



N° 825

(tome I)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mai 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CONDITIONS
DE LA PRÉSENCE DU LOUP EN FRANCE ET L'EXERCICE
DU PASTORALISME DANS LES ZONES DE MONTAGNE ⁽¹⁾

Président

M. Christian ESTROSI,

Rapporteur

M. Daniel SPAGNOU,

Députés.

TOME I

RAPPORT

⁽¹⁾ La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne est composée de : M. Christian ESTROSI, Président ; M. François BROTTES et Mme Henriette MARTINEZ, Vice-Présidents ; M. André CHASSAIGNE et M. Jean LASSALLE, Secrétaires ; M. Daniel SPAGNOU, Rapporteur ; MM. Gabriel BIANCHERI, Jean-Louis BIANCO, Augustin BONREPAUX, Michel BOUVARD, Jean-Paul CHANTEGUET, Roland CHASSAIN, Lucien DEGAUCHY, Philippe FOLLIOU, Joël GIRAUD, Jean-Claude GUIBAL, Antoine HERTH, Christian KERT, Jean LAUNAY, Michel LEFAIT, Lionnel LUCA, Hervé MARITON, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Mme Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jacques REMILLER, Vincent ROLLAND, Martial SADDIER, Mme Michèle TABAROT, M. Léon VACHET.

SOMMAIRE

[Accès au début du rapport](#)

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| TROISIEME PARTIE : LES DISPOSITIFS DE PREVENTION ET DE REPARATION DES ATTAQUES DE GRANDS PREDATEURS, BIEN QU'IMPORTANTES, N'ONT PAS SUFFI À RÉGLER LES IMMENSES DIFFICULTES AUXQUELLES SONT CONFRONTES LES ELEVEURS..... | 11 |
| I.– DES DEPENSES DEJA IMPORTANTES QUI VONT S'AMPLIFIER ET QU'IL REVIENT A LA SOLIDARITE NATIONALE DE PRENDRE INTEGRALEMENT EN CHARGE..... | 11 |
| A.– L'ELEVEUR EST LA PRINCIPALE VICTIME DE LA REAPPARITION DU LOUP..... | 11 |
| 1.– Des conséquences économiques qui remettent en cause la viabilité des exploitations..... | 12 |
| 2.– Des études de cas qui confirment cette analyse..... | 13 |
| 3.– Des conséquences psychologiques redoutables..... | 14 |
| B.– LES MOYENS MIS EN ŒUVRE : LE COUT DU LOUP..... | 16 |
| 1.– Le premier programme LIFE..... | 17 |
| 2.– Le deuxième programme LIFE..... | 18 |
| 3.– La situation en 2003..... | 21 |
| C.– PERENNISER LE SYSTEME..... | 24 |
| II.– DES MESURES DE PROTECTION TRES INEGALEMENT EFFICACES SUR LE TERRITOIRE..... | 25 |
| A.– LES MESURES DE PROTECTION PRECONISEES..... | 26 |
| 1.– La présence humaine : les aides-bergers..... | 26 |
| 2.– Les chiens de protection..... | 28 |
| 3.– Les parcs de contention..... | 33 |
| B.– DES MESURES TRES INEGALEMENT ET JAMAIS TOTALEMENT EFFICACES..... | 36 |
| 1.– Des départements diversement touchés..... | 36 |
| a) <i>Dommages constatés dans les secteurs identifiés de présence permanente.....</i> | <i>37</i> |
| b) <i>Dommages constatés hors des secteurs identifiés de présence permanente.....</i> | <i>37</i> |
| 2.– Les mesures de protection ne sont efficaces que sous certaines conditions..... | 38 |
| C.– UN SYSTEME D'INDEMNISATION QUI NE DONNE PAS SATISFACTION..... | 41 |
| 1.– Le système actuel..... | 42 |
| 2.– Les difficultés d'application..... | 43 |
| 3.– Les pistes de réforme..... | 45 |
| a) <i>Le système assurantiel.....</i> | <i>45</i> |

| | |
|---|-----------|
| <i>b) Une prime forfaitaire.....</i> | <i>46</i> |
| QUATRIEME PARTIE : SEULE UNE POLITIQUE DE RÉGULATION ET DE MAITRISE DE L'ÉVOLUTION DE L'ESPÈCE LOUP EN FRANCE ET DANS LES PAYS VOISINS PERMETTRA DE CONCILIER LES OBLIGATIONS LIEES A LA PROTECTION DE LA FAUNE SAUVAGE ET LA SAUVEGARDE DU PASTORALISME | 47 |
| I.- UNE APPLICATION PLUS ADAPTEE DES DEROGATIONS A LA PROTECTION DES GRANDS CARNIVORES EN EUROPE ET EN FRANCE | 47 |
| A.- DEUX CONDITIONS À LA DÉROGATION SONT PRÉVUES PAR LES TEXTES..... | 47 |
| 1.- L'absence de solution alternative | 49 |
| 2.- Un état de conservation favorable..... | 50 |
| B.- L'APPLICATION DES DEROGATIONS PAR LA FRANCE..... | 52 |
| 1.- La régulation des lynx et des ours..... | 52 |
| <i>a) Un protocole d'élimination de lynx.....</i> | <i>52</i> |
| <i>b) Un protocole d'intervention sur l'ours.....</i> | <i>53</i> |
| 2.- L'échec des modalités de régulation des loups..... | 54 |
| <i>a) Le plan loup</i> | <i>54</i> |
| <i>b) Des protocoles inapplicables</i> | <i>55</i> |
| <i>c) L'inefficacité des battues</i> | <i>56</i> |
| C.- POUR UNE GESTION TRANSFRONTALIERE DES GRANDS CARNIVORES..... | 57 |
| 1.- Les recommandations du Conseil de l'Europe..... | 57 |
| 2.- L'aire de répartition des loups dans les Alpes se situe de part et d'autre de la frontière franco-italienne..... | 59 |
| 3.- La nécessité d'élaborer un plan de gestion commun entre la France et l'Italie..... | 59 |
| 4.- La mobilisation des fonds communautaires | 60 |
| <i>a) L'utilisation du fonds de développement rural.....</i> | <i>60</i> |
| <i>b) L'utilisation des fonds structurels</i> | <i>61</i> |
| II- LE LOUP N'A PAS SA PLACE DANS LES SECTEURS D'ÉLEVAGE OU AUCUNE PROTECTION EFFICACE N'EST POSSIBLE..... | 62 |
| A.- DEFINIR DES SEUILS D'INCOMPATIBILITE..... | 62 |
| 1.- La problématique du zonage | 62 |
| 2.- Diligenter des diagnostics pastoraux très fins pour déterminer les territoires d'exclusion des loups | 65 |
| B.- LES MÉTHODES DE RÉGULATION DOIVENT ETRE ENCADRÉES, EFFICACES ET RÉACTIVES..... | 66 |
| 1.- Fixer des conditions claires pour un exercice réel du droit de régulation des loups | 66 |
| 2.- Redonner aux communes le pouvoir d'éliminer les prédateurs qui présentent un danger sur leur territoire, hors zone de protection totale..... | 69 |
| <i>a) La modification de l'article L. 2122-21- 9° du code général des collectivités territoriales n'était pas justifiée.....</i> | <i>69</i> |
| <i>b) Les maires doivent pouvoir exercer leur pouvoir de police dans le cadre de l'autorisation de dérogation ministérielle.....</i> | <i>71</i> |

| | |
|--|-----------|
| <i>c) Ce pouvoir peut prendre la forme d'un droit de riposte susceptible d'être délégué aux bergers exerçant sur la commune.....</i> | <i>72</i> |
| <i>d) Des conditions exceptionnelles pour les éleveurs dans les zones de protection totale.....</i> | <i>73</i> |
| 3.– Créer des brigades de louveterie pour surveiller les zones où le loup est exclu..... | 74 |
| 4.– Interdire et sanctionner toute autre forme de destruction des prédateurs..... | 75 |
| III.– DÉFINIR UN PLAN DE GESTION MAITRISEE POUR L'AVENIR..... | 76 |
| A.– FAUT-IL LAISSER SE POURSUIVRE L'EXPANSION TERRITORIALE DES LOUPS ET COMMENT L'ENCADRER ?..... | 76 |
| B.– RENEGOCIER AU NIVEAU EUROPEEN LES CONDITIONS D'EXPANSION DES PREDATEURS D'UN ÉTAT A L'AUTRE..... | 77 |
| C.– RENEGOCIER LES CONDITIONS DE LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF NATURA 2000 | 78 |
| CONCLUSION | 82 |
| PROPOSITIONS..... | 84 |

TROISIEME PARTIE : LES DISPOSITIFS DE PREVENTION ET DE REPARATION DES ATTAQUES DE GRANDS PREDATEURS, BIEN QU'IMPORTANTES, N'ONT PAS SUFFI À RÉGLER LES IMMENSES DIFFICULTES AUXQUELLES SONT CONFRONTES LES ELEVEURS

I.- DES DEPENSES DEJA IMPORTANTES QUI VONT S'AMPLIFIER ET QU'IL REVIENT A LA SOLIDARITE NATIONALE DE PRENDRE INTEGRALEMENT EN CHARGE

Confrontée à la présence du loup, la France, on l'a vu, ne peut plus, si elle veut respecter ses engagements internationaux, recourir à l'éradication de l'animal pratiquée au cours des siècles derniers. Il faut donc accepter la présence du prédateur mais il faut la gérer.

Ainsi, le loup ne saurait être toléré partout, en particulier quand il pose des problèmes insurmontables à l'élevage, nous y reviendrons. De plus, dans les zones où la présence du loup peut être acceptée, les conséquences négatives, liées à cette présence, doivent être intégralement compensées par la solidarité nationale.

Au contraire, le poids, économique, de cette présence est aujourd'hui intégralement subi par les éleveurs et les bergers victimes des prédatations. L'Etat, avec l'aide de l'Union européenne, a mis en place un certain nombre de dispositifs visant à prendre en charge le surcoût, mais ils sont insuffisants, malgré un coût budgétaire important que la commission a tenté d'évaluer.

Reste la question du futur : comme on l'a vu dans la première partie, il n'y a aucune raison pour que l'expansion du loup s'arrête ou se ralentisse entraînant ainsi des coûts budgétaires supplémentaires. La France est elle prête à supporter cette charge ? « Le jeu en vaut-il la chandelle ? » La question mérite, au moins, d'être posée !

A.- L'ELEVEUR EST LA PRINCIPALE VICTIME DE LA REAPPARITION DU LOUP

Au cours de ses auditions, la commission a eu l'occasion d'entendre le témoignage de nombreux bergers et éleveurs. A chaque fois, elle a été frappée par la détresse et le profond sentiment d'injustice qu'ils exprimaient. Les bergers et les éleveurs ont effectivement le sentiment de subir une situation qui leur a été imposée, sans qu'ils aient jamais été consultés, et dont ils sont les principales victimes. Sentiment d'injustice aggravé par le fait qu'ils avaient la certitude de s'inscrire pleinement dans la logique d'une réorientation de l'agriculture moderne qui accorde plus de place à l'environnement.

Qui, en effet, à part ces bergers et ces éleveurs, s'occupe encore d'entretenir les montagnes, de lutter contre la reforestation et la fermeture des espaces de montagne ? Or ces montagnards ont le sentiment très net de se faire déposséder d'un territoire qu'ils ont contribué, et contribuent encore, à façonner au bénéfice d'une population urbaine qui a une idée de la montagne exclusivement ludique et une vision de la nature plus proche du fantasme que de la réalité.

La réapparition du loup a des conséquences fondamentales sur les pratiques pastorales de l'arc alpin, pratiques qui s'étaient développées à une époque où le prédateur était absent et qui s'étaient même accrues grâce à l'absence de prédateurs.

1.- Des conséquences économiques qui remettent en cause la viabilité des exploitations

L'attaque d'un troupeau ovin par un prédateur comme le loup n'a pas comme seule conséquence la perte d'animaux. Les effets d'une action de prédation sont à la fois directs et indirects. Une étude du groupement d'intérêt économique (GIE) « Alpages et forêts » de Savoie⁽¹⁾ recense parfaitement les multiples conséquences négatives de la présence du loup sur les exploitations ovines.

Les pertes directes sont, bien sûr, les animaux morts ou disparus mais aussi les animaux abattus suite à de fortes blessures ainsi que la perte de l'acquis génétique du troupeau. La sélection des bêtes à l'achat s'effectue en effet selon des critères qualitatifs précis.

Les pertes indirectes sont la baisse de fécondité, la chute de la production laitière, les nombreux avortements, la perturbation de l'ovulation, le non-sevrage d'agneaux rendus orphelins, le renouvellement des brebis tuées par des agnelles (d'où une diminution du nombre d'agneaux pendant deux saisons), la perte de poids des agneaux et enfin la baisse de qualité qui se traduit par le déclassement de certains agneaux.

⁽¹⁾ « Impact économique du loup sur les élevages ovins estivant en Savoie » GIE Alpages et forêts, décembre 2001.

Toutes ces pertes, directes et indirectes, se traduisent par une augmentation des charges : augmentation des frais vétérinaires, achat, entretien et alimentation de chiens de protection, déplacement sur l'alpage pour soigner les chiens lors de la période de non gardiennage, usure accélérée des véhicules professionnels, achat de clôtures électrifiées et de piles solaires supplémentaires, aménagement de cabanes en vue de l'occupation permanente par du personnel salarié durant l'été, recours à l'embauche d'aides-bergers et, enfin, le complément d'alimentation des agneaux.

En terme de temps également, la présence de prédateurs implique un investissement supplémentaire pour surveiller le troupeau, rechercher les brebis disparues, élaborer les constats d'attaque, établir les démarches administratives de remboursement et acheter de nouvelles bêtes.

Il existe en outre un risque de baisse de certaines primes, si les bêtes perdues ne sont pas renouvelées ou si des engagements de mesures agro-environnementales ne sont pas tenus.

2.- Des études de cas qui confirment cette analyse

De nombreuses études de cas ont été menées pour évaluer le coût économique pour une exploitation de la présence du prédateur. Ainsi la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône⁽²⁾ a-t-elle essayé d'effectuer cette évaluation sur l'exploitation de M. Jean-Pierre Jouffrey, éleveur à Arles, pratiquant la transhumance estivale sur la commune d'Allevard en Isère, et qui fut d'ailleurs le premier éleveur affecté par l'arrivée du loup dans ce département.

La chambre d'agriculture estime que : *« Les incidences technico-économiques des attaques des prédateurs survenues en alpages sur le troupeau de M. Jean-Pierre Jouffrey ces deux dernières saisons sont considérables. Elles remettent en cause l'organisation même de la conduite de l'élevage : lutte principale de printemps incomplète, production d'agneaux d'alpages impossible, perturbation du travail estival en plaine...Elles désorganisent également le schéma habituel de pâturage des alpages : parcage nocturne forcé du troupeau avec abandon des lieux traditionnels de couchade, surpâturage de certains secteurs près des cabanes, impossibilité de pâturage des quartiers d'automne, stress permanent du troupeau »*

⁽²⁾ « Incidences technico-économiques des attaques de prédateurs sur les troupeaux ovins en alpages », chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, dossier de synthèse du 10 décembre 1999.

Et d'ajouter, après un calcul économique serré et précis : *« les pertes économiques liées aux attaques de l'été 1999 représentent à ce jour près de 20 % du chiffre d'affaires de l'exploitation (indemnisations prévisionnelles déduites). Elles sont largement supérieures aux indemnisations prévues dans le cadre du programme « LIFE Loup ».*

Une analyse économique⁽³⁾ semblable a été effectuée par l'APPAM (Association pour le pastoralisme dans les Alpes-Maritimes) sur deux exploitations pour l'année 2002, année où les prédatons n'ont, en l'occurrence, pas été particulièrement élevées. Les calculs sont fondés sur le travail effectué lors de la constitution des CTE respectifs des exploitants. L'étude conclut, pour les deux exploitations, à une perte de revenus située entre 35 et 40 % du fait de la présence du prédateur sur ses pâturages! Le stress engendré, lui, ne se chiffre pas et il est pourtant un élément perturbateur majeur, même en l'absence de prédatons importantes cette année-là.

Ce dernier point est fondamental. Il prouve bien que, **même en l'absence de prédatons, l'exploitant voit ses revenus diminuer du fait de la simple présence du prédateur et de la possibilité d'une attaque.** Or, cette baisse de revenus est très insuffisamment compensée par l'Etat, puisque l'indemnisation n'intervient que lorsqu'il y a eu prédation.

3.- Des conséquences psychologiques redoutables

Au-delà de ces considérations économiques, la présence du prédateur a des conséquences morales et émotionnelles très importantes en termes de stress, de fatigue, d'énerverment et de découragement pouvant mener à de véritables dépressions, tant cette remise en cause de l'utilité du travail de l'éleveur ou du berger est profonde.

Ainsi M. René Tramier, chargé du dossier Loup à la Fédération nationale ovine, membre du conseil d'administration de la FNO et président de la Fédération ovine du Sud-Est, explique-t-il : *« Les éleveurs et les bergers vivent dans un stress permanent. On ne sait jamais le matin, voire dans la journée, ce que l'on va trouver. Aujourd'hui, on nous parle beaucoup de bien-être animal. Or, nous malmenons nos animaux : nous les ramenons tous les soirs au point de départ. Le pastoralisme signifie de très grandes superficies à parcourir, des kilomètres et des heures de marche. Tout cela porte tort aux animaux comme le piétinement des bêtes porte tort à la flore. »*

⁽³⁾ « Incidences économiques de la prédation sur deux exploitations ovines viandes du département des Alpes Maritimes », APPAM, janvier 2003.

De même, Denis Grosjean, vice-président de la FNO, en charge du dossier Prédateurs, président de la Fédération régionale ovine Rhône-Alpes et secrétaire général de l'Association de défense du pastoralisme contre les prédateurs, raconte-t-il : *« Je voudrais vous faire part du sentiment d'un éleveur de moutons, que l'on n'arrive jamais à faire partager. Le matin, vous partez faire le tour de vos parcs ou de votre troupeau en montagne avec l'estomac noué, en vous demandant ce que vous allez trouver et précisément vous trouvez des cadavres de moutons, et cela à répétition. C'est absolument insupportable. Je ne crois pas qu'il y ait une autre profession dont on oserait saccager les outils de travail, démolir les magasins, les bureaux, les voitures en lui expliquant que quelques loubards ont besoin de se défouler et qu'elle sera indemnisée. C'est à peu près dans cette situation que l'on nous met et c'est en usant de ce type de procédé que l'on veut nous faire accepter l'impossible ! ».*

Les nombreux éleveurs entendus par la commission, notamment lors de ses déplacements, sont unanimes, et la commission dans son ensemble soutient leur volonté de refuser toute régression sociale due à la présence du loup.

Les métiers d'éleveur et de berger sont des métiers très difficiles que les progrès techniques ont quelque peu facilités, mais il est hors de question de demander à ces personnes de revenir à des pratiques du début du siècle, certes encore pratiquées mais dans certains pays dont le niveau de développement n'est pas comparable à celui de la France. Alors que le reste de la France est passée aux 35 heures, il faudrait que les bergers et les éleveurs reviennent à des méthodes de travail ancestrales !

Si cohabitation entre loup et pastoralisme il doit y avoir – et nous verrons qu'elle n'est pas possible partout – celle-ci doit se faire à coût zéro pour l'éleveur, la collectivité nationale devant prendre intégralement en charge le surcoût engendré par la présence du prédateur. Or, aujourd'hui, malgré l'importance des sommes investies, les surcoûts liés aux changements de pratiques des éleveurs et à la mise en œuvre quotidienne des mesures de protection en « année de croisière », en dehors des surcharges de travail et de stress liées aux attaques, ne sont pas pris en compte.

Par ailleurs, la souffrance psychologique des éleveurs et des bergers est encore insuffisamment reconnue. Comme le reconnaît Mme Geneviève Carbonne, ethnozoologue et actrice de la première heure de cette histoire maintenant vieille de dix ans : *« Je crois que l'on a vraiment manqué d'humanité à l'égard de cette profession. Je considère qu'on ne les a pas suffisamment accompagnés dans ce problème. Souvent, ce n'est pas seulement une question d'argent ou une question technique, il s'agit d'être*

avec eux et de ne pas monter les voir, juste pour faire un constat ».

B.- LES MOYENS MIS EN ŒUVRE : LE COUT DU LOUP

La présence des loups est due à un choix de société et il revient à la société toute entière d'en assumer les conséquences, notamment financières, non à une petite partie de la population. Ainsi, l'Etat, avec l'aide de l'Union européenne, a investi des sommes importantes, pourtant insuffisantes, dans la gestion de ce dossier.

Choix de société donc, même si ce choix n'a pas, à notre avis, été fait en toute connaissance de cause. Comme on l'a vu, lors de la ratification de la convention de Berne, le loup n'était pas encore présent sur notre territoire ; en outre, l'arrêté de protection de 1993 n'a pas fait l'objet d'un débat suffisamment approfondi. Il a davantage été la conséquence d'une décision prise dans les administrations parisiennes, sans que les premiers concernés, les populations locales et leurs élus, aient été effectivement consultés.

Choix de société encore, mais qui repose souvent sur une image tronquée du loup que les médias répandent avec une certaine complaisance, loin de la réalité du loup, telle qu'elle est vécue par les populations locales. Enfin, ce choix est entaché de certaines ignorances, en particulier concernant le coût du loup. Dans un souci de transparence, la commission d'enquête a tenté de clarifier ce point.

L'exercice est en soi difficile : une analyse économique complète du loup, devrait intégrer à la fois les pertes financières liées à la prédation sur l'élevage ovin, les crédits publics mis en œuvre, mais aussi (pourquoi pas ?) les bénéfices que certaines activités, touristiques par exemple, peuvent, le cas échéant, tirer de la présence de ce prédateur. Une telle étude, qui devrait analyser les flux monétaires entre les différents acteurs, reste à faire. Elle était d'ailleurs prévue par le deuxième programme LIFE mais l'appel à candidature est resté sans réponse.

La commission a dû se limiter à répertorier les dépenses publiques liées à la présence du loup, exercice lui-même délicat, étant donné l'absence de comptabilité analytique de l'Etat. Il est, par exemple, difficile de savoir, au sein des administrations, quel pourcentage du temps de travail est consacré à ce dossier. Les chiffres indiqués ci-dessous sont donc *a minima*. Ils ne comprennent pas, notamment, les crédits investis par les associations de protection de la nature que la commission n'a pas été en mesure de calculer, malgré la demande effectuée auprès desdites associations.

Ils permettront néanmoins à tous ceux que cela intéresse d'avoir

une vision plus équilibrée de la présence du loup en considérant les conséquences budgétaires importantes de sa présence.

1.- Le premier programme LIFE

A la suite de la réapparition du loup dans le parc national du Mercantour, le ministère de l'environnement de l'époque a chargé le parc, en 1993, du suivi scientifique de l'espèce, de la gestion et de la prévention des dommages sur le cheptel domestique ainsi que de la communication à destination du grand public, dernière tâche dont le parc s'est chargé avec un prosélytisme certain.

A partir de 1997, au vu de l'expansion du loup sur l'arc alpin, la France obtient de la Commission européenne l'attribution, pour trois ans, d'un programme LIFE nature dont les objectifs étaient les suivants :

- rechercher les méthodes et les solutions de nature à permettre l'acceptation sociale et la conservation de la population de loups installée dans les Alpes-Maritimes ;

- accompagner l'expansion de l'espèce dans l'ensemble du massif alpin.

Ces objectifs sont déclinés en quatre volets :

- améliorer la connaissance du loup ;

- mettre en place des mesures d'accompagnement en faveur des éleveurs ovins concernés (notamment le développement de pratiques pastorales particulières dans les zones à loups et l'amélioration de la protection des troupeaux) ;

- réintroduire des ongulés sauvages ;

- développer la communication à ce sujet.

Qu'est-ce qu'un programme LIFE ?

Un programme LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement) est un programme européen « de lancement » qui permet, grâce à la mobilisation de fonds communautaires sur une période donnée (en général trois ans), d'initier des actions de gestion, de protection ou de conservation dans les domaines de l'environnement ou de la nature.

Les programmes LIFE favorisent des expérimentations qui peuvent permettre, par la suite, l'adoption de mesures nationales ou de mesures s'appuyant sur des fonds communautaires. Les crédits liés aux programmes LIFE ne sont donc pas pérennes puisque, si les mesures sont considérées comme devant être poursuivies, il revient à l'Etat-membre de les prendre à sa charge. Ainsi l'Union

européenne a-t-elle refusé que les crédits d'indemnisation des dommages prévus dans le deuxième programme LIFE soient utilisés dans le Mercantour, dans la mesure où une telle mesure était déjà inscrite dans le deuxième programme et où il revenait donc au ministère de l'environnement de financer ces indemnisations.

Doté de 1,136 million d'euros, ce programme fut financé, au départ, pour moitié chacun, par l'Union européenne et l'Etat français, sur les crédits du ministère de l'environnement. Sa gestion fut assurée par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Conçu à l'origine pour les Alpes-Maritimes, il a dû être rapidement étendu aux autres départements des Alpes du sud : Alpes de Haute-Provence et Hautes-Alpes.

**DETAIL DES CREDITS ENGAGES DE 1997 A 1999 PAR LE MINISTERE CHARGE DE
L'ENVIRONNEMENT ET L'EUROPE (PREMIER PROGRAMME LIFE)**

| | LIFE 96 NAT/F/3202 | | |
|---|---------------------------|---------------------|-----------------------|
| | 1997 à 1999 | | |
| Financement CE/ETAT | CE 50% | ETAT 50 % | TOTAL |
| Suivi scientifique | 187 400,83 € | 187 400,83 € | 374 801,65 € |
| Mesures de protection et soutien au pastoralisme | 203 546,54 € | 203 546,54 € | 407 093,07 € |
| Indemnisation des dommages | 99 107,11 € | 99 107,11 € | 198 214,21 € |
| Information et sensibilisation | 26 347,08 € | 26 347,08 € | 52 694,16 € |
| Autres Suivi dossier financier | 51 541,07 € | 51 541,07 € | 103 082,14 € |
| TOTAUX | 567 942,62 € | 567 942,62 € | 1 135 885,23 € |

Les crédits prévus pour l'indemnisation des dommages et le financement des mesures de protection ont malheureusement été insuffisamment provisionnés et ont été épuisés au bout, respectivement, de 17 et 24 mois. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a donc pris le relais financier, allant au-delà des obligations auxquelles il s'était engagé dans le cadre du programme LIFE.

2.- Le deuxième programme LIFE

Afin de faire face à l'expansion du loup dans les Alpes du Nord, le ministère de l'environnement a déposé un dossier au début de l'année 1999 sollicitant l'obtention d'un deuxième programme LIFE.

Ce deuxième programme, doté de 2,836 millions d'euros, est financé à 40 % par l'Union européenne, à 55 % par le ministère de l'environnement et à 5 % par le ministère de l'agriculture. En effet, comme l'explique M. Bruno Julien, responsable des programmes LIFE à la direction de la protection de la nature de la Commission européenne, « *Nous avons exigé du ministère de l'environnement que le ministère de l'agriculture soit cofinanceur afin qu'il soit partie prenante dans la stratégie de protection du loup dans le cadre du zonage. La Commission, souhaitant protéger la*

nature, mais pas au détriment de l'homme, a exigé que les acteurs économiques, ou tout au moins les ministères les représentant, soient impliqués dans ce dossier. Nous avons donc un taux de cofinancement de 5 % du ministère de l'agriculture. »

Deux régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) et 10 départements (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Vaucluse, Ain, Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie, Var) sont concernés par le programme sachant que deux départements (Ain et Vaucluse) n'ont pas encore été atteints par le prédateur et que deux autres (Var et Haute-Savoie) ne sont concernés que de façon épisodique. Encore une fois, c'est l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) qui est chargé de la gestion administrative et financière.

Comme pour le premier programme LIFE, certaines lignes de crédits ont été utilisées très rapidement et l'Etat a dû prendre le relais du financement, par exemple, la ligne des « aides-bergers » et la ligne « indemnisation ». Comme le craignait M. Braque dans son rapport, la ligne « indemnisation » a été, en particulier, largement sous-évaluée.

ACTIONS FINANCEES A 100 % PAR LE MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE APRES EPUISEMENT DES CREDITS LIFE

| | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
|--|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Mesures de protection et de soutien au pastoralisme : | | | | |
| → subvention éleveurs / aides-bergers | 337 361 | 293 617 | 374 953 | 1 005 931 |
| → subvention éleveurs / parcs mobiles | | | | |
| Indemnisation des dommages : | | | | |
| → Alpes-Maritimes, | 192 042 | 123 237 | 289 180 | 638 372 |
| → Autres départements | | | 33 913 | |
| Autres | | | | |
| → secrétariat DDAF 06 | | 25 350 | 27 000 | 59 624 |
| → vacations constats de dommages / ONCFS | | | 7 274 | |
| Déficit des dommages LIFE | | | 33 913 | 33 913 |
| Information et sensibilisation : | | | | |
| → achat d'un véhicule à la DIREN PACA | | 14 000 | | 14 000 |
| TOTAUX | 529 403 | 456 204 | 766 233 | 1 751 840 |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

De son côté, le ministère de l'agriculture a également été au-delà des 5 % (soit 141.800 euros) prévus par le programme LIFE : sur la période 2000-2002, ce sont près de 997 016 euros qui ont été débloqués sur le budget du pastoralisme pour financer des mesures pastorales destinées à aider les éleveurs confrontés au prédateur.

| <i>(en euros)</i> | LIFE 96 NAT/F/3202 – LIFE 99 NAT/F/006299 | | | | LIFE 99 NAT/F/006299 | | LIFE 99 NAT/F/006299 | |
|--|--|----------------|------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|
| | 1997 à 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
| | Etat | CE | Etat | CE | Etat | CE | Etat | CE |
| Suivi scientifique | 217 167 | 207 245 | 86 808 | 57 872 | 86 599 | 57 733 | 105 725 | 70 484 |
| Mesures de protection et soutien au pastoralisme | 268 248 | 246 681 | 512 029 | 116 445 | 378 358 | 132 717 | 438 686 | 93 489 |
| Indemnisation des dommages | 100 936 | 100 327 | 299 684 | 71 761 | 189 727 | 44 327 | 306 455 | 11 516 |
| Information et sensibilisation | 28 176 | 27 567 | 20 366 | 13 578 | 70 024 | 37 350 | 62 802 | 41 868 |
| Autres suivi dossier financier | 51 541 | 51 541 | 0 | 0 | 52 361 | 18 007 | 55 487 | 17 156 |
| TOTAUX | 666 068 | 633 361 | 918 887 | 259 655 | 777 069 | 290 134 | 969 155 | 234 513 |
| TOTAUX | 1 299 429 | | 1 178 542 | | 1 076 203 | | 1 203 668 | |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Le tableau ci-dessus retrace l'ensemble des crédits consacrés à la politique de soutien du pastoralisme et de gestion du loup de 1997 à 2002. Précisons que seuls les 5 % prévus par le programme LIFE pour le ministère de l'agriculture sont pris en compte, mais pas les mesures évoquées plus haut qui vont au-delà.

Ainsi, pour les années 2000, 2001 et 2002, l'ensemble des crédits destinés au loup, si l'on ajoute les crédits de soutien au pastoralisme ouverts par le ministère de l'agriculture, est de 7,446 millions d'euros.

Encore faut-il préciser que ces chiffres n'intègrent pas le coût des agents titulaires de l'Etat qui travaillent sur ce dossier et ils sont particulièrement nombreux. Tous ne sont pas employés à 100 % sur ce problème mais celui-ci occupe une partie importante de leur activité : comme le détaille Louis Olivier, directeur du parc national du Mercantour, en 1997, le dossier loup occupait les agents du parc à plus d'un titre :

« – les observations de terrain destinées à recueillir les indices de la présence du loup, afin de déterminer ses effectifs et le territoire des meutes, ont représenté 816 demi journées d'agent de terrain ;

– le parc participa cette année-là aux constats de dommages sur les troupeaux à hauteur de 415 demi-journées ;

– à titre de comparaison, les comptages et programmes de recherche sur les ongulés sauvages ont occupé les agents du parc pendant 576 demi-journées. »

De même, la DDAF des Alpes-Maritimes estime-t-elle que ce dossier monopolise un agent de catégorie A à 30 % de son temps, soit, sur 10 ans, une somme de 180 000 euros.

Selon les documents transmis par le ministère de l'environnement et du développement durable à la commission, le coût en personnel du constat des dégâts peut être globalement évalué à trois ETP (équivalent temps plein) techniques par an, soit 160 000 euros. Le coût du fonctionnement du réseau de suivi du loup (mais aussi du lynx) mobilise le même nombre d'agents, soit 160 000 euros de nouveau. En termes de personnels administratifs, en administration centrale et dans les services déconcentrés, il faut compter 3 ETP, soit de l'ordre de 120.000 euros pour l'environnement et 4,6 ETP pour l'agriculture soit près de 190.000 euros. Ces dépenses de personnel approcheraient donc globalement environ 630.000 euros par an.

Ainsi en intégrant tous les coûts de fonctionnement et de personnels, on arrive, pour les trois dernières années, à une somme globale légèrement inférieure à 9 millions d'euros (7 millions + (3 x 630.000)).

3.- La situation en 2003

Quelle est la situation budgétaire pour l'année 2003 ?

Cette question soulève beaucoup d'inquiétudes parmi les éleveurs qui craignent qu'avec la fin du second programme LIFE (il devait se clôturer le 31 mars 2003), les aides qui leur sont accordées ne soient plus financées.

La France a d'abord demandé le 18 décembre 2002 que le programme LIFE soit prolongé d'un an. Plusieurs raisons motivaient cette demande : d'une part, le démarrage différé du programme sur plusieurs massifs et d'autre part, la non-consommation de certains crédits et la non-réalisation de certaines actions. Cette prolongation a été accordée le 18 décembre 2002 et le programme s'achèvera en décembre 2003 (avec une clôture administrative et financière en mars 2004).

Il faut bien préciser que cette prolongation ne s'accompagne

d'aucune ouverture supplémentaire de crédits : elle permet simplement de gagner un peu de temps pour dépenser les crédits européens restant disponibles. Pour autant, nous l'avons vu, de nombreuses lignes budgétaires sont déjà épuisées et le financement de ces actions (indemnisations, mesures de protection) est déjà assuré quasi intégralement par l'Etat.

L'enjeu pour 2003 était donc de connaître la répartition de ce financement entre les deux ministères concernés, l'environnement d'un côté, l'agriculture de l'autre.

Un accord a été trouvé, ce dont se félicite votre rapporteur, selon une répartition fonctionnelle du financement : le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales prendra à sa charge les moyens de prévention tandis que le ministère de l'écologie et du développement durable prendra à sa charge :

- l'ensemble des coûts liés au personnel de l'équipe LIFE (les techniciens pastoraux, le chargé de communication, les 2 biologistes et 3 personnes pour le secrétariat) ;

- les crédits d'urgence pour la mise en place du protocole ;

- l'indemnisation des dégâts et les coûts liés à la procédure de constat des dommages ;

- le fonctionnement du réseau loup.

Après consultation des DDAF concernées, un budget prévisionnel a été établi. Le tableau ci-dessous retrace la répartition des tâches et des financements entre les deux ministères :

TABLEAU RECAPITULATIF DES BESOINS FINANCIERS POUR 2003

| | TOTAL | MEDD | | MAAPAR | | Europe | |
|--|------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|
| | | Montant MEDD | Niveau de participation | Montant MAAPAR | Niveau de participation | Montant UE | Niveau de participation |
| Aides bergers - bergers | 1 240 000 | 0 | | 620 000 | 50% | 620 000 | 50% |
| Aides bergers : formation | 82 600 | 0 | | 41 300 | 50 % | 41 300 | 50% |
| Chiens de protection, achat et entretien (éducation pas prise en charge) | 82 000 | 0 | | 41 000 | 50 % | 41 000 | 50% |
| Parcs de nuits, mise en place | 32 900 | 0 | | 16 450 | 50 % | 16 450 | 50% |
| Déplacement et regroupement du troupeau | 38 100 | 0 | | 19 050 | 50 % | 19 050 | 50% |
| Améliorations des conditions de vie (communication) | 11 150 | 0 | | 5 575 | 50 % | 5 575 | 50% |
| SOUS TOTAL MAE 17 | 1 486 750 | 0 | 0 | 743 375 | 50 % | 743 375 | 50 % |
| Chien de protection, sélection | 10 000 | 0 | 0% | 10 000 | 100% | | |
| Parcs de nuits, acquisition | 114 300 | 0 | 0% | 114 300 | 100% | | |
| Clôtures actives | 60 000 | 0 | 0% | 60 000 | 100% | | |
| Perte de temps en cas d'attaque | 62 100 | 62 100 | 100% | 0 | 0% | | |
| Salaire des 7 techniciens pastoraux | 184 100 | 184 100 | 100% | 0 | | | |
| Salaire du chargé de communication | 32 000 | 32 000 | 100% | 0 | 0% | | |
| Salaire des deux biologistes: Non compris les coûts de fonctionnement du réseau de surveillance du loup | 76 600 | 76 600 | 100% | 0 | 0% | | |
| Salaire secrétaire DDAF 06 | 30 000 | 30 000 | 100% | | | | |
| Salaire secrétaire régionale RA | 23 300 | 23 300 | 100% | 0 | 0% | | |
| Salaire secrétaire comptable nationale | 25 000 | 25 000 | 100% | 0 | 0% | | |
| Crédits d'urgence pour la mise en place du protocole (attribués aux DDAF) | 76 500 | 76 500 | 100% | 0 | 0% | | |
| Indemnités des dégâts directs | 341 000 | 341 000 | 100% | | 0% | | |
| Recrutement de vacataires pour les constats de dommages (non compris le coût des constats de dommages) | 21 000 | 21 000 | 100% | 0 | 0% | | |
| Fonctionnement des réseaux (suivi-constats dégâts) | 31 000 | 31 000 | 100% | 0 | 0% | | |
| TOTAL | 2 573 650 | 902 600 | | 927 675 | | 743 375 | |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable / ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales.

Les crédits présentés sous la colonne Europe sont ceux que le ministère de l'agriculture espère voir financés par des fonds européens, via le deuxième pilier de la politique agricole commune.

On constate, par ailleurs, une montée en puissance du ministère de l'agriculture dans le financement des mesures dues à la présence du loup. Votre rapporteur approuve cette réorientation car elle permet d'intégrer les mesures de protection dans une politique plus globale de soutien au pastoralisme qui est très demandée par les éleveurs.

C.- PERENNISER LE SYSTEME

On voit donc que, pour l'année 2003, un plan Loup et de soutien au pastoralisme est programmé dont le financement semble assuré. Mais qu'en sera-t-il dans les années futures ?

Il est très important que les acteurs de ce dossier, et plus particulièrement les éleveurs, disposent d'une certaine visibilité financière à moyen terme. Comme toute activité économique, l'élevage doit disposer, pour fonctionner, d'un horizon financier dégagé. La présence du loup a déjà multiplié les incertitudes et les aléas économiques. Si, de surcroît, les aides de l'Etat pour pallier ces difficultés ne sont pas pérennes et sont sujettes à des arbitrages budgétaires chaque année, l'exercice deviendra impossible pour les éleveurs.

Or, il est très probable que les coûts, déjà importants, liés à la présence de ce prédateur vont aller en augmentant, ne serait-ce qu'en raison de la poursuite de son expansion territoriale. La collectivité est-elle prête à assumer cette charge ?

Il est d'ores et déjà acquis – ou quasiment – qu'il n'y aura pas de troisième programme LIFE : ceux-ci ont une vocation expérimentale et de démarrage, et les mesures mises en place doivent, en cas de succès, être prises en charge par l'Etat-membre.

L'Etat français doit donc s'engager très clairement sur le financement à long terme du dispositif.

Il conviendrait en particulier de réfléchir à une « Indemnité compensatrice de prédation » qui intégrerait l'ensemble des surcoûts d'exploitation. Cette indemnité pourrait contribuer fortement à la survie des pratiques pastorales ovines sur d'immenses territoires de montagne, au maintien d'éleveurs dans ces zones et à leur production de qualité, d'une « force de tonte » animale irremplaçable dans ces milieux difficiles et qui contribue à entretenir une diversité biologique et paysagère unanimement reconnue.

Ce financement peut passer, comme le prévoit le ministère de l'agriculture pour 2003, par une meilleure utilisation des fonds communautaires, et en particulier le fonds de développement rural.

Comme l'explique M. Nicholas Hanley de la direction de la protection de la nature de la Commission européenne, « *Jusqu'à présent, la France n'a pas fait appel à des fonds communautaires pour financer la gestion de programme de cohabitation avec le loup, mais d'autres pays l'ont fait. Ainsi, la région de Lazio en Italie utilise actuellement les fonds de développement rural dans le deuxième pilier de la PAC pour financer un programme de compensation des pertes liées à la présence du loup. Autre exemple, en Grèce, celui du financement d'un programme visant à gérer la présence de l'ours dans les pâturages. Ce programme prévoit notamment la compensation des pertes de revenus et l'achat de chiens de protection.* »

M. Hanley ajoute que « *dans le cadre de la révision du fonds de développement rural, la Commission a inclus pour la première fois une référence explicite à l'éligibilité des dépenses de compensation liées à une mise en œuvre des directives Habitats et Oiseaux. La situation n'était pas très claire jusqu'à présent et certains ministères de l'agriculture contestaient cette éligibilité. Pour éviter toute confusion, la Commission a donc, dans sa nouvelle proposition, indiqué clairement que des dépenses qui sont liées à la mise en œuvre des directives Habitats et Oiseaux sont éligibles pour les aides aux agriculteurs découlant de ces directives.* »

Il appartient donc au gouvernement d'exploiter toutes les pistes possibles, en particulier européennes, pour que ce dossier bénéficie d'un financement pérenne.

II.- DES MESURES DE PROTECTION TRES INEGALEMENT EFFICACES SUR LE TERRITOIRE

Ces sommes, importantes, ont servi à financer de nombreuses actions : le suivi de la population de loups, sa connaissance scientifique mais surtout, et c'est ce qui nous intéresse ici, les mesures de protection. Celles-ci sont essentiellement au nombre de trois : les aides-bergers, les chiens de protection et les parcs de contention. Pour que la protection ait des chances d'être efficace (et même ainsi, cette efficacité ne saurait être garantie partout), les trois éléments suivants doivent être réunis : présence humaine, regroupement du troupeau la nuit, chiens de protection.

Nombre d'associations écologistes ont tendance à faire de ces mesures de protection l'alpha et l'oméga de la problématique du loup, sans avoir pleinement conscience des difficultés, réelles, de leur mise en œuvre et des conditions de leur efficacité.

C'est en effet la conclusion à laquelle est arrivée la commission : les mesures de protection, si elles sont correctement mises en place, peuvent être efficaces mais ont des effets négatifs non négligeables. Par ailleurs, même avec toute la bonne volonté de l'éleveur, certaines conditions topographiques ou géographiques rendent ces mesures totalement inefficaces.

Il n'existe donc pas « une » solution à une problématique mais « des » solutions variées à des situations diverses et complexes. D'où l'absolue nécessité de partir du territoire et de sa réalité concrète.

A.- LES MESURES DE PROTECTION PRECONISEES

1.- La présence humaine : les aides-bergers

Dès le premier programme LIFE, il est apparu que les mesures d'aide au gardiennage étaient les plus appréciées des éleveurs. Cette réalité souligne l'importance de la dimension psychologique du problème.

On a vu précédemment que la présence du loup engendre des contraintes supplémentaires dans la conduite des troupeaux ovins et la gestion de l'unité pastorale d'altitude. Pour tenter de répondre à la surcharge de travail qu'entraîne la mise en place de la prévention sur les alpages, la mesure aide-berger est donc proposée aux alpagistes. Les missions de l'aide-berger consistent à participer au surcroît de travail qu'impose la présence des prédateurs sur l'alpage :

- le déplacement des parcs mobiles pour le regroupement nocturne du troupeau ;
- l'aide au transport du matériel lors du changement de quartier ;
- l'alimentation et les soins du ou des chiens de protection ;
- la participation, en collaboration avec les agents chargés des constats, à la recherche des bêtes tuées, blessées ou égarées, permettant de prouver les dommages.

Ainsi en 2002, plus d'une centaine d'emplois d'aides-bergers ont été financés.

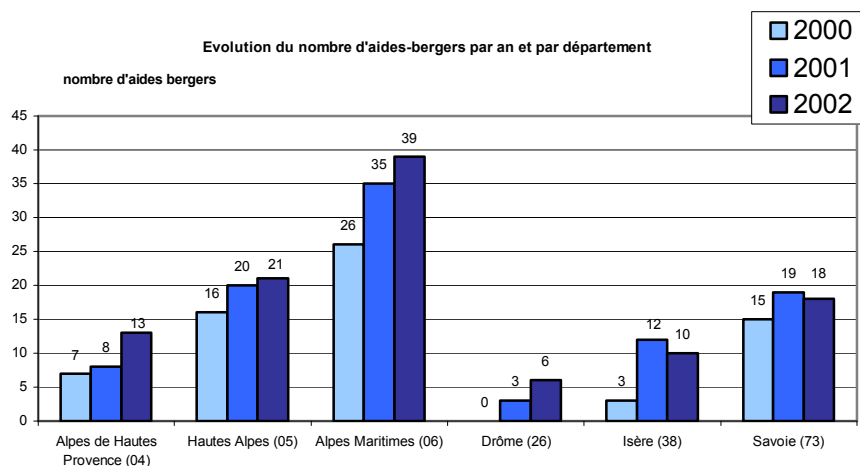
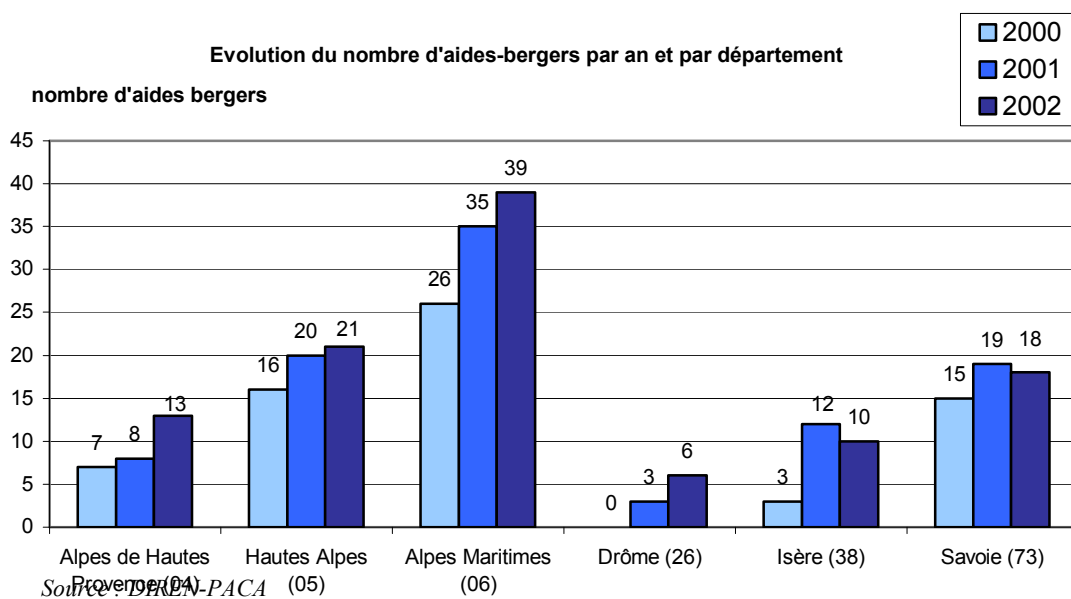
| 2002 | Nombre d'aides bergers |
|----------------------------------|---------------------------|
| Alpes de Hautes Provence (04) | 13 |
| Hautes Alpes (05) | 21 |
| Alpes Maritimes (06) | 39 |
| Drôme (26) | 6 |
| Isère (38) | 10 |
| Savoie (73) | 18 |
| Total Alpes | 107 |

La diversité des modes d'élevage constatée entre les départements les plus au sud et les plus septentrionaux entraîne des modalités de mise en place des aides-bergers différentes.

Si la mesure, telle qu'elle est proposée, permet l'embauche d'aides-bergers sur une durée satisfaisante (3 mois) dans le contexte des Alpes du nord, en revanche, les conditions climatiques d'autres départements, situés plus au sud, peuvent justifier le maintien des troupeaux à l'extérieur sur une période dépassant celle d'estive. L'utilisation des zones intermédiaires (prairies et parcours de printemps et d'automne), se traduit par des besoins en aides-bergers durant l'intersaison, lesquels sont rarement satisfaits, faute de moyens.

Restent des difficultés et des écueils à éviter : d'une part la cohabitation, sur le plan pratique, entre l'éleveur ou le berger et l'aide-berger est parfois difficile dans des logements d'alpage souvent peu spacieux et peu confortables. Il convient donc d'aménager ces lieux de vie de façon appropriée.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre berger et aide-berger : le rôle du berger est de permettre l'alimentation du troupeau pendant toute la durée d'estive et de veiller au bon état sanitaire des animaux. Il doit ainsi connaître et savoir soigner les pathologies spécifiques des ovins de montagne. Surtout, c'est lui qui est responsable, devant son employeur, de l'état du troupeau et qui lui rend compte du déroulement de la campagne d'estive. Son rôle est donc tout à fait différent de celui de l'aide-berger, tel qu'il a été décrit plus haut, et ce dernier ne saurait le remplacer. Cela soulève le problème des petits troupeaux qui ne sont gardés que par un aide-berger et pour lesquels l'utilisation d'un berger n'est absolument pas rentable.



Il conviendrait donc de mettre en place un système d'aides permettant à ces petits troupeaux de financer un vrai berger.

Peut-être faudrait il envisager une aide complémentaire permettant d'aider ces petits éleveurs, qui sont déjà les plus sensibles aux conséquences économiques de la prédation, à rémunérer un berger lors des estives.

2.- Les chiens de protection

Dans le cadre du programme LIFE Loup, une des mesures de prévention proposée aux éleveurs ovins consiste en la mise en place de ce type de chiens dit « de protection ».

Ces chiens sont parfois présentés comme la solution miracle à la prédation. La réalité est beaucoup plus nuancée. Certes, ces chiens peuvent être efficaces contre les attaques de loups mais ils posent aussi de nombreux problèmes : un coût d'entretien très important qui n'est pas pris en charge par la collectivité, une agressivité très problématique et maintes fois soulignées, une interaction également problématique avec la faune sauvage ... Il faut donc avoir conscience de ces limites et de ces difficultés avant de présenter les chiens de protection comme l'ultime panacée.

Qu'est-ce qu'un chien de protection ?

Il s'agit, en fait, de certains chiens de races particulières, dont on a développé l'instinct de protection vis-à-vis d'un troupeau. Cet instinct se développe au cours d'une phase d'imprégnation du jeune chiot au troupeau qu'il devra défendre : placé au milieu d'ovins, il adapte son comportement à celui des brebis et non pas à celui de ses congénères. Cependant, en cas d'agression du troupeau, le chien doit retrouver son comportement instinctif de canidé dans une attitude de protection que lui dicte son attachement au troupeau.

La mise en place des chiens de protection est un peu particulière. On ne peut parler de dressage mais plutôt d'éducation spécifique. Le principe de base est d'effectuer un transfert d'affection du chien vers les moutons avec une bonne acceptation de l'humain (à l'inverse du chien de conduite dont toute l'affection est portée sur le maître). Le chien doit, à proprement parler, vivre avec le troupeau. Il doit dormir, manger et rester avec lui, quelles que soient les conditions climatiques ou environnementales.

Il assure ainsi la protection du troupeau durant les circuits de pâturage d'estive, d'intersaison et d'hiver, aussi bien en présence du berger qu'en son absence (au cours de la journée durant la chôme, et surtout la nuit). Cela évite à l'aide-berger ou au berger d'avoir à veiller à proximité des brebis, avec une efficacité, en terme de protection, bien supérieure.

Reste une difficulté importante : que faire des chiens patous hors des saisons d'estive ? Il est indispensable qu'ils restent avec le troupeau mais cela peut créer des difficultés importantes avec les voisins, sans oublier le coût que représente leur nourriture.

La mise en place de chiens de protection constitue souvent la dernière mesure de prévention prise par les éleveurs, compte tenu de l'investissement à long terme que cela implique, de la mauvaise réputation de ces chiens et des problèmes posés par leur présence au sein du troupeau. Ainsi la plupart des éleveurs attendent d'être en situation de prédation pour introduire des chiens (ce délai peut même atteindre plusieurs années de présence du loup, pour certains).

On a néanmoins observé en 2002 une montée en puissance en Savoie et dans l'Isère de cette mesure. Ainsi, au cours de l'année 2002, 66 chiens ont été financés dont 30 chiens pour la PACA et 36 chiens pour la région Rhône-Alpes. Cette action se poursuit de façon satisfaisante puisque la mise en place de chiens pendant l'hiver 2002-2003 pourrait concerner une quarantaine de chiens.

Le nombre de chiens financés par le programme est très inférieur au nombre réellement présent sur l'ensemble de l'arc alpin (*cf.* tableau ci-dessous). On estime à un tiers le nombre de chiens en activité ayant pu bénéficier de subventions, avec des variations importantes selon les départements : de 11% des chiens présents, effectivement subventionnés au titre du programme LIFE dans les Alpes-Maritimes à 56 % pour les Hautes-Alpes.

| | Chiens financés 2^{ème} LIFE | Estimation chiens en activité |
|-------------------------------|---|--------------------------------------|
| Alpes de Hautes Provence (04) | 8 | 40 |
| Hautes Alpes (05) | 39 | 70 |
| Alpes Maritimes (06) | 17 | 150 |
| Drôme (26) | 10 | 40 |
| Isère (38) | 16 | 30 |
| Savoie (73) | 35 | 70 |
| Haute Savoie (74) | 1 | |
| Total Alpes | 126 | 400 |

Source : DIREN PACA 2002

Malgré ces progrès, on constate un indéniable scepticisme, voire une certaine inquiétude chez les éleveurs, vis-à-vis du chien de protection. Ils craignent en effet les interactions avec les êtres humains et en particulier avec les randonneurs qui sont nombreux, parfois trop d'ailleurs au goût des bergers, et qui ne respectent pas les règles d'usage en cas de confrontation avec un troupeau et ses chiens de protection. L'éleveur craint que sa responsabilité ne soit engagée en cas d'accident. A juste titre, d'ailleurs, puisque plusieurs bergers ont été poursuivis après des dommages causés par leurs chiens à des tiers.

Ainsi l'excès de confiance ou d'optimisme mis dans l'efficacité des chiens de protection a rapidement déclenché, sans doute par opposition, une exagération des dysfonctionnements, bien réels toutefois, et des problèmes qu'on pouvait leur reprocher.

Le chien de protection, son statut juridique : chien en état de divagation ?

L'analyse des textes juridiques conduit à laisser penser que le chien de protection peut être assimilé à un chien «en action de garde du troupeau», notion qui semble englober à la fois les chiens de conduite du troupeau et les chiens de protection, puisque aucune mention ne dit le contraire (art.213 al.2 du Code rural).

La définition la plus claire de l'état de divagation se trouve à l'article 213 du code rural. En tenant compte de ses caractéristiques de chien à usage professionnel, le chien de protection pourrait faire partie des exceptions mentionnées à l'article 213 al.2 du code rural au même titre que le chien en action de chasse, et le chien en action de garde du troupeau.

En revanche, si le chien de protection est en réel état de divagation, c'est-à-dire qu'au moment où il divaguait il n'exerçait pas son travail de protection, le propriétaire du chien devra assumer entièrement la divagation de son chien.

Poursuites en cas de divagation : Les poursuites contre les propriétaires de chiens «dits divagants» n'aboutissent généralement que s'il y a eu attaque, poursuite (course) ou mouvement intempestif du chien envers une personne ou un autre animal.

La divagation est réprimée :

> par le code pénal (art. R.622-2 et R. 623-3)

> par le code rural (art. R. 228-5)

> engage la responsabilité civile du propriétaire de l'animal divaguant dans l'optique d'une réparation des dommages subis (art. 1385 du code civil).

Responsabilité du propriétaire ou du gardien du chien en cas de dommage

Les responsabilités pénale et civile du gardien de l'animal peuvent se cumuler, car les deux n'ont pas les mêmes finalités : la première tend à réprimer une infraction pénale et la seconde vise à réparer le dommage subi par la victime. Si le gardien de l'animal a commis une faute ayant entraîné un dommage, l'action en justice pourra être fondée sur les articles 1382 ou 1385 du code civil ; en revanche, si le dommage est du à la seule action du chien, seul l'article 1385 du code civil sera applicable (responsabilité du propriétaire pour les animaux dont il a la garde).

Le berger, s'il est employé pour garder le troupeau n'est pas considéré comme le gardien du chien car il est salarié : c'est le propriétaire du chien qui en reste responsable.

Comme le constate une étude de l'APPAM⁽⁴⁾, sur le terrain, **les éleveurs se sont souvent retrouvés seuls, faute d'une assistance technique suffisante, lors de la mise en place de leurs chiens** et ils se sont débrouillés comme ils le pouvaient. Or, pour que cette technique soit efficace, elle suppose le respect d'un certain nombre de règles et de procédures, particulièrement lors des premiers mois d'existence du chien. Cette précipitation imposée par l'urgence de la situation peut expliquer certains des comportements de ces chiens.

Ainsi il y a bien des chiens de protection qui mordent et qui sont dangereux pour les tiers. Quatre causes principales sont citées :

– à l'intérieur des différentes races de chien de protection, il y a des lignées qui ont plus tendance à mordre que d'autres ;

– certains éleveurs pensent à tort qu'un bon chien de protection est un chien dominant et facilement hargneux ;

– l'éleveur donne à son chien de protection une éducation qui incite le chien à devenir un chien dangereux, le plus souvent sans que l'éleveur lui-même ne s'en rende compte ;

– les tiers ont une très mauvaise connaissance du chien et adoptent en présence de chiens de protection, des comportements qui encouragent le chien à les agresser.

On le voit, toutes ces causes sont susceptibles d'être modifiées pour peu qu'un travail de fond intervienne. Il est en particulier indispensable que la filière chien de protection soit mieux organisée : une réflexion doit être menée pour organiser cette filière sur le long terme.

Une base de données visant à recenser les chiens de protection en activité (Alpes et Pyrénées) est déjà en cours de constitution. Il existe par ailleurs des « lignées pastorales » connues chez des éleveurs cynophiles et compétents. Mais il reste encore beaucoup de travail pour effectuer un effort de sélection génétique.

Ainsi, serai-il utile de réfléchir au choix de critères de sélection, définis de façon objective, pour l'élaboration d'une grille permettant

⁽⁴⁾ « Témoignages d'éleveurs des Alpes Maritimes à propos de leur expérience avec les chiens de protection » APPAM, janvier 2003.

d'apprécier la valeur des chiens de protection au travail par leurs qualités génétiques et phénotypiques. Un schéma de sélection permettrait, à l'avenir, d'orienter les éleveurs dans leurs choix et d'effectuer des accouplements raisonnés (éviter la consanguinité...).

En France, cela fait douze ans que différents acteurs intervenant dans ce domaine tentent en vain de mettre en place une telle structure. A l'issue du programme LIFE Loup, l'expérience acquise devrait pouvoir concourir à créer une prise de conscience globale en la matière : il faudrait modifier l'article de loi 213-1. (L. n° 89-412 du 22 juin 1989) du Code rural sur le statut des chiens au travail, y ajouter les chiens de protection, proposer un encadrement en matière de formation, conseil et suivi auprès des éleveurs, et structurer cet encadrement. Il serait illusoire de vouloir améliorer la qualité de ces chiens et leur efficacité en protection des troupeaux domestiques, et ce quel que soit le prédateur incriminé, sans de tels efforts.

Une autre incertitude subsiste : quelle interaction entre le chien patou et la faune sauvage ? De nombreux témoignages font état d'une prédation importante, sur les marmottes en particulier, témoignages qui ne sont pas toujours confirmés par les études de terrain. Il apparaît néanmoins que certains éleveurs laissent leurs chiens chasser, ce qui leur évite d'avoir à les nourrir.

Il y a, en effet, un vrai problème d'alimentation des chiens de protection : celle-ci reste à la charge du propriétaire et le chien peut consommer entre 800g et 1kg de nourriture par jour selon l'activité. L'alimentation ajoute, en outre, de nouvelles contraintes pour son transport en alpage et un coût financier important.

Ainsi, confrontés à un outil de travail qui a prouvé son efficacité, les éleveurs se trouvent dans une situation difficile : il n'est pas toujours aisé d'obtenir des subventions pour l'achat des chiens ; il n'existe aucune aide pour leur entretien, leur soin et surtout leur alimentation ; aucun travail de sélection n'est fait pour éliminer les souches mordantes ; leur éducation n'est pas accompagnée alors qu'elle est primordiale pour l'efficacité future du chien ; la responsabilité de l'éleveur est engagée en cas d'accident.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que de nombreux éleveurs hésitent avant d'investir dans ces chiens de protection.

3.- Les parcs de contention

Troisième élément du triptyque de protection contre les prédateurs, le regroupement nocturne des animaux implique la mise en place de parcs de contention. Ainsi des parcs mobiles de regroupement nocturne des troupeaux sont installés afin d'éviter que les brebis ne se dispersent sur leur

lieu de couchade. Ce regroupement augmente aussi l'efficacité des chiens de protection pour la surveillance de nuit.

Mais la mise en place de ces parcs de regroupement a fait naître des contraintes supplémentaires pour les bergers : cela les oblige à modifier leurs pratiques pour tenir compte des déplacements supplémentaires des troupeaux afin de revenir au lieu de parage et ce, au détriment du temps de pâture. De plus, un déplacement des parcs (quand la topographie le permet) est nécessaire pour des raisons sanitaires évidentes (piétin lors d'années pluvieuses, gros pied...). Ainsi le comité scientifique du parc national du Mercantour soulignait⁽⁵⁾ les impacts négatifs associés à ce type de mesures (impact esthétique ou paysager, problème écologique lié à l'accumulation des déjections et de pollutions...).

Il est difficile de préconiser un seul type de matériel, identique pour l'ensemble des unités pastorales. Pour définir les matériels les plus pertinents en fonction des contextes, une étroite collaboration entre l'éleveur, le berger et le technicien pastoral est nécessaire. Sur des unités pastorales d'alpage, les filets électriques sont généralement utilisés, et sur des zones embroussaillées (zones basses de l'alpage, quartiers d'intersaison...), c'est l'utilisation des clôtures qui est généralement privilégiée (exemples des clôtures actives dans les Alpes-Maritimes, ainsi que des clôtures électriques fixes développées au cours de ces 15 dernières années en zones préalpines).

Le bilan des moyens de contention mis en place au cours de l'année 2002 est de 83 parcs pour l'ensemble des Alpes. Ce chiffre correspond à 117 alpages équipés dans tout l'arc alpin.

| | Total parcs | Nombre d'alpages équipés |
|-------------------------------|-------------|--------------------------|
| Alpes de Hautes Provence (04) | 9 | 9 |
| Hautes Alpes (05) | 11 | 38 |
| Alpes Maritimes (06) | 32 | 17 |
| Drôme (26) | 2 | 9 |
| Isère (38) | 21 | 14 |
| Savoie (73) | 8 | 30 |
| Total Alpes | 83 | 117 |

Source : DIREN-PACA 2002

Dans le département des Alpes-Maritimes, les éleveurs considèrent ces clôtures comme un outil à développer, le besoin de plusieurs parcs de regroupement par alpage (1 à 3) ou unité pastorale se faisant ressentir.

⁽⁵⁾ *Compte rendu de la réunion du comité scientifique du 11 juin 1998 à la séance du Conseil d'administration du parc national du Mercantour du 2 juillet 1998.*

Au-delà de l'action des parcs, il est indispensable que l'Etat soutienne financièrement l'aménagement des estives. On constate, en effet, une réponse insuffisante de l'Etat et des collectivités aux besoins rencontrés par les éleveurs en ce qui concerne l'aménagement des accès aux alpages, l'amélioration des cabanes pastorales, l'équipement des estives en parcs de contention, abreuvoirs, pédiluves, réserves d'eau, captage de sources...

Une implication plus lourde de la collectivité serait très bénéfique au monde pastoral :

– les accès aux alpages devraient être améliorés autant pour faciliter la transhumance que pour permettre le ravitaillement des bergers et des troupeaux et, dans certains cas, la fourniture en matériaux et équipements ;

– la réhabilitation des cabanes pastorales est absolument essentielle pour offrir aux bergers des conditions de confort minimales et éviter la marginalisation sociale de leur statut. A ce titre, l'équipement photovoltaïque et la desserte en eau courante des cabanes doivent absolument être inscrits au programme de leur réhabilitation ;

– les équipements ovins facilitant la conduite des troupeaux et leur gestion sanitaire doivent enfin être intégrés dans les programmes soutenus par financement publics, d'une part parce qu'ils contribuent à la protection des troupeaux contre les prédateurs, et d'autre part parce qu'ils favorisent la productivité de l'élevage, en assurant un meilleur contrôle sanitaire des brebis.

Enfin, les réseaux de communication doivent être développés afin de limiter la solitude du berger face à la prédation d'une part mais aussi, plus généralement, pour lui permettre de garder un contact avec les vallées.

On constate donc que les mesures de protection préconisées dans le cadre du programme LIFE se mettent progressivement en place, non sans difficulté. En effet, **leur mise en place est complexe et nécessite un lourd travail et un investissement important de la part de l'éleveur sans que les aides publiques soient toujours à la hauteur de ce surcroît de travail.** De plus, ces nouvelles pratiques pastorales rendues nécessaires par la présence du prédateur sont totalement inédites pour les éleveurs et les efforts qu'ils ont consacrés à leur mise en place traduisent la motivation et le réel attachement à ce métier.

Peu d'activités économiques sont capables en en laps de temps aussi court, à peine 10 ans, de revoir de fond en comble leur méthode de travail et leur mode de production, comme l'ont fait les éleveurs ovins

de l'arc alpin.

B.- DES MESURES TRES INEGALEMENT ET JAMAIS TOTALEMENT EFFICACES

Quelle est l'efficacité des mesures de protection préconisées et financées par les programmes LIFE successifs ? Deux éléments peuvent être affirmés :

– les mesures de protection ne peuvent pas être efficaces partout et dans toutes les situations ;

– là où elles sont globalement efficaces, il reste toujours un seuil minimum de prédation : la prédation « zéro » n'existe pas.

En conséquence, il faut prendre en compte la diversité des territoires.

1.- Des départements diversement touchés

Au 15 mars 2003, quelques constats sont encore en cours d'instruction (soit en attente de décision du comité local de concertation soit en attente de décision d'indemnisation). Les estimations financières ne sont donc pas exhaustives.

Sur l'ensemble des 8 départements concernés, **une progression des dommages est enregistrée**, aussi bien en nombre d'attaques que de victimes (y compris pour les seules victimes directes). Ceci semble essentiellement lié à l'expansion territoriale du loup sur de nouvelles zones.

NOMBRE DE CONSTATS INDEMNISES AU TITRE DU LOUP, VENTILES SELON LES ZONES DE PRESENCE CONNUES ET DANS LES NOUVEAUX FOYERS EN 2002.
(UN FOYER EST DEFINI LORSQUE LE SEUIL DE 10 ATTAQUES OU PLUS EST ATTEINT).

| Département | Nombre de nouveaux foyer | Constats hors zone connue | | Nom des foyers |
|-------------------|--------------------------|---------------------------|--------|---------------------------------|
| | | <i>n</i> | (%) | |
| Alpes Maritimes | 3 | 80 | (25%) | Cians/Daluis, Haut var, Cheiron |
| Alpes Haute Prov. | 1 | 42 | (86%) | Haut Verdon |
| Hautes Alpes | 0 | 9 | (17%) | - |
| Drôme | 2 | 23 | (68%) | Gge Omblèze, Vercors sud |
| Isère | 2 | 51 | (59%) | Gdes Rousses, Taillefer |
| Savoie | 0 | 4 | (80%) | - |
| Haute Savoie | 0 | 3 | (100%) | - |

| | | | | |
|-----|---|---|------|---|
| Var | 0 | 1 | (1%) | - |
|-----|---|---|------|---|

Source : ONCFS.

a) Dommages constatés dans les secteurs identifiés de présence permanente

Par rapport à 2001, le volume de dommages a augmenté uniquement dans le Queyras-Béal-Traversier. Une partie des dommages constatés dans cette zone a touché plus particulièrement 3 éleveurs. Le volume de dommages reste stable dans le Vercors ainsi que dans le Mercantour. Sur ce dernier site, l'augmentation du nombre de victimes est lié à un dérochement important de plus de 400 bêtes (dont 7 présentaient des signes caractéristiques de prédation qui ont conduit à ne pas exclure la responsabilité du loup). Le volume de dommages a même diminué dans les massifs de Belledonne et des Monges, sans que l'on ait pu en identifier les raisons.

b) Dommages constatés hors des secteurs identifiés de présence permanente

L'apparition et/ou la montée en puissance des dommages dans chacun de ces secteurs concourent, pour l'essentiel, à l'augmentation globale constatée :

– **Mercantour - zone d'extension (Alpes-Maritimes)** : cette zone correspond grossièrement aux secteurs des gorges de Daluis et du Cians, situés en marge des zones de présence permanente. Des dommages y ont déjà été enregistrés les années précédentes mais ils sont en progression ;

– **Haut Verdon (Alpes de Haute-Provence)** : cette zone (essentiellement le massif des trois évêchés situé entre le Mercantour et les Monges) constitue un nouveau foyer, accompagné d'autres indices de présence certifiés ;

– **Omblyze-Vercors Ouest (Drôme)** : ce secteur, en marge du Vercors, où la présence temporaire du loup avait été signalée en 2000, constitue en 2002 un nouveau foyer de dommages important, avec d'autres indices convergents qui traduisent la présence de l'espèce ;

– **Oisans (Isère)** : nouveau foyer essentiellement situé dans le massif du Taillefer (sud Belledonne) et des Grandes Rousses (sud-est Belledonne), sur lequel des dommages avaient déjà été enregistrés les années précédentes sans que la présence du loup n'ait pu y être mise en évidence. En 2002, des traces et un excrément ont certifié la présence, au moins temporaire, de l'espèce sur ces 2 sites, en marge de la zone de présence permanente de Belledonne.

Des dommages sont par ailleurs toujours enregistrés sur le plateau de Canjuers (Var) où la présence au moins temporaire de l'espèce a été

attestée l'hiver dernier, et sur le massif des Hauts Forts (Haute-Savoie) avec une forte hétérogénéité dans la conclusion technique des dossiers de constat de dommages.

On constate donc que si certains départements ont vu la prédation diminuer du fait de la mise en place des mesures de protection, certains, et en particulier les Alpes-Maritimes, connaissent toujours un taux de prédation important et qui ne régresse pas. Ainsi, corrélativement à l'expansion du loup dans le département, les dommages augmentent régulièrement depuis 1993 (10 attaques et 36 victimes) avec des paliers de 1996 à 1998 (193 attaques et 708 animaux) et de 1999 à 2001 (260 attaques et 1.152 victimes). En 2002, il y a eu 330 attaques et 1 500 victimes, dont un dérochement de 404 animaux.

On peut expliquer cette diversité des situations de prédation par l'hétérogénéité des modes d'élevage et des territoires.

2.- Les mesures de protection ne sont efficaces que sous certaines conditions

Comme on l'a vu, à l'échelle de l'arc alpin français où le loup est présent, on peut distinguer schématiquement quatre types de systèmes d'élevage en fonction de critères liés au mode de production des animaux et au mode de conduite des animaux en pâturage : le système herbassier grand transhumant, le système montagnard, le système préalpin et le système des Alpes-Maritimes.

Le système de protection des troupeaux face au loup a surtout montré une certaine efficacité dans la situation des estives de haute montagne où se regroupent de gros effectifs pendant une durée limitée. Après 7 à 8 ans d'expérience, on constate que, à engagements de moyens de protection égaux, la protection des troupeaux est relativement efficace en estive de haute montagne, plus difficile à mettre en œuvre dans les Préalpes et très insuffisante dans les Alpes-Maritimes. La raison en est simple : **la vulnérabilité liée au territoire ainsi qu'aux systèmes d'élevage est très différente selon les régions géographiques.**

L'échec de la protection des troupeaux en présence du loup dans les Alpes-Maritimes illustre les limites d'un programme inadapté pour ce système d'élevage dans cette région, **et non pas une quelconque incompétence des hommes qui conduisent les animaux au pâturage**, comme le soutiennent certains écologistes.

De plus, comme nous l'avons vu plus haut, les pertes dues à la

prédation ne suffisent pas à rendre compte de l'ampleur des contraintes que le loup fait peser sur les exploitations d'élevage, même celles qui n'ont pas fait l'objet d'attaques. **La présence territorialisée du loup représente une contrainte structurelle pour tous les éleveurs emmenant leurs animaux au pâturage dans une zone de présence permanente du loup.**

Mais l'ampleur de ces contraintes et le niveau de vulnérabilité peuvent être hiérarchisés dans chacun des quatre types de système d'élevage en fonction d'une série de critères liés aux caractéristiques de ces systèmes ainsi qu'au territoire :

- durée au pâturage dans une zone à loup ;
- couvert végétal : arbres, buissons, pâturages secs ;
- effectif et mode de conduite du lot d'animaux au pâturage ;
- mobilité du système pastoral ;
- sécurité du système d'alimentation.

En appliquant ces critères aux quatre systèmes décrits plus haut, on arrive au constat suivant ⁽⁶⁾.

Premier système, le **système herbassier grands transhumants** utilisateur d'estive en haute montagne pendant la phase d'été. Ce système présente une vulnérabilité au loup sur la période précise de son estive, c'est-à-dire pendant quatre mois. On connaît l'ampleur des difficultés. Néanmoins, par le grand nombre des effectifs présents sur les pâturages en même temps, c'est-à-dire des unités de 2 000 bêtes, les éleveurs ont moins de difficultés à se prémunir contre la prédation. Plus le troupeau est important, plus il est facile d'empêcher la prédation pour la raison très simple que la taille du troupeau permet de recourir aux services d'un berger et à d'autres mesures de protection, ce qui est impossible pour un troupeau local de 200 bêtes.

La commission a pu constater qu'un gros travail est mené depuis plusieurs années dans l'organisation du regroupement des troupeaux sur le plan des conditions sanitaires, juridiques et techniques et dans l'utilisation des territoires. Plusieurs combinaisons existent, par exemple des éleveurs

⁽⁶⁾ « *La vulnérabilité de l'élevage ovin face au loup* » Laurent Garde (CERPAM), Salim Bacha (FROSE), Jean-François Bataille (Institut de l'élevage), Patrick Fabre (CA 13), février 2003.

locaux s'organisent entre eux, ou bien des éleveurs locaux regroupent leurs troupeaux avec ceux d'éleveurs transhumants.

Deuxième système, le **système montagnard**, qui utilise les mêmes alpages. Il est vulnérable, car d'une part il prolonge son pâturage au-delà de l'estive pendant environ 7 mois et d'autre part il est moins mobile qu'un transhumant qui peut toujours changer de territoire, si les dégâts occasionnés par le loup sont trop importants. Les troupeaux, plus petits, de 150 à 500 brebis, passent 5 à 6 mois en bergerie. L'estive s'effectue sur l'alpage local et le reste de l'année, les troupeaux sont dans les prairies.

Troisième système, le **système préalpin**. Il est encore plus vulnérable, la durée en bergerie étant plus courte, 3 mois, puisque les conditions climatiques changent et que la cohabitation avec le loup en estive dans les montagnes locales est plus longue, 9 mois. Les troupeaux comptent entre 300 et 800 brebis. De plus, les quartiers de pâturage sont boisés et secs, donc difficiles à utiliser et propices aux prédatations. Les systèmes d'élevage sont en outre peu mobiles puisque les zones de transhumance sont proches.

Dernier système, celui des **vallées des Alpes-Maritimes** ou la régression de l'élevage bovin a fait émerger des élevages ovins méditerranéens originaux. C'est le système qui cumule tous les facteurs de vulnérabilité, puisque les troupeaux, qui peuvent avoir des effectifs très variables, sont dans les pâturages pendant douze mois, grâce au climat, et que les quartiers de pâturages sont difficiles à utiliser s'agissant de montagnes sèches avec brouillard et neige. En outre, il n'y a pas de mobilité, puisque l'estive et le quartier d'hiver se regroupent sur la même commune. Enfin, le système d'alimentation n'est pas sécurisé, à la différence des autres systèmes d'élevage qui assurent la sécurité alimentaire des animaux par des stocks fourragers. Or, dans les Alpes-Maritimes, compte tenu de l'étroitesse des terres capables de produire du foin, il n'est pas possible d'assurer une telle sécurité.

En résumé, les facteurs de vulnérabilité se divisent en deux catégories. Les **facteurs liés au système d'élevage** : petits effectifs, faible sécurité du système alimentaire, en raison de l'impossibilité de constituer des stocks fourragers, faible mobilité et durée plus longue dans les pâturages, cette dernière pouvant varier entre 4 et 12 mois.

Les **facteurs liés au territoire** : les quartiers de pâturage boisés permettent au loup d'être plus discret et donc d'attaquer en plein jour, ce qui n'est pas possible dans les grandes estives dégagées de haute altitude ; les quartiers de pâturage secs sont aussi favorables au loup, en raison de la rareté des points d'eau qui oblige le troupeau à traverser des quartiers boisés pour atteindre des points d'eau et à rallonger les circuits pour aller chercher une herbe plus sèche.

A cette analyse des systèmes d'élevage et des territoires, vient s'ajouter la modification des méthodes d'attaque du prédateur : dans les Alpes-Maritimes, **la proportion d'attaques de jour a eu tendance à augmenter entre 1994 et 2001**. La même tendance est observée dans le massif des Monges. Cette augmentation des dommages enregistrés pendant la journée dans le Mercantour pourrait être liée à la diminution de l'accessibilité aux troupeaux durant la nuit et à la mise en place progressive de moyens de prévention.

En comparaison, dans les Abruzzes (Italie), les troupeaux ovins laitiers, qui sont mis en enclos la nuit et gardés par des chiens et/ou des bergers, sont plus souvent attaqués de jour que les troupeaux équins ou bovins qui ne bénéficient pas de mesures de prévention. Pendant la journée, l'efficacité des moyens de protection (chien et/ou berger) peut diminuer lorsque les troupeaux s'étendent sur les pâturages ou lorsque la visibilité diminue (couvert forestier ou conditions climatiques difficiles). Pour exemple, en Roumanie, des attaques de jour sont observées lorsque les troupeaux pâturent dans ou à proximité de la forêt.

Sur les 125 attaques de jour recensées dans les Alpes-Maritimes, dont les conditions climatiques sont connues, plus de la moitié ont eu lieu lors de conditions climatiques difficiles (brouillard, pluie régulière, orage), situation qui est aussi rencontrée dans les Abruzzes. De plus, même en cas de beau temps, les loups ne sont aperçus, parfois de façon furtive ou à grande distance, que dans un quart des attaques vraisemblablement parce qu'ils mettent à profit des conditions topographiques particulières ou un moment d'absence du berger.

C.- UN SYSTEME D'INDEMNISATION QUI NE DONNE PAS SATISFACTION

ETAT DES ANIMAUX TUES PAR LES LOUPS ET DES INDEMNITES VERSEES AUX ELEVEURS DE 1993 A 2001

| | Animaux tués de 1993 à 2000 | Indemnités 1993-2000 (en euros) | Animaux tués en 2001 | Indemnités 2001 (en euros) | Total animaux tués | Total des indemnités aux éleveurs 1993-2001 (en euros) |
|-------------------------|-----------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------------|--------------------|---|
| Alpes Maritimes | 4058 | 900.476 | 1152 | 206.802 | 6191 | 1.107.278 |
| Alpes de Haute-Provence | 212 | 18.682 | 85 | 15.838 | 297 | 34.520 |
| Hautes-Alpes | 827 | 36.328 | 97 | 19.356 | 924 | 55.684 |
| Var | 0 | 0 | 20 | 3.217 | 20 | 3.216 |
| Isère | 182 | 32.212 | 474 | 56.351 | 656 | 88.593 |
| Drôme | 64 | 9.913 | 0 | 0 | 64 | 9.912 |
| Savoie | 417 | 5.793 | 0 | 0 | 417 | 5.793 |
| Total | 5.760 | 1.003.404 | 1828 | 301.595 | 8549 | 1.304.999 |

Source : DIREN-PACA

1.- Le système actuel

En cas de prédation, une procédure de compensation des dommages fondée sur une évaluation technique de la responsabilité du prédateur est prévue. Après avoir constaté un cas de prédation, l'éleveur fait une déclaration à l'administration, ce qui déclenche la procédure d'indemnisation. Pour ce faire, des agents du réseau Loup présents dans les huit départements alpins concernés sont habilités à réaliser les constats de dommages. Le dommage est formalisé dans un dossier de constatation standard pour chaque attaque. Le constat s'attache à dresser l'inventaire des animaux tués ou blessés, à en faire l'examen (recherche des traces de morsure, description de la consommation) et à rechercher les indices de présence du prédateur (fécès, poils...).

Jusqu'en 2002, ce constat devait ensuite être validé par le vétérinaire du programme LIFE. Mais une grille de lecture systématique du constat a été élaborée et doit permettre d'exclure ou non la responsabilité du prédateur et d'aboutir à une décision équitable de tous les cas de dommages sur des bases techniques fiables et homogènes.

L'étape d'expertise systématique (devenue obsolète par la création de cette grille) est ainsi supprimée et le transfert de compétence du vétérinaire du programme LIFE vers les DDAF (au préalable chargées de pré-instruire chaque constat) a été réalisé en décembre 2002. La possibilité de solliciter l'ONCFS pour des expertises techniques est conservée dans les nouveaux secteurs de présence ou en cas de dossier d'instruction difficile (éléments techniques contradiction) à la demande des DDAF. Cette simplification administrative devrait rendre la procédure plus efficace en terme de délai de paiement des indemnités aux éleveurs.

BILAN DES ATTAQUES POUR 2002

| Département | Nombre de constats établis | | Nombre d'attaques indemnisées loup + lynx | | | Nombre de victimes indemnisées loup + lynx | | | Montant financier (Euro) provisoire |
|-------------------|----------------------------|-----------|---|-------------|------------------|--|-------------|------------------|-------------------------------------|
| | instruits | En cours | Hors dérochement | Dérochement | Total provisoire | Hors dérochement | Dérochement | Total provisoire | |
| Alpes Maritimes | 356 | 26 | 321+2 | (2 sursis) | 323 | 1085+6 | 441 | 1091 | 217 471,64 |
| Alpes Haute Prov. | 71 | 1 | 48+2 | 1 | 51 | 244+2 | 16 | 262 | 38 589,36 |
| Hautes Alpes | 70 | 3 | 53+1 | 0 | 54 | 161+7 | 0 | 168 | 31 842,12 |
| Drôme | 43 | 0 | 32+1 | 2 | 35 | 95+6 | 55 | 156 | 27 802,50 |
| Isère | 102 | 0 | 83+5 | 2 | 90 | 423+10 | 118 | 551 | 88 860,69 |
| Savoie | 6 | 0 | 5 | 0 | 5 | 21 | 0 | 21 | 3 402,89 |
| Haute Savoie | 0 | 8 | En cours | 0 | En cours | En cours | 0 | En cours | En cours |
| Var | 15 | 0 | 12 | 0 | 12 | 55 | 0 | 55 | 9214,94 |
| Total | 671 | 30 | 565 | 7 | 570 | 2121 | - | 2304 | 417 184,14 |

Source : ONCFS

2.- Les difficultés d'application

Malgré ces progrès, le système d'indemnisation reste sujet à critiques. D'abord, **il ne repose pour l'instant sur aucun texte réglementaire** précis, ce qui est la source d'une insécurité juridique peu appréciée des éleveurs.

Ensuite, ne sont indemnisés que les moutons qui sont retrouvés par le berger ou l'éleveur. Outre qu'une telle recherche peut prendre beaucoup de temps, du temps qui n'est pas compensé financièrement, toutes les brebis ne peuvent pas toujours être retrouvées. Par ailleurs, l'abondance de charognards limite fortement le laps de temps disponible avant que les cadavres ne disparaissent complètement. Ainsi, **la plupart des éleveurs estime que pour deux brebis perdues, une seulement est en moyenne aujourd'hui indemnisée.**

Enfin, il ne faut pas oublier les pertes induites qui concernent la baisse de la qualité provoquée notamment par les descentes anticipées des bêtes dans des secteurs où la prédation est élevée ; la baisse de capacité d'investissement de l'éleveur ; le temps passé par l'éleveur à rechercher les brebis disparues ou mortes, à élaborer les constats, à redescendre dans la vallée pour téléphoner, à procéder aux démarches administratives de remboursement, à rechercher de nouvelles bêtes pour remplacer les anciennes ; les frais divers représentés par les déplacements, par le coût financier provoqué par le retard des remboursements administratifs et par la baisse de certaines primes...

Enfin, les éleveurs sont unanimes à se plaindre de la lenteur des indemnisations qui arrivent souvent plusieurs mois après la prédation. Pendant ce temps, l'éleveur est obligé de faire une avance de trésorerie qui n'est pas compensée. Par ailleurs, de nombreux éleveurs se plaignent du manque de transparence sur la qualification des attaques et sur une insuffisante communication de la part de certaines DDAF. Rappelons que les agents assermentés constatant les attaques ne sauraient se contenter d'un passage rapide dans les estives et du remplissage du formulaire. Il est indispensable que cela soit accompagné d'un soutien psychologique fort pour l'éleveur qui vient de subir la prédation.

La nécessité d'un laboratoire d'expertise en génétique moléculaire

La France ne possède pas de laboratoire d'expertise génétique au services des gestionnaires de l'environnement, comme cela existe déjà dans de nombreux pays. Cependant, un laboratoire universitaire français a acquis une expérience internationalement reconnue dans le domaine de l'expertise génétique à partir de fèces ou de poils collectés sur le terrain : il s'agit du laboratoire de Biologie des Populations d'Altitude situé à Grenoble.

Compte tenu des opérations de renforcement des populations pyrénéennes d'ours, et de la progression constante des effectifs de loups dans les Alpes françaises, il est certain que ce laboratoire sera de plus en plus sollicité. Or cette unité de recherche se trouve maintenant en situation de ne plus pouvoir assurer convenablement ces expertises pour plusieurs raisons : en ce qui concerne le loup, le nombre d'expertises demandées dans l'urgence est difficilement compatible avec les moyens disponibles en personnel, en ce qui concerne l'ours, le laboratoire ne travaille plus en routine sur le sujet, et la remise en route des analyses génétiques sur cet animal nécessite trop d'investissements en temps.

Il semble donc que la solution la plus efficace pour fournir aux gestionnaires de l'environnement un accès fiable et rapide aux expertises génétiques serait la création d'une structure légère, entièrement au service du ministère de l'environnement et du développement durable. La création d'une telle structure avait été décidée lors d'une réunion du CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) en 2000, mais les gouvernements successifs n'ont jamais encore été capables de dégager un budget permettant à ce laboratoire de travailler dans des conditions correctes.

Il semble impératif à votre rapporteur que ce laboratoire soit mis rapidement en place. En effet, entre le dossier du lynx, le dossier de l'ours et celui du loup, la France, a besoin de se doter d'une véritable capacité d'expertise et de recherche.

En outre, on sait qu'il est désormais possible d'identifier le prédateur (chien ou loup) grâce à des prélèvements sur les traces de morsure. Sachant qu'une analyse prendrait moins d'une semaine si un tel laboratoire était constitué, cela permettrait de dissiper les incertitudes sur la source de la prédation et d'accélérer les indemnisations.

3.- Les pistes de réforme

Il semble aujourd'hui indispensable de réformer le système d'indemnisation pour aller vers une plus grande efficacité, un traitement des dossiers plus rapides et, au final, un règlement définitif moins lent.

a) Le système assurantiel

Un système d'assurance grand prédateur est une des hypothèses régulièrement évoquée, en premier lieu dans le rapport Braque.

L'assurance des troupeaux ovins contre la prédation est actuellement proposée aux éleveurs mais ne connaît qu'un succès limité en raison de son coût et surtout de la franchise (5 animaux non indemnisés par attaque subie).

Il faudrait donc que les compagnies d'assurance proposent un produit d'un coût limité (de l'ordre de 1 euro par brebis) et sans franchise. Dès lors que le contrat serait souscrit par l'ensemble des éleveurs présents dans une zone soumise à la présence du loup, et que le principe de constat par les pouvoirs publics (c'est-à-dire par agents assermentés) serait maintenu, un tel système serait possible.

En effet, un poste important de dépense pour les compagnies d'assurance réside dans l'exécution des constats qu'elles ne peuvent assurer dans le contexte d'un contrat à prix modique pour l'éleveur.

Sachant que l'indemnisation des dégâts occasionnés par le loup (ou l'ours et le lynx) serait toujours financée par l'Etat, le contrat d'assurance prendrait en charge, de façon systématique, tout dégât incombant aux chiens errants. Les cas d'attaque où la responsabilité du loup ou du lynx est peu plausible ne seraient plus à la charge de l'Etat, qui pourrait alors redéployer les volumes financiers épargnés vers la prévention et le soutien au pastoralisme.

En tout état de cause, cette piste doit être approfondie et discutée avec les partenaires agricoles. Certains d'entre eux y semblent effectivement très opposés tandis que d'autres sont, selon les auditions réalisées par la commission, beaucoup plus ouverts.

b) Une prime forfaitaire

Une autre hypothèse est l'élaboration d'une prime forfaitaire dont bénéficierait tout éleveur travaillant dans une zone à loups. Celle-ci devrait prendre en compte le temps passé à la recherche des animaux, les animaux perdus mais non retrouvés, les avortements, le stress des brebis... Un tel système permettrait-il de faire l'économie d'une procédure de contrôle des prédatons et d'indemnisation ? Votre rapporteur est sceptique sur ce point mais aucune porte ne doit être fermée *a priori*.

Quel que soit le système, il semble nécessaire de subordonner les indemnisations ou le versement de la prime au respect des normes de protection.

QUATRIEME PARTIE : SEULE UNE POLITIQUE DE RÉGULATION ET DE MAITRISE DE L'ÉVOLUTION DE L'ESPÈCE LOUP EN FRANCE ET DANS LES PAYS VOISINS PERMETTRA DE CONCILIER LES OBLIGATIONS LIEES A LA PROTECTION DE LA FAUNE SAUVAGE ET LA SAUVEGARDE DU PASTORALISME

Votre rapporteur a acquis la conviction, à l'issue des travaux de la commission, que la principale raison des conflits, parfois violents, suscités par la protection de la faune sauvage et des grands prédateurs est que l'on n'a pas su, ou pas voulu, intégrer la dimension humaine dans cette politique.

Si l'on veut vraiment, sur le long terme, rendre acceptable par le milieu rural, la coexistence d'une vie sauvage, il faut, dans l'immédiat, s'efforcer de réduire au minimum les interactions nuisibles aux activités humaines vulnérables.

Il faut également, au-delà des aides matérielles, retrouver la voie de la négociation, du dialogue et restituer un réel pouvoir d'initiative aux acteurs locaux.

La dimension humaine de la gestion des prédateurs doit consister à donner aux hommes, et notamment aux hommes de terrain, les moyens de la maîtrise de la situation.

C'est probablement en réduisant le sentiment que se font les éleveurs de la toute puissance de l'administration, que l'on rétablira leur confiance dans les institutions et les pouvoirs publics.

I.- UNE APPLICATION PLUS ADAPTEE DES DEROGATIONS A LA PROTECTION DES GRANDS CARNIVORES EN EUROPE ET EN FRANCE

A.- DEUX CONDITIONS À LA DÉROGATION SONT PRÉVUES PAR LES TEXTES

Comme il a été indiqué précédemment, l'article 9 de la convention de Berne prévoit des dérogations au régime de protection générale des espèces visées par ses annexes. Les Etats-parties disposent donc de la faculté de déroger à l'interdiction de tuer ou de pratiquer certaines activités sur les espèces protégées, dont le loup, lorsque certaines conditions sont remplies.

La directive 92/43/CEE, dite directive « Habitats », reprend les dispositions de la convention de Berne afin de contribuer à son application au sein des Etats-membres.

Les Etats-membres qui décident d'appliquer les dérogations prévues, ont l'obligation d'adresser tous les deux ans, à la Commission européenne, un rapport sur les dérogations mises en œuvre, la Commission faisant connaître son avis dans un délai de douze mois suivant la réception du rapport.

La même demande est formulée par la convention de Berne vis-à-vis des Etats-parties qui doivent établir un rapport sur les mesures de dérogations qu'ils décident d'appliquer.

On notera dès à présent que ni la convention de Berne ni la directive n'exigent que soit formulée une demande préalable à la mise en œuvre des dérogations et qu'aucun contrôle *a priori* n'est exercé sur le bien fondé des mesures appliquées par les Etats.

Il apparaît, d'après les auditions de la commission, qu'au niveau européen, une certaine souplesse dans l'application des dispositions protectrices se fait jour et que la prise en compte des problèmes économiques et des difficultés d'adaptation des populations concernées est plus présente.

Il est donc possible, sans remettre en cause les objectifs généraux des obligations internationales, d'espérer faire progresser l'idée d'une nécessaire adaptation de ces objectifs aux spécificités locales.

M. Nicholas Hanley, directeur du bureau protection de la nature à la Commission européenne, a ainsi indiqué aux députés : *« La Commission comprend que la cohabitation du loup avec les habitants peut poser des problèmes dans les pays de la Communauté, surtout dans les milieux agricoles de montagne. Il faut donc gérer cette cohabitation. (...) Le problème du loup en France s'inscrit dans le cadre plus général du problème des grands carnivores en Europe. Mes services sont en train de mener une enquête auprès des autorités nationales pour alimenter le débat au sein du comité scientifique de suivi de la directive Habitats sur la gestion des grands carnivores – loup, lynx, ours... – dans l'Europe des quinze et dans les pays qui vont entrer dans l'Union l'année prochaine. Cette enquête devra nous permettre de confronter les expériences, afin de mieux comprendre la problématique et de mieux la gérer »*

Les conclusions de notre commission d'enquête joueront évidemment leur rôle dans ce réexamen général de la situation au niveau européen

Les dispositions nationales autorisent les mêmes dérogations, selon les mêmes conditions. L'article 2 de l'arrêté du 12 octobre 1996 dispose : *« Toutefois, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle, une autorisation de capture ou de destruction de spécimens d'espèces mentionnées [loup, lynx, ours.....] peut être accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature, pour prévenir des dommages importants aux cultures, ou au bétail, ou dans l'intérêt de la sécurité publique, ou pour assurer la conservation de l'espèce elle-même. »* Cette rédaction, on le verra, est un peu plus restrictive que les dispositions internationales.

1.- L'absence de solution alternative

Des techniques ont été mises au point pour protéger les troupeaux contre les attaques de loups et de grands prédateurs. Votre rapporteur les a scrupuleusement examinées en présentant leurs limites, leur coût et leurs difficultés de réalisation, dans certains cas.

Lorsque le rapport d'information parlementaire de MM. Robert Honde et Daniel Chevallier, sur la présence du loup en France, a été déposé le 20 octobre 1999 et a conclu à l'incompatibilité entre la présence du loup et le pastoralisme à la française, les mesures de protection n'étaient pas en place ou n'avaient pas eu le temps de produire leurs effets.

Il en est différemment aujourd'hui et il paraît donc nécessaire que, dans un contexte de protection juridique des prédateurs, toutes les solutions qui permettent de prévenir les attaques ou d'en limiter les conséquences soient privilégiées.

En conséquence, il est nécessaire que pour se prévaloir des mesures de dérogations, obligation soit faite de réduire au maximum les circonstances favorisant les attaques de loups sur un troupeau.

Afin de rendre légitimes, au regard des règles de protection, les mesures d'élimination de certains prédateurs, l'Etat doit donc, partout où cela est possible et dans un cadre contractuel, négocier avec les éleveurs et les autres parties prenantes, afin de mettre en œuvre les mesures de prévention les plus adaptées (regroupement nocturne des troupeaux, gardiennage en nombre suffisant, chiens de protection en nombre suffisant...).

2.- Un état de conservation favorable

La directive « Habitats » dresse la liste des espèces qui doivent être protégées, au sein de la Communauté, dans leurs aires de répartition naturelle. Selon M. Nicholas Hanley, « *Cette aire ne peut être considérée comme une zone géographique figée dans le temps parce que la nature change* ».

Le bon sens commande d'ajouter que cette aire ne saurait encore moins se confondre avec les frontières administratives d'un Etat ou d'un département.

Au risque de décevoir une certaine forme de fierté nationale qui exigerait la présence d'une population viable de loups en France, on ne saurait soutenir sérieusement que l'état de conservation d'une espèce, telle que le loup, doit se mesurer à l'échelle d'un Etat. C'est bien plutôt parce que les problèmes environnementaux comme l'expansion des espèces sauvages transcendent les frontières que seules des normes internationales peuvent les appréhender efficacement. Il ne faut pas voir dans cette approche une volonté de reporter sur les voisins les contraintes liées à l'obligation de protection de l'espèce car votre rapporteur affirme à nouveau que la France doit mettre en œuvre tous les moyens concourant à cette protection.

L'objectif de la directive « Habitats » est d'assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des Etats-membres. On notera dès à présent, que l'article 2 de la directive qui fixe cet objectif en détermine également la limite en précisant que les mesures prises doivent tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.

L'article premier de la directive fournit des indications sur les différents concepts biologiques utilisés dans la suite du texte.

La définition de l'état de conservation d'une espèce est « *l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2* », c'est-à-dire le territoire européen des Etats membres. L'état de conservation sera considéré comme « favorable » lorsque la dynamique de la population considérée lui permet, sur le long terme, d'être un élément viable des habitats naturels et que son aire de répartition naturelle ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible.

Il s'agit donc bien de mettre en œuvre des mesures dont les effets s'évaluent à une échelle géographique propre à chaque espèce et non à l'intérieur de frontières nationales auxquelles il n'est jamais fait allusion dans la définition d'une population viable.

De la même façon, la convention de Berne, que la directive « Habitats » applique, autorise dans son article 9, des dérogations à la protection stricte à condition de ne pas nuire à la survie de la population concernée. Là non plus la notion de survie d'une espèce n'est pas rapportée à l'échelle d'un territoire national mais s'entend au niveau de l'habitat naturel d'une espèce. La convention précise d'ailleurs à l'article premier que la conservation de la flore et de la faune sauvages, « nécessite la coopération de plusieurs Etats » et le même article encourage cette coopération.

C'est bien sur le terrain de l'évolution écologique d'une espèce, ou d'une sous-espèce, qu'il faut donc se placer pour apprécier son état de conservation et sa viabilité.

Votre rapporteur entend donc réfuter les arguments entendus à plusieurs reprises par la commission selon lesquels l'espèce loup n'ayant pas atteint sur le territoire français un seuil de viabilité, fixé plus ou moins arbitrairement à 150 individus, l'une des conditions exigées pour déroger à la protection totale ne serait pas remplie. Rappelons les propos contestables de M. Lionel Brard devant la commission: « *En dessous de 25 à 30 meutes installées sur le territoire national en interconnexion, il y a péril et il ne faut donc pas toucher aux populations de loups* ».

L'approche transfrontalière de la viabilité des espèces pour apprécier la recevabilité des mesures dérogatoires est implicitement admise par la Commission européenne comme par le Comité permanent de la convention de Berne.

Le plan d'action pour la préservation du pastoralisme et du loup dans l'arc alpin dit « plan loup » établi par la France en juillet 2000, indique que la population concernée est constituée par les loups des Alpes occidentales franco-italo-suisse et, implicitement, s'appuie sur cette réalité pour tenter d'élaborer un système de zonage avec des possibilités de tir ou de capture.

Or quelle a été la réaction des autorités communautaires et européennes ?

M. Nicholas Hanley a déclaré à la commission d'enquête : « *Nous avons pris connaissance récemment du plan loup préparé par le ministère de l'environnement. Ce plan d'action comporte des éléments très importants qui forment d'après nous la base d'une approche sensée et raisonnée du*

problème ».

A propos de ce même plan, dans une lettre du secrétariat général du Conseil de l'Europe adressée à la commission d'enquête le 12 décembre 2002⁽⁷⁾, on peut lire : « *A notre avis la France a toujours suivi une politique appropriée vis-à-vis de cette espèce (...). Le retour du loup ne se fait jamais sans problème d'adaptation du pastoralisme et il convient de traiter ce dossier à long terme. C'est la raison pour laquelle le Comité permanent n'a pas voulu imposer une protection plus stricte du loup en France même si il y a eu des actions de « contrôle » plus ou moins spontanées réalisées par les populations locales en dehors du cadre réglementaire prévu* ».

On a vu qu les études génétiques démontrent que les loups présents en France appartiennent à une sous espèce italienne de loups dont le code ADN est bien spécifique en raison de l'absence de contact avec les autres populations d'Europe. C'est bien la dynamique de cette sous-espèce dans son ensemble, qui doit être prise en compte dans sa sphère d'évolution naturelle qui est notamment l'arc alpin.

M. Luigi Boitani, biologiste italien de renommée internationale a pris position, lors d'une conférence internationale sur le loup en février 2000 aux Etats-Unis, pour une gestion coordonnée du loup à l'échelle européenne. Selon lui, la taille des pays européens ne leur permet généralement pas d'accueillir une population viable de loups. Dans ce contexte, la gestion du loup doit s'inscrire dans le cadre d'une démarche de coordination européenne qui viserait à apprécier le niveau de la conservation de la biodiversité sur plusieurs pays. Pour être efficace, dit ce chercheur, il faut entreprendre les stratégies de conservation à grande échelle.

Le juge communautaire n'a jamais eu à se prononcer sur les conditions d'application des dérogations. Toutefois, en raison de ce qui vient d'être exposé, et du fait que les textes communautaires doivent être interprétés en fonction de l'objectif qu'ils poursuivent, on peut considérer que la survie de l'espèce italienne de loups n'étant pas menacée, des mesures dérogatoires encadrées et limitées sont conformes aux objectifs.

B.- L'APPLICATION DES DEROGATIONS PAR LA FRANCE

1.- La régulation des lynx et des ours

a) Un protocole d'élimination de lynx

Les dispositions de la convention de Berne sur le lynx sont plus souples que celles applicables au loup puisqu'elles autorisent sa chasse, dans certaines régions, à condition qu'elle soit réglementée pour éviter la disparition de l'espèce. En revanche, la directive « Habitats » prévoit le même niveau de protection et les mêmes conditions de dérogations que pour

⁽⁷⁾ On trouvera cette lettre en annexe du présent rapport.

le loup.

A la demande du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, un protocole a été adopté au cours de l'été 2001 dans les départements du Jura et de l'Ain autorisant des prélèvements dans certaines conditions. En cas de dégâts répétés sur un site, ce protocole prévoit qu'une commission composée, outre des représentants de l'administration, des principaux acteurs départementaux concernés (syndicats des éleveurs, associations de défense de l'environnement, fédération départementale des chasseurs, ONCFS...) est réunie sous la direction du préfet.

Cette commission peut, en dernier ressort, et si toutes les mesures de protection sont appliquées, proposer l'élimination d'un lynx, après dix attaques sur une ou plusieurs exploitations situées dans le même périmètre. Lorsqu'un foyer d'attaques persistant est ainsi détecté, ce qui est souvent le cas par exemple en zone forestière, le déclenchement de l'opération d'élimination est décidé par le préfet du département. Ce protocole ne peut aboutir qu'à l'élimination d'un seul animal par an et par département. Si un second prélèvement est indispensable, le préfet doit requérir l'autorisation du ministre de l'environnement.

Le 12 octobre 2001, le préfet de l'Ain a ainsi autorisé jusqu'au 31 décembre suivant, l'élimination d'un lynx dans le secteur de Cerdon-Labalme. Le service départemental de l'ONCFS à qui a été confiée l'élimination n'a pu capturer ni tuer aucun lynx pendant la période autorisée. Selon Mme Martine Bigan, chef du bureau faune et flore sauvages du ministère de l'écologie et du développement durable, *«Il n'y a eu guère plus qu'une ou deux opérations de capture par an»* ce qui représente depuis 2001 un nombre très réduit de prélèvements.

Le braconnage est, semble-t-il, une cause de mortalité du lynx beaucoup plus élevée que les prélèvements autorisés.

b) Un protocole d'intervention sur l'ours

Dans le contexte très conflictuel du début des années 90, dans les Pyrénées, un protocole de capture de «l'ours familial», originaire des Pyrénées, a été autorisé par le ministère de l'environnement en juin 1992. L'Office national de la chasse, assisté de gardes chasse et de gardes du parc national, s'est vu confier l'opération de capture de l'animal en vue de l'équiper d'un collier émetteur, puis de le relâcher. La demande de déplacement de l'animal formulée par des élus et des éleveurs n'avait pas été accordée. Après plus d'un mois d'attente, un piège au lacet a été installé, l'animal s'est fait prendre mais a réussi à se libérer et à s'enfuir, sans doute blessé. Aucune autre attaque due à cet ours ne s'étant produite par la suite, l'opération a été finalement abandonnée, laissant beaucoup d'interrogations

sans réponse.

2.- L'échec des modalités de régulation des loups

Dans le prolongement de ce qui a été constaté sur les conditions du retour du loup, la politique française de gestion du loup, depuis l'adoption des premières mesures en 1993, se caractérise par un manque de lisibilité et beaucoup de confusion.

Les autorités publiques refusant d'opter clairement pour une régulation efficace de l'espèce en nombre et en lieu d'installation des meutes, ont adopté des mesures d'affichage qui n'ont contribué qu'à aggraver la colère des éleveurs et leur perte de confiance dans le pouvoir de l'Etat.

a) Le plan loup

Constatant la rapidité de l'expansion des loups et ses grandes capacités d'adaptation, M. Pierre Bracque, dans son rapport de mission, sans se prononcer sur la question du bon état de conservation de l'espèce, évoque la possibilité d'une protection graduée en fonction d'un zonage lié à la configuration des territoires. L'idée d'autoriser la destruction de loups dans des conditions hautement délimitées fait ainsi son apparition. Le problème des modalités de mise en œuvre reste cependant en suspens à cette époque.

En mars 2000, les réflexions du comité national loup débouchent sur un projet de plan d'action de gestion du loup, établi conjointement par le ministère de l'agriculture et celui de l'environnement, inspiré du rapport de M. Bracque mais aussi de celui de M. Jean-François Dobremez⁽⁸⁾, et du rapport d'information parlementaire de MM. Honde et Chevalier.

Ce plan loup est publié et adressé aux préfets le 4 juillet 2000, sous l'intitulé « dispositif de soutien du pastoralisme et de gestion du loup dans la partie française de l'arc alpin ».

En dépit d'idées intéressantes, tels que le zonage en fonction de la vulnérabilité des exploitations et le principe du contrôle des loups, ce plan renvoyant chaque modalité d'application à des échéances ultérieures et à de nouvelles négociations n'a pas été valablement concrétisé.

Comme paralysée par la peur de prescrire des mesures simples et lisibles pour contrôler les loups, l'administration s'est enlisée dans des schémas irréalistes tels les « corridors de circulation » pour les loups entre deux parcs nationaux, ou encore un programme d'expérimentation à peu

⁽⁸⁾ *Rapport sur une mission d'inspection et de médiation sur le loup, novembre 1996.*

près vide de contenu. Agissant ainsi, les pouvoirs publics ont fini de perdre toute crédibilité au yeux de nombreux éleveurs qui ont alors déserté les lieux de négociation.

b) Des protocoles inapplicables

Avec l'envoi du plan loup, les préfets ont reçu un premier protocole « visant à réduire le nombre d'attaques de loups ou de chiens sur les troupeaux domestiques », valable pour l'année 2000.

Ce protocole prévoyait des mesures d'intervention sur les loups, par tir ou piégeage, sous la direction d'agents assermentés, en concertation avec les éleveurs. De nombreuses conditions préalables à la décision d'intervention du préfet devaient être remplies et en dernier lieu, une intervention ne pouvait être déclenchée qu'à la suite d'une série de trois attaques totalisant au moins 18 animaux tués ou blessés, survenues au cours de trois semaines consécutives. En l'absence de mesure de protection des troupeaux, les conditions de prélèvements étaient plus restrictives.

Pour l'année 2000, chaque préfet de département était autorisé *a priori* à mettre en œuvre une opération de prélèvement.

Les chambres d'agriculture et les syndicats professionnels de l'arc alpin ont déclaré refuser la mise en œuvre de ce protocole, le considérant inapplicable sur le terrain.

De fait ce protocole a fait l'objet d'une seule décision d'autorisation délivrée par le préfet des Alpes-Maritimes le 4 décembre 2000, sur le territoire de la commune de Venanson. L'affût organisé par quatre gardes de l'ONCSF des Alpes-Maritimes, assistés de deux gardes de la brigade mobile de Provence, n'ayant pas abouti, le préfet a ordonné la levée de la mise en oeuvre du protocole le 12 décembre. La présence sur le lieu de l'intervention, de journalistes et d'opposants au prélèvement, a très probablement contribué à l'échec et à l'abandon de l'action.

Un second protocole, plus restrictif que le premier, a été adopté en juillet 2001 pour l'année 2002. Cette seconde version reprend la majorité des principes précédents mais pose, en préalable à toute décision d'application, l'existence de mesures de prévention. En cas d'attaques répétées, une expertise doit être diligentée afin d'évaluer la réalité et l'efficacité des mesures de protection, avant toute procédure de prélèvement du loup. Si la démarche est susceptible de renforcer et d'améliorer les mesures de protection, elle rend inopérante toute possibilité d'élimination du loup. Ce protocole n'a reçu aucune application en 2002.

A ce jour, aucun loup n'a été abattu dans le cadre de ces décisions

ce dont on pourrait se féliciter si cela signifiait que les prédateurs sont désormais fermement tenus éloignés des troupeaux ou mis dans l'incapacité de les attaquer.

Malheureusement, force est de constater que tel n'est pas le cas, comme l'ont répété un grand nombre d'éleveurs devant la commission.

M. Philippe De Mester, préfet des Alpes-de-Haute-Provence a dans une note adressée à la commission le 10 mars 2003, porté sur ce protocole le jugement suivant : « *Le prélèvement devant être effectué par des agents assermentés, il n'y a qu'une chance extrêmement réduite que le prédateur soit au « rendez-vous ». Animal particulièrement fugace, le loup ne se fait pas prendre au tir d'un agent assermenté occasionnellement présent : le protocole en vigueur, au contraire, met en évidence l'incapacité des pouvoirs publics à supprimer le prédateur indésirable, ce qui conduit à leur discrédit* ».

Votre rapporteur oppose trois critiques majeures aux mesures jusqu'à présent mises en place :

- le manque de clarté dans l'objectif d'élimination des loups, là où ils posent trop de problèmes ;
- l'absence d'initiative revenant aux éleveurs ;
- l'absence de réactivité d'une procédure trop lourde ;

Il en est résulté encore plus de méfiance et, malheureusement, le gel des négociations et du dialogue indispensables à la mise en place de toutes les techniques de protection et d'amélioration des activités pastorales.

c) L'inefficacité des battues

Toutes les battues au loup, légales ou illégales, organisées en France au cours des dernières années ont été vaines, à l'exception d'une opération non autorisée menée aux Orres, au cours de laquelle un loup a été tué.

La discrétion des loups est certainement l'une des causes de cet échec. On pourrait évoquer également le manque d'expérience ou la volonté d'effaroucher les loups plutôt que de les tuer. Mais, comme l'évoque Isabelle Mauz dans sa thèse ⁽⁹⁾, les battues qui ont laissé des traces dans les

⁽⁹⁾ « *Gens, cornes et crocs* ». Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts, Janvier 2002.

archives départementales de la Savoie s'étaient toutes soldées par le même résultat. Il s'agissait plus souvent de dédouaner l'administration que d'éliminer les loups.

Il semble que les battues organisées dans certaines régions d'Espagne soient tout aussi inefficaces, si l'on en croit le témoignage d'un naturaliste cité par Isabelle Mauz : « Je sais que les espagnols pratiquent les battues aux loups. Personne n'est dupe. A titre de défoulement collectif : il y a un problème, on organise une battue, la rentabilité est vraiment maigre mais ça sert d'exutoire ».

Votre rapporteur tenait à apporter ces précisions afin d'éviter pour l'avenir de telles mesures «exutoires», même s'il ne faut pas négliger l'impact psychologique qui doit accompagner les décisions. L'objectif principal à rechercher est certainement de redonner aux éleveurs et aux acteurs locaux le sentiment de la maîtrise de leur sort.

C.- POUR UNE GESTION TRANSFRONTALIERE DES GRANDS CARNIVORES

1.- Les recommandations du Conseil de l'Europe

Le 8 décembre 1989, le comité permanent de la convention de Berne a adopté une première recommandation ⁽¹⁰⁾ relative à la protection du loup en Europe.

Ce document énumère une longue liste de principes et de directives relatifs à la conservation des loups. Quelques recommandations éclairent utilement le débat qui nous occupe aujourd'hui, en posant le principe d'un zonage. Il est dit par exemple : « dans les régions à vocation essentiellement agricole, il n'est pas souhaitable de maintenir des loups ou de chercher à les réintroduire ». Quelques paragraphes plus loin, il est précisé: « Chaque pays définira dans son territoire des régions adaptées à l'existence des loups et adoptera en conséquence une législation permettant de maintenir les populations et de faciliter la réintroduction de cette espèce. Ces régions incluront les zones où le loup bénéficiera d'une protection juridique totale, par exemple dans des parcs nationaux, des réserves ou des zones de conservation spéciales ainsi que d'autres zones où les populations de loups seront modulées en fonction de principes écologiques en vue de réduire les conflits qui peuvent survenir avec d'autres modes d'utilisation des terres ».

⁽¹⁰⁾ Recommandation n°17 (1989).

Une recommandation du comité permanent beaucoup plus récente concernant les grands carnivores ⁽¹¹⁾, a été adoptée le 1^{er} décembre 2000 et concerne les actions à mener par la France, l'Italie et la Suisse. On trouve dans l'exposé des motifs de cette recommandation le considérant intéressant suivant « Reconnaissant que les mesures de conservation pour les grands carnivores dans les pays voisins doivent prendre en compte les aspects transfrontaliers ». Puis s'agissant du loup dans les Alpes occidentales, il est recommandé aux trois pays voisins de :

– reconnaître que la population alpine doit être gérée comme une entité distincte des autres populations voisines ;

– collaborer à la gestion commune de la population alpine du loup en établissant les contacts et structures politiques et techniques appropriées ;

– veiller à préserver le statut de sauvegarde favorable de la population alpine du loup dans le respect du développement durable des zones rurales ;

– prendre en compte, à ce propos, les travaux menés dans le cadre de l'initiative « grands carnivores pour l'Europe ».

L'initiative « grands carnivores pour l'Europe », diligentée par le Conseil de l'Europe, finance des études écologiques sur ces espèces. L'une d'entre elles, mentionnée par M. Nicholas Hanley devant la commission d'enquête, s'intitule « Corridors écologiques et espèces : grands carnivores dans la région alpine »⁽¹²⁾ et a été publiée en août 2002.

On y trouve notamment, les résultats de travaux de recherche sur les zones de conservation des grands carnivores. Les chercheurs considèrent que la gestion des grands carnivores ne peut être traitée à une échelle locale et que la dynamique des populations de carnivores en Europe occidentale est fondamentalement celle d'une métapopulation. L'objectif de conservation des espèces concernées ne peut être atteint que dans une vision globale. Par ailleurs, compte tenu de la densité de population et d'activité en Europe occidentale, il est indispensable, selon cette étude, « de définir des zones prioritaires nécessitant une protection totale et des zones secondaires d'où, en raison d'activités et d'intérêts incompatibles, l'espèce doit être délogée ».

⁽¹¹⁾ *Recommandation n°82 (2000).*

⁽¹²⁾ *Sauvegarde de la nature n° 127.*

2- L'aire de répartition des loups dans les Alpes se situe de part et d'autre de la frontière franco-italienne.

La dynamique des populations de loups dans les Alpes occidentales va dans le sens d'une réelle consolidation de l'espèce. M. Dominique Lebreton, directeur-adjoint du centre d'écologie fonctionnelle et évolutive de Montpellier a fourni les précisions suivantes à la commission : *« Le taux de croissance en Mercantour a été de 37 % dans la période de 1993-1998 ; on peut soupçonner un excédent de femelles pour expliquer un taux de croissance aussi élevé, mais on peut aussi invoquer une immigration continue depuis l'Italie. Ce taux est en baisse depuis, mais nous avons évoqué les destructions de loups par empoisonnement »*

Selon M. Fulco Pratesi, directeur du parc national des Abruzzes, l'Italie abrite aujourd'hui 500 loups. Une quarantaine de loups sont présents dans le parc des Abruzzes, environ 35 dans celui de Gran Sasso et 15 à 20 dans le parc de la Maiella. On en compte 25 à 30 dans le Piémont, en provenance des Appenins, répartis sur cinq meutes. Ces loups sont en interconnexion constante avec ceux qui sont installés, ou en cours d'installation, sur les versants français des Alpes et également sur le versant suisse. La rapidité d'expansion de l'espèce d'abord dans les Alpes du Sud, puis dans les Alpes du Nord, confirme la vitalité démographique des meutes de l'arc alpin et ce, malgré le braconnage. Les conditions d'une régulation négociée et tenant compte des spécificités socio-économiques de part et d'autre de la frontière sont réunies.

3.- La nécessité d'élaborer un plan de gestion commun entre la France et l'Italie

L'évidence de la nécessité d'une gestion commune est partagée par nombre de responsables italiens. M. Walter Mazitti, président du parc national de Gran Sasso a déclaré lors du déplacement de la commission :

« J'ai beaucoup apprécié la préoccupation manifestée par votre délégation pour les graves problèmes que semblent rencontrer les éleveurs en France. Nous connaissons le même type de problème que pose le loup en France, avec le sanglier. Il faut trouver un consensus sur la façon de gérer les prédateurs. En Italie comme en France, les agriculteurs doivent savoir coexister avec les prédateurs. On peut atteindre cet objectif grâce à une communication forte et significative et grâce à l'amélioration des indemnités et des techniques de gestion. Il faut parvenir à faire baisser au maximum la tension sociale résultant de la présence des prédateurs. La France et l'Italie doivent travailler ensemble en ce sens. Nous sommes prêts à nous engager pour une collaboration étroite, en conseillant au

gouvernement français d'intensifier la création de parcs nationaux et régionaux, qui sont autant d'instruments qui peuvent aider les populations à mieux comprendre la présence des prédateurs et à l'accepter ».

M. Nicola Cimini, directeur du parc national de la Maiella a rappelé à la commission qu' « *il existe déjà un observatoire dans le cadre de la convention des Alpes, toutes les zones protégées de l'arc alpin ont constitué un réseau. C'est le parc de la Vanoise qui coordonne ce réseau ».*

La commission n'a pas été en mesure de prendre des contacts avec les autorités suisses et ne peut donc pas faire état de leur approche de ces problèmes. L'actualité récente fait toutefois état d'un durcissement de la problématique dans ce pays où les prédateurs sont très mal acceptés. Il est évident que la Suisse devra également être associée à cette coopération.

Le suivi en commun de l'évolution des populations de loups, l'échange des bonnes pratiques sur les techniques de protection et la mise en réseau des parcs apparaissent comme le minimum indispensable à une réelle coopération franco-italienne. La France pourrait, par exemple, fort utilement s'inspirer de la méthode de suivi des loups par collier émetteur utilisée par le professeur Luigi Boitani.

Mais il faut aller plus loin et votre rapporteur souhaite que le gouvernement français engage des négociations avec les responsables italiens en vue de l'établissement d'un véritable plan de gestion et de contrôle commun des populations de prédateurs présents sur l'arc alpin, qui tienne compte des contraintes propres à chaque secteur et des activités économiques locales. L'efficacité des programmes de gestion dépend en effet directement de l'échelle à laquelle on se place et il faut concevoir des stratégies de conservation qui tiennent compte des activités humaines propres à chaque secteur.

Comme première orientation de ce plan commun, votre rapporteur considère qu'accepter une population viable de loups dans les Alpes ne signifie pas encourager le développement d'une population abondante qui serait socialement et économiquement inacceptable.

4.- La mobilisation des fonds communautaires

a) L'utilisation du fonds de développement rural

Ainsi que l'a indiqué à la commission M. Nicholas Hanley, la France, contrairement à l'Italie, n'a pas fait appel, en sus de programme LIFE, au fonds de développement rural dans le deuxième pilier de la PAC, pour abonder les indemnités de compensation des pertes liées à la présence du loup.

Pour l'avenir, votre rapporteur engage le gouvernement à mieux mobiliser ces aides, d'autant que dans le cadre de la révision, en cours, du règlement du fonds de développement rural, une référence explicite à l'éligibilité des dépenses de compensation des coûts de la mise en œuvre de la directive « Habitats » est incluse.

M. Nicholas Hanley a ajouté : « *C'est encore une preuve que la Commission comprend que la mise en œuvre de ces directives, que ce soit le réseau Natura 2000 ou les dispositions de protection des espèces, nécessite un financement et nous cherchons progressivement à trouver les fonds communautaires appropriés pour aider des Etats-membres dans la poursuite des objectifs communs* ».

b) L'utilisation des fonds structurels

Les aides structurelles européennes ont pour objectif d'accompagner des projets de revitalisation des territoires en déclin. Cofinancé par le Fonds européen pour le développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), l'objectif 2 de la politique régionale européenne vise plus particulièrement à soutenir les zones industrielles, rurales ou urbaines qui connaissent des difficultés structurelles.

Pour la période 2000-2006, les régions Midi-Pyrénées, PACA et Rhône Alpes se sont vu attribuer, pour les zones éligibles à l'objectif 2, des dotations financières importantes (respectivement : 376 millions d'euros, 274 millions d'euros et 361 millions d'euros). Des actions de soutien au pastoralisme, d'aménagement des zones d'alpage, de formation de bergers ou d'emploi de bergers, de développement du tourisme, associées à un repeuplement des régions montagneuses pourraient certainement être cofinancées par l'Europe.

Votre rapporteur regrette la sous utilisation chronique de ces instruments financiers par la France et l'absence de mobilisation locale pour élaborer des projets de développement.

Le programme LEADER+, cofinancé par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), a également vocation à soutenir des projets de développement rural initiés par des acteurs locaux. La France bénéficie de 268 millions d'euros au titre de ce programme pour la période 2000-2006.

Enfin le programme INTERREG III, dont la gestion est déléguée aux collectivités locales, vise à développer les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales sur des problèmes d'intérêt commun, comme la gestion des grands prédateurs. Il devra aussi être utilisé.

L'Italie a su, mieux que la France, mettre à profit les fonds structurels, notamment pour financer des travaux scientifiques sur le nombre de loups installés dans les Alpes et dans le Piémont. Dans le cadre du programme INTERREG II, qui s'est achevé en 2001, de nombreux aspects de la connaissance et de la présence des loups dans les Alpes occidentales ont été ainsi financés, de même que des compensations de dommages sur les animaux domestiques. De nombreuses données ont été récoltées et stockées dans le cadre du programme INTERREG, notamment sur l'identification des territoires plus favorables au loup. Ces données et de nombreuses statistiques sont stockées par le Parc Alpi Maritime et pourraient utilement être utilisées et complétées dans le cadre d'une gestion franco-italienne des prédateurs.

II- LE LOUP N'A PAS SA PLACE DANS LES SECTEURS D'ÉLEVAGE OU AUCUNE PROTECTION EFFICACE N'EST POSSIBLE

A.- DEFINIR DES SEUILS D'INCOMPATIBILITE

M. François Moutou, directeur de l'unité épidémiologique de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a déclaré devant la commission : *« Je ne suis pas forcément convaincu qu'à terme, les Alpes soient le territoire le plus approprié pour maintenir la présence du loup en France. Si l'on tombe d'accord pour conserver des loups en France, des zones comme la Franche-Comté, la Lorraine, la Champagne ou la Bourgogne qui sont des zones bien boisées avec très peu d'élevages ovins, mais avec des populations de cerfs, de chevreuils et de sangliers abondantes – les plans de chasse en témoignent et ces populations ne sont pas tirées à hauteur de ce qui est autorisé – me semblent, à terme, mieux convenir ».*

1.- La problématique du zonage

Comme cela a été confirmé par M. Nicholas Hanley, la Commission européenne a accepté le concept de zonage prévu par le plan loup français qui prévoit d'identifier des régions pour la recolonisation en dehors desquelles les dérogations de l'article 16 de la directive peuvent s'appliquer.

Le problème du zonage est donc posé, corrélé à une graduation de la protection des prédateurs en fonction de la vulnérabilité et des particularités socioéconomiques de chaque zone, afin de minimiser les conflits.

Toutefois, sur le principe même du zonage, des avis divergents se sont exprimés devant la commission.

Le zonage figurait parmi les mesures proposées dès 1996 par Jean François Dobremez dans son rapport précité. Il proposait, sur la base d'une étude de l'Office national de la chasse, un découpage en zones où la présence de loups peut être supportée et en zones où les loups sont indésirables comme cela a été fait en Italie, précisait-il.

Pour atteindre l'objectif de la conservation d'une population viable de loups, tout en limitant au maximum les conflits avec l'élevage, un zonage géographique évolutif de l'espace à partager, apparaît plutôt convaincant.

Pour autant de nombreux problèmes subsistent comme l'a expliqué M. Pierre Migot de l'ONCFS : *« Au cours des discussions sur ce sujet, des zones biologiques où le loup s'était installé avaient été déterminées. Sur ces zones, le loup aurait été protégé, partant du principe qu'il fallait une certaine surface pour que la population de loups soit viable. On peut convenir de définir les communes concernées pour que la situation soit administrativement plus gérable, mais ce n'est pas une mesure biologique ce qui renvoie au problème de savoir pourquoi on pose la limite en tel ou tel endroit, d'autant que les loups s'installent en un point donné, mais qu'ils peuvent en changer et créer d'autres meutes. Relevant du domaine opérationnel, la question posée est de savoir quoi faire dans les zones définies comme étant des zones à loups et dans les zones où le loup ne serait pas opportun.(...) Honnêtement, je ne sais pas, avec des critères objectifs, comment établir un zonage. Ce serait de toute façon un choix et il serait difficile à gérer dans la mesure où les limites seraient arbitraires. Si l'on prenait des mesures différentes d'un côté à l'autre d'une vallée, rien ne prouve que le loup ne la franchirait pas et même si l'on décidait, dans une zone, de le détruire ou de l'éliminer, il ne serait pas si facile d'éviter les dommages! Pour me résumer, je ne sais pas comment exclure le loup d'un territoire où le loup ne serait pas souhaité ».*

M. Laurent Garde a lui aussi exprimé des réticences : *« Je suis très réticent concernant le zonage, mais si un zonage devait être mis en place, il devrait se fonder sur le critère de la typologie des systèmes d'élevage et donc de la masse des contraintes posées par le loup. Sous forme de boutade, je dirais que si l'on mettait le loup dans le bois de Boulogne, cela ne poserait aucun problème à l'élevage. Au-delà de la boutade, il faut bien voir que, étant donné la dynamique de l'espèce, une telle politique demanderait une pression permanente de régulation et de pression des animaux sortant des zones protégées. En pratique, j'ai du mal à imaginer la faisabilité d'un tel zonage. Cela dit, si le zonage était implicite, c'est-à-dire s'il consistait à enlever le loup là où il provoque des dégâts majeurs, si le zonage se fondait sur l'acceptabilité sociale du retour du loup plutôt que sur une limite, nous ne ferions que suivre la politique de la Suisse et de la Norvège, pourtant signataires de la convention de Berne qui n'ont pas hésité à tirer sur les loups dès qu'ils ont posé trop de problèmes à l'élevage et qui le laissent*

s'installer là où ils causent moins de problème ».

La délimitation des zones est en effet un problème délicat et M. Eric Arnou, vice-président du parc naturel régional du Vercors, a illustré cette difficulté lors de son audition par la commission. Après avoir constaté la possible coexistence, dans les zones d'alpage du parc du Vercors, il a ajouté: « *Mais désormais, nous rencontrons de nouveaux problèmes en périphérie de réserve, bien que le conseil d'administration du parc ait toujours voulu que les mesures financées par LIFE ne se limitent pas aux frontières de la réserve mais prennent en compte l'ensemble du massif. Une partie du problème s'est donc sans doute déplacée vers la périphérie de la réserve. En bref, le problème peut être maîtrisé sur la réserve, là où la présence du loup est passagère et où le territoire nous a permis d'appliquer nos recettes. Par contre, si la présence du loup devait s'étendre à la moyenne montagne, là où la végétation est importante et là où les structures d'exploitation ne permettent pas la même organisation de la pratique pastorale, je ne suis pas sûr que nos recettes puissent s'appliquer, donc que ces zones soient viables. Je tire donc pour l'instant des conclusions très mitigées de notre expérience ».*

La majorité des chercheurs et des biologistes sont très réservés sur le zonage des loups dans l'arc alpin, mais M. Luigi Boitani, déjà cité, est un des rares chercheurs à penser que le zonage est la seule façon rationnelle de gérer le retour du loup.

Il se prononce cependant pour un zonage *a posteriori* qui suppose que l'on laisse les loups occuper l'espace qui leur convient et que l'on adapte le réseau de zones de protection en fonction de la plus ou moins grande compatibilité constatée. Cette démarche peut être appliquée sur tous les territoires où les loups sont installés. En revanche, pour l'avenir, il serait préférable d'anticiper et d'étudier, dès à présent, les zones probables d'expansion où le loup ne pourra pas être toléré.

Confronté à toutes ces incertitudes, votre rapporteur considère que l'approche par niveau de compatibilité entre les prédateurs et les activités humaines est la seule possible. Trois conditions méritent cependant d'être posées.

La délimitation des différents secteurs ne peut être envisagée qu'à la suite d'études pastorales approfondies intégrant le degré d'acceptation des populations concernées.

En second lieu, ces secteurs doivent être évolutifs en fonction du niveau des prédateurs ce qui exige un suivi très régulier.

Enfin, il n'est pas question de cantonner le loup aux seules régions alpines alors qu'il existe en France bien des territoires de plaines et de

massifs forestiers riches en ongulés sauvages où l'élevage est peu présent.

Sous ces réserves et en l'état actuel des connaissances et des informations, votre rapporteur propose de retenir le projet de trois grands types de territoires.

Les territoires où le pastoralisme ovin n'est pas pratiqué pourront devenir des secteurs de protection intégrale des grands prédateurs.

Dans les territoires où le pastoralisme est présent mais où l'efficacité des mesures de protection des troupeaux aura été démontrée, le loup sera toléré mais pourra être éliminé, sous certaines conditions.

En dernier lieu, dans les secteurs d'élevage très vulnérables où les techniques de prévention sont inapplicables, les loups ne seront pas autorisés à s'installer et devront être éliminés.

Comme on va le voir, ce canevas devra se construire dans la durée, prendre en compte l'évolution des situations et surtout, s'appuyer sur une connaissance très fine, inexistante actuellement, de chaque territoire.

2.- Diligenter des diagnostics pastoraux très fins pour déterminer les territoires d'exclusion des loups

Les diagnostics pastoraux financés dans le cadre du programme LIFE portent essentiellement sur l'analyse de la ressource fourragère d'un alpage en vue d'adapter la conduite du troupeau à cette ressource.

Il est indispensable d'intégrer, dans ce type d'analyse de la valeur pastorale d'une unité, les paramètres de la prédation par le loup et d'élargir les conclusions à la faisabilité des mesures de prévention ou aux raisons de leur manque d'efficacité.

Cette approche nouvelle du diagnostic pastoral a été prise en compte dans la réorientation de certains outils du programme pour l'année 2002. Les actions concernant les diagnostics pastoraux ont été requalifiées « Analyse de vulnérabilité des unités pastorales face à la prédation ».

Ce travail d'analyse qui peut être conduit par le CEMAGREF et le CERPAM doit être systématisé et réalisé parallèlement à un diagnostic classique ou de façon autonome. Mais il faut accélérer les travaux car, à ce jour, 16 unités pastorales seulement ont fait l'objet d'un diagnostic pastoral dans le cadre du programme LIFE, dont 8 comprenant une analyse de

vulnérabilité. On rappellera que le seul département des Alpes-Maritimes compte une centaine d'unités pastorales⁽¹³⁾.

Le coût d'un diagnostic simplifié de repérage des dysfonctionnements du système pastoral dus au risque de prédation par le loup, a été estimé entre 3.354 euros et 4.574 euros.

Votre rapporteur souhaite l'accélération et la pérennisation de ces diagnostics, essentiels pour la gestion des loups, à l'expiration du programme LIFE.

B.– LES MÉTHODES DE RÉGULATION DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES, EFFICACES ET RÉACTIVES

La régulation est non seulement possible au regard des obligations internationales comme on l'a vu, mais elle est nécessaire, pour des raisons socioéconomiques qui ne sont plus à démontrer.

On peut ajouter qu'elle est favorable à la biodiversité. Plusieurs interlocuteurs de la commission ont ainsi fait état de situations absurdes où, pour ne pas limiter la prolifération de certaines espèces, on a pris le risque de provoquer des catastrophes écologiques. Il convenait effectivement de le rappeler, même si la situation des grands carnivores européens n'est pas comparable à celle des sangliers ou des grands cormorans et des vautours dont la prolifération et les dégâts consécutifs, démontrent que le problème n'est certainement plus la recherche d'un état de conservation favorable.

Des précautions doivent donc être prises pour respecter les objectifs de viabilité des loups de l'arc alpin, mais les dispositions réglementaires en vigueur en France ne posent pas clairement les termes d'une régulation adaptée, à la fois au respect de ces objectifs et à la protection des élevages.

La France doit élaborer une nouvelle procédure de régulation, mettant en place des moyens clairs, efficaces, encadrés par un nouveau règlement interministériel. En dehors des zones de protection totale, un droit de prélèvement des loups indésirables doit être reconnu et mis en œuvre, le cas échéant, par les éleveurs ou les bergers eux-mêmes, s'ils l'acceptent.

1.– Fixer des conditions claires pour un exercice réel du droit de régulation des loups

⁽¹³⁾ *Portion de territoire toujours en herbe exploitée exclusivement par un pâturage extensif.*

En l'état actuel du droit interne, le prélèvement d'un loup (comme d'un lynx ou d'un ours) s'effectue en trois temps.

L'arrêté du 10 octobre 1996, après avoir rappelé les conditions préalables à la dérogation, prévoit qu'une autorisation de capture ou de destruction peut être accordée, par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement, après avis du Conseil national de la protection de la nature.

Cette autorisation interministérielle a pris la forme, à deux reprises, de protocoles visant à réduire le nombre d'attaques de loups, valables pour l'année 2001, puis pour l'année 2002, que votre rapporteur a examinés précédemment.

Enfin, au-delà d'un certain seuil de dégâts et de diverses autres conditions, le déclenchement d'une opération de dissuasion ou de prélèvement, doit faire l'objet d'une autorisation préfectorale limitée dans le temps. Le préfet confie à la DIREN et à la DDAF, par l'intermédiaire de leurs agents assermentés, l'organisation des phases de l'intervention.

On comprend que les éleveurs et les élus locaux, confrontés à des attaques aussi furtives que meurtrières soient restés plus que perplexes devant un tel échafaudage de conditions et de niveaux d'intervention qui conduisent inévitablement à la paralysie de l'action publique.

De fait une seule décision d'intervention a été prise, comme on l'a vu, par le préfet des Alpes-Maritimes qui n'a abouti à rien.

De plus, pour 2003, il y a un vide juridique puisque aucun nouveau protocole n'a été adopté. Aucune mesure de prélèvement d'un loup n'est donc juridiquement possible à l'heure actuelle.

Votre rapporteur considère qu'il faut sortir de cette impasse et de ces faux semblants.

Tout le monde s'accorde pour dire que l'on ne peut pas laisser le loup s'installer partout. Il faut donc pouvoir le déloger ou le faire disparaître des secteurs où sa présence est reconnue strictement incompatible avec les activités humaines.

Comme le faisait observer M. Pierre Bracque dans son rapport, la majorité des pays engagés dans la protection du loup ont été amenés à mettre en œuvre des politiques de régulation de ses effectifs : officielles dans certains cas (Etats-Unis, Espagne, Pologne, Finlande), officieuses dans d'autres, comme l'Italie où le loup est strictement protégé mais où le braconnage est toléré.

Il incombe à l'Etat, dans le respect de ses obligations internationales, d'encadrer, par la voie réglementaire, l'impact de la régulation sur l'accroissement normal de la population protégée, de déterminer les territoires où la régulation est justifiée et le seuil d'attaque autorisant le déclenchement d'une action.

Un arrêté interministériel doit poser clairement ces trois limites à la mise en oeuvre des actions de régulation, pour répondre aux objectifs de l'article 16 de la directive « Habitats », sans ajouter d'autres conditions ou restrictions.

S'agissant de l'impact sur l'espèce, Laurent Garde a fourni des indications intéressantes dans l'une de ses études⁽¹⁴⁾. S'appuyant sur des travaux nord américains, il considère qu'un taux de prélèvement de 20 à 30 % maintient une population de loups à un niveau stable, à condition de ne pas éliminer les louveteaux. Au-delà de 30%, la population déclinerait. En Espagne 20 % de loups sont tués chaque année et la population continue de croître.

Quant aux territoires où la régulation sera autorisée, ils seront déterminés en fonction de la plus ou moins grande vulnérabilité aux prédateurs des unités pastorales, conformément aux diagnostics pastoraux qui doivent être rapidement mis en oeuvre. Leur délimitation devra faire l'objet d'un arrêté préfectoral, au fur et à mesure où cela sera possible.

Enfin le seuil de déclenchement de l'action de prélèvement pourrait être fixé, dès la première attaque meurtrière, sans contrôle préalable de l'existence de mesures de protection puisque notre hypothèse de départ est la généralisation et le renforcement de ces mesures.

Votre rapporteur propose donc de modifier les dispositions relatives à l'autorisation de capture ou de destruction des loups, des lynx et des ours qui figurent à l'article 2 de l'arrêté du 10 octobre 1996 fixant la liste des mammifères protégés. Les nouvelles dispositions poseraient le principe d'un droit de régulation des trois espèces, dès la première attaque meurtrière. Les limites seraient celles d'un pourcentage de prélèvement compatible avec la survie de l'espèce, et les territoires où les prédateurs bénéficieraient d'une protection totale.

Il faut maintenant se demander qui sera chargé de l'exécution de la régulation.

⁽¹⁴⁾ *Loup et pastoralisme ; la prédation et la protection des troupeaux dans le contexte de la présence du loup en région PACA- 1998.*

Deux mesures distinctes doivent être envisagées. D'une part, la restitution du pouvoir, pour les communes ou les groupements de communes, d'ordonner des tirs ou des captures, en riposte à des situations gravement dommageables, d'autre part dans les secteurs où le loup ne doit pas être toléré, la définition d'actions préventives confiées à des professionnels spécialisés.

Enfin dans les territoires de protection totale des mesures exceptionnelles d'aide aux éleveurs qui continueront à y travailler devront être mises en place.

2.- Redonner aux communes le pouvoir d'éliminer les prédateurs qui présentent un danger sur leur territoire, hors zone de protection totale.

a) La modification de l'article L. 2122-21- 9° du code général des collectivités territoriales n'était pas justifiée.

Entre avril et octobre 1996, à la suite d'importantes pertes subies par les troupeaux, 8 communes des Alpes-Maritimes ⁽¹⁵⁾ ont pris des délibérations autorisant le maire, sur le fondement de l'article L. 2122-21-9° du code général des collectivités territoriales, à prendre les mesures propres à éliminer les loups.

Ce paragraphe 9 autorise le maire, sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du préfet, à prendre « *à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles...* ». A l'époque, le texte précisait, « *...désignés dans l'arrêté pris en vertu des articles L.427-8 et L.427-9 du code de l'environnement, ainsi que des loups et sangliers remis sur le territoire* ».

Le préfet des Alpes-Maritimes a déféré les huit délibérations municipales au tribunal administratif de Nice qui les a annulées, au motif de leur incompatibilité avec la convention de Berne. La Cour administrative d'appel ayant confirmé les huit jugements, le Conseil d'Etat a été saisi de l'ensemble du litige.

Après avoir écarté le moyen de la violation de la convention de Berne, au motif que ses dispositions ne créent d'obligations qu'entre les Etats-parties et ne produisent pas d'effet dans l'ordre juridique interne, le Conseil d'Etat a annulé, le 8 décembre 2000 les délibérations des communes en se fondant sur la méconnaissance des articles 12 et 16 de la directive Habitats.

⁽¹⁵⁾ Breil sur Roya, Auvare, Belvedere, Thiery, Bollene-Vésubie, Lieuche, Malaussene et la Roquebillierre.

La haute juridiction a considéré que l'article L.2122-21-9° n'est pas par lui-même incompatible avec les objectifs de la directive, dont il résulte que la capture ou la mise à mort de certains animaux sauvages, dont les loups, ne peut avoir lieu que dans des cas strictement limités. Les délibérations ont été annulées parce que, en violation des conditions de dérogations de l'article 16 de la directive, elles prescrivaient la destruction sans restriction des loups présents sur le territoire des communes. Selon le Conseil d'Etat, une telle mesure dont « ni le but ni les limites n'étaient précisées a méconnu la portée des règles dans le cadre desquelles la mise en oeuvre de l'article L.2122-21-9° s'inscrit ».

Ainsi, ce n'est pas le bien fondé de l'intervention municipale qui a été condamné, mais les moyens utilisés pour exercer ce droit.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, par un arrêt⁽¹⁶⁾ du 30 décembre 1998, avait jugé que si les mesures édictées par l'arrêté interministériel du 10 octobre 1996 confient aux ministres concernés, le pouvoir de délivrer des autorisations de capture et de destruction du loup lorsqu'elles sont nécessaires, elles n'ont pas eu pour effet de retirer aux autorités municipales le pouvoir dont elles disposent en vertu du paragraphe 9° de l'article L.2122-21 du code général de collectivités territoriales.

Il résulte donc de cette jurisprudence que le conseil municipal peut disposer, dans les limites réglementaires, et en réponse à un but précis, du pouvoir de mettre en œuvre les dérogations de l'article 16 de la directive « Habitats » et que les dispositions de l'article L.2122-21 9°, n'étaient pas contraires aux objectifs de cette directive.

Néanmoins, le gouvernement a cru bon, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 7 novembre 2000, lequel, en réponse à une question du Premier ministre, a procédé à la délégalisation de l'article L.427-6 du code de l'environnement et de l'article L.2122-21-9° du code général des collectivités territoriales, de supprimer le loup et le sanglier de la liste des animaux nuisibles.

C'est par le décret du 25 mai 2001, portant modification des dispositions du code général des collectivités territoriales et du code rural relatives à la destruction d'animaux nuisibles, que le paragraphe 9° de l'article L.2122-21 du CGCT, a été modifié par la suppression des mots « désignés dans l'arrêté pris en vertu des article L.427-8 et L.427-9 du code de l'environnement ainsi que des loups et sangliers remis sur le territoire ».

⁽¹⁶⁾ CE, 30 décembre 1998, chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes et centre départemental des jeunes agriculteurs Rec. CE 516.

Outre l'incohérence qui consiste à faire relever loups et sangliers de dispositions qui les excluent de la catégorie des animaux nuisibles – car ils le restent potentiellement quand ils deviennent dangereux – on comprend la colère des acteurs locaux de se voir dépossédés, sans véritable justification juridique, du seul pouvoir d'intervention dont ils disposaient.

Cette incompréhension a été bien exprimée par M. Hervé Benoit chargé de mission à l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) « *L'autonomie de gestion des élus sur leur propre territoire est remise en cause. De quelle façon doit-on gérer la faune sauvage ? Pourquoi se substitue-t-on à l'élu local qui est pourtant le meilleur observateur ? Pourquoi empêche-t-on le maire de gérer une crise à laquelle il est pourtant sensible à travers les dommages que subissent les éleveurs sur le territoire de sa commune ? Le mal essentiel que nous cherchons tous à combattre est bien les dommages économiques que cause le retour du loup* ».

Il est vrai que le décret du 25 mai 2001 a fait suite à un avis motivé adressé à la France par la Commission européenne, le 2 février 2001, concernant la non-conformité de la législation française à la directive « Habitats » pour la protection du loup. Cet avis était fondé sur la contradiction supposée entre l'arrêté du 10 octobre 1996, qui organise la protection du loup, et l'article L 2122-21-9° du code général des collectivités territoriales.

La Commission européenne reprochait à ce dernier texte de ne pas appréhender le loup comme une espèce dont la protection est obligatoire et de prévoir sa mise à mort intentionnelle. Selon la Commission, les dispositions incriminées ne pouvaient pas, en l'absence de précisions supplémentaires, constituer des modalités d'application de l'article 16 de la directive.

Votre rapporteur constate tout d'abord que cette interprétation est contraire à celle exprimée par le Conseil d'Etat qui a critiqué les moyens mis en oeuvre par les délibérations municipales, mais pas leur fondement juridique.

En second lieu il est possible, tout en conservant aux municipalités leur pouvoir de police face aux animaux dangereux, d'encadrer et de limiter ce pouvoir lorsqu'il s'agit d'espèces protégées. Un tel équilibre entre protection de la faune sauvage et sécurité n'est pas contraire à la logique des textes européens, bien interprétée.

b) Les maires doivent pouvoir exercer leur pouvoir de police dans le cadre de l'autorisation de dérogation ministérielle

Votre rapporteur propose donc de compléter l'article L.2122-21 du code général des collectivités territoriales afin de donner aux maires le pouvoir de faire exécuter une décision du conseil municipal visant à l'élimination, par tir sélectif, d'un loup ou d'un lynx ou d'un ours dangereux pour les troupeaux.

Il ne s'agit pas d'organiser des battues, dont on a vu qu'elles sont le plus souvent inefficaces et surtout qu'elles ne répondent pas à l'obligation d'une élimination sélective pour prévenir des dommages importants sur les troupeaux, conformément aux exigences de l'article 16 de la directive « Habitats ».

Les maires pourront, après délibération du conseil municipal sur l'opportunité de la décision, et sous le contrôle administratif du préfet, autoriser un droit de riposte sélectif par tir sur un loup qui attaque un troupeau.

c) Ce pouvoir peut prendre la forme d'un droit de riposte susceptible d'être délégué aux bergers exerçant sur la commune

Les éleveurs et les bergers sont partagés sur un pouvoir de riposte directe qui leur serait délégué, sous la forme d'une autorisation de tir. Beaucoup d'entre eux refusent de se transformer en tueurs de loups.

M. Franck Bonneval, membre du bureau national des Jeunes agriculteurs, l'a clairement indiqué à la commission : *« Nous ne voulons pas que, demain, on tue tous les loups, mais si un loup s'approche d'un troupeau, il faut que nous ayons la possibilité de faire quelque chose. Que ce ne soit pas de la responsabilité des éleveurs me semble logique et qu'un organisme vienne à gérer tout cela serait quelque chose de bien et d'utile. Il conviendrait que les pouvoirs publics prennent leur responsabilité dans cette affaire. Selon nous, les pouvoirs publics, et un certain ministère n'ont sans doute pas fait ce qu'il fallait au moment où il le fallait. Selon les Jeunes Agriculteurs, s'il doit y avoir tir, il doit être fait par des personnes assermentées, afin d'éviter toutes difficultés futures sur le sujet. C'est un moyen de se protéger, car si l'on sait qui tire, on ne sait jamais trop sur quoi on tire ».*

A l'inverse, M. Philippe De Mester, préfet des Alpes-de-Haute-Provence a déclaré : *« Nous sommes de plus en plus convaincus de la nécessité d'engager un système de régulation par les bergers eux-mêmes. Les éleveurs, en effet, ont le sentiment de ne pas être reconnus. Ils ont un grand sentiment d'abandon et pensent que le loup passe avant leur profession. C'est un gros problème, qui relève largement d'une approche psychologique. Les responsabiliser en matière de régulation du loup serait non seulement un moyen de réhabiliter leur profession, mais*

aussi de réduire les dégâts provoqués par le loup. Bien sûr, il ne s'agit pas de rétablir un droit d'affût généralisé, qui a été supprimé il y a une quarantaine d'années, mais d'autoriser un droit de riposte dès la première attaque. Ce droit s'exercerait, bien entendu, sous certaines conditions, dans un temps et un espace limité, et en s'engageant dans une politique contractuelle visant à mettre en place des mesures de protection efficaces. J'ai lu dans d'anciens rapports que les bergers ne souhaitaient pas se transformer en régulateurs. Moi, ce n'est pas ce que j'ai entendu du terrain. Les bergers, les éleveurs et les agriculteurs souhaitent pouvoir prendre en main leurs affaires. Pourquoi pas, s'ils le font sérieusement ».

De son côté l'ANEM, serait plutôt favorable à une action confiée aux gardiens des troupeaux. Écoutons M. Hervé Benoit qui s'exprimait ainsi devant la commission : *«(...) le loup aurait dans certains espaces le statut d'animal protégé que lui reconnaît la convention de Berne, alors que dans d'autres, où son rôle nocif pour les activités pastorales est reconnu, des moyens seraient mis en œuvre pour le contrer. Ces moyens pourraient consister à valider les pouvoirs de police des élus locaux d'organiser des battues et à reconnaître le droit des propriétaires de troupeaux et des gardiens de pratiquer en quelque sorte la légitime défense en cas d'attaque du troupeau. Le berger pourrait manier le fusil sans avoir à recourir à la procédure administrative actuelle prévue par le protocole d'enlèvement qui oblige à comptabiliser les pertes, à prouver qu'elles ont été causées par le loup, à redescendre jusqu'à la préfecture pour déposer le dossier et obtenir l'autorisation nécessaire pour que les louvetiers puissent procéder à l'enlèvement du loup ».*

Dans un souci de pragmatisme et de respect de la liberté de chacun, votre rapporteur considère qu'il faut laisser le choix aux éleveurs et aux bergers disposant d'un permis de chasse, soit d'exécuter eux-mêmes les autorisations de prélèvement, soit de demander au maire de faire appel aux agents de l'ONCFS ou à des gardes forestiers.

d) Des conditions exceptionnelles pour les éleveurs dans les zones de protection totale.

Dans les territoires où l'élevage est très peu présent ou très peu vulnérable, on a vu que la présence des loups pourra faire l'objet d'une protection totale.

Les éleveurs peuvent néanmoins faire le choix de maintenir ou de créer des activités pastorales dans ces secteurs.

C'est pourquoi il faut leur proposer des conditions de protection et

d'aides renforcées telles que :

- la prise en charge par l'Etat de la location des pâturages ;
- le versement d'une indemnité forfaitaire annuelle de dommages, calculée en fonction de la composition du troupeau ;
- le renforcement des mesures de protection et l'accompagnement des éleveurs par des techniciens pastoraux qualifiés.

3.– Créer des brigades de louveterie pour surveiller les zones où le loup est exclu

Au fur et à mesure de la réalisation des diagnostics pastoraux réclamés par votre rapporteur et grâce à l'amélioration du suivi de l'expansion des loups et de ses agissements, il apparaîtra inévitablement que sa présence devra être totalement exclue de certains territoires.

Sur ces territoires, dont la désignation devra reposer sur des critères scientifiques et économiques incontestables, des actions préventives de mise en fuite ou de destruction des loups devront être organisées.

Seuls des groupes de professionnels assermentés et spécialistes de l'espèce loup pourront être chargés de cette tâche.

Votre rapporteur propose de confier cette tâche au corps de la louveterie.

Ce corps n'a pas été dissous après la disparition des loups du territoire français. Il a été adapté à la situation nouvelle en 1971 et les articles L427-1 et L427-2 du code de l'environnement en organisent le fonctionnement. Ses membres sont des auxiliaires techniques et bénévoles de l'administration. Les lieutenants de louveterie sont nommés par le préfet sur proposition du DDAF et après avis du président de la fédération départementale de chasse. Ils doivent être de nationalité française, justifier d'aptitudes physiques et de compétences cynégétiques.

En améliorant leur formation et en leur attribuant une rémunération, ils peuvent être rétablis dans leur activité ancestrale de suivi et prélèvement des loups, sous le contrôle des préfets.

Dans le cadre de la formation envisagée, et pour des raisons

déontologiques évidentes, il sera nécessaire d'insister sur l'obligation d'une impartialité totale attendue de ces agents assermentés.

4.- Interdire et sanctionner toute autre forme de destruction des prédateurs

Votre rapporteur a acquis la conviction que, faute d'une politique de régulation claire et efficace de la part de l'Etat, un contrôle officieux sous forme de braconnage des loups et des autres grands prédateurs s'est installé.

Des exemples de destruction sont connus, et même parfois revendiqués. Des éleveurs ont d'ailleurs été poursuivis devant les tribunaux.

D'autres formes d'élimination, plus discrètes, par l'empoisonnement notamment, si elles révèlent le niveau de désarroi des victimes d'attaques de loup, mettent en péril l'ensemble de la faune sauvage et domestique et ont été à plusieurs reprises condamnées par les fédérations de chasseurs.

Cet ensemble de faits alourdit encore davantage, s'il est possible, le climat conflictuel qui existe autour du problème de la protection des prédateurs. Les éleveurs considèrent que si l'on en arrive à de telles extrémités c'est que l'on n'a pas le choix et que, confrontés à l'impuissance de l'administration, certains ne supportent pas de rester inactifs face à des prédatations qui sont parfois de véritables désastres.

Sensible au désarroi des éleveurs, votre rapporteur considère qu'un Etat de droit ne peut laisser s'installer de telles situations où l'on se fait justice soi même, faute d'autre recours.

Une régulation officielle, encadrée, limitée mais efficace, comme on vient de le proposer, est évidemment la seule réponse à la régulation sauvage et à la violation de la loi, à laquelle les éleveurs et les bergers ne recourent évidemment qu'en désespoir de cause.

Cette position devra faire partie des aspects de la gestion du loup qu'il convient de négocier en commun avec l'Italie. Dans ce pays en effet, contrairement à la Suisse, aucune dérogation à la protection totale du loup n'est admise. En revanche, un braconnage important est toléré : 61 ours auraient été tués dans les Abruzzes entre 1970 et 1985. Dans ce même massif selon des chiffres officieux non contestés par les autorités italiennes, 15% de la population de loups est abattue clandestinement chaque année⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Chiffres cités dans un rapport de Nicolas Chassin de septembre 2001 « Aspects juridiques de la conservation des grands prédateurs en France : les cas du loup et de l'ours »

III.- DÉFINIR UN PLAN DE GESTION MAITRISEE POUR L'AVENIR

A.- FAUT-IL LAISSER SE POURSUIVRE L'EXPANSION TERRITORIALE DES LOUPS ET COMMENT L'ENCADRER ?

L'objectif du maintien de populations de grands prédateurs viables en Europe et donc en France, ne doit pas être confondu avec une expansion incontrôlée de ces espèces qui deviendrait vite insupportable.

Il faut du temps pour permettre à une organisation humaine d'intégrer un bouleversement tel que le retour des loups dans la vie rurale. Non seulement il faut, souvent en catastrophe, transformer les méthodes de travail, mais c'est tout autant à une forme d'adaptation culturelle qu'il faut se résoudre. L'exemple de l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn dans la gestion des ours est un exemple de ce qu'il faut faire.

L'accompagnement technique, financier, psychologique qui s'est mis en place a sans doute contribué à panser quelques plaies. Mais c'est surtout le manque d'anticipation des pouvoirs publics et, en conséquence, l'impréparation totale des éleveurs qui sont à l'origine de tant de drames.

C'est pourquoi, votre rapporteur considère que tout doit être fait pour éviter à l'avenir un tel décalage entre des décisions prises par les uns et les conséquences dramatiques subies par les autres.

Pourtant, les travaux de la commission ne porteraient pas vraiment à l'optimisme quant aux capacités de nos institutions à placer réellement sous contrôle, à long terme, le « stock » et le « flux » de loups sur notre territoire.

Le rapport a déjà souligné la faiblesse des moyens scientifiques et techniques dont dispose la France pour améliorer les connaissances sur les grands prédateurs, leur dispersion prévisible et leur comportement sous nos latitudes. Certes, cette démarche doit relever principalement d'initiatives et d'organismes européens. Mais notre pays ne doit pas rester passif. Par exemple il pourrait être utile de faire dresser par des spécialistes une cartographie de la probable expansion dans les années à venir des loups en France, en fonction des corridors biologiques historiquement connus et de la configuration actuelle des territoires.

A ce type d'interrogation, Mme Roselyne Bachelot-Narquin ministre de l'écologie et du développement durable a apporté les éléments de réponse suivants, lors de son audition par la commission : *« Je tiens à la garantie scientifique de mon action. La science est à même de résoudre un certain nombre de conflits. En ce moment même, au ministère, se tient un*

colloque sur la charte de l'environnement, partie juridique et partie scientifique. J'ai souhaité que les deux puissent se rencontrer. C'est dans cet esprit qu'un observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats a été créé. Dès 2003, il s'attachera à un suivi scientifique plus approfondi du loup sous l'œil vigilant du conseil scientifique que je vais installer et pour lequel j'attends les propositions du Professeur Jacques Lecomte⁽¹⁸⁾. Je suis frappée des difficultés que nous avons à obtenir des résultats rapides, par exemple, des analyses génétiques sur les prélèvements d'indices ».

C'est une avancée, mais le souci de votre rapporteur porte principalement sur l'absence de positionnement, tant au niveau national qu'europpéen, sur le niveau acceptable de présence de grands prédateurs. L'Europe occidentale est constituée de régions peuplées, économiquement dynamiques et qui entendent le rester. Le problème global de la compatibilité de ces situations avec une dispersion incontrôlée de loups doit être clairement posé, et si possible, résolu dans la transparence.

Contrairement aux loups, l'accroissement des ours des Pyrénées est, certes, très lent mais personne ne semble véritablement s'interroger sur les perspectives d'un retour des ours italiens dans les Alpes françaises.

Sur ces problèmes des études sérieuses et transparentes doivent être lancées en liaison avec des chercheurs et des responsables italiens pour évaluer au mieux cette perspective.

De la même façon, on a vu que l'arrivée annoncée du loup dans les Pyrénées, en provenance d'Espagne, n'est pas suffisamment anticipée.

B.- RENEGOCIER AU NIVEAU EUROPEEN LES CONDITIONS D'EXPANSION DES PREDATEURS D'UN ÉTAT A L'AUTRE

Une assez grande confusion règne sur une éventuelle présence, même erratique, de loups dans les Pyrénées occidentales.

La commission, malgré un déplacement dans cette région et de nombreuses auditions, n'est pas en mesure d'apporter des éléments de réponse précis, ce qui traduit une relative indifférence, tant locale que nationale.

M. Gérard Caussimont président du fonds d'intervention éco-pastoral (FIEP Groupe Ours Pyrénées) et membre du comité scientifique du parc national des Pyrénées, a communiqué à la commission quelques informations en provenance des services de l'environnement des régions espagnoles de Navarre et d'Aragon. Selon ces services, il n'y aurait aucune

⁽¹⁾ Président du Conseil national de la protection de la nature.

donnée certaine de présence du loup dans la partie ouest de la Navarre. S'agissant de la partie sud ouest de la Navarre, éloignée d'environ cent kilomètres des Pyrénées-Atlantiques, l'incertitude est plus grande. Pour ce qui est de l'Aragon, des indications de présence ont été révélées par des incursions occasionnelles d'individus dans les provinces de Teruel et de Saragosse, distantes de 150 à 300 kilomètres de la frontière.

Autant dire que l'on ne sait pas grand-chose et qu'il est urgent de diligenter une mission d'expertise dans un cadre franco-espagnol si l'on ne veut pas réitérer les errements de 1992 dans les Alpes.

La France ne doit pas subir à nouveau la pression de prédateurs imposés par les choix des Etats voisins, sans concertation préalable ni mise en place de modalités de contrôle de ces espèces.

Face à la perspective d'arrivées de loups en provenance d'Espagne ou d'ours en provenance d'Italie qui viendraient aggraver la situation de l'élevage dans les versants français des Alpes et des Pyrénées, il faut prendre des dispositions.

Votre rapporteur considère que le gouvernement doit engager, au sein de la Commission européenne d'une part et du comité permanent de la convention de Berne d'autre part, des négociations afin de redéfinir les conditions dans lesquelles la France pourra se protéger contre l'expansion prévisible sur son territoire, des loups dans les Pyrénées et des ours dans les Alpes.

Des procédures de suivi et de contrôle de ces espèces doivent être adoptées au niveau européen afin de ne pas tendre vers une expansion des grands carnivores, insupportable pour la France, tant économiquement que socialement

C.- RENEGOCIER LES CONDITIONS DE LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF NATURA 2000

Outre la protection des espèces menacées, la directive « Habitats » se préoccupe de la protection de leur cadre de vie par l'instauration de zones spéciales de conservation (ZSC).

Pour la conservation de ces habitats naturels, notamment ceux des ours et des loups, la directive a prévu la mise en place dans toute l'Europe du réseau Natura 2000 qui devrait être achevé en 2004. Ces zones de protection des espèces menacées et de leur espace bénéficieront d'un outil

financier qui a déjà démontré son efficacité dans le soutien du pastoralisme contre les loups, le programme LIFE ⁽¹⁹⁾. L'article 8 de la directive prévoit que, parallèlement à leurs propositions concernant les sites susceptibles d'être désignés comme ZSC, les Etats-membres communiquent les montants qu'ils estiment nécessaires dans le cadre du cofinancement communautaire pour leur permettre de remplir les obligations auxquelles ils s'engagent.

Les dispositions de la directive « Habitats » qui prévoient l'organisation de ce réseau ont été très mal acceptées par le monde rural, lequel a eu le sentiment d'être, une fois de plus, dépossédé de toute capacité d'initiative. Un manque de concertation évident, lors de la mise en place du dispositif et la délimitation des périmètres, est venu accroître le malaise. Dans ce contexte, un faible nombre de propositions a été formulé par la France auprès de la Commission européenne, proposition d'ailleurs contestée au niveau local, pour la constitution de ce réseau écologique et beaucoup de retard a été pris.

Votre rapporteur considère qu'il faut sortir de cette impasse et reprendre les négociations avec les acteurs locaux en tenant compte de leurs propositions.

La mise en place du réseau Natura 2000 et des modes de gestion et de conservation relèvent de l'initiative des Etats membres et de leurs propositions. S'il ne faut pas perdre de vue les avantages financiers associés au réseau Natura 2000, lesquels pourraient, au moins partiellement, prendre le relais du programme LIFE loup, il est absolument indispensable que l'appréciation des situations locales ne néglige pas les obstacles économiques et sociaux, notamment dans les Alpes et dans les Pyrénées.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a transmis en septembre 2002 à la Commission européenne une proposition de site d'intérêt communautaire concernant la zone centrale du parc du Mercantour. Cette proposition doit être réexaminée à la lumière des constatations de la commission d'enquête sur la particulière vulnérabilité aux prédateurs, du système pastoral pratiqué dans le Mercantour.

D'une manière générale, il convient de réexaminer tous les projets de sites susceptibles d'être proposés par la France en diligentant, partout où des problèmes se posent, des expertises à caractère scientifique et socioéconomique et en organisant une véritable consultation avec les acteurs

⁽¹⁹⁾ Règlement du Conseil LIFE n°1973/92 CEE et n°1655/2000 CEE.

locaux concernés et les élus.

Dans cette perspective, il est indispensable que le gouvernement obtienne le report des délais fixés par la directive « Habitats » pour la transmission à la Commission européenne de la liste des sites d'importance communautaire.

CONCLUSION

A l'issue de travaux conduits à un rythme soutenu, en donnant la parole à tous les représentants des secteurs concernés par la confrontation du pastoralisme et des prédateurs, la commission a fondé ses propositions sur un certain nombre de constats et de principes directeurs que l'on peut ainsi résumer :

- Le pastoralisme ovin doit être reconnu comme une activité économique essentielle à la vie montagnarde.
- Les grands prédateurs, dont la protection représente une contrainte lourde pour les éleveurs, doivent faire l'objet d'une régulation encadrée mais efficace.
- La France doit respecter ses engagements internationaux en matière de protection de la faune sauvage sans mettre en péril ses activités économiques.
- Un dialogue constructif entre toutes les parties concernées est nécessaire et les problèmes en cause requièrent une gestion au plus près du terrain qui donne toute leur place aux élus locaux.
- La protection des grands prédateurs découlant d'un choix de société, la solidarité nationale doit compenser toutes les conséquences qui en résultent pour les éleveurs.
- Seule une gestion transfrontalière du loup, du lynx et de l'ours est réaliste. Une réelle coopération européenne est donc indispensable tant pour le suivi et l'étude de ces espèces que pour leur contrôle en fonction des spécificités économiques et sociales des différentes régions.
- Le pragmatisme et la recherche permanente d'un équilibre entre protection des espèces et défense des activités humaines constituent la clé qui devrait permettre de résoudre bien des conflits en ajoutant l'impérieuse nécessité, pour l'Etat, d'agir dans la transparence.
- Enfin au-dessus de tout, il faut placer le principe absolu de la priorité de l'homme, des ses activités et de ses traditions, sur l'animal fût-il protégé.

PROPOSITIONS

Vingt cinq propositions d'actions ont été retenues par la commission d'enquête

Sur la gestion du loup et sa régulation

1. Affirmer que la solidarité nationale doit prendre en charge la totalité des surcoûts imposés aux éleveurs par la présence des grands prédateurs.
2. Pérenniser les aides du programme LIFE loup, à l'expiration du co-financement européen. Mobiliser les fonds communautaires en faveur du développement rural et régional.
3. Créer, au niveau départemental, un fonds d'indemnisation des éleveurs alimenté chaque année à hauteur des montants versés au cours de l'année précédente, avec délégation de paiement aux préfets.
4. Diligenter des études sur le coût économique, pour les exploitations, de la présence des prédateurs, en vue de la création d'une indemnité compensatrice de prédation.
5. Améliorer et renforcer les techniques de protection des troupeaux contre les prédateurs. Multiplier la présence de techniciens pastoraux auprès des éleveurs et des bergers pour la mise en place de ces techniques, notamment des spécialistes des chiens de protection.
6. Etudier la faisabilité d'un système assurantiel d'indemnisation des dégâts provoqués par toutes les espèces de prédateurs, y compris les chiens, dont les primes seraient prises en charge par l'Etat.
7. Systématiser les contrôles d'identification, par le tatouage, des chiens divagants.
8. Créer une structure de recherche spécialisée dans l'expertise en génétique moléculaire, disposant des moyens suffisants pour répondre rapidement aux demandes d'analyses. Développer la pratique des tests en aveugle sur l'analyse des indices.
9. Diligenter des diagnostics pastoraux sur la vulnérabilité aux prédateurs des unités pastorales de l'arc alpin, intégrant le degré d'acceptabilité de la présence de prédateurs sur ces unités.
10. Déterminer des seuils de compatibilité entre l'élevage et la présence de loups et délimiter des territoires où la protection serait intégrale, des territoires où le loup pourrait être prélevé sous certaines conditions et des territoires où sa présence ne devrait pas être tolérée. Désigner ces territoires par arrêtés préfectoraux.
11. Accorder des moyens de protection renforcée et des primes exceptionnelles aux éleveurs qui exerceraient leur activité dans les territoires de protection totale : prise en charge par l'Etat de la location des pâturages, indemnité forfaitaire annuelle de dommages calculée en fonction de la composition du troupeau.

12. Réunir, à l'initiative des préfets, en avril et en novembre de chaque année, les comités de massif pour évaluer, en début et en fin d'estive, la situation face aux prédateurs et les dégâts subis.
13. Engager le gouvernement par l'intermédiaire des autorités administratives compétentes, à avertir sans délai les maires, de l'arrivée de loups, ours ou lynx sur le territoire de leur commune.
14. Adopter, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement les dispositions encadrant et limitant la mise en oeuvre des actions de régulation des loups, dans le respect de l'article 16 de la directive « Habitats » et prévoyant notamment :
 - le taux de prélèvement annuel autorisé sur la population de loups ;
 - le déclenchement d'une action dès la première attaque meurtrière ;
 - l'interdiction des battues administratives ou de toute autre mesure d'élimination non sélective à l'encontre des espèces protégées.Aménager en conséquence l'arrêté du 12 octobre 1996, modifiant l'arrêté du 17 avril 1981 fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire.
15. Compléter l'article L.2122-21 du code général des collectivités territoriales afin de donner aux maires le pouvoir de faire exécuter une décision du conseil municipal visant à l'élimination, par tir sélectif, d'un loup ou d'un lynx dangereux pour les troupeaux. Donner la possibilité aux bergers titulaires d'un permis de chasse, de procéder à l'élimination autorisée. Ce pouvoir ne pourra s'exercer que dans les communes situées hors des territoires de protection totale des prédateurs. Dans les secteurs d'exclusion des loups, créer des brigades de louveterie en nombre suffisant pour déloger les loups.
16. Engager le gouvernement à renégocier au niveau européen les conditions dans lesquelles la France pourra se protéger de l'expansion prévisible, sur son territoire, des loups venant d'Espagne et des ours venant d'Italie. Exiger davantage de souplesse dans les modalités de contrôle de ces prédateurs supplémentaires lorsqu'ils viendront aggraver les problèmes de l'élevage du côté français des Alpes et des Pyrénées.
17. Engager le gouvernement à reprendre les négociations avec les acteurs locaux, sur la mise en place du dispositif Natura 2000 et la délimitation des périmètres concernés sur tout le territoire et notamment en ce qui concerne la zone centrale du parc du Mercantour. Engager le gouvernement à obtenir le report du délai fixé pour la transmission par la France, à la Commission européenne, de la liste des sites d'importance communautaire.

Sur la défense du pastoralisme

18. Redéployer les aides versées dans le cadre du premier pilier de la PAC, au profit de la filière ovine. Prévoir, dans le cadre de la réforme de la PAC, l'augmentation des fonds alloués au deuxième pilier en faveur du développement rural
19. Développer et améliorer la formation au métier de berger : augmenter le nombre de places dans les centres de formation diplômante. Créer des emplois aidés de bergers et d'aide-bergers. Améliorer les conditions de travail dans les estives (moyens de communication

téléphonique, confort des cabanes, chemins d'accès, aide à l'acheminement du matériel de protection, meilleur accès aux points d'eau).

20. Améliorer la productivité de l'élevage ovin et mieux valoriser l'agneau des Alpes et des Pyrénées par rapport à la viande d'importation. Encourager la pluriactivité en montagne.
21. Rétablir le dialogue entre tous les acteurs concernés par le pastoralisme et la protection de la faune sauvage.

Sur l'amélioration du fonctionnement de l'Etat

22. Réformer les parcs nationaux : décentraliser et démocratiser la gestion des parcs et renforcer leur fonction de soutien au pastoralisme. Augmenter les pouvoirs de décision et de contrôle des conseils d'administration.
23. Faire respecter leur devoir de réserve aux agents des parcs nationaux et aux agents de l'Etat qui travaillent dans le secteur de l'environnement. Sanctionner les agents de l'Etat ou des établissements publics qui ne porteraient pas immédiatement à la connaissance de leur responsable hiérarchique des faits constatés dans l'exercice de leurs fonctions.
24. Rompre avec le maintien d'une certaine forme de cogestion du ministère de l'écologie et du développement durable par les associations de défense de l'environnement. Exclure les bénévoles du réseau loup et réserver aux agents assermentés le soin de récolter les indices de présence. Accélérer la procédure d'identification et de contrôle des loups en captivité.
25. Subordonner toute réintroduction de l'ours dans les Pyrénées à la concertation et à l'acceptation des acteurs locaux. Etendre à toutes les communes concernées le droit de demander le retrait d'un ours au comportement de prédation anormal.

*

* *

La Commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 30 avril 2003 et l'a adopté.

Elle a ensuite décidé qu'il serait remis à M. le Président de l'Assemblée nationale afin d'être imprimé et distribué, conformément aux dispositions de l'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*

* *

EXPLICATIONS DE VOTE

Déclaration des commissaires appartenant au groupe socialiste et apparentés

L'objectif de cette commission était d'enquêter sur les conditions de la présence du loup en France et du pastoralisme dans les zones de montagne. En fait, cette commission a été principalement motivée par la question de l'éventuelle réintroduction du loup et, par voie de conséquence, par une mise en doute du bien fondé des textes internationaux, dont la convention de Berne.

Dans ce cadre, les députés socialistes et apparentés ont souhaité élargir le débat à la question du pastoralisme en zone de montagne car c'est bien la survie de cette activité indispensable aux territoires qui doit être au cœur de nos préoccupations. La précédente mission d'information parlementaire avait d'ailleurs considéré que le fait de répondre à la question de l'origine de la présence du loup ne réglait en rien le problème posé. Il nous faut agir en considérant la présence du loup, quelle que soit son origine et sachant que notre pays se doit de respecter le cadre des conventions internationales.

Au terme de cette commission d'enquête, nous constatons que le travail fourni par les commissaires a été important, que le programme des auditions a été varié et équilibré, que les grandes difficultés que les prédateurs posent au pastoralisme ont été appréhendées et que les données techniques du rapport peuvent faire référence. Toutefois, malgré les moyens déployés et les postulats affichés *a priori* par ceux qui sont à l'origine de la commission d'enquête, démonstration n'est pas faite d'un retour autre que naturel du loup. Le rapport traduit les difficultés à critiquer le fondement des conventions internationales et à sortir de leur cadre. Ce résultat, prévisible avant même le début des travaux, nous semble d'ailleurs compatible avec l'initiative de l'actuel Président de la République, qui souhaite annexer une charte de l'environnement à la Constitution !

Ainsi, sur le fond, le rapport de la commission ne répond pas aux objectifs initialement fixés, ce qui conduit ses auteurs à émettre des propositions bien en deçà des enjeux exposés.

Au-delà de ce constat, nous nous inquiétons du fait que les propos qui y sont tenus, n'apaisent pas les relations tendues entre les partenaires traitant des questions de pastoralisme. Nous regrettons vivement que dans ce rapport, des accusations gratuites et polémiques soient portées. Elles ne pourront que contribuer à poser les débats de manière manichéenne. Ces propos regrettables vont à l'encontre de la volonté qui nous est chère d'apaiser les débats.

Enfin, nous constatons avec regret que des titres du rapport sont volontairement provocateurs et surtout inappropriés puisque dans certains cas, ils sont en décalage, voire en contradiction, avec le contenu même du texte qu'ils sont censés annoncer et synthétiser.

En ayant conscience des enjeux discutés au cours de cette commission d'enquête, en marquant clairement notre déception à la lecture du rapport au vue du travail préalable réalisé, nous ne pouvons cautionner les propos abusifs et polémiques qui y sont tenus et en conséquence nous ne prendrons pas part au vote.

Explication de vote de M. André CHASSAIGNE, commissaire appartenant au groupe des députés communistes et républicains

Ce rapport est un document remarquable et une synthèse de qualité sur la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne. Rappelons que cette commission d'enquête avait été constituée à la suite des sollicitations de nombreux éleveurs désemparés par la présence du loup dans leurs montagnes et par l'impossibilité qu'ils avaient de réagir aux attaques des loups contre leurs troupeaux.

Les auditions et visites sur le terrain ont été d'une extrême richesse et les éléments recueillis constituent une base de données de grand intérêt : le rapport rassemble ainsi des informations, témoignages, analyses et appréciations qui permettent de mieux comprendre la problématique du loup et plus largement des autres grandes prédateurs (lynx, ours).

Aussi, faut-il saluer en premier lieu le travail réalisé et l'apport indiscutable qu'il représente.

Il n'en est pas moins gâché par des orientations qu'il est difficile d'approuver et qui conduisent à des affirmations caricaturales, inutilement polémiques et occultant certains témoignages recueillis, avec, au final, une série de propositions élaborées d'ailleurs sans concertation réelle au sein de la commission.

➤ Certains titres de chapitre expriment un parti-pris manquant d'objectivité et confortant des thèses en contradiction avec les auditions et visites effectuées par la commission d'enquête : il en est ainsi de l'affirmation d'un doute sur le retour naturel du loup, s'appuyant sur le fait que « de lourdes incertitudes subsistent », ce qui est complètement faux. L'enquête a révélé tout au contraire qu'aucun doute ne subsiste aujourd'hui sur cette question.

Non seulement cette assertion est inexacte mais elle alimente inutilement une controverse démentie par des témoignages multiples et des preuves scientifiques irréfutables : colonisation progressive des Apennins par le loup, mode de dispersion, annonce de l'imminence de son retour dans le Mercantour, analyses génétiques...

Le texte est ainsi souvent perverti par des propos maximalistes et démagogiques qui n'aident pas à résoudre un problème qui exige au contraire de la rigueur, de la mesure et une objectivité scrupuleuse.

➤ Un autre parti-pris est de privilégier les conséquences négatives de la présence du loup.

Or, de nombreux témoignages ont aussi montré un apport appréciable pour le développement des territoires concernés. Le texte lui-même démontre fort bien que cette crise a aussi des effets positifs sur l'évolution du pastoralisme.

Quand les acteurs locaux ont la volonté de positiver, des bénéfices non négligeables peuvent être tirés de la présence du loup sur un territoire : au-delà d'un simple attrait touristique en terme d'image, souligné certes dans le rapport avec une approche utilitariste, il s'agit aussi de valoriser l'apport éducatif pour une meilleure compréhension de notre environnement, de la biodiversité et aussi en terme de responsabilité vis-à-vis des générations futures.

Mais, pour valoriser cette dimension, il aurait fallu expliquer, ce qui n'est pas fait dans le texte, que les grands prédateurs sont aussi des éléments de l'équilibre biologique et combien de loup, animal protégé, a sa place dans le patrimoine de l'humanité.

Il s'agit-là d'une réalité qui ne peut être réduite à un fantasme sorti de l'imaginaire d'urbains sentimentalement bucoliques.

➤ Il ne suffit pas d'affirmer la nécessité « d'un dialogue constructif entre toutes les parties concernées ». Encore faut-il proposer formellement des espaces de discussions et surtout renouer le dialogue, ce qui exige, contrairement au rapport, de ne pas jeter l'anathème sur le milieu associatif intervenant dans la protection de l'environnement.

Ainsi, la proposition d'exclure les bénévoles du réseau loup comme l'interprétation outrancière des propos de certaines personnes auditionnées ne vont pas dans le bon sens.

Il en est aussi de la proposition de « créer une structure de recherche spécialisée dans l'expertise en génétique moléculaire ».

En effet, cette structure existe déjà à Grenoble, avec le « Laboratoire d'écologie alpine » remarquablement animé par le professeur Taberlet : il s'agit désormais de lui donner des moyens supplémentaires pour fonctionner dans de bonnes conditions en valorisant un savoir-faire reconnu, avec les objectifs de mieux répondre aux besoins et d'être plus réactifs.

➤ En ce qui concerne le dispositif de régulation proposé, avec une différenciation entre territoires, comment ne pas s'interroger sur les critères de délimitation des zones où le loup serait « interdit »... et par voie de conséquence supprimé dès la première attaque meurtrière !

Les zones d'exclusion seraient donc celles où la cohabitation pose le plus de problèmes, avec de graves nuisances pour l'élevage, mais surtout celles où les mesures d'accompagnement ont été a priori rejetées. Le risque est grand d'encourager ainsi les comportements de repli et de refus de toute évolution.

Il faut au contraire, avant tout, conforter les mesures d'accompagnement et conditionner les éventuelles actions de régulation à la mise œuvre effective de mesures techniques de protection.

Les propositions de régularisation proposées conduiront inéluctablement à des abus, et d'autant plus que l'autorisation d'élimination pourra être accordée à tout berger-chasseur sur décision d'un conseil municipal.

De fait, au regard de la faible population de loups, ne s'agit-il pas d'une volonté masquée d'éradication sur le territoire français ?

Une autre approche aurait pu être celle de la contractualisation entre toutes les parties concernées. Elle n'est pas prise en compte alors que c'est une dimension fondamentale. Des aides spécifiques pour les contraintes induites par la présence du loup et le financement des mesures de protection des troupeaux seraient accordées sur la base d'une politique partagée concrétisée par des chartes d'occupation des territoires.

Une assurance pour couvrir les prédatons ne pourrait d'ailleurs se concevoir qu'en accompagnement d'une telle contractualisation.

➤ En ce qui concerne l'élevage ovin et le pastoralisme, n'aurait-il pas fallu davantage souligner que la question du loup est devenue le symbole de la crise profonde de cette filière ? Le loup n'est qu'un problème supplémentaire dans la crise structurelle de l'élevage ovin : aussi est-il essentiel de porter tous les efforts sur les solutions à porter à cette crise ovine.

Le rapport a bien mis en évidence les difficultés de la filière. Trois points mériteraient d'être approfondis :

Comme dans toute l'agriculture la filière ovine se heurte à l'absence de prix rémunérateurs. Une politique agricole de soutien des prix paraît nécessaire pour protéger cette filière et le revenu des éleveurs ovins confrontés à la concurrence des moutonniers du groupe de Cairns (Nouvelle Zélande, Australie notamment). La démarche de valorisation de la viande ovine française doit dans cette perspective être encouragée, sans exclure a priori l'adoption de labels valorisants tels que « l'agneau de la région du loup », à l'image du « broutard du pays de l'ours ».

Il devient effectivement nécessaire de mener une véritable politique de formation des bergers et d'encourager la modernisation des exploitations. Cette exigence répond à l'évolution de la filière : les élevages ovins à titre d'activité complémentaire tendent à disparaître et ce sont surtout les exploitations où l'élevage ovin constitue l'activité principale qui se maintiennent. Pour cela, des aides européennes à l'investissement, et non plus seulement de soutien au revenu, sont à privilégier. De tels efforts en faveur du pastoralisme, avec davantage de bergers, permettraient aussi de mieux contrôler les troupeaux et ainsi de réduire les pertes accidentelles (200 000 victimes par an), les attaques des troupeaux par les chiens (50 000 victimes)... et bien sûr par les loups (2 500 victimes).

La pression foncière, la configuration des aides européennes au revenu (qui n'ouvrent pas droit au complément pour élevage extensif dont bénéficie la filière bovine) déplacent les élevages ovins vers les zones les plus défavorisées du territoire. Cette évolution exigerait d'aider les éleveurs en conséquence. Les éleveurs sont aujourd'hui des éléments déterminants de la protection des territoires et de l'occupation des espaces.

Il est nécessaire de bien appréhender le fait que les principaux prédateurs, pour les bergers, ne sont aujourd'hui pas les loups, mais bien plutôt ces institutions européennes et mondiales (OMC, Union Européenne...) qui fragilisent toujours davantage les éleveurs par leurs politiques libérales et la marchandisation du monde qu'elles organisent.

➤ En réagissant durement contre la présence du loup, les bergers expriment une légitime préoccupation : celle que leurs montagnes en particulier et que tous les territoires ruraux en général restent des territoires vivants, d'activité, voués à la production. Ils refusent justement que ces territoires se transforment en espaces naturels aseptisés, avec une « agriculture de plaisance », organisés pour des touristes attirés par la vision fautive d'une nature sauvage, source de sensations fortes, mais cependant sécurisée.

On ne répondra pas à ce véritable « impérialisme culturel » des citadins contre les territoires ruraux et de montagne par des incantations démagogiques. Des réponses pérennes sont à trouver. Et le loup n'est ici qu'un épiphénomène.

Ce rapport cède trop souvent à la facilité et à la démagogie. Il n'analyse pas assez profondément les solutions à développer pour redynamiser ces montagnes confrontées à la présence du loup et y développer la filière ovine.

Ainsi, n'aurait-on pas dû considérer que c'est la désertification des territoires et le déclin progressif des activités humaines qui a permis le retour du loup dans des montagnes redevenues sauvages ? Et que le loup est plus la conséquence visible de la crise des zones de montagnes que sa cause ? L'économie pastorale doit être aidée et soutenue. Elle est déterminante pour maintenir une forte présence humaine dans les zones de montagne fragilisées, et plus particulièrement celles du sud des Alpes.

C'est pour toutes ces raisons, que le représentant du groupe des députés communistes et républicains juge nécessaire de s'abstenir.

**Contribution de M. Jean LASSALLE,
commissaire-membre du groupe Union pour la Démocratie française**

Le rapport sur lequel nous avons à nous prononcer est excellent. Il constitue une avancée importante dans la connaissance de la présence des grands fauves dans notre pays.

Jamais depuis bien longtemps le risque de voir s'éteindre toute une partie de notre civilisation n'avait été abordé avec autant de réalisme. Les problèmes du pastoralisme, de la transhumance, les conditions de vie de nos bergers, sont très bien compris et présentés. Le rapport fait preuve d'un bon équilibre dans la présentation des forces en présence et illustre bien la formidable complexité de la gestion de ce dossier. L'homme est repositionné comme il ne l'a été depuis bien longtemps dans les textes.

Cependant, le fait de reconnaître dans ce rapport l'existence implicite de la directive « HABITATS », contribuant à la mise en place du réseau NATURA 2000, est pour moi inacceptable. Au contraire le Gouvernement français doit demander d'urgence à l'Union européenne sa remise à plat totale ainsi que la celle de la directive « Oiseaux » de 1979 concernant la chasse. Ces textes ne sont pas adaptés à notre pays, du fait de son histoire, de son organisation, mais également de la variété et de l'étendue de son territoire (troisième en Europe par sa superficie). La directive « HABITATS » dessaisit et dépossède totalement la France de ses moyens propres d'action sur son territoire et brise le principe de subsidiarité. Elle empêche, au moment où notre Gouvernement réengage une forte action au niveau de la décentralisation, toute prise de responsabilité et toute prise en charge par les populations concernées, de leur propre destin.

Au moment où des risques si graves pour l'avenir de notre planète que la surconcentration urbaine, l'énorme et si dangereux problème des transports, l'émanation massive de gaz carbonique, la multiplication d'immondes friches industrielles aux quatre coins de la planète, on se polarise sur des questions, des territoires, sur lesquels ne planent aucun danger grave, si ce n'est celui de la désertification. La directive « HABITATS » condamne, irrémédiablement et pour des raisons purement idéologiques, à court et moyen terme, une partie très importante de notre territoire à la sanctuarisation.

Cette situation, si on n'y remédie pas à temps, provoquera de graves troubles dans notre pays et des remises en cause brutales au sein de l'Union européenne.

Le dossier, qui nous occupe aujourd'hui, a été constitué avec sérieux et rigueur. Je tiens à dire combien j'ai été heureux d'y travailler avec les participants de tous les groupes politiques. Je veux saluer l'action du Président de la commission et du Rapporteur.

Du fait de ces éléments positifs je ne peux voter contre ce rapport. Mais la reconnaissance de la directive « HABITATS » rend totalement inopérant, avant même leur mise en œuvre, la plupart des excellentes propositions qui nous ont été présentées.

Ainsi face à ce dilemme cornélien, j'ai décidé de ne pas participer au vote. Je pense que l'on comprendra ce choix.

**Contribution de M. Joël GIRAUD,
commissaire-membre du groupe socialiste**

Tout en partageant le point de vue et le vote exprimés par le groupe socialiste et apparentés, je tiens à préciser que la lecture du rapport pose le problème de :

- la contradiction entre le contenu du texte et les titres et sous titres ;
- la contradiction entre des propositions mesurées et des propos inutilement maximalistes.

Dans la mesure où il est affirmé (page 109) « la guerre du loup doit cesser », « notre objectif est l'apaisement », il aurait fallu à mon sens modérer les affirmations sur la probabilité de lâchers clandestins alors même que si une introduction artificielle n'est bien sûr pas à exclure, tout concourt à démontrer que **le retour naturel du loup est l'hypothèse la plus probable**. Ainsi, le titre du chapitre I devrait être « **Un retour naturel du loup est probable même si quelques incertitudes subsistent** ». S'agissant du retour du loup dans le Parc du Mercantour, la recolonisation de tous les Apennins démontre que le loup est ou serait revenu naturellement dans ce secteur et les conclusions sur ce passage à savoir que « les loups concernés sont bien italiens, que le modèle de dispersion est compatible avec le mode connu de colonisation. » est plus une affirmation de la forte présomption d'un retour naturel que de l'existence de « lourdes incertitudes ».

En tout état de cause, il aurait fallu insister dans le rapport sur le fait que **le caractère naturel ou non du retour du loup n'a aucune conséquence sur son statut juridique**, ce qui est un élément de non pérennisation d'une inutile polémique, qui masque la réalité du problème de l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne.

Concernant les **conclusions** :

1. Dans l'exposé des motifs, il convenait de rappeler que **le poids de la prédation est lié au niveau de revenu des éleveurs ovins et que, en l'espèce, la situation dans les Alpes françaises (où le revenu annuel est de 8.000 €) contraste avec celle des autres pays et notamment l'Italie (où ce revenu atteint 51.000 € dans les zones visitées par la commission d'enquête)**. En ce sens, insister à nouveau dans les propositions sur une **réorganisation de la filière ovine** et l'étayer par des propositions concrètes aurait été nécessaire pour **assurer l'avenir du pastoralisme en zone de montagne**.

2. Dans les **propositions** :
 - 2.1 L'information aux élus doit être une priorité, le mieux étant d'exiger **une information des comités de massif concernés deux fois par an** (en automne, pour un bilan ; au printemps pour les actions à entreprendre). Je me réjouis que cet amendement ait été retenu ainsi que je l'ai souhaité par note du 24 avril au rapporteur et ce sera un pas important vers moins d'opacité.
 - 2.2 Il faut plus insister sur **les réductions des délais de versement des indemnisations** en déléguant dès le printemps les crédits ad hoc aux préfets de département (l'exemple italien, en terme de rapidité, aurait du être mis en relief).
 - 2.3 La possibilité **d'élimination autorisée** (proposition 11) aurait du être clairement assortie d'un **contrôle de l'ONCFS**.
 - 2.4 Le terme « exclure les bénévoles » (proposition 19) du réseau loup est à la fois blessant et irréaliste (sauf à multiplier par 10 le nombre de fonctionnaires), il convenait en revanche de **placer ces bénévoles sous le contrôle et l'autorité des**

agents assermentés, ne serait-ce que pour une meilleure harmonisation des méthodes.

- 2.5 La recherche de l'utilisation d'autres **chiens de protection que les patous** aurait du faire l'objet d'une proposition, suivant en cela l'exemple du Parc National Gran Sasso où les éleveurs ont acquis un savoir-faire (garde par des chiens bergers des Abruzzes issus d'une même portée afin d'avoir un effet de clan face aux prédateurs) qui contribue à l'amélioration de leurs revenus par exportation des portées.

En ce sens, je crains que le travail fourni, pour intéressant qu'il soit, ne soit pas à la hauteur des attentes.

**Contribution de M. Roland CHASSAIN,
commissaire-membre du groupe Union pour un mouvement populaire**

Je tiens à souligner la qualité du travail effectué par le Rapporteur, le Président et les membres de la Commission d'enquête. L'ensemble des auditions s'est déroulé dans la plus grande courtoisie et les diverses personnalités auditionnées ont été très coopératives et ont fait preuve d'un remarquable sens des responsabilités.

Cependant, l'opacité sur l'introduction des loups en France et le coût réel du maintien de ces prédateurs subsiste, notamment par le manque de transparence du Ministère en charge à l'époque de ce dossier.

Je suis particulièrement satisfait que ce rapport prenne en considération les questions liées au pastoralisme. Il sera nécessaire dans ce domaine de mettre en place des mécanismes simplifiés, plus rapides et plus efficaces pour l'indemnisation de la filière ovine qui souffre directement des ravages causés par l'introduction de ces prédateurs. Je m'associe pleinement aux conclusions du présent rapport qui ouvre la voie vers la prise en compte du mode spécifique de gestion du territoire rural.

N° 825 (tome I) – rapport de M. Daniel Spagnou au nom de la commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne