

CONSEIL NATIONAL DE PROTECTION DE LA NATURE

12 JUILLET 2020

DÉLIBÉRATION N° 2020-19

Avis sur le projet d'arrêté fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée et le projet d'arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*)

Le Conseil national de la protection de la nature,

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

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

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au CNPN ;

Vu l'arrêté de nomination au CNPN du 21 mars 2017 ;

Vu le règlement intérieur adopté par délibération du 30 octobre 2018,

Il est nécessaire de souligner au préalable que, si formellement le CNPN ne doit être consulté obligatoirement que sur les projets de textes réglementaires, il tient à s'exprimer aussi et régulièrement sur tous les aspects du PNA loup et pastoralisme et qu'en l'absence de ce contexte, il lui est très difficile d'apprécier dans quelle mesure les projets d'arrêtés, qui sont dérogatoires à la protection réglementaire du loup, remplissent les conditions de la dérogation. En particulier, l'absence d'autre solution satisfaisante comme la mise en place effective et contrôlée sur le terrain des moyens de protection des troupeaux.

Il convient de rappeler les principales recommandations de notre instance qui restent toujours d'actualité car les modifications proposées dans les deux arrêtés soumis à notre visa, si elles visent à modifier l'organisation des tirs de loups, ne changent malheureusement pas l'approche générale : réguler les populations de loup pour en freiner la dynamique sans que cette politique n'apparaisse véritablement pertinente en termes de diminution de la prédation sur le cheptel domestique :

- Une étude préalable à la généralisation des tirs et visant à évaluer leur réelle efficacité par rapport à la limitation des dommages avait déjà été demandée par le CNPN en 2018 ; celle-ci donne lieu à la réalisation d'une thèse sur 3 ans, qui ne sera disponible qu'en 2021. Il s'agit là d'un choix incompatible dans ses délais de réalisation avec la possibilité de réviser rapidement la politique de régulation actuellement poursuivie.

- L'administration dans sa phase « post 500 loups » du PNA, ne semble plus avoir aucun objectif en termes de développement et de conservation de l'espèce sur notre territoire, la seule stratégie apparente, à ce jour, étant de ralentir la croissance de sa population et, sur certains fronts de colonisation qualifiés de non protégeables, d'y empêcher l'installation de meutes, irréalisable dans un cadre légal et inéquitable au demeurant.

Le nombre de 500 loups suscite par ailleurs un questionnement sur le plan de la conservation de l'espèce puis qu'il est confirmé dans la saisine du MNHN-ONCFS de 2019, suite au rapport EXCO de 2018, que ce nombre correspond à seuil de viabilité démographique en dessous duquel, il ne faudrait pas descendre. Les termes de la saisine par le ministère repris dans le rapport d'expertise, confirment son intention de : « temporiser la croissance de l'espèce afin de laisser le temps aux éleveurs de s'adapter à la présence du loup ». Il semble bien dans la pratique que la gestion de la population de loups a pour but, maintenant que ce seuil est atteint, de freiner sensiblement la croissance de l'espèce pour ne pas trop dépasser le nombre de 500. Notre instance réitère ses recommandations précédentes sur la nécessité de revoir cette stratégie avec une vision plus équilibrée vers la conservation de l'espèce dans le cadre d'une approche écosystémique.

- La régulation de la population de loups apparaît être en contradiction avec le droit communautaire et national, et la biologie de la conservation : En effet, la moitié des loups abattus a été tuée en période de reproduction et d'élevage de jeunes, ce qui pose question en termes de dynamique de la population. Compte-tenu du nombre de plus en plus important de loups abattus (98 loups abattus en 2019 dont 94 légalement), **le fait qu'il n'y ait plus aucune période d'interdiction des tirs en période de reproduction, semble peu conforme au statut d'espèce protégée dont l'état de conservation reste vulnérable.**

- Le rapport du bureau d'études TerrOïko sur l'efficacité des moyens de protection des troupeaux domestiques contre la prédation exercée par le loup avait souligné l'importance d'une étude d'impact réelle des mesures de protection et de la nécessité d'une étude poussée de « *vulnérabilité* ». **Les tirs ne devraient être décidés qu'après la réalisation de ce diagnostic, qu'en cas d'inefficacité avérée des mesures de protection des troupeaux, et de l'effarouchement.** En effet, les mesures de protection des troupeaux devraient être un préalable à toute destruction de loups, notamment sur le plan juridique (pas d'autre solution satisfaisante). Si ces mesures sont maintenant largement financées, **le CNPN rappelle son inquiétude sur la capacité de l'Administration à vérifier sur le terrain la mise en place effective des dispositifs de protection :** gardiennage, chiens de protection et regroupement nocturne. Le constat sur place de leur efficacité devrait conditionner le déclenchement d'opérations d'effarouchement, puis éventuellement de tirs létaux. Cette recommandation est par ailleurs concordante avec celles formulées dans le rapport

d'inspection CGEDD-CGAAER de mai 2019 relatif à la comparaison européenne sur le loup et les activités d'élevage dans le cadre du Plan National d'Action.

- **L'effarouchement n'est plus un préalable au tir de défense.** Aucun autre dispositif expérimental de dissuasion n'est recherché, pourtant certains existent et sont efficaces tels que les fox-lights, les charniers, les fladry, et d'autres semblent prometteurs, notamment les phéromones.

- **La conditionnalité de l'indemnisation à la mise en place des moyens de protection est une action affichée et prévue dans les textes réglementaires, au moins partiellement (est-elle en place ?), mais là encore l'accompagnement et le contrôle sur le terrain sont impératifs.** Sur un plan strictement comptable, au vu des sommes consacrées à la protection des troupeaux, près de 27 millions d'euros et plus de 2700 contrats passés en 2019, nous pourrions nous attendre à une vérification sinon exhaustive, du moins plus généralisée de sa bonne mise en œuvre sur le terrain, particulièrement dans les foyers d'attaques. Bien qu'il nous soit affirmé que la mise en place des moyens de protection fait l'objet de contrôles, ils sont notoirement insuffisants ; on ne dispose d'aucune statistique sur ceux-ci et encore moins de leurs résultats : aucune analyse quantitative et qualitative ne semble réalisée à ce jour. Faute de ces analyses et contrôles sur le terrain, il est en effet impossible d'expliquer comment le financement des mesures de protection (un des plus généreux en Europe) ait si peu d'influence sur la maîtrise des dommages (le plus important en Europe également).

- Il est regrettable que depuis plusieurs années déjà, alors qu'il est constaté que la majorité des attaques se trouve concentrée sur un nombre restreint d'unités pastorales, on n'en connaisse toujours pas les raisons. Il devient impératif d'y apporter des éléments de réponse par l'étude écosystémique (i.e. multifactorielle) des causes d'apparition et de persistance des foyers d'attaque, étant entendu que le tir dérogatoire n'est pas la meilleure solution sur le long terme.

- Il est enfin rappelé que la maîtrise des chiens errants est un objectif affiché dans le Plan National d'Actions Loup et activités d'élevage, à juste titre en raison d'une part de leur responsabilité dans les dommages au cheptel ovin, mais aussi en raison du risque potentiel d'hybridation. Le CNPN souhaite donc que cette action puisse être réalisée ainsi que décrite.

Remarque rédactionnelle : Il serait utile de proscrire les mots « victimes » ou « dégâts », s'agissant du gibier ou du bétail et préférer les termes de « cas de prédation », « cas de mortalité », « proies », « déprédation », « impact », « incidence », empruntés au vocabulaire de la biologie de la conservation. S'agissant de communication, il serait aussi souhaitable de revoir le logo illustrant les documents liés au loup, donnant au public une image faussée de la réalité de l'élevage ovin à viande aujourd'hui.

Les remarques/recommandations précédemment émises par le CNPN constituent le cadre dans lequel doit se situer l'examen des arrêtés. Tout en reconnaissant, au vu de l'exposé fait par l'administration lors de cette séance du 2 juillet 2020, des progrès dans l'approche, le contrôle de la gestion des dommages et des tirs, cette approche reste majoritairement toujours centrée sur la régulation des populations de loups pour prévenir les dommages, alors qu'il apparaît que les tirs ne sont pas la solution. Les

deux arrêtés soumis à l'avis de notre instance contiennent par ailleurs trop de termes imprécis, trop de contradictions avec les objectifs affichés. L'augmentation régulière des plafonds de tir semble ralentir sensiblement la croissance de la population, en contradiction avec une politique de conservation permettant le développement de l'espèce sur notre territoire. Le CNPN ne saurait y adhérer.

En conclusion, force est de constater que la plupart des questions de fond soulevées à plusieurs reprises par le CNPN et rappelées en préambule n'ont jusqu'à ce jour pas reçu des réponses satisfaisantes, la politique des tirs n'ayant pas évolué fondamentalement. La régulation de la population de loup pour réduire les dommages semble demeurer un objectif essentiel et contestable sur le principe et ses modalités. Le CNPN réitère son souhait de voir se réaliser rapidement les études, contrôles, évaluations prévues dans le Plan National d'Actions afin de permettre aux ministères d'évoluer vers une politique rééquilibrée en faveur de la conservation du loup.

Arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Commentaires sur les nouvelles dispositions (en italiques) et celles qui perdurent :

- Article 2.II : *Affirmation du principe de concentration des moyens d'intervention sur les élevages ou territoires les plus touchés par la prédation, en particulier lorsque le plafond de destruction est proche d'être atteint (art. 2.II) ».*

Si le CNPN peut partager l'objectif aux conditions développées ci-après, la rédaction est trop floue sur le "en particulier..." etc : à partir de quand et sur quel critère est-il décidé de restreindre les autorisations dans les territoires moins touchés, où les concentrations d'attaques sont moins fortes ?

- Article 6 : *Suppression de la mention de la DDT(M) en tant que chargée de la réalisation des analyses technico-économiques pour établir la reconnaissance de non protégéabilité de certains troupeaux.*

Rédaction floue : Il n'est pas précisé qui commande cette évaluation, ni qui la finance. Qui sont ces prestataires extérieurs? Quel contrôle de la qualification du prestataire et des études qu'il produit, de son impartialité, comment se fait un traitement homogène selon les régions ? Cette nouvelle disposition n'est par ailleurs pas conforme à celles de l'article 5 du décret n°2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux par les loups.

- L'article 6-III : L'article décrit la mise en œuvre des mesures de protection, c'est à dire l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup, qui conditionne les possibilités dérogatoires. Mais cet article ne décrit pas les conditions du contrôle de cette mise en œuvre, attestant de l'installation effective et proportionnée de moyens de protection sur le troupeau concerné. Cette absence de vérification, couplée à une insuffisance d'accompagnement technique, conduit à accorder des autorisations de tir sur des troupeaux non protégés ou insuffisamment protégés (un seul moyen de protection, non proportionnalité entre la taille du troupeau et les moyens mis en œuvre, etc.).

Cette absence globale de constat sur le terrain ne respecte donc pas les conditions dérogatoires et « l'absence d'autre solution satisfaisante » mais permet dans un certain nombre de cas la destruction injustifiée et inutile de loups, sans qu'aient été mis en place au préalable les moyens de le dissuader d'attaquer.

- Les articles 7 à 10 relatifs à l'effarouchement ne prévoient plus que celui-ci doit être réalisé avant toute mise en œuvre d'un TDS, ce qui est relativement dissuasif quant à sa réalisation, alors que certains dispositifs peuvent s'avérer efficaces. On comprend mal pourquoi ils ne sont plus privilégiés avant un TDS, alors que leur développement et l'expérimentation de nouvelles méthodes font partie des actions du PNA. **Pour les tirs d'effarouchement, le CNPN recommande d'imposer des munitions non vulnérantes : balles en caoutchouc et non grenailles de fer qui peuvent blesser l'animal.**

- Articles 9 et 12 : Le CNPN réitère son souhait que les espaces protégés à protection forte (tous et non pas seulement le cœur des Parcs Nationaux où la chasse est interdite et les Réserves Naturelles Nationales constituées pour la conservation de la faune sauvage) demeurent des refuges pour le loup, aucune opération d'effarouchement, *a fortiori* de tir ne devrait y être permise.

- A noter que l'article 12 IV, relatif aux dispositifs autorisés pour les tirs, prévoit les mêmes dispositifs de repérage que quel que soit le tir, TDS, TDR ou prélèvement. Cette disposition est peu conforme à l'idée d'un tir de défense simple (droit de défense) et fait qu'il ne semble plus y avoir de graduation entre le TDS et le TDR, sauf en ce qui concerne le nombre de tireurs. **L'interdiction de l'usage des modérateurs de son (silencieux) pour les tirs de défense qui pouvaient conduire à tuer deux loups successivement au même endroit est tout à fait pertinente au vu de tirs récents.**

- Article 13 : Obligation d'envoyer en début d'année à la DDT(M) une copie du registre de tirs, nécessaire pour justifier la délivrance d'autorisation de tir de défense renforcée et de tirs de prélèvements. **S'agissant d'une dérogation à la protection des espèces, le compte-rendu des tirs devrait être adressé dans un court délai, à définir mais certainement pas dans un délai aussi long.**

- Art. 17.II.2 : *Evolution du tir de défense renforcée, recentré sur les troupeaux ayant subi plus de 3 attaques depuis 12 mois, en tenant compte du territoire où se situe l'élevage et non plus de la commune, qui n'est pas un échelon pertinent pour caractériser l'activité agricole.*

Le seuil de déclenchement des tirs reste trop bas (l'arrêté considère qu'un animal indemnisable au titre du loup suffit à qualifier une attaque). Cette définition évacue la notion de "dommages importants", ouvrant à la possibilité de déroger à la protection. Par ailleurs, on ne comprend pas bien les raisons du passage de la commune à un territoire ? Cette qualification est insuffisamment précise (étendue, caractéristiques) et pourrait conduire à des interprétations extensives.

- Art. 17.III : *Suspension de l'autorisation du tir de défense renforcée dès qu'un loup est tué, afin d'éviter les tirs doublés qui risquent de déstabiliser la meute sans assurer une meilleure défense des troupeaux » ;*

Il s'agit là d'une mesure indispensable qui devrait également être appliquée aux tirs de défense simple. La rédaction des arrêtés préfectoraux individuels devra être clarifiée sur ce point. Cependant, l'autorisation de tir de défense renforcée prévoit après la destruction d'un loup la possibilité de prolongement par le préfet, sans avoir à le motiver particulièrement. Si après la destruction d'un loup des attaques se poursuivent, la priorité devrait être donnée à l'analyse de vulnérabilité du troupeau concerné et à l'amélioration des moyens de protection, et non à la poursuite de l'autorisation à détruire un nouveau loup. **Il est recommandé de supprimer cette possibilité de prolongement en l'absence d'une analyse approfondie sur le terrain.**

- Chapitre III : Simplification avec un seul type de tir de prélèvements.

Malgré cette simplification, cette possibilité de tirs déconnectés dans le temps et l'espace des dommages, est difficilement acceptable, tant les conditions de déclenchement restent vagues : « dommages exceptionnels ». Si ceux-ci doivent avoir lieu, ils doivent être encadrés par des agents de l'OFB. Aucune délégation ne devrait être accordée s'agissant d'opérations exceptionnelles. Le CNPN recommande à nouveau de supprimer la possibilité de prélever des loups dans les conditions prévues aux articles 25 et 26 (battues au grand gibier, battues administratives, chasse à l'affût ou à l'approche de grand gibier) car si un loup est sur une zone de refuge, de repli ou de gagnage de grand gibier, il y joue probablement son rôle naturel de prédateur d'ongulés sauvages et non du cheptel domestique, il sera un bon modèle comportemental pour sa meute.

- Art.20 : **Il y a une incohérence à avancer les tirs de prélèvements au 1er juillet (au lieu du 1er septembre) alors que le rapport d'évaluation a jugé cette mesure inefficace.** Cette disposition de même que l'extension de la durée de validité de l'autorisation de tir de prélèvements qui passe de 1 mois renouvelable à 3 mois non renouvelables va dans un sens contraire à l'objectif affiché de privilégier les tirs de défense. **Par ailleurs, la durée de validité des tirs de défense simple (5 ans) prévue à l'article 15 est trop longue,** elle ne devrait pas excéder l'année en cours. L'autorisation devrait être suspendue après la destruction d'un loup et ne devrait être poursuivie qu'après une analyse approfondie.(voir la recommandation sur le sujet ci-dessus).

- Art.22 : Limitation du tir de prélèvement aux cas de dommages exceptionnels, après avis du préfet coordonnateur, en cas d'échec de 2 tirs de défense renforcée.

La rédaction de l'article n'est pas claire : cette dernière disposition s'applique-t-elle dans les deux cas de dommages exceptionnels mentionnés ? Cet article prévoit que les tirs de prélèvements peuvent être déclenchés si des « *dommages exceptionnels* » sont constatés. **Cependant, aucune définition des « *dommages exceptionnels* » n'est donnée.**

-Article 29 : Obligation d'envoyer au préfet un bilan de chaque opération de tir de prélèvements à l'issue de celle-ci, et non en fin d'année, en lien avec le caractère exceptionnel de ce type de tirs. **Modification pertinente.**

-Article 31 : reprend les dispositions antérieures relatives aux zones déclarées non protégées de certains fronts de colonisation.

Cet article présente trop d'imprécisions ou de possibilités interprétatives ouvrant droit à des destructions de loup sans aucune autre condition, à commencer par le fait de déterminer ce que recouvre scientifiquement et techniquement les termes "certains fronts de colonisation". **Reconnaître des zones comme non protégées est dangereux puisque c'est admettre le principe de zones d'exclusion sur les fronts de colonisation, par ailleurs contraire aux conditions de la dérogation.**

- Article 32 : Les dérogations délivrées sur la base de l'arrêté du 19 février 2018 modifié demeurent valables, y compris par exemple les autorisations délivrées avec une validité de 5 ans (tir de défense simple) alors que les nouvelles, établies sur le présent arrêté peuvent être délivrées sous d'autres conditions et modalités. Comment s'effectuera la transition ?

Pour les raisons décrites ci-dessus, la rapporteure considère que le CNPN ne peut pas adhérer à ce texte.

Le CNPN plénier donne un **avis défavorable à l'unanimité** (17 votes défavorables, 0 favorable, 0 abstention) accompagné des recommandations émises ci-dessus à l'arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Arrêté fixant le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

Cet arrêté instaure un palier à 17 % de l'effectif, après l'atteinte duquel seuls les tirs de défense (simple et renforcée) et les tirs de prélèvements dans les zones difficilement protégées des fronts de colonisation seront autorisés ;

Il prévoit qu'en application de l'article 2 du décret du 12 septembre 2018, lorsque le plafond de 19 % est atteint avant la fin de l'année civile, le préfet coordonnateur a la possibilité d'autoriser la poursuite des tirs de défense simple dans la limite de 2 % de l'effectif, en vue de protéger les troupeaux.

Les 2% supplémentaires, au-delà du premier palier de 17% où les tirs de prélèvements sont réservés aux zones non protégées des fronts de colonisation, s'inscrivent dans la logique d'exclure le loup de certaines zones. **Cette disposition particulière que nous avons critiquée dans les mesures de l'arrêté cadre devrait être supprimée.**

On notera par rapport à l'arrêté du 30 décembre 2019 la possibilité de dépasser le plafond de 2% supplémentaires, portant le plafond à 21%. On comprend mal cette augmentation alors qu'il est précisé dans la note d'accompagnement de l'arrêté que le plafond initialement fixé n'a pas été dépassé au cours des saisons précédentes.

Pourquoi alors permettre cette augmentation des tirs qui ne peut être perçue que comme une incitation à tirer davantage de loups ? Cette augmentation graduelle des plafonds qui passe de 12% en 2018 à 21% par cet arrêté ne peut pas être sans conséquence sur la dynamique de la population de loups.

L'OFB vient de publier les résultats du bilan du suivi hivernal 2019/2020 concernant le loup. Il y est indiqué que « l'estimation de la population de loups en France est évaluée à **580 individus**, avec un intervalle d'incertitude compris entre 528 et 633 individus. **Le taux de croissance annuel brut s'établit à 9 % contre 22 % l'année dernière.** Une baisse qu'il convient de surveiller dans les prochaines années pour identifier les éventuelles incidences à moyen terme sur la population ». L'OFB conclut la note en indiquant que « **si la population de loups continue son expansion géographique, cette croissance est plus lente que les années précédentes.** Ce ralentissement est à mettre en relation avec la baisse apparente du taux d'accroissement annuel. Des points de vigilance apparaissent concernant l'évolution des taux de survie évaluée grâce aux analyses génétiques réalisées ces dernières années. Une analyse spécifique est en cours ».

Ces éléments devraient inviter les services de l'Etat à la prudence, pourtant un plafond supplémentaire de tir de 2% est prévu sur décision du Préfet coordonnateur à partir de cette année.

Enfin, si le dispositif de gestion du loup s'inscrit effectivement dans le cadre de la gestion adaptative, **l'arrêté devrait prévoir également les conditions permettant de revoir à la baisse le plafond de prélèvement afin de garantir le respect du bon état de conservation de la population de loup, qui est l'une des conditions dérogatoires.**

Ce texte traduit la volonté de l'Etat, non pas d'utiliser les possibilités dérogatoires pour prévenir les dommages, mais de maximiser les destructions de loups pour freiner le développement de sa population.

La rapporteure considère que le CNPN, en raison des critiques énoncées ci-dessus, ne peut pas non plus valider cette démarche.

Le CNPN plénier donne un **avis défavorable à l'unanimité** (17 votes défavorables, 0 favorable, 0 abstention) accompagné des recommandations émises ci-dessus à l'arrêté fixant le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

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



Serge MULLER