

MOTIFS DE LA DECISION

Projets d'arrêté

- 1) fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup et**
- 2) fixant le nombre de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée chaque année**

1. Contexte

Les projets d'arrêtés soumis à consultation visent à adapter le dispositif de dérogation à la protection du loup adopté le 19 février 2018. S'inscrivant dans le cadre du plan national d'actions « Loup et activités d'élevage » 2018-2023, ce dispositif est composé :

- d'un arrêté dit « cadre » qui fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup. Il définit les types de tirs autorisés pour la défense des troupeaux et la lutte contre la prédation (les tirs de défense réalisés à proximité des troupeaux, et les tirs de prélèvement pouvant être autorisés sur des secteurs déterminés pour répondre à des situations spécifiques) ;
- d'un arrêté « plafond » qui fixe le pourcentage maximum de loups pouvant être détruit chaque année par rapport à la population estimée, en se fondant sur les données du suivi hivernal de la population de loup fournies par l'Office français de la biodiversité (OFB). Il revient ensuite au préfet coordonnateur du PNA « loup et activités d'élevage » de définir chaque année le nombre de loups correspondant au pourcentage.

Le contexte de l'atteinte du seuil de viabilité démographique de 500 loups en France au printemps 2019, associé à un niveau élevé de prédation sur les troupeaux domestiques, a conduit à adopter en juillet 2019 un arrêté modifiant à titre expérimental le dispositif, puis à reconduire cette expérimentation pour l'année 2020, afin de réduire la pression de prédation dans les zones où les troupeaux sont les plus attaqués et prévenir la création de foyers d'attaques sur les fronts de colonisation.

Le présent dispositif vise à pérenniser les éléments positifs dégagés par le bilan de l'expérimentation. En effet, les mesures prises ont permis :

- une stabilisation du nombre d'attaques et de victimes dans un contexte de croissance continue de la population lupine ; en effet, le bilan hivernal 2019-2020 réalisé par l'OFB fait état de 97 zones de présence permanente, dont 80 constituées en meutes, pour un effectif total estimé de 580 individus, alors qu'en 2019, on comptait 92 zones de présence permanente, dont 70 constituées en meute, pour un total estimé de 530 individus ;
- le renforcement de la défense des troupeaux attaqués : d'une part sur les 98 loups détruits, 90 l'ont été par tir de défense, simple ou renforcé, et seulement 4 par tir de prélèvement ; d'autre part les éleveurs ont pu défendre leurs troupeaux tout au long de l'année puisque le deuxième plafond, fixé à 100 loups, n'a pas été atteint.

2. Contenu des textes

Par rapport au texte du 19 février 2018, le projet d'arrêté cadre comporte les évolutions suivantes :

- 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).
- Suppression de la procédure de suspension pendant 24 heures de tous les tirs à l'atteinte du plafond minoré de 4 individus. L'opération de suspension est très lourde et disproportionnée par rapport au risque de dépassement du plafond.

Concernant les tirs de défense :

- Evolution du tir de défense renforcée (comprenant plusieurs tireurs), qui sera 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 et la densité de prédation (art. 17.II.2).
- 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 (art. 17.III).
- 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 prélèvement. L'envoi annuel est actuellement prévu en juillet, ce qui n'est pas judicieux au regard du pic d'activités des éleveurs en cette période (art. 13).
- Interdiction pour les tirs de défense de l'usage des modérateurs de son (silencieux) qui peuvent conduire à tuer deux loups successivement au même endroit (art. 12). Le bruit de la détonation doit être assimilé par les autres loups comme un signal de danger associé à la proximité du troupeau.

Concernant les tirs de prélèvement :

- Passage de deux types à un seul type de tirs de prélèvement, mobilisable seulement quand les troupeaux restent exposés à la prédation.
- Limitation du tir de prélèvement aux cas de dommages exceptionnels, après avis du préfet coordonnateur, en cas d'échec de deux tirs de défense renforcée (art. 22).
- Extension de la durée de validité de l'autorisation de tir de prélèvement, qui passera de 1 mois renouvelable à 3 mois non renouvelables, et extension de la période d'utilisation du tir de prélèvement, qui débutera au 1er juillet au lieu du 1er septembre et s'étend jusqu'au 31 décembre (art. 20).

Le projet d'arrêté « plafond »

- fixe le plafond de destruction à 19 % de l'effectif de loups estimé chaque hiver ;
- instaure un palier à 17 % de cet effectif, après l'atteinte duquel seuls les tirs de défense (simple et renforcée) et les tirs de prélèvement dans les zones difficilement protégeables seront autorisés ;
- prévoit toutefois que, 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 permettre la défense des troupeaux tout le long de l'année.

Ces dispositions prennent en compte la décision du Conseil d'État de décembre 2019 qui a annulé la possibilité donnée au préfet coordonnateur d'accorder des autorisations de tirs allant

au-delà du plafond dès lors qu'elle n'était encadrée ni par une limite quantitative ni par des conditions précises.

3. Prise en compte des avis recueillis

Le Conseil national de protection de la nature (CNP) a rendu un avis défavorable le 12 juillet. La consultation publique, ouverte du 17 août au 13 septembre 2020, a abouti à une majorité de participants défavorables au principe ou aux modalités proposées des tirs dérogatoires de loups.

Il est cependant décidé d'adopter les projets d'arrêtés en l'état, pour les raisons ci-après.

De nombreux participants à la consultation publique estiment avec le CNPN que l'approche suivie par l'État à travers ces arrêtés, comme à travers ceux qui les ont précédés, consiste à vouloir « 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 ». Il convient donc de rappeler que le dispositif de tirs :

- n'a pas pour objet, et n'a pas eu jusqu'à ce jour pour effet, d'empêcher la population de loups de croître au-delà d'un certain seuil ;
- ne constitue pas la réponse centrale apportée au problème de la prédation des troupeaux domestiques, mais une réponse complémentaire – et en règle générale, subordonnée – au déploiement des mesures de protection, destinée à ne pas laisser de situation sans solution.

Au cours de l'année 2019, le nombre d'animaux domestiques victimes du loup a légèrement diminué alors que, malgré un doublement du nombre de tirs, le nombre de loups augmentait : ce résultat n'aurait pas été obtenu si le rythme de déploiement des mesures de protection n'avait pas été accéléré et si le rythme de croissance de la population de loups n'avait pas été dans le même temps ralenti, en conséquence probable des tirs. Si cette considération n'épuise pas le débat sur l'efficacité des tirs, auquel contribuera l'étude attendue pour 2021, elle permet néanmoins de souligner la complémentarité des deux types de réponses.

De nombreuses contributions semblent ignorer les progrès réalisés ces dernières années dans le déploiement des mesures de protection : les indemnités de dommages sont désormais conditionnées, en dehors des fronts de colonisation, à leur mise en place, ce qui doit contribuer à leur généralisation ; des efforts ont été faits et vont continuer à l'être pour améliorer leur efficacité (une filière qualité des chiens de protection est en cours de développement ; une démarche a été engagée envers les éleveurs subissant les plus fortes prédatations en vue de leur accompagnement). Néanmoins, si leur efficacité ne peut être niée, il serait illusoire de les croire infaillibles. Il existe des situations où des attaques perdurent en dépit de mesures de protection mises en place aussi complètement qu'il est possible : l'élimination physique de l'animal responsable de ces attaques est alors le seul moyen de les faire cesser, ne serait-ce que temporairement.

Plusieurs contributeurs ont critiqué, dans l'arrêté « cadre », l'imprécision de la notion de « dommages exceptionnels » qui conditionne désormais le déclenchement des tirs de prélèvement. On notera d'abord que cette expression se substitue à celle de « dommages importants », qui n'était pas plus précisément définie dans l'arrêté « cadre », l'appréciation revenant aux préfets. De fait, ce changement de vocabulaire vient consacrer l'évolution importante déjà intervenue dans la pratique des tirs qui a conduit à passer en quelques années d'une situation où les tirs de prélèvement étaient majoritaires à celle de 2019, où seuls 4 loups ont été tués par tirs de prélèvement (contre 90 tués par tirs de défense). Cette évolution est

généralement jugée positive tant par les éleveurs que par les membres d'associations de protection de la nature. Néanmoins, la possibilité de procéder à des tirs de prélèvement doit être maintenue, dans la mesure où ils constituent la seule réponse adaptée à certaines situations (dommages exceptionnels sur certains fronts de colonisation).

Enfin, en réponse aux observations relatives à l'arrêté « plafond », il est souligné que cet arrêté ne traduit pas une volonté de voir abattu annuellement, à l'avenir, un pourcentage de la population de loup supérieur à celui autorisé en 2019. La modification par rapport aux textes actuellement en vigueur est le résultat de la prise en compte de la décision du Conseil d'État de décembre 2019 mentionnée plus haut. Ainsi, le précédent dispositif à deux niveaux (plafond à 17 % pouvant être porté à 19%) est remplacé par un dispositif à trois niveaux (premières restrictions à 17 % et plafond à 19 %, pouvant être porté à 21 %), dans lequel les instructions données par le préfet coordonnateur devront permettre de contrôler l'utilisation des tirs afin de ne pas dépasser le plafond de 19 %.

Pour illustrer la manière dont l'utilisation des tirs peut être contrôlée, on notera que l'instruction produite par le préfet coordonnateur le 3 février 2020 a permis de réduire de moitié les tirs au premier semestre 2020 par rapport à 2019 (22 contre 43), conservant le recours aux tirs pour la période estivale où les attaques sont les plus nombreuses, et minimisant les tirs pendant la période de reproduction (mars-avril).

En conclusion, **il a été décidé de conserver les projets d'arrêté en l'état.**