

## CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

---

SÉANCE DU 21 MAI 2025

---

DÉLIBÉRATION N° 2025-12

---

AVIS SUR LE PROJET D'ARRETE MODIFIANT L'ARRETE DU 21 FEVRIER 2024 FIXANT LES CONDITIONS ET LIMITES DANS LESQUELLES DES DEROGATIONS AUX INTERDICTIONS DE DESTRUCTION PEUVENT ETRE ACCORDEES PAR LES PREFETS 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 l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

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

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

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

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

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

Vu l'exposé de sa rapporteuse Martine BIGAN ;

Le CNPN est saisi par la DEB pour avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*).

L'arrêté présenté est une nouvelle modification de l'arrêté du 21 février 2024, déjà modifié par arrêté du 7 février 2025 qui avait été soumis à l'avis du CNPN lors de sa réunion du 17 décembre 2024.

Cette nouvelle modification soumise à l'avis du CNPN est prise en application du IV de l'article 47 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, aux termes duquel

*« Dans le cadre de la gestion des risques de la prédation sur les troupeaux, compte tenu de l'absence de moyens de prévention efficaces disponibles, des tirs contre les loups peuvent être autorisés pour la protection des troupeaux de bovins, d'équins et d'asins, sous réserve que des démarches en matière de réduction de la vulnérabilité de ces troupeaux aient été engagées par les éleveurs.*

*Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie définit les conditions dans lesquelles les élevages concernés peuvent bénéficier de telles autorisations de tirs, notamment les démarches pouvant être engagées en matière de réduction de la vulnérabilité des troupeaux. »*

Dans la mesure où ce dispositif ne figure nulle part dans le code de l'environnement, qu'il n'y renvoie pas et que c'est ce dispositif qui fonde le présent projet d'arrêté, il convient de le mentionner formellement dans les visas du projet (et ceux de la version consolidée), à la suite du visa mentionnant le code de l'environnement :

« vu le point IV de l'article 47 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture ».

S'agissant du visa relatif à la consultation du CNPN, il conviendra d'harmoniser la rédaction entre les deux versions de l'arrêté, la version consolidée mentionnant un précédent avis du CNPN.

L'arrêté modificatif proposé, comme en grande partie le précédent arrêté modificatif du 7 février 2025, est plus spécifiquement relatif aux conditions d'obtention d'autorisations de tir de destruction de loups dans le cadre des dommages aux troupeaux de bovins et équins. Ce dernier modificatif ne modifie sur le fond que l'article VI du précédent arrêté.

Le projet d'arrêté vise à supprimer la disposition qui donnait pouvoir au Préfet coordonnateur de définir les mesures de réduction de la vulnérabilité des élevages qui conditionnaient l'octroi d'autorisations de tir de loups et, conformément à la disposition prévue dans la loi de 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire, de confier au seul pouvoir réglementaire le soin de définir ces mesures (arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie).

Un paragraphe V est donc ajouté aux dispositions de l'article VI qui prévoit, pour les troupeaux de bovins et d'équins, un ensemble de mesures qui relèvent soit du mode de conduite du troupeau : vèlage en bâtiment, élevage de jeunes animaux en parcs renforcés qui permettent d'en réduire la vulnérabilité etc., soit de mesures de protection, telles que celles prévues et financées pour les troupeaux d'ovins et de caprins : présence de chiens de protection, gardiennage ou surveillance renforcée, parcs électrifiés nocturnes.

Il convient de rappeler quelques éléments des précédents avis défavorables du CNPN sur les dispositions de l'arrêté du 21 avril 2024 et de son modificatif de 2025, qui sont toujours d'actualité :

- L'effarouchement des loups y compris par des tirs non létaux, qui est une autre solution satisfaisante si les mesures de protection ne suffisent pas à éviter les déprédations, devrait être un préalable obligatoire aux tirs de défense. Après l'avoir été dans les premiers arrêtés fixant les conditions et de limites de destruction de loups, il n'est désormais plus mentionné que comme une simple possibilité. L'absence d'autre solution satisfaisante n'est donc pas démontrée.

- Le seuil de déclenchement des autorisations de tir (une attaque dans les douze derniers mois donnant lieu à au moins une victime indemnisable) est très bas et ne suffit pas à répondre à la condition de « dommages importants aux troupeaux domestiques » justifiant une dérogation.
- L'appréciation de l'état de conservation favorable fondé uniquement sur les effectifs estimés de la population au niveau national, ne constitue qu'une appréciation partielle et donc insuffisante de l'état de conservation et en contradiction avec les textes communautaires, de même que l'attribution des autorisations de tir par les Préfets qui ne se fait qu'en fonction des dommages, sans évaluation de l'état de conservation aux différents niveaux géographiques. Cette démarche s'assimile à une régulation de la population de loups, bien plus qu'à un dispositif dérogatoire et dont les effets commencent à être ressentis (stabilisation de la population ces dernières années et taux de survie des individus en baisse).
- L'efficacité des tirs au niveau national pour réduire les dommages : il ne semble toujours pas possible, après près de 10 ans de mise en œuvre des tirs létaux dans le cadre des Plans Nationaux d'Actions successifs, de mesurer les effets d'une politique conduite en dérogation à la protection de l'espèce, faute de s'en être donné les moyens : à titre d'exemple, le bilan 2024 de l'expérimentation mise en place dans le département du Doubs et qui a conduit aux modifications successives de l'arrêté du 21 février 2024, conclut sur ce point :
  - « L'analyse de l'impact des 5 tirs avec destruction, même si elle ne s'apparente pas à une étude encadrée par un protocole strict, n'a pas permis de dégager une tendance nette sur l'évolution de la prédation avant et après tir ».

### **Concernant les mesures relatives à l'élevage bovin/équin.**

Il serait indispensable de dresser le bilan des mesures de protection des bovins mises en œuvre à titre expérimental ou non. Cette action est pourtant incluse dans le PNA 2024-2029 loup et activités d'élevage.

L'octroi de dérogations pour les troupeaux de bovins/équins ayant subi une prédation dans les douze derniers mois, sous réserve de démarches engagées en matière de réduction de vulnérabilité attestées par le Préfet, constitue une tentative appréciable d'encadrement des tirs par des mesures préalables de limitation de la vulnérabilité. La définition de ces mesures (qui relève maintenant d'un arrêté interministériel) restait cependant encore trop vague dans le texte précédent et l'accompagnement pour leur mise en œuvre sur le terrain et par quel personnel, non défini. Ce point sera repris plus loin à la lumière des modifications proposées.

Il a été parallèlement introduit sur les territoires soumis à un risque avéré de prédation (qui correspond au cercle 1 défini par l'arrêté du 30 décembre 2022 relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours) une approche territoriale fondée sur la réalisation d'une analyse technico-économique réalisée non plus à l'échelle d'une unité d'exploitation, mais sur un territoire défini comme homogène géographiquement et concernant le mode d'élevage. Il n'est pas précisé là encore à qui sera confiée la réalisation de cette analyse.

Le CNPN réitère sa recommandation qu'elle ne soit pas confiée aux seules organisations agricoles qui affichent par principe la non-protégéabilité des troupeaux de bovins sans fondement technique ou scientifique.

On notera que l'analyse technico-économique devra, entre autres, mettre en avant les modes de conduite, moyens de protection ou d'effarouchement pour réduire la prédation, ce qui semble reconnaître de fait que ces moyens existent. Cette démarche, dans son principe, ne peut qu'être soutenue.

Cette analyse permet la délivrance d'autorisations de tir de loups, sous réserve de la justification auprès du Préfet de département de la situation du demandeur au regard de l'analyse technico-économique et des mesures prises pour réduire la vulnérabilité de son troupeau. Sous ces dernières conditions, l'autorisation de destruction de loup peut-être accordée sans justification de l'occurrence de dommages cette fois (contrairement au cas décrit précédemment). En conséquence, le dispositif ouvre la porte à une possible multiplication des autorisations de tir accordées dans les territoires d'élevage de bovin/équins soumis à la prédation, et leur mise en œuvre dès la première attaque, avec pour conséquence des destructions de loup accrues.

Le CNPN avait recommandé dans son précédent avis, de réaliser, tel que prévu dans le PNA 2024-2029, une synthèse des études et expérimentations sur les moyens de protection, de conduite de l'élevage les plus adaptés, d'en établir un bilan détaillé, afin de définir un référentiel de protection et d'en aider financièrement et techniquement sa mise en œuvre. Il était notamment recommandé l'acquisition de connaissances scientifiques sur le comportement des loups en particulier sur les mécanismes d'attaque, qui permettrait de mieux définir les mesures de protection.

### **Analyse du projet de modification proposé**

#### **Paragraphe IV de l'article 6**

Il apparaît une certaine contradiction entre l'affichage de l'absence de référentiel de protection dédié (dont la responsabilité d'élaboration et de financement incombe pourtant aux services de l'Etat) et le conditionnement de l'octroi de dérogation aux démarches engagées par l'éleveur en matière de réduction de la vulnérabilité définies au V, dans lesquelles figurent aux côtés des mesures d'adaptation de l'élevage, des mesures de protection des troupeaux identiques à celles préconisées et subventionnées pour les troupeaux d'ovins. Si de telles mesures sont applicables à l'élevage bovin/équino, pourquoi alors n'est-il pas possible d'élaborer un « référentiel de protection dédié » et d'en assurer son financement ?

A noter que ce paragraphe IV s'applique aux « troupeaux de bovins et d'équins » alors que le paragraphe V consacré aux mesures de réduction de la vulnérabilité mentionne également les asins. Cet ajout est sans objet, les asins étant inclus dans les équins.

Le CNPN réitère ses précédentes critiques et recommandations sur les conditions d'élaboration de l'analyse technico-économique territoriale : nécessité de cadrage, choix d'un prestataire indépendant. Il réitère ses inquiétudes quant aux conséquences en termes de destruction de loups. Ce dispositif ouvre en effet la porte à une multiplication des autorisations accordées dans les territoires d'élevage de bovins et d'équins soumis à la prédation.

A signaler également une imprécision dans la formule relative aux « démarches engagées » en matière de réduction de la vulnérabilité figurant au 1<sup>er</sup> alinéa du paragraphe IV, alors que le 4<sup>ème</sup> alinéa mentionne plus clairement « leur mise en œuvre ». Il conviendrait de reprendre partout le terme de « mise en œuvre ».

#### **Paragraphe V qui définit les mesures de réduction de la vulnérabilité**

Conformément aux dispositions de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire de 2025, les mesures sont fixées par l'arrêté interministériel.

On trouve dans ce paragraphe l'énumération de mesures visant à réduire la vulnérabilité de l'élevage bovin/équino et des mesures de protection des troupeaux identiques à celles dédiées à l'élevage ovin, plus particulièrement le gardiennage, les chiens de protection, le regroupement nocturne dans des parcs électrifiés. La mise en œuvre de ces mesures conditionnerait l'octroi d'autorisations de tirs de loups en cas d'attaque. S'il convient de reconnaître un progrès de principe par rapport à l'affichage de la non-protégeabilité des troupeaux de bovins, plusieurs points concourent à considérer que les effets de cette

disposition n'auront pas d'impact substantiel sur la diminution de la vulnérabilité des troupeaux et en conséquence sur la limitation des tirs de loups.

i/ L'hétérogénéité des mesures dont l'efficacité de certaines d'entre elles apparaît discutable (en l'absence d'une présentation à notre instance des différentes mesures expérimentées en France et dans autres pays d'Europe) et le fait qu'une seule mesure serait requise, rendent le dispositif inefficace par rapport à la réduction des risques : comment comparer un vêlage à l'intérieur, avec la présence de bovins à cornes en prairie ou la mise en défens de zones dangereuses qui n'est d'ailleurs pas une mesure propre à la présence de loup ? Il serait nécessaire qu'au minimum deux mesures soient requises, comprenant au moins une mesure de protection, voire plus afin que le dispositif soit efficace. A souligner d'ailleurs que dans le cadre de l'élevage ovin/caprin, dans le même contexte de « prédation avérée, deux mesures de protection sont exigées (et financées).

ii/ Il aurait été nécessaire de distinguer les mesures en cours d'expérimentation dont les effets positifs ne sont pas encore prouvés, des mesures de protection dont on sait qu'elles sont efficaces, et qui sont appliquées dans d'autres pays européens mais également par certains éleveurs en France (voir à ce propos le rapport de l'IGEDD-CGAER de 2023 sur le parangonnage de la politique publique du loup ou bien encore les travaux du LIFE Wolf Alps). Ces dernières mesures sont subventionnées par l'Etat pour la protection des troupeaux d'ovins/caprins mais l'absence de volonté de financer les mesures de protection pour les troupeaux de bovins/équins, combinée à l'exigence d'une seule mesure laissée au choix de l'éleveur risque de conduire certains d'entre eux à choisir la mesure la plus facilement réalisable au détriment de l'efficacité. A titre d'exemple : l'utilisation de pièges photo GSM qui peuvent alerter de la présence des loups et qui n'est d'ailleurs ni une mesure de réduction de la vulnérabilité, ni une mesure de protection (mais une mesure propre à acquérir de la connaissance sur les mécanismes d'attaque des loups) et dont le coût est minime, est placée au même niveau que l'acquisition et l'éducation d'un chien de protection ou la mise en place d'une clôture électrique à 5 fils.

L'absence de précision technique dans la définition de certaines mesures risque de n'avoir aucun effet sur la réduction des attaques, par exemple : le regroupement nocturne dans une enceinte protégée par une clôture électrique n'aura d'effet que si les caractéristiques de la clôture sont précisées (une clôture à un fil est parfaitement inefficace pour prévenir d'éventuels dommages).

S'agissant des deux dernières mesures de l'article V ajoutés tardivement à la consultation du CNPN :

Le renforcement des rythmes des visites du troupeau pour atteindre une visite quotidienne est certainement une mesure de bonne conduite de l'élevage en général. Elle permet sans doute par ailleurs dans le contexte loup, de procéder plus rapidement au constat d'éventuels dommages et de contribuer ainsi à réduire la part des dommages qualifiés d'indéterminés qui, selon les données de l'OFB était encore très élevée en 2023 : 48 % des dommages constatés ( non indemnisables au titre du loup sauf analyse au cas par cas). Cette mesure ne saurait être qualifiée ni de mesure propre à diminuer la vulnérabilité du troupeau, et encore moins de mesure de protection.

L'ajout de tout autre mesure préconisée dans le cadre de l'analyse technico-économique permet de se soustraire du cadre figé par un arrêté interministériel mais à ce stade n'appelle pas de commentaire.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la principale modification du texte soumis à l'avis du CNPN et décrite au paragraphe 5 de l'article VI du projet d'arrêté dont le principe était appréciable, devient contre-productive. Une liste de mesures dont l'efficacité n'est pas attestée pour certaines, dont plusieurs ne répondent en rien à l'objectif poursuivi et un faible niveau d'exigence (une seule mesure obligatoire, combiné à l'absence d'aide financière et d'accompagnement), permettra à certains éleveurs de ne s'engager que pour une mesure a

minima, sans aucune garantie d'efficacité, au détriment de ceux qui s'engagent dans une démarche de protection nécessitant un plus gros investissement humain ou matériel  
En résumé, aucune des mesures fixées dans le projet soumis à l'avis du CNPN ne peut à elle seule répondre raisonnablement et de façon proportionnée à l'obligation de l'éleveur d'assurer une prévention effective et suffisante des troupeaux contre d'éventuels dommages  
Seule l'association de plusieurs des mesures prévues, sélectionnées de façon attentive en fonction des contextes locaux, serait en effet de nature à contribuer à une prévention acceptable contre d'éventuels dommages importants, au sens de la réglementation.

Le CNPN ne peut donc pas valider les modalités de cette démarche et recommande que, sur la base des expérimentations en cours qui pourraient venir en complément des mesures dont l'efficacité a fait ses preuves, il soit au plus tôt établi un référentiel dédié assorti de financement d'aide à la protection.

En conséquence, le CNPN émet un **avis défavorable** à l'unanimité (20 votants) au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 février 2024 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 président du Conseil national de la  
protection de la nature

A blue ink signature, appearing to be 'Loïc MARION', written in a cursive style.

Loïc MARION