseignements seront tirés de l'étude réalisée dans le cadre de la thèse sur l'efficacité des tirs, dont la seule conclusion certaine est qu'ils limitent la dynamique de croissance de la population lupine ?

L'étude des effets du Loup sur les écosystèmes n'a pas démarré pendant le précédent PNA et est renvoyée au prochain. Au vu des objectifs du prochain PNA, on peut émettre des doutes sur le fait qu'elle puisse orienter les actions du plan dans un sens plus positif vis à vis de l'espèce.

Quelles suites réservées aux recommandations de la mission conjointe CGAEER-IGEDD (citée plus haut) relative à la réalisation d'une étude prospective sur les territoires d'expansion du Loup, notamment en plaine, afin d'anticiper les mesures de protection à mettre en place ?

Telles sont quelques questions sur les actions du plan national 2018-2023 qui auraient pu trouver une réponse si celles-ci avaient fait l'objet d'un véritable bilan et d'une évaluation.

Malgré le fait que notre demande de disposer d'un véritable bilan du PNA sur le Loup et les activités d'élevage 2018-2023 et de son évaluation n'ait pas été satisfaite malgré l'engagement de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, **le CNPN est sollicité sur le projet de nouveau PNA Loup et activités d'élevage pour la période 2024-2029.**

Le CNPN s'étonne une fois de plus d'être consulté sur un document non finalisé, qui ne comporte aucun objectif général ni d'enjeux en termes de conservation du Loup, aucune analyse critique des activités d'élevage ni des raisons de leurs réelles difficultés autres que la présence du Loup, ne comporte pas de fiches actions avec indicateurs, évaluation financière, etc..., et, trop souvent, des descriptions très générales.

Au-delà de ces aspects, le CNPN constate *une évolution majeure du projet vers **des perspectives de déclassement de l'espèce** de la liste des espèces strictement protégées au niveau européen*, envisagé à la fois dans la convention de Berne relative à la vie sauvage et à la conservation des milieux naturels de l'Europe et dans la *directive Habitats Faune Flore*, **démarche sans précédent dans un PNA.**

On peut lire en effet dans le plan que « suite aux annonces le 4 septembre 2023 de la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, la France se mobilisera et sera force de proposition de manière à adapter le statut de l'espèce à son état de conservation sur la base des données scientifiques disponibles ». On pourra d'ailleurs s'étonner que la Présidente de la Commission européenne puisse tenir des propos subjectifs sur le loup et alarmistes sur sa dangerosité pour l'homme.

Dès lors, il est difficile de ne pas lire un certain nombre des actions prévues à l'axe « *renforcement des connaissances et statut juridique* » autrement qu'à l'aune d'une *démarche tendant à étayer ce déclassement auprès des instances européennes* : la France semble manifester une certaine initiative pour notamment développer la coopération transfrontalière et plus largement européenne sur l'évaluation de l'état de conservation, la connectivité entre les noyaux de populations, les méthodes d'évaluation des effectifs, actions et études qui dans un autre contexte seraient bien évidemment à préconiser.

Dans l'attente ainsi annoncée d'un éventuel déclassement de l'espèce, on notera que *le protocole actuel de tir légal sera simplifié* avec notamment absence d'agents assermentés, *sa mise en œuvre accélérée, et que les services de l'État continueront de conduire une politique de régulation de la population de loups* (voire d'extermination en zone de plaine sans mesures de protection des troupeaux) *selon un pourcentage des effectifs globaux*, pourcentage qui pourrait être augmenté durant le plan. **Le CNPN s'est régulièrement prononcé contre cette politique et encore récemment le 24 mai 2023** (voir plus haut).

CONCLUSION

La perspective d'un déclassement de l'espèce des textes européens et l'engagement affiché de l'État dans la démarche, créent un précédent inacceptable dans la politique des PNA, qui à lui seul **oculte toutes les autres actions du plan, pourtant déjà largement engagées dans le domaine de la cohabitation avec l'élevage et le pastoralisme, et que notre instance a toujours soutenues. Cela constituerait une brèche dans le domaine de la protection de la faune sauvage, avec le risque de l'effet boule de neige sur d'autres espèces de grands prédateurs tels que l'ours ou d'autres espèces sur le fondement d'une cohabitation déclarée impossible. **C'est, pour le cas présent, un signal négatif fort de la place que notre pays accorde aux grands prédateurs au moment de l'adoption de la nouvelle stratégie pour la biodiversité.****

Pour l'ensemble de ces raisons, le CNPN, sans autre examen détaillé, émet un avis défavorable à l'unanimité (23 votes exprimés) au projet de plan national d'actions Loup et activités d'élevage.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION