

POLITIQUE DU LOUP : DÉFENDRE UN PASTORALISME AU SERVICE DE LA BIODIVERSITÉ

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

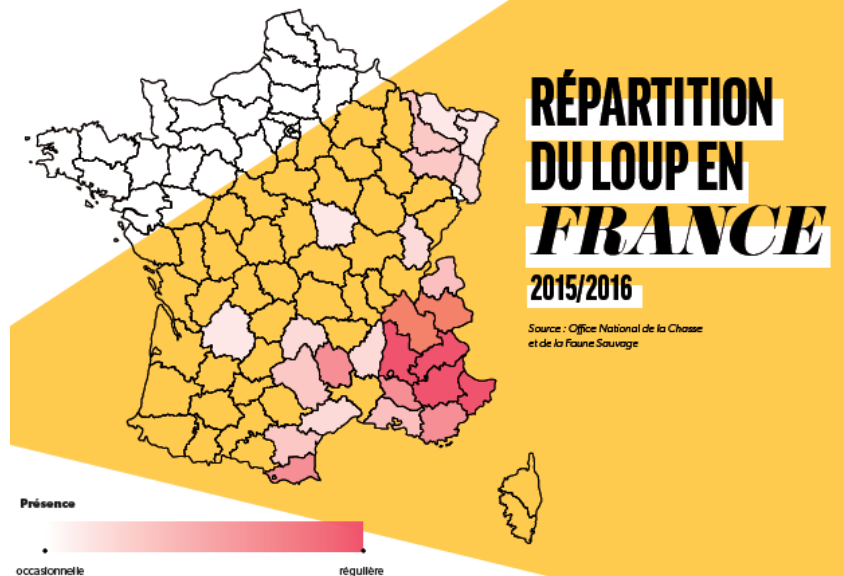
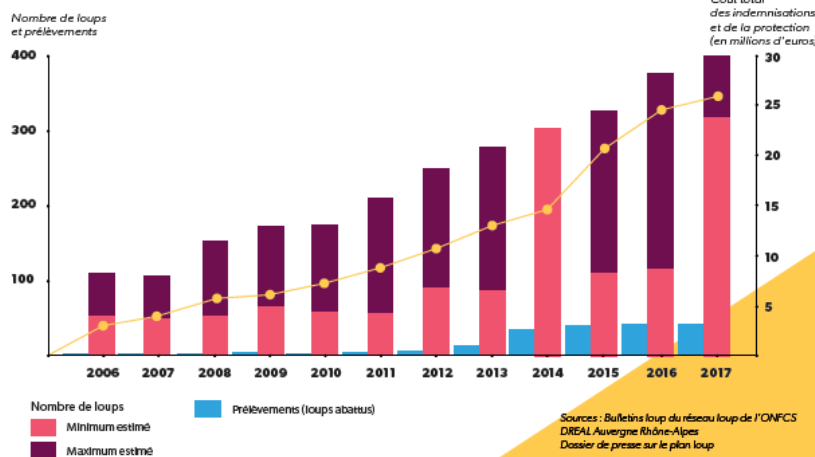
Rapport n° 433 (2017-2018) de M. Cyril Pellevat, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 17 avril 2018

Sous la présidence de M. Hervé Maurey (Eure – Union Centriste), la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, lors de sa réunion du 17 avril 2018, le rapport présenté par M. Cyril Pellevat (Haute-Savoie – Les Républicains), relatif à la gestion des loups sur le territoire français, dans le contexte de la publication du « plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » le 19 février dernier. Établi sur la base de nombreuses auditions et contributions écrites, ce rapport entend livrer une vision ambitieuse de la biodiversité pour **susciter une prise de conscience de la désespérance du monde pastoral**, sans remettre en cause la présence du loup, espèce protégée dans notre pays.

1. La gestion des loups en France : un malaise grandissant

Une croissance régulière de la population lupine

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOUPS, DU NOMBRE DE PRÉLEVEMENTS ET DU COÛT DES INDEMNISATIONS ET DE LA PROTECTION



Depuis plus de dix ans, les territoires sont confrontés au retour du loup et subissent une augmentation continue des actes de prédation, qui remet en cause l'équilibre fragile entre les activités humaines et la protection dont fait l'objet le loup au titre de la biodiversité. Initialement circonscrite aux régions alpines, la colonisation lupine s'étend désormais vers l'Ouest et s'impose comme un phénomène commun à de nombreux territoires comme les Pyrénées, l'Aveyron, l'Hérault, l'Aude, la Lozère, le Puy de Dôme, le Jura et les Vosges. L'arrivée d'une nouvelle population de loups d'Europe du Nord, au Luxembourg et en Belgique constitue également une nouvelle source d'inquiétudes pour des territoires jusque-là épargnés.

Les chiffres sont éloquentes : plus de **11 000 victimes animales** du loup en 2017, en augmentation de **60 % depuis 2013** et une dépense publique consacrée à la prédation du loup qui est passée de **4 millions d'euros en 2006 à 26 millions d'euros en 2017**, sans compter les moyens humains et le temps consacrés à la gestion des dégâts causés par le loup. Les **pertes indirectes** augmentent aussi fortement (stress des animaux, difficultés de reproduction et pertes d'exploitation).

La détresse du monde pastoral

Les politiques européennes en matière de gestion des paysages et de la nature se sont largement appuyées sur l'élevage pastoral depuis les années 1990. Les éleveurs ont ainsi été encouragés à réinvestir des territoires difficiles d'accès et sujets au risque d'incendie ou d'avalanche en hiver. **N'utilisant pas ou peu de produits phytosanitaires, ils ont développé une activité qui garantit la conservation et le développement d'écosystèmes précieux.** Paradoxalement, **le pâturage extensif des troupeaux a permis de retrouver un excellent état de biodiversité**, favorisant le retour du loup. Malgré cet apport très positif, les éleveurs se sentent abandonnés face aux loups.

Le plan loup 2018-2023 : une réponse partielle

Face à cette nouvelle donne, les mesures déployées par l'État apparaissent insuffisantes pour garantir le développement futur de territoires aux traditions sociales et culturelles bien implantées. **Un cercle vicieux de dépenses, de souffrances et d'incompréhensions a été enclenché, dont il faut trouver les moyens de sortir.**

Piloté par le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire et le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation, **le nouveau « plan loup » comporte des avancées indéniables pour les territoires mais demeure très en deçà des enjeux sociaux, économiques, culturels et psychologiques auxquels sont confrontés les éleveurs et les populations.**

2. Pour une approche ambitieuse et renouvelée de la biodiversité : concevoir de nouveaux outils de gestion des populations de loups

Élargir et affiner notre vision du sujet

Les propositions formulées s'organisent autour de la revalorisation du pastoralisme comme activité sociale, tradition culturelle et modèle d'aménagement durable des territoires et plaident pour un changement d'échelle sur le sujet. Il s'agit de mieux prendre en compte le bien-être des animaux domestiques et la question de la surprotection des hybrides. La conservation du loup doit nécessairement s'envisager à l'échelle européenne. Au-delà, ce rapport invite à concevoir de nouveaux outils de gestion des loups (piégeage, tirs non létaux) et à enrichir les connaissances scientifiques pour adapter au mieux les réponses.

Les 15 propositions du rapport

- **Proposition n° 1 : renforcer la fiabilité des données sur le nombre de loups, de meutes et leur répartition géographique en consolidant l'ensemble des informations au sein d'un document trimestriel du groupe national loup.**

Il est impératif de disposer de données fiables sur le nombre de loups et les espaces où ils sont présents pour favoriser l'émergence d'un débat objectif et adapter au mieux les interventions sur la population.

- **Proposition n° 2 : améliorer la transmission de l'information de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage et des services de l'État aux élus locaux.**

Premiers interlocuteurs des citoyens et des éleveurs, les élus locaux doivent disposer d'une information complète sur la présence des loups sur leurs territoires et les actes de prédation afin de gérer au mieux les situations locales et d'anticiper les mesures à prendre. Une disposition du code de l'environnement pourrait ainsi prévoir l'information systématique obligatoire des élus territorialement concernés.

- **Proposition n° 3 : identifier les zones de présence et de répartition naturelle des loups et endiguer la progression du front de colonisation, en prévoyant une évolution du dispositif des zones de protection renforcée.**

Afin de s'approcher au maximum d'une situation « 0 attaque », le dispositif des Zones de Protection Renforcée pourrait prévoir l'exclusion des loups de certains espaces et l'absence de prise en compte, par le plafond national, des prélèvements qui y sont réalisés.

- **Proposition n° 4 : reconnaître aux éleveurs un droit de légitime défense pour protéger leurs troupeaux en situation d'attaque.**

La reconnaissance des situations de nécessité doit permettre aux éleveurs d'agir en situation d'urgence sans pour autant se placer hors-la-loi.

- **Proposition n° 5 : refondre le système d'indemnisation des éleveurs à un niveau législatif pour assurer la rapidité des paiements et la juste reconnaissance des préjudices subis et prévoir l'indemnisation des chiens de protection.**

La procédure d'indemnisation, actuellement fixée par circulaire, ne répond pas à l'exigence de garantie des droits des éleveurs. Elle peut même induire des ruptures d'égalité entre petits et grands élevages. Il est donc nécessaire de concevoir une procédure formalisée à un niveau législatif, qui précise l'accès de l'éleveur au dossier complet d'indemnisation, la recherche contradictoire d'indices génétiques, la transmission d'informations aux maires et la mention des notions de préjudices matériels et moraux. La prise en charge de l'équarrissage est également souhaitable, ainsi que l'indemnisation des chiens de protection.

- **Proposition n° 6 : revoir la gouvernance du plan loup.**

Une gouvernance apaisée de la gestion des loups doit être mise en oeuvre à l'échelle nationale. Le manque d'informations dont font état plusieurs personnes entendues par votre rapporteur est inquiétant. Si la difficulté de trouver une position d'équilibre entre les ministères compétents est avérée, le Groupe National Loup gagnerait néanmoins à voir sa gouvernance clarifiée.

- **Proposition n° 7 : envoyer un signal politique fort sur le soutien au pastoralisme, en inscrivant de nouveaux principes au sein du code de l'environnement et en créant de nouveaux outils de valorisation des espaces pastoraux.**

L'abandon du modèle pastoral serait une erreur à la fois sociale, économique et culturelle. En participant à un aménagement durable, productif et dynamique du territoire, le pastoralisme participe de la solidarité intergénérationnelle et écologique.

- **Proposition n° 8 : renforcer la prise en compte des souffrances des animaux de troupeaux dans le code de l'environnement.**

L'argument consistant à considérer la prédation de troupeaux d'animaux domestiques comme s'inscrivant dans un cycle naturel d'alimentation est problématique. S'il est nécessaire et positif que le loup agisse comme un grand prédateur vis-à-vis de populations d'animaux sauvages (cervidés, ongulés) parfois envahissantes et participe à leur régulation naturelle, la prédation d'animaux domestiques, destinés à l'alimentation humaine et dont les conditions même de vie et de production les rendent vulnérables, n'est en aucune manière comparable.

- **Proposition n° 9 : s'appuyer sur des éléments scientifiques pour définir juridiquement ce qu'est un loup.**

L'élaboration d'une définition juridique du loup est délicate, mais permettrait de régler un certain nombre d'enjeux associés à l'acceptabilité sociale des attaques. En revanche, il conviendra de veiller à ce que les pertes occasionnées par ces animaux hybrides soient indemnisées pour les éleveurs.

- **Proposition n° 10 : revenir sur la conditionnalité des indemnités à la mise en place de mesures de protection et reconnaître clairement la notion de troupeau non protégéable.**

Cette mesure fait peser un soupçon sur les éleveurs et témoigne d'une volonté de désengagement de l'État puisque le plan loup fixe comme objectif de développer la procédure déclarative des constats de dommages.

- **Proposition n° 11 : revoir l'utilisation des chiens de protection, améliorer la formation et l'information de toutes les parties en contact avec eux, et prévoir les pouvoirs de chaque autorité (maire, représentant de l'État) pour les problèmes de sécurité publique afférents.**

Plusieurs points sont relevés comme le manque d'efficacité de certains chiens et leur dangerosité potentielle. Il conviendrait donc d'organiser des formations subventionnées à destination du monde pastoral (conseils pratiques sur l'éducation des chiens), des élus (législation et capacités d'intervention) et de prévoir une structuration de la filière d'élevage française (labels, évaluations comportementales). Un vétérinaire référent pourrait être nommé pour chaque département.

- **Proposition n° 12 : réinvestir le terrain aux côtés des éleveurs pour observer les comportements des loups et définir ce qu'est un « état favorable de conservation » du loup.**

La directive « Habitat » laisse une marge de manœuvre certaine aux États pour adapter la gestion des loups. Il convient donc de mieux observer les comportements des loups et leur état de conservation et de développement. La création de brigades loups régionales par massif est également nécessaire.

- **Proposition n° 13 : développer les mesures alternatives aux tirs de prélèvement pour réapprendre aux loups à se méfier et à se tenir à l'écart des hommes.**

Il convient de développer le piégeage non mutilant, pour poser des puces ou des colliers aux loups, l'observation des comportements de l'animal et d'adapter les équipements à cet objectif (fusil à gros sel ou autres types de projectiles aux objectifs pédagogiques, pièges adaptés).

- **Proposition n° 14 : soutenir le Gouvernement dans une démarche visant à adapter le cadre juridique international et européen de gestion des loups.**

Compte tenu de l'état de conservation du loup à l'heure actuelle en France, il peut être raisonnablement envisagé d'adapter la protection juridique dont il fait l'objet.

- **Proposition n° 15 : améliorer la gestion intra-européenne des populations de loup, avec un pilotage politique pour anticiper les mouvements de population et connaître avec précision l'état de conservation du loup**

Considérant les corridors de circulation des populations lupines et l'enjeu de la viabilité génétique une action plus étroite, en lien avec la Convention Alpine ou sous la forme d'actions bilatérales doit être recherchée.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Cyril Pellevat
Président du groupe d'études Montagne
Sénateur (Les Républicains) de la Haute-Savoie



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I17-433/I17-4331.pdf>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20