

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 5 JUILLET 2023

NOTE CONCERNANT LE BILAN DU PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LE LOUP ET LES ACTIVITES D'ELEVAGE

La rapporteure regrette une fois de plus la transmission hors délais d'un document attendu par le CNPN qui se voulait être le bilan et l'évaluation du PNA pour le loup et les activités d'élevage 2018-2023.

Il est encore plus regrettable de constater que le document transmis ne correspond en rien à un bilan de PNA tel que le ministère en charge de l'écologie l'impose à tous les opérateurs. Rappelons que selon la note de service du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre des PNA, « *le bilan technique et financier des actions du PNA est réalisé par l'opérateur, sous le contrôle de la structure coordinatrice. En complément, l'évaluation d'un PNA a pour objectif de mesurer, à terme, l'efficacité des actions, à l'aide notamment d'indicateurs fixés en conséquence pour chaque action. La nature des questions posées détermine le choix de l'évaluateur. L'évaluation aboutit à la rédaction d'un rapport final faisant état d'une analyse des résultats des actions. Elle doit permettre au maître d'ouvrage de statuer sur l'efficacité des actions entreprises, sur la nécessité ou non de les reconduire et de les ajuster* ».

Le CNPN avait en 2018 émis un avis favorable à ce 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 du plan, un document rédigé faisant un bilan technique et financier de chaque action du plan, 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 pour tous les autres bilans de PNA que nous avons examinés jusqu'à présent.

Au lieu de cela, il nous est transmis 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. Ce document ne saurait donc être considéré comme un bilan/évaluation du PNA. On notera par ailleurs le décalage entre l'ordre du jour de notre session qui mentionne l'examen du bilan du PNA et l'intitulé du tableau : bilan 2018-2022 et perspectives 2023 qui pourrait laisser supposer qu'un bilan du plan sur toute sa durée pourrait être produit à terme ? Si cela était le cas, il aurait fallu être plus clair et les critiques préalables faites par la rapporteure sur la non-conformité du bilan tel que proposé à titre intermédiaire, avec les pratiques habituelles de cet exercice, seraient alors sans objet.

Face à ce constat, la rapporteure se bornera à soulever quelques questions à la lecture du tableau présenté à l'avis du CNPN.

Commentaires/questions sur les axes et actions du tableau :

Sur la gouvernance : quelles sont les raisons du renouvellement du conseil scientifique en 2022 ?

Quels ont été les moyens consacrés à l'animation et par quel prestataire, est-il envisageable de confier celle-ci à un prestataire extérieur à l'administration ?

Actions transversales : quels sont les termes de la nouvelle mission confiée aux CGEDD et CGAER sur les moyens de protection et le suivi des populations de loups en comparaison avec d'autres pays européens ?

Axe 1 : protection des troupeaux

- Action 1-1 : mesures de protection : le bilan factuel, important sur le plan financier (32,7 millions en 2022, 340 contrats) ne fait pas l'objet d'une analyse sur l'efficacité des mesures en termes de réduction des dommages, ni n'évoque de réelle perspective d'évolution : application aux bovins et équins, obligation de souscrire aux 3 mesures de protection dans le cercle 0 (foyer d'attaques) et 1, dont il est reconnu qu'elles sont nécessaires simultanément.
- Action 1-2 : un effort important sur l'assistance technique pour la mise en place des chiens de protection a été consenti, le suivi et la bancarisation des données est indispensable.
- Action 1-3 : efficacité des moyens de protection à partir du suivi de 100 élevages les plus prédatés : quels résultats pratiques de la mise en place de l'observatoire ?

Perspectives relatives à l'amélioration de la mise en place des moyens de protection, suivi des conséquences sur l'évolution des dommages dus au loup ?

- Action 1-4 : aide aux éleveurs pour mettre en place les moyens de protection : dans les perspectives, il est prévu d'inciter les éleveurs à souscrire les options « analyses de vulnérabilité » et « accompagnement technique » : par quels moyens ?

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 ?

- Beaucoup d'actions semblent s'orienter sur la notion de non-protégeabilité : cette notion est dangereuse pour la conservation du loup car elle induit le recours à la destruction du loup dans ses secteurs de colonisation, notamment.
- Action 1-5 : quel bilan qualitatif peut être fait de l'action de la brigade d'accompagnement sur la mise en place des moyens de protection des troupeaux ?
- Action 1-6 : mise en place de bergers mobiles dans les trois Parcs Nationaux des Alpes : cette action fait-elle partie des moyens de protection au titre des OPEDER et donc généralisable hors espaces protégés ?
- Action 1-7 : expérimentation de dispositifs de protection innovants : effarouchement, colliers anti-loups : quels résultats et perspectives d'application ?
- Action 1-8 : acquérir de meilleures connaissances sur l'éthologie du loup et suivi de l'hybridation.

Cette action est la seule 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 et dans les perspectives, le lancement d'un programme de recherches n'est pas décrit.

- Action 1-11 : renforcer la protection dans les 200 élevages les plus prédatés : quelle analyse de leur efficacité depuis le début du plan, les contrôles de la bonne application sur le terrain sont-ils plus systématiquement effectués sur ces élevages ?
- Action 1-12 : contrôles

Un faible pourcentage de contrôle de la mise en place des moyens de protection est à signaler : 6,3 % sur la période 2015-2018 (dont 7, 5 % non conformes), 4, 2 % en 2021.

Axe 2 : renforcer le pilotage départemental du plan

- Action 2-1 et 2 : 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.
- Action 2-4 : accompagnement technique dans les espaces protégés : la mise en place de bergers mobiles et autres aides est tout à fait pertinente mais ces espaces doivent rester des territoires où la préservation de la faune est la priorité (aucun effarouchement, tir légal ne doivent y être autorisés).
- Action 2-5 : mieux gérer les chiens errants : quelles sont les statistiques de dommages causés par ceux-ci depuis l'arrivée du loup ?

Axe 3 : indemnisation

- Action 3-1 et 2 : 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. Sans remettre en cause son bien-fondé, 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 les effets de la conditionnalité de l'indemnisation à la mise en place des moyens de protection.

Axe 4 : suivi biologique du loup

Depuis l'année 2020 où l'OFB confirmait la croissance freinée du loup et alertait sur la baisse du taux de survie, où en est-on aujourd'hui ?

La baisse des effectifs estimés au sortir de l'hiver 2022-2023 se traduira-t-elle par une baisse du plafond de loups à tirer ?

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. Comment sont vérifiées les données ?

Axe 5 : intervention sur la population de loups

Le CNPN s'est prononcé à plusieurs reprises sur cette politique dont il n'est pas fait le bilan réel en termes d'efficacité, d'influence sur l'état de conservation du loup au niveau biogéographique et local, ni en termes financiers. Il ne figure aucune réflexion nouvelle dans les perspectives.

Quel est l'impact des destructions illégales ?

Axe 7 : études et prospectives

Quelles conclusions de l'étude prospective du pastoralisme dans le cadre de la présence du loup ?

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 de loups ?

Action 7-4 relative à l'étude des effets du loup sur les écosystèmes : cette étude ne semble pas avoir été réalisée ?

Tels sont les quelques questionnements sur les actions du plan national qui auraient pu trouver une réponse si celles-ci avaient fait l'objet d'un bilan et d'une évaluation. En l'état, ce document ne peut pas permettre au CNPN d'émettre un avis. La rapporteure suggère que ce document soit revu et fasse l'objet d'une présentation ultérieure dans la forme suggérée.

Le CNPN prend note qu'un bilan du PNA sera fourni à la fin de l'année, répondant notamment aux interrogations exprimées en séance. En raison de ce report, il n'y a pas eu de vote du CNPN sur le document présenté.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A blue ink signature consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Loïc MARION