



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
ET DE L'ÉNERGIE**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA PÊCHE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX**

N° CGEDD 008338-01

N° CGAAER 12076

**Évaluation du protocole technique d'intervention
sur les spécimens de loups
dans le cadre du plan d'action national sur le loup 2008/2012**

établi par

Étienne LEFEBVRE

Ingénieur général, des Ponts, des eaux et des Forêts

Alain MONNIER

Ingénieur général, des Ponts, des eaux et des Forêts

Décembre 2012

Sommaire

Résumé.....	<u>5</u>
1. Le loup, statut et plan d'action.....	<u>7</u>
1.1. Le loup, animal protégé.....	<u>7</u>
1.1.1. Textes fondateurs.....	<u>7</u>
1.1.2. Le régime de dérogation.....	<u>7</u>
1.1.3. Les conditions de mise en œuvre de ces dérogations.....	<u>8</u>
1.2. Le plan d'action national sur le loup 2008-2012.....	<u>9</u>
1.2.1. Les objectifs du « plan d'action national sur le loup 2008-2012 dans le contexte français d'une activité importante et traditionnelle d'élevage ».....	<u>9</u>
1.2.2. Quelques statistiques pour illustrer le bilan du plan loup 2008-2012.....	<u>10</u>
1.2.3. Les dérogations accordées durant le plan loup 2008-2012 en application du protocole d'intervention.....	<u>15</u>
1.3. Les effets du protocole d'intervention.....	<u>16</u>
1.4. Éléments de parangonnage européen.....	<u>20</u>
1.4.1. Classement du loup dans les États de l'Union Européenne (directive habitats faune flore).....	<u>20</u>
1.4.2. Finlande.....	<u>21</u>
1.4.3. Suède.....	<u>21</u>
1.4.4. Italie.....	<u>21</u>
1.4.5. Espagne.....	<u>22</u>
1.4.6. Slovaquie.....	<u>22</u>
1.4.7. Suisse.....	<u>22</u>
1.5. La délicate question du braconnage.....	<u>22</u>
1.5.1. Le décompte des destructions observées par braconnage.....	<u>23</u>
1.5.2. Une réalité différente.....	<u>23</u>
2. Le point de vue des acteurs rencontrés.....	<u>25</u>
2.1. Les éleveurs, stressés et excédés.....	<u>25</u>
2.1.1. Généralités.....	<u>25</u>
2.1.2. Avis des éleveurs sur le protocole.....	<u>26</u>
2.1.3. Le point de vue des bergers.....	<u>27</u>
2.2. Les élus rencontrés résolument aux côtés des éleveurs.....	<u>27</u>
2.3. Une charge toujours plus lourde pour l'ONCFS.....	<u>27</u>
2.4. L'État très mobilisé.....	<u>28</u>
2.5. La Commission européenne observatrice attentive.....	<u>29</u>
2.6. Les lieutenants de louveterie en attente d'un soutien.....	<u>30</u>
2.7. Les chasseurs force de proposition et d'intervention.....	<u>30</u>
2.8. Les associations de protection de la nature critiquent le plan loup.....	<u>31</u>

2.9. La position délicate des parcs nationaux.....	31
2.10. L'avis des sylviculteurs.....	33
2.11. Conclusions concernant les acteurs.....	33
3. Les propositions de la mission pour le prochain plan loup.....	35
3.1. Propositions dans le cadre actuel de la DHFF.....	37
3.1.1. <i>Dans les territoires où la présence du loup est ancienne : un tir de défense « renforcé »</i>	37
3.1.2. <i>Dans les territoires où la présence du loup est plus récente ainsi que dans ceux où les dégâts sont moins importants, le protocole est légèrement modifié.....</i>	38
3.1.3. <i>Dans le territoire des parcs nationaux.....</i>	39
3.1.4. <i>Des mesures d'accompagnement sont également préconisées.....</i>	39
3.2. De la protection à la gestion, nécessité d'une vision partagée et prospective.....	40
3.2.1. <i>La prospective est indispensable.....</i>	40
3.2.2. <i>Les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores ».....</i>	41
3.2.3. <i>Le protocole italo-franco-suisse.....</i>	42
3.2.4. <i>Faut-il convenir d'un zonage sur la présence du loup ?.....</i>	42
Conclusion.....	45

Annexes.....	47
1. Lettre de mission.....	49
2. Liste des personnes rencontrées.....	52
3. Avis des services de la Commission européenne (DG Environnement) sur le dispositif dérogatoire.....	61
4. Le suivi démographique des populations de loup.....	63
5. État de conservation de la population de loup.....	65
6. Moyens consacrés par l'ONCFS principalement au loup.....	67
7. Cas avérés de braconnage sur le loup (ONCFS oct 2012).....	68
8. Évolution comparée du nombre de constats d'attaques et de l'EMR (effectif minimum retenu) pour deux ZPP du Mercantour.....	69
9. Glossaire des sigles et acronymes.....	71
10. Arrêté du 9 mai 2011.....	73
11. Les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » Notes de lecture.....	79
12. Évolution de la présence du loup dans les Alpes-Maritimes.....	85
13. Liste des recommandations.....	6b1 à 6b3 et 87

Résumé

L'espèce loup (*Canis lupus*), a franchi les Alpes en 1992, s'est installée dans le Mercantour et a engagé ainsi la recolonisation du territoire français. Elle y a rencontré des territoires où existent de traditionnelles et importantes activités d'élevage, structurées et déployées en l'absence, depuis près d'un siècle, de tout grand prédateur. À la même époque avec les aides européennes, le pastoralisme s'était de plus orienté vers une plus grande extensification avec un accroissement de la taille des troupeaux ovins, une forte réduction du nombre d'exploitations et au final une baisse du cheptel national.

Dès 1993, l'État a mis en place des moyens pour l'indemnisation des dommages, la protection des troupeaux et le suivi scientifique, d'abord avec l'aide de deux programmes LIFE¹, puis conformément aux deux plans loup qui se sont succédés, l'actuel arrivant à échéance fin 2012. L'objectif était d'organiser la coexistence entre le prédateur, espèce strictement protégée, et les activités humaines, notamment l'élevage, dans le cadre restrictif de la directive habitats faune flore (dispositif dérogatoire prévu à l'article 16 de cette DHFF). Depuis, la population de loup, constituée au départ de quelques individus, en atteint aujourd'hui plus de 250 et déborde de l'arc alpin qu'elle occupe en totalité avec des densités cependant variables, tandis que les dégâts aux troupeaux essentiellement ovins, certes indemnisés, atteignent un niveau très important.

C'est dans le contexte de la préparation du prochain plan d'action national que les ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie ont souhaité réaliser une évaluation du plan finissant et recueillir des propositions pour le suivant. Parmi les différents thèmes identifiés (accompagnement des éleveurs, approfondissement des connaissances, coopération internationale, communication), le « protocole technique d'intervention » sur les spécimens de loup (en résumé : effarouchement, tirs de défense, tirs de prélèvement) a été confié à une mission du CGAAER et du CGEDD, objet du présent rapport (voir la lettre de commande en annexe 1).

Conformément à la commande, la mission a conduit ses analyses en rencontrant des représentants de la plupart des acteurs en présence (en voir la liste en annexe 2), et en conduisant une recherche documentaire dont les références figurent au long du rapport, souvent en note de bas de page.

La première partie campe la situation existante : statut de l'espèce, bilan du plan 2008-2012, comparaison avec d'autres pays. La deuxième synthétise les points de vue des acteurs, tels qu'ils se sont exprimés avec passion et parfois avec émotion devant la mission ou au travers des documents qui lui ont été remis. La mission a notamment pu prendre la mesure de l'exaspération du monde agricole, relayée par les élus rencontrés qui jugent insoutenable la colonisation de nouveaux territoires et le coût de la présence du loup dans l'aire qu'il occupe aujourd'hui. Un certain nombre de recommandations sont formulées au fil du développement. La troisième partie se focalise sur les propositions de la mission en lien direct avec le protocole d'intervention :

- d'abord en explorant ce qu'il lui semble possible de mettre en place dans le cadre même de la directive habitats faune flore, en prenant acte de l'état de conservation favorable de la population lupine prise dans un cadre franco italien ou même seulement national, mais aussi de la situation différenciée de ses composantes : zones

¹ LIFE, L'instrument financier pour l'environnement, outil de la Commission européenne.

de présence permanente et meutes d'installation ancienne et stabilisée dans les Alpes du Sud, effectifs plus récents et donc plus fragiles dans les Alpes du Nord, les Vosges ou les Pyrénées. Dès lors, selon la mission, la directive ne s'oppose pas à l'application d'un protocole adapté à chacune de ces composantes : gestion volontariste tendant à ré inculquer au loup « la peur de l'homme » et de ses activités au terme d'une pression accrue de prélèvement parmi les spécimens auteurs des prédatons aux troupeaux dans le premier cas, maintien du dispositif actuel conservateur légèrement assoupli dans le second, permettant néanmoins de remédier aux situations de crise locales ;

- au-delà la mission estime que ces dispositions ne régleront pas les problèmes principaux puisqu'il n'est pas mis d'obstacle ni même de frein à la tendance naturelle et remarquablement expansionniste du loup, et qu'il est très probable que sans autre mesure il se retrouvera tôt ou tard dans d'autres territoires, posant des problèmes supplémentaires et nouveaux : zones urbanisées par exemple ou d'élevages à forte valeur ajoutée. C'est pourquoi la mission propose d'engager sans plus tarder avec les autres pays membres où des problèmes similaires d'acceptabilité se posent (la Suède, la Finlande, l'Italie, la République Slovaque), ou limitrophes avec des populations lupines pour le moment peu ou non connectées à la française (Espagne, Allemagne, peut-être Suisse, pays tiers), une discussion avec la Commission européenne. C'est en effet à cette échelle que la question de la pérennisation des populations de loup doit se poser. Une adaptation des « Lignes directrices pour la gestion des niveaux de populations des grands carnivores » auquel la Commission se réfère pourrait peut-être y suffire.

La mission insiste enfin sur la difficulté de l'exercice de prospective pourtant indispensable aux décideurs, demandé par les acteurs, et recommande pour la faciliter l'approfondissement des recherches sur le comportement de l'espèce loup et sur la vulnérabilité des troupeaux, dans le cadre de la communauté scientifique internationale.

Liste des recommandations

1. L'objectif de la gestion adaptée de la population de loup et de son expansion démographique doit être repris dans le prochain plan loup et suivi d'effet : réduire les dommages et inverser l'évolution des coûts dont le loup est à l'origine.....[18](#)
2. À la lumière des colonisations récentes et de leurs effets (Jura, Vosges, Lozère, Cantal...), en application de l'actuel plan loup, la mission recommande d'engager rapidement les analyses permettant d'élaborer une typologie des situations ou contextes locaux en rapport avec leur aptitude à accueillir une population de loups et la vulnérabilité des activités humaines qui s'y trouvent.....[19](#)
3. La mission recommande que la connaissance sur les pratiques des autres États membres concernant la gestion de leur population de loups soit approfondie, en droit et dans les faits, ainsi que sur l'attitude de la Commission à leur égard.....[22](#)
4. Pour affiner les estimations de braconnage, l'ONCFS doit accélérer ses travaux portant sur la modélisation de la population prévue par le Plan Loup : capture marquage recapture grâce aux signatures génétiques permettant d'estimer sa distribution, sa fécondité, et les taux de survie.[24](#)
5. La mission recommande d'intensifier la lutte contre le braconnage et pour cela de libérer les agents assermentés chargés du constat des infractions d'une partie au moins de leur charge actuelle de constats des dégâts faits aux troupeaux par le loup, ou de renforcer les équipes les plus concernées.....[24](#)
6. La mission recommande d'augmenter le nombre des louvetiers en sélectionnant les candidats sur leurs aptitudes au tir du loup en terrain difficile, et d'apporter une réponse à leur demande de dédommagement pour les frais encourus (équipement, formation, déplacements.....)[30](#)
7. La mission recommande à chaque parc national de se réapproprier la politique intégrée de gestion des effets des populations de loup présentes sur son territoire, et des populations elles-mêmes, et à Parcs Nationaux de France d'en donner le cadre qui devra être conforme au nouveau plan loup.....[33](#)
8. Recommandation est faite de conforter la démonstration de l'état de conservation favorable de la population lupine française et/ou franco-italienne lors du rapportage qui doit être fait en 2013 à la Commission européenne au titre de la DHFF.....[35](#)

9. Pour leur permettre de disposer de plusieurs scénarios, la mission recommande aux ministres de demander aux experts de diversifier leurs estimations de prélèvement possible, incluant une option moins conservatrice, sans remettre en cause pour autant l'état de conservation de l'espèce, à partir de la situation actualisée de la population franco italienne. Ces scénarios tiendront compte de l'effectif absolu, du nombre de ZPP, de meutes, du taux de croissance d'une part, et de l'importance des prédatons commises par le loup d'autre part. Les bases scientifiques de ces estimations devront être mieux communiquées et expliquées.....[36](#)

10. Dans les départements où la présence du loup est ancienne et où les dégâts sont très élevés, la mission recommande d'adapter et de simplifier le protocole actuel avec la possibilité d'un tir de défense « renforcé », pouvant être légal, selon les modalités résumées suivantes : décomposition d'un plafond de prélèvement national en plafonds territorialisés, élargissement de la zone et de la durée d'intervention en élargissant la possibilité du tir hivernal, recours à des équipes d'interventions constituées à l'avance comprenant des chasseurs habilités, utilisation sauf exception de la carabine.....[38](#)

11. Dans les territoires où le loup est en phase de colonisation et dans ceux où les dégâts sont jugés moins importants que dans les territoires faisant l'objet de la recommandation précédente, la mission recommande de maintenir le protocole d'intervention défini dans l'arrêté ministériel de mai 2011, en permettant cependant l'effarouchement (tirs non létaux) avec plusieurs fusils.....[39](#)

12. Dans les zones cœur des parcs nationaux connaissant des dégâts importants, la mission estime que la possibilité de tirs d'effarouchement non létaux devrait être ouverte, au moins transitoirement en attendant la mise au point de techniques ne faisant plus appel aux tirs.....[39](#)

13. La mission recommande la poursuite du travail des experts pour mieux estimer à partir du comportement du prédateur et de l'analyse des territoires la probabilité de son installation en un lieu donné, tenant compte de la vulnérabilité des activités humaines qui s'y trouvent, en coordination avec les pays limitrophes. Cet objectif suppose que soit amélioré le suivi des populations en zone d'enneigement faible.....[40](#)

14. La mission fait observer que les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » fournissent un cadre pertinent d'interprétation de la DHFF et recommande sa présentation et sa diffusion à l'ensemble des acteurs.....[42](#)

15. La coopération internationale étant pour la Commission européenne un gage de stabilité des populations lupines, la mission recommande d'élargir les échanges transfrontaliers, du suivi des populations à une véritable gestion concertée, débutant par celle des meutes transfrontalières.....[42](#)

16. La mission recommande d'examiner avec les services de la Commission européenne puis avec les principaux États membres concernés, la possibilité d'une modification du statut du loup tenant compte de l'évolution favorable de son état de conservation, en vue de prévenir des dommages importants aux activités humaines. Pour cela trois pistes pourraient être approfondies : i) le zonage des territoires définissant des zones d'exclusion, ii) le classement du loup en annexe V pour certains territoires, iii) la définition d'une typologie de situations ou de contextes ouvrant la possibilité d'interventions graduées sur les populations de loup leur correspondant, les trois approches pouvant être combinées. Les principes des « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » ne sont pas selon la mission contradictoires avec ces suggestions, mais pourraient être précisés.....[44](#)

1. Le loup, statut et plan d'action

Il est bon de garder à l'esprit quelques caractéristiques de ce prédateur mythique, devenu commensal de l'homme lorsqu'il l'a domestiqué pour en faire l'ancêtre du chien, maintes fois rappelées par les interlocuteurs de la mission qui le côtoient : son exceptionnelle faculté d'adaptation, son opportunisme, sa nature de grand colonisateur capable de franchir des distances considérables. Il est enfin très difficile de le voir en situation « d'intervention » (tir ou même piégeage), et, paradoxalement, « il n'a pas peur de l'homme ».²

1.1. Le loup, animal protégé

1.1.1. Textes fondateurs

Le loup est protégé par la convention de Berne du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et par la directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 (directive « Habitats Faune Flore », DHFF) dont les dispositions ont été intégrées dans le droit français (articles L411-1 et L411-2 du code de l'environnement – CE – et textes d'application).

Le degré de protection est fonction de son classement dans les différentes annexes de la DHFF : annexe IV protection stricte, annexe V la protection n'interdit pas une gestion raisonnée de l'espèce. Il relève de l'une ou l'autre de ces annexes en fonction des parties du territoire européen concerné. Il est dans l'annexe IV pour l'ensemble du territoire français (voir le §1.4).

L'article 1er de la directive contient une série de définitions dont celle de *l'état de conservation favorable* auquel les dérogations au régime de protection prévues par l'article 16 ne doivent pas contrevenir :

« L'état de conservation d'une population est considéré comme « favorable », lorsque les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et :

- l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible ;*
- il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme ».* (article 1.i DHFF).

1.1.2. Le régime de dérogation

Il peut être dérogé aux dispositions relatives à la protection des espèces édictées par l'article 12 de la DHFF, notamment pour prélever des spécimens de ces espèces, dans des conditions précisées par l'article 16 de la directive.

² Sur la présentation du loup on pourra lire utilement les premiers chapitres synthétiques du « Rapport de mission interministérielle sur la cohabitation entre l'élevage et le loup » de Pierre BRACQUE, Inspection Générale de l'Agriculture, février 1999.

Rappel de ces dispositions :

« 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 des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) :...

b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ».

1.1.3. Les conditions de mise en œuvre de ces dérogations

L'article 16 de la DHFF est appliqué par les États de l'Union européenne qui disposent en la matière d'un assez large pouvoir d'appréciation. Dans les années 1960-1970, les populations de grands carnivores étaient à leur niveau le plus bas en Europe. La conservation à ce stade consistait à sauver des vestiges de populations en voie d'extinction. Aujourd'hui, pour la plupart des espèces concernées, le contexte d'une protection stricte de tous les individus a évolué. Dans le cas du loup en particulier, il s'agit désormais de développer des modèles de gestion qui assureront une durable coexistence avec les activités humaines.

La Commission a approuvé un document intitulé « *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* » (voir §3.2.2) dont elle s'inspire pour apprécier ce que font les États en la matière et sur lequel s'est appuyée la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 14 juin 2007, à la suite d'une procédure intentée contre le gouvernement finlandais qui avait autorisé la chasse du loup. Nous y reviendrons au § 1.4.

Ce guide recommande la souplesse, le pragmatisme, confirme la subsidiarité des États, pour parvenir à concilier la protection des grands carnivores avec les activités humaines sachant que cela va dans l'intérêt de la biodiversité.

Dans l'application de ces dérogations, le principe de proportionnalité est important en droit européen. Il implique que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. C'est à ce principe que le guide³ fait référence lorsqu'il introduit la possibilité de prélever des individus d'une espèce protégée, même si sa population n'est pas en état de conservation favorable. Une telle dérogation ne peut être accordée que dans de très strictes conditions permettant de vérifier qu'il n'y a pas d'impact négatif pour la population.

La mission qui avait interrogé les services de la Commission au sujet du tir de défense a reçu une réponse reproduite en annexe 3 précisant les conditions de mise en œuvre des dérogations en rappelant le texte de la DHFF et les principes des « Guidelines ».

³ Page 30 des « Guidelines ».

1.2. Le plan d'action national sur le loup 2008-2012

1.2.1. Les objectifs du « plan d'action national sur le loup 2008-2012 dans le contexte français d'une activité importante et traditionnelle d'élevage »

Le plan loup 2008-2012 (ci après le « plan loup ») a pour objectif, dans la continuité du plan précédent (page 7) :

- « de garantir un état de conservation favorable du loup, c'est-à-dire le maintien de sa population dans un état démographique et une distribution géographique en accord avec les critères définis par la directive Habitats ;
- de réduire les dommages aux troupeaux ;
- de rechercher et de mettre en place des méthodes de gestion plus économes en moyens humains et financiers, notamment par l'harmonisation de la gestion des grands prédateurs ».

Les actions à mettre en œuvre dans le cadre de ce plan relèvent :

- de l'accompagnement des éleveurs avec deux volets principaux : l'indemnisation des dommages et l'aide à la mise en place de moyens de protection des troupeaux ;
- du suivi de la population de loups en France ;
- d'une gestion dite « adaptative et différenciée » de la population de loups.

Ce plan traite également de la coopération transfrontalière et de la communication entre les différents acteurs. Il s'est largement inspiré du « Guide interprétatif sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire par la directive habitats 92/43/CEE⁴ » publié par la Commission européenne. Ce guide précise les principes de flexibilité (subsidiarité des États membres dans la mise en œuvre des obligations de la directive) et de proportionnalité (adaptation des modalités aux caractéristiques de chaque cas).

⁴ Pour faciliter la mise en œuvre de certains aspects de la DHFF concernant les espèces protégées et les grands carnivores dont le loup, la Commission européenne se fonde sur deux documents : le « Guide interprétatif sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire par la directive habitats 92/43/CEE » d'une part et les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » d'autre part.

Le "Guide interprétatif" publié par la Commission n'est pas une modification juridique de la directive, ni un protocole d'interprétation entre États membres et la Commission : il expose le point de vue de la Commission européenne en précisant les principes de flexibilité et de proportionnalité. Ce texte n'engage donc pas les États membres, mais il doit être lu comme un moyen de prévenir des contentieux avec la Commission, en clarifiant la démarcation entre ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas du point de vue de la Commission dans l'interprétation du système de protection stricte des espèces d'intérêt communautaire de l'annexe IV et ses conditions de mise en œuvre.

Les « Guidelines » rédigées par un collectif de scientifiques rassemblés au sein du LCIE (Large Carnivores Initiative for Europe) sous l'égide de l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) résultent d'un appel à projet de la Commission. Elles n'ont pas de valeur légale mais rassemblent pour la Commission les principes de la gestion des espèces de grands carnivores et sont une référence pour suivre les actions engagées par les États membres et leurs obligations au titre de la DHFF.

1.2.2. Quelques statistiques pour illustrer le bilan du plan loup 2008-2012

Le suivi démographique :

Le suivi démographique s'appuie sur 4 indicateurs ci-dessous représentés :

- le nombre de communes de présence (figure 1) ;
- l'effectif minimum retenu (EMR) par repérage des traces après une chute de neige (voir annexe n°4 et figure 2) ;
- l'effectif estimé (CMR) obtenu grâce aux analyses génétiques des indices de présence (voir annexe n°4 et figure 2) ;
- le nombre de zones de présence permanente (ZPP, observation d'un ou plusieurs loups dans la zone durant deux années consécutives).

Ces 4 indicateurs évoluent dans le même sens et reflètent une augmentation importante et continue de l'effectif et de l'aire de présence durant le précédent plan loup (et même depuis l'arrivée de l'espèce en France). Les résultats obtenus ont été validés par le docteur Olof Liberg chargé d'une mission d'expertise portant sur l'évaluation du système de suivi de la population de loups (voir annexe 4).

Figure 1

(Ces figures et tableaux sont tirées du « *Bilan de la mise en œuvre du plan d'action 2008-2012 DREAL et DRAAF Rhône-Alpes* »

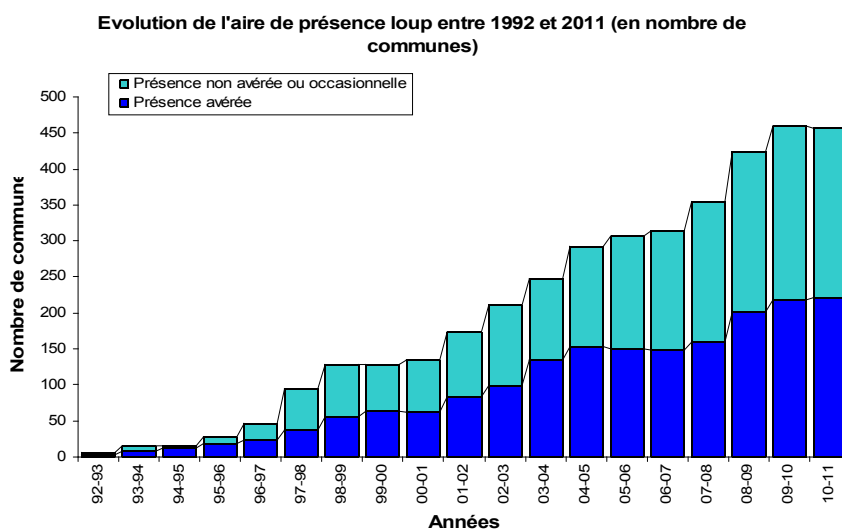
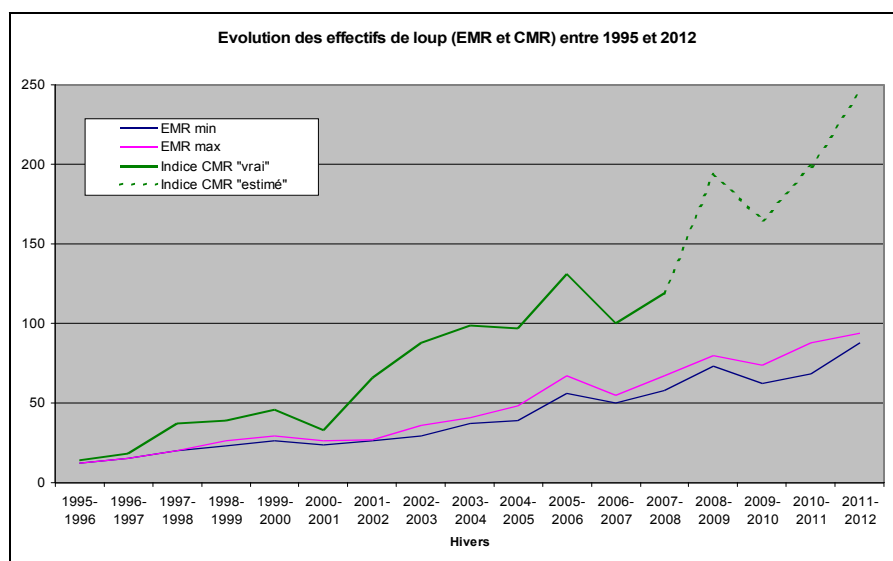


Figure 2

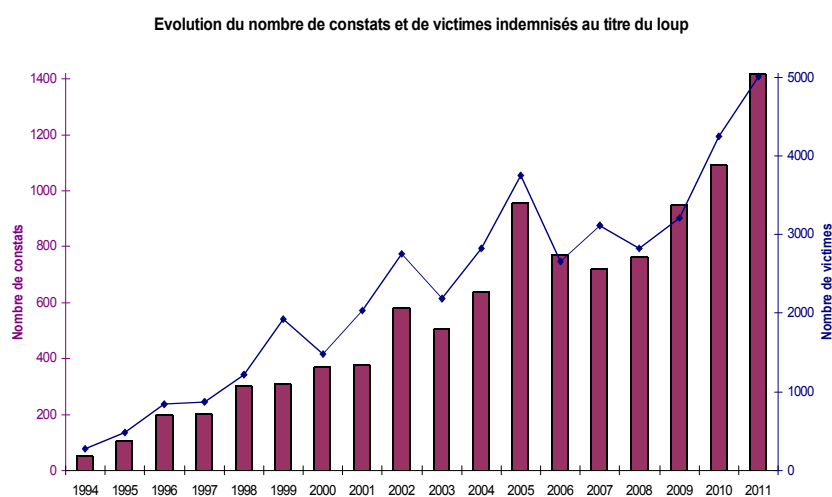


Evolution du nombre de zones de présence permanente (ZPP)					
Année	Hiver 2007-2008	Hiver 2008-2009	Hiver 2009-2010	Hiver 2010-2011	Hiver 2011-2012
Nombre de ZPP	25	26	27	27	29

Les attaques et victimes (graphique ci-dessous) :

les deux indicateurs utilisés sont le nombre d'attaques (courbe) et le nombre de victimes (histogramme figure 3).

Figure 3



On observe que :

- le nombre de victimes par attaque qui était proche de 6 à l'origine s'est stabilisé à une valeur comprise entre 3 et 4. De nombreux acteurs attribuent cette évolution à la mise en œuvre des moyens de protection qui agissent peu sur le nombre d'attaques mais sur le nombre de victimes ;
- le nombre d'attaques (et de victimes), qui paraissait se stabiliser de 2006 à 2008 s'est remis à croître fortement. Cette augmentation se poursuit en 2012 (données arrêtées au 15/11). Si cette évolution présente un parallélisme avec la courbe des effectifs, il n'en est pas de même avec l'évolution du nombre de communes de présence. Dans le département des Alpes maritimes en particulier, le nombre des attaques s'accroît nettement plus que le nombre de communes de présence (voir figure 4 et tableau ci-dessous, ainsi que la cartographie des zones de présence sur le site de l'ONCFS <http://carmen.carmencarto.fr/38/grands-carnivores.map> et annexe 12) ;

Augmentation en % du nombre de constats indemnisés dans les Alpes-Maritimes				
2009/2008	2010/2009	2011/2010	15-11-2012/2011	15-11-2012/2008 ⁵
+ 33 %	+ 12 %	+ 30 %	+ 28 %	+ 148 %

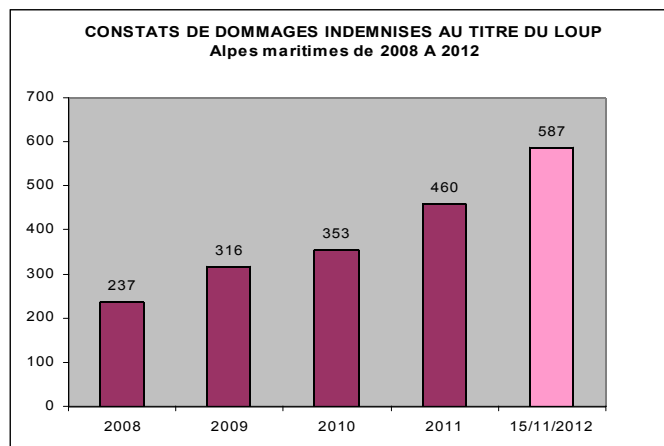


Figure 4 – source DDTM Alpes-Maritimes

Cette augmentation des attaques est-elle due à l'augmentation des effectifs de loups dans les Alpes-maritimes ? Une analyse du ratio nombre d'attaques/effectif a été réalisée par l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) à l'intérieur de deux zones de présence permanente du Mercantour (voir annexe 8). Il ressort de cette étude que le nombre d'attaques est, lorsque l'on se place à un niveau très local (la ZPP), peu dépendant du paramètre « effectif » et soumis à de fortes variations inter annuelles dans ces cas particuliers. Il n'y a donc pas de réponse évidente à la question posée.

⁵ La comparaison se fait sur les 11,5 mois de 2012 rapportés aux 12 de 2008. A fin 2012 le ratio sera donc encore vraisemblablement supérieur à 148 %.

La similitude des évolutions au plan national du nombre d'attaques et de l'effectif de loups relevée précédemment pourrait laisser croire à l'existence d'une relation de proportionnalité entre ces deux paramètres. Tel n'est pas le cas comme l'illustre la droite de régression de la figure 5 ci-dessous représentant pour la France entière l'évolution du rapport entre le nombre d'attaques de l'année n et l'effectif de loups à l'issue de l'hiver de l'année n-1 de 1995 à 2011 :

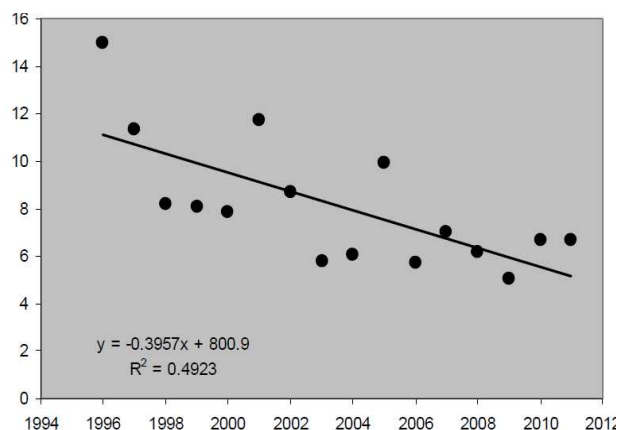


Figure 5

Source Éric MARBOUTIN ONCFS ; en ordonnée, le nombre moyen d'attaques par loup chaque année France entière)

Cette diminution de moitié du ratio nombre d'attaques / nombre de loups, non encore analysée dans le détail pourrait être le résultat de l'efficacité des dispositifs de protection des troupeaux, comme de l'arrivée du loup dans des territoires de moins en moins sensibles au regard de la prédation sur les troupeaux d'ovins.

L'indemnisation des dommages

Le suivi du montant des indemnisations (figure 6 ci-dessous issue du « *Bilan de la mise en œuvre du plan d'action 2008-2012 DREAL et DRAAF Rhône-Alpes* ») est un indicateur moins pertinent, car les règles ont changé à plusieurs reprises⁶. Il reflète néanmoins une évolution similaire.

⁶Principales évolutions par rapport aux barèmes 2005 et 2009

Les pertes directes :

- meilleures prise en compte des productions laitières et fromagères pour les caprins et les ovins
- intégration des pertes laitières
- ré-évaluation des barèmes pour les ovins reproducteurs
- animaux labellisés ou en voie de labellisation « AB » indemnisés à la valeur des animaux inscrits ou labellisés

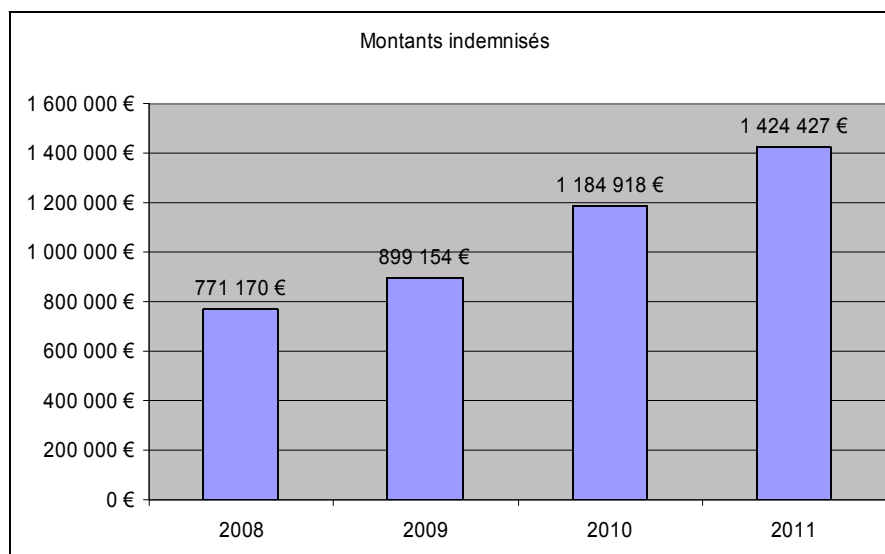
Le forfait pour les animaux disparus :

- passage de 15 à 20 % du montant des pertes directes
- possibilité de prise en charge de pertes d'animaux manifestement exceptionnelles

Les pertes indirectes :

- déplafonnement du nombre d'animaux pouvant être pris en compte pour les 4 premières attaques subies dans l'année
- suppression de la limitation du nombre de compensations des pertes indirectes à 4 par an et par troupeau

Figure 6

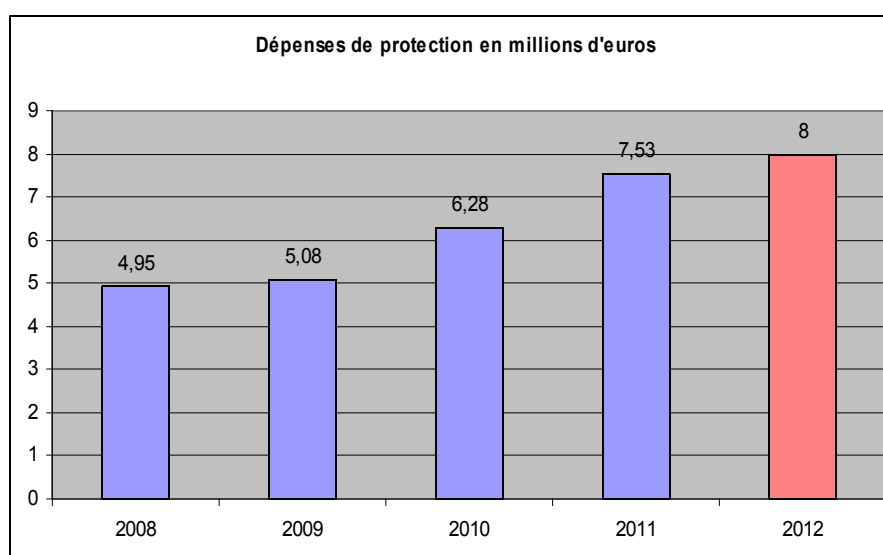


Les dépenses de protection des troupeaux

Il s'agit des subventions dont le montant est supporté à égalité par l'État (ministère de l'agriculture) et par le FEADER pour des aides bergers, des cabanes, des chiens de protection, des clôtures, des diagnostics de vulnérabilité, etc.

Le diagramme ci-dessous (figure 7) illustre l'évolution de ces dépenses de protection ; le montant des aides versées en 2012 n'est pas connu mais selon les services du ministère de l'agriculture, il excédera 8 millions d'euros.

Figure 7 - source ministère de l'agriculture



Les coûts directs de la présence du loup (indemnités, protections) sont à ce jour de l'ordre de 10 millions d'euros pour la dernière année, en forte croissance.

1.2.3. Les dérogations accordées durant le plan loup 2008-2012 en application du protocole d'intervention

Les dérogations sont régies en 2012 par l'arrêté cadre interministériel du 9 mai 2011. Elles satisfont aux trois exigences de la DHFF :

- il existe une obligation de mesures de protection des troupeaux ainsi qu'une stricte gradation des actions : effarouchement – tir de défense – tir de prélèvement, l'échec de chacune devant être démontré avant passage à la suivante ;
- la population de loup fait l'objet d'un suivi démographique aussi précis que possible⁷ permettant aux ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie de déterminer la limite maximale du prélèvement annuel et de vérifier chaque année que ce prélèvement n'a effectivement pas eu d'incidence négative sur l'état de conservation de la population. L'état de la population lupine française est jugé bon y compris dans les documents de la Commission européenne (voir annexe n°5)⁸ ;
- enfin il existe des dégâts que l'on peut qualifier « d'importants » (voir § précédent) et qu'il s'agit de prévenir dans les lieux où ces dérogations sont accordées.

Le protocole d'intervention a sensiblement évolué depuis l'arrêté du 23 mai 2008 :

- l'arrêté du 27 mai 2009, modifiant celui du 9 juillet 1999, ayant retiré le loup de la liste des espèces menacées d'extinction, a rendu les préfets compétents pour accorder les dérogations, d'où la nécessité de fixer un cadre national ;
- l'arrêté du 3 juin 2009 a entériné les dispositions précédentes dans le protocole. Plusieurs simplifications ont été introduites à cette occasion sur la définition des territoires concernés, l'emploi du canon rayé dont l'usage reste cependant limité à certains agents, la possibilité de prolongement des tirs au-delà de la période d'exposition des troupeaux ;
- l'arrêté du 7 juin 2010 a apporté d'autres simplifications sur la délimitation des zones de prélèvements, la possibilité de concilier tirs de défense et de prélèvements et a permis de recourir au tir de prélèvement sans mise en œuvre d'un tir de défense préalable en cas de dommages exceptionnels. Il a été donné à l'administration la faculté de considérer que la présence de chiens de protection pouvait constituer un effarouchement ;

⁷Ce suivi a été jugé d'excellente qualité par le professeur Lieberg (voir annexe n°4). Des améliorations seront néanmoins envisagées dans le prochain plan pour tenir compte de l'extension de la population de loup dans les territoires peu enneigés.

⁸Nous avons vu que les « Guidelines », confirmant les points de vue de la Commission européenne et un arrêt de la Cour de justice européenne (C-342/05 opposant la Commission à la Finlande) jugeaient possible de déroger au statut de protection même en l'absence d'état de conservation favorable mais, dans ce cas les conditions de la dérogation doivent être appliquées très strictement et il faut s'assurer que la dérogation n'empêche pas le progrès vers l'état de conservation favorable (voir § 1.1.3.).

- l'arrêté précité du 9 mai 2011 (annexe 10), dont la forme a été profondément modifiée pour donner un caractère pérenne au protocole, a ouvert le tir de défense aux troupeaux situés à proximité d'un élevage déjà bénéficiaire de cette faculté, a étendu l'usage du canon rayé au bénéficiaire et a supprimé l'obligation de respecter un délai incompressible de 3 semaines suivant une autorisation de tir de défense pour passer au tir de prélèvement.

1.3. Les effets du protocole d'intervention

Un arrêté cadre du 9 mai 2011 fixe donc les conditions dans lesquelles les dérogations peuvent intervenir, un autre, annuel, fixe le nombre maximum de loups prélevables. Outre l'effarouchement, non légal, pour lequel aucune autorisation n'est requise, le préfet de département peut autoriser l'éleveur à réaliser un tir de défense, éventuellement légal, à proximité immédiate de son troupeau, ou ordonner la réalisation d'un tir de prélèvement, opération administrative qui peut être confiée à l'ONCFS ou aux lieutenants de l'ovétole. Une fourchette dans laquelle doit s'inscrire le plafond maximum prélevable est débattue chaque année au sein du Conseil National de Protection de la Nature⁹. Elle est fournie par des experts dont l'ONCFS, soit à partir d'un pourcentage de la population estimée existante, soit à partir de la combinaison d'un « scénario démographique » et d'une probabilité d'extinction de la population à ne pas dépasser¹⁰.

Les résultats chiffrés sont synthétisés dans le tableau suivant (données DREAL Rhône-Alpes) :

Années		2008	2009	2010	2011	2012	Total
Fourchettes estimées		6à7	7à8	6à7	7à9	4à11	
Plafond ministériel (braconnage constaté compris)		6	8	6	6 ¹¹	11	37
Autorisations de Tirs de défense	Total	53	57	35	108	107	360
	Dont l'ovétole et canon rayé	0	2	8	60	66	136
destructions		0	0	0	1	1	2
Tirs de prélèvement ordonnés		1	2	5	7	5	20
destructions		0	1	0	2	2	5
Destructions par Braconnage avéré				1	3	2	6
Total destructions		0	1	1	6	5	13

⁹ Le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) est une institution rattachée au MEDDE, chargée d'étudier et de donner un avis sur les projets et textes législatifs ou réglementaires concernant la préservation des espèces sauvages et des espaces naturels.

¹⁰ « Gestion adaptative de la population de loup en France: du monitoring à l'évaluation des possibilités de prélèvements » http://www.oncfs.gouv.fr/IMG/file/mammiferes/carnivores/grands/marboutin_rs05.pdf

¹¹ La réintégration d'un braconnage avéré de l'année précédente conduit pour l'année 2011 à un plafond retenu en dehors de la fourchette.

Sept spécimens ont ainsi été prélevés légalement depuis 2008 pour 360 autorisations de tirs de défense délivrées et 20 prélèvements ordonnés, à ajouter à l'effectif braconné connu, du même ordre de grandeur (6 cadavres retrouvés avec impact de balle, animaux accidentés suite à empoisonnement ...). Ce prélèvement de 13 animaux est à comparer à l'augmentation de l'effectif total sur la période qui, avec les réserves liées aux incertitudes du décompte (voir en annexe 3 les principes de ce décompte), peut-être estimé à 100 individus au minimum. Les autorisations de tirs de défense ont une très faible probabilité d'aboutir à la destruction d'un spécimen. En effet, les ou les éleveurs ou les bergers, dont la charge de travail est importante, ont très rarement l'opportunité de voir le loup, et ne sont quasiment jamais en position de tirer sur l'animal ; au mieux ils l'effarouchent. Quant aux tirs de prélèvement, ils ne sont pas plus facile à réaliser dans le cadre restrictif du protocole (voir plus loin l'avis des acteurs) : traques sur des territoires difficiles et très étendus pendant une période limitée, capacité de l'animal à déjouer les tactiques d'approche ..., conduisant les louvetiers ou les agents de l'ONCFS, à constater le plus souvent « l'insuccès » de l'opération.

On peut y ajouter les limites qu'y a mises l'autorité administrative puisque seuls 20 ordres de prélèvement ont été donnés pour des plafonds cumulés sur la période de 37, qui ne constituaient pas des quotas à réaliser. Le nombre élevé de recours contentieux déposés par les associations de protection de la nature en début de période n'y est sans doute pas étranger, amenant l'administration à s'entourer de toutes les précautions nécessaires pour appliquer un protocole compliqué.

Ce constat « d'insuccès » fait par de nombreux acteurs est à nuancer, car les derniers assouplissements, en particulier la mobilisation possible de chasseurs agréés connaissant bien le terrain, a rendu nettement plus efficaces (et aussi plus crédibles) les prélèvements ordonnés par les préfets. En outre, l'impact ne se limite pas à la destruction de spécimens de loup auteur de dégâts. En effet, la DREAL Rhône-Alpes a réalisé une étude qui démontre un effet sensible d'effarouchement lors de la pratique des tirs de défense, dont la très grande majorité ne sont pas accompagnés d'un prélèvement : dans la plupart des cas les attaques immédiatement postérieures à la prise des arrêtés les autorisant ont été en diminution notable, ce qui était un des buts recherchés, pour cependant reprendre ensuite à un niveau sensiblement identique. Le plan loup évoquait pourtant « une gestion adaptée des populations de loups », avec un objectif complémentaire de gestion de l'expansion démographique ; la mission estime qu'il ne s'en est pas donné les moyens.

En effet, le prélèvement envisagé comme une simple possibilité dans le cadre d'un plafond national qui ne peut être considéré comme « à réaliser » s'est en définitive avéré peu efficace au regard de l'accroissement des dégâts en dehors d'un effet temporaire d'effarouchement, même après plusieurs simplifications et assouplissements. Ainsi, au regard des trois objectifs du plan loup (cf §1.2.1), la mission constate que seul le premier a été atteint (le maintien de l'état de conservation favorable du loup, il s'est même sensiblement amélioré¹²), les deux autres ayant connu des évolutions négatives (la réduction des dommages aux troupeaux n'a pas été atteinte et la plupart des acteurs rencontrés estiment que le coût de la gestion du loup devient excessif).

¹² On peut noter que cette amélioration de l'état de conservation est le résultat d'une dynamique entièrement naturelle, sans aucune aide de l'homme. En dehors du suivi de son évolution, aucune des actions du plan loup ne lui est d'ailleurs dédiée.

1. L'objectif de la gestion adaptée de la population de loup et de son expansion démographique doit être repris dans le prochain plan loup et suivi d'effet : réduire les dommages et inverser l'évolution des coûts dont le loup est à l'origine.

Le plan loup prévoyait par ailleurs (page 71) :

« - En urgence, en cas d'attaques constatées sur des troupeaux ne pouvant à brefs délais être protégés de façon satisfaisante, et lorsque la probabilité d'installation à court terme du loup est jugée faible, des mesures rapides d'intervention seront facilitées sur le ou les individus occasionnant ces prédations aux fins de prévention de dommages ultérieurs.

- À moyen terme, les zones de colonisation seront caractérisées en ce qui concerne leur aptitude à accueillir une population de loup et en adaptant en conséquence les méthodes de prévention des dommages et de gestion de la population.

En tout état de cause, pour l'application de ces principes, il sera retenu une logique de proportionnalité entre les moyens investis et les objectifs recherchés ».

Au cours de ses examens concernant les territoires récemment colonisés, la mission a pu faire les constats suivants :

- dans les Vosges, 3 loups sont présents (un couple semble-t-il et un animal erratique, en provenance des Alpes, donc d'une région relativement éloignée), dans un territoire a priori favorable (taux de boisement élevé, densité forte de proies sauvages). Devant l'importance des dégâts imputés au couple, le préfet a autorisé un tir de défense en 2012¹, malgré l'opposition d'une association de protection de la nature que la mission a rencontrée qui constatait qu'ainsi la possibilité d'interrompre le processus de colonisation était ouverte. La mission n'a pas noté qu'une analyse au regard du plan loup (probabilité de d'installation, caractérisation de la zone de colonisation) ait été conduite ;
- dans le Doubs, un loup en dispersion a été observé (piège photographique) dans le département en juin 2011 où il a commis 13 attaques sur plusieurs petits élevages ovins avant que le préfet n'autorise un tir de défense le 26 août 2011. L'arrêté ne fut pas attaqué. L'animal fut observé et tiré quelques jours plus tard par l'éleveur détenteur de l'autorisation. Les dégâts ont cessé définitivement après le tir et l'animal, qui avait probablement été touché selon les dires de l'ONCFS, n'a plus été revu². La mission n'a pas eu connaissance d'analyse préalable sur les possibilités d'une installation de la population ;
- dans le Cantal, le loup semble avoir disparu après avoir officiellement connu une colonisation (1 ZPP identifiée en 2010) ; la mission ne s'est pas rendu sur place pour recueillir les témoignages sur les circonstances de la disparition de ce noyau d'individus en phase d'installation.

1 Sans qu'un spécimen ait été prélevé à la connaissance de la mission au moment de la rédaction de ce rapport. L'arrêté autorisant le tir de défense n'a pas été attaqué.

2 Le tir avait eu lieu dans les conditions suivantes : de nuit, au phare, à l'affût depuis un mirador, avec un fusil à canon lisse chargé avec de la chevrotine.

Dans ces trois cas, la caractérisation précise et l'identification de ces situations (« zones de colonisation susceptible d'accueillir une population de loups », « probabilité d'installation ») n'ont pas été faites à la connaissance de la mission, laissant ces dispositions du plan loup sans effet pratique.

2. À la lumière des colonisations récentes et de leurs effets (Jura, Vosges, Lozère, Cantal...), en application de l'actuel plan loup, la mission recommande d'engager rapidement les analyses permettant d'élaborer une typologie des situations ou contextes locaux en rapport avec leur aptitude à accueillir une population de loups et la vulnérabilité des activités humaines qui s'y trouvent.

1.4. Éléments de parangonnage européen¹⁵

1.4.1. Classement du loup dans les États de l'Union Européenne (directive habitats faune flore)¹⁶

États	Annexe IV (« strictement protégé »)	Annexe V (« exploitable », susceptible de gestion)
Autriche		
Belgique		
Bulgarie		
Tchéquie		
Allemagne		
Estonie		
Grèce	Au sud du 39 ^{ème} parallèle	Au nord du 39 ^{ème} parallèle
Espagne	Au sud du Douro	Au nord du Douro
Finlande	Hors zone des rennes	Dans la zone des rennes
France		
Italie		
Hongrie		
Lituanie		
Lettonie		
Pologne		
Portugal		
Suède		
Slovénie		
Slovaquie		
Roumanie		

¹⁵ Certaines de ces informations sont issues du programme « Médialoup » (voir § 2.7 et note 13), d'échanges avec la DG Environnement de la Commission européenne, et de documents obtenus dans les médias.

¹⁶ Ce tableau est tiré d'une présentation faite par la Commission devant le « Groupe d'experts pour la conservation des grands carnivores en Europe », réuni en mai 2012 par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Convention de Berne. Les états de l'UE non encore concernés par le loup n'y figurent pas (ex Malte, Chypre, Grande-Bretagne, etc.).

1.4.2. Finlande

Comme indiqué ci-dessus, la Finlande qui dispose d'une population de loup similaire en taille à celle de la France, a cru pouvoir réguler la croissance de cette population en autorisant un nombre limité de prélèvements par la chasse (13 individus en 2003). Cette affaire a donné lieu à une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a jugé que de telles dispositions contrevenaient à l'article 16 de la directive habitats¹⁷. (Voir ci-dessus §1.1). En Finlande la zone d'élevage des rennes¹⁸ figure à l'annexe V de la DHFF. Le contentieux précité concerne des prélèvements hors zone des rennes où le loup est à l'annexe IV.

1.4.3. Suède

Le gouvernement suédois, sous la pression des chasseurs et des éleveurs a, comme en Finlande, autorisé la chasse de 28 loups en 2009 puis 20 loups en 2010, à chaque fois effectivement prélevés, sur une population d'environ 200 loups (comparable donc à celle de la Finlande et de la France), avec un objectif de stabilisation de la population. La Commission, selon laquelle ces dispositions ne respectent pas les conditions fixées par l'article 16 de la directive habitats, et qui estime qu'une population suédoise à 200 loups est insuffisante a adressé une lettre de mise en demeure au gouvernement suédois. Après analyse de la réponse faite par la Suède, la Commission a envoyé un avis motivé (dernière étape avant la saisine de la Cour si la Commission estime que la réponse à l'avis motivé n'est pas satisfaisante).

1.4.4. Italie

La situation de l'Italie est souvent invoquée par les défenseurs du loup pour souligner que, malgré la présence de plus de 800 loups sur son territoire, la cohabitation avec l'élevage semble plus facile qu'en France, (du moins en Italie centrale). Il y aurait au moins deux raisons à cela, d'une part le mode d'élevage serait différent de ce qu'il est en France, avec de plus petits troupeaux, plutôt laitiers, d'autre part le braconnage y serait plus important. La destruction illégale serait la cause principale de mortalité (appâts empoisonnés, pièges et tirs¹⁹). Dans les Alpes italiennes par contre la situation serait comparable à celle des Alpes françaises. Le gouvernement italien ne fait pas usage des possibilités de dérogation offertes par l'article 16 de la directive européenne de sorte que les prélèvements, n'ont pas de caractère licite. Les éleveurs sont indemnisés par leur propre assurance. Ils bénéficient, pour payer leur cotisation, d'une subvention publique au taux de 80 %.

¹⁷Extrait de l'arrêt du 14 juin 2007 de la CJUE : « En autorisant la chasse au loup à titre préventif, sans qu'il soit établi qu'elle est de nature à prévenir des dommages importants au sens de l'article 16, ... de la directive 92/43/CEE ..., la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12, ... de cette directive ». <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-342/05>.

¹⁸ Cette zone correspond en partie au pays des Samis. Le peuple lapon, ou peuple Sami, est un peuple autochtone d'une zone qui couvre le nord de la Suède, de la Norvège, de la Finlande et en Russie (péninsule de Kola).

¹⁹ Selon les partenaires de Médialoup qui ont rencontré les spécialistes italiens, « dans la Province d'Arezzo, on a pu estimer les cas d'empoisonnement à 9 %, ceux de piégeage à 5 % et ceux de braconnage à 28 %. Les accidents de voitures (33 %) et les causes naturelles (22 %) sont également répertoriés ».

1.4.5. Espagne

Une population de plus de 2000 loups occupe le nord-ouest de la péninsule ibérique principalement au nord du Douro (Asturies, Cantabrique, Galice). L'Espagne n'a pas ratifié la convention de Berne et l'annexe IV de la directive habitats précise que le loup n'est pas strictement protégé au nord du Douro. Le loup dans cette zone est inscrit à l'annexe V donnant la liste des espèces susceptibles de gestion. Il y est donc chassé. Depuis 2003, la chasse concerne aussi les loups classés en annexe IV. On ne peut que s'étonner en relevant que le loup ibérique n'a pas (encore ?) réussi à coloniser les Pyrénées où les seuls loups présents, dans la partie orientale du massif, des deux côtés de la frontière, sont de souche italienne et viennent de l'Arc alpin pourtant plus éloigné. La Commission a récemment demandé des informations à l'Espagne concernant des cas de mortalité de loup par piégeage au collet.

1.4.6. Slovaquie

Il y a une procédure ouverte concernant la gestion du loup en Slovaquie. La Slovaquie prépare un plan de gestion du loup (délai 30/06/2014). A noter que le loup en Slovaquie n'est pas une espèce strictement protégée. C'est une espèce de l'annexe V qui peut être « exploitée » (art. 14 directive Habitats).

1.4.7. Suisse

Ce pays tiers est soumis aux seules dispositions de la convention de Berne qu'il a ratifiée, dispositions du même ordre que celles en vigueur dans l'Union européenne. Par deux fois la Suisse a demandé que l'espèce loup perde son statut d'espèce strictement protégée par le truchement d'un changement d'annexe dans ladite convention. Cette modification a été repoussée à plusieurs reprises par le comité permanent de la convention de Berne (2004, 2005 et 2006). L'UE qui siège au sein du comité n'a pas soutenu la proposition de déclassement.

<p>3. La mission recommande que la connaissance sur les pratiques des autres États membres concernant la gestion de leur population de loups soit approfondie, en droit et dans les faits, ainsi que sur l'attitude de la Commission à leur égard.</p>

1.5. La délicate question du braconnage

L'impact du braconnage ne peut être minimisé sur une population de super prédateurs dont les effectifs par définition réduits la rendent particulièrement vulnérable à cette pratique. Cependant pour la même raison il est difficile de dégager des tendances sous la forme de pourcentages, les différentes causes de mortalité ne concernant que trop peu d'individus, avec une quasi impossibilité d'estimer les mortalités naturelles.

1.5.1. Le décompte des destructions observées par braconnage

Depuis le retour du loup en France les cas de mortalité font l'objet d'un recensement rapporté dans l'actuel Plan loup. À la demande de la DEB et conformément au Plan, l'ONCFS a mis en place un dispositif de surveillance permettant de suivre la situation sur le terrain, de faire une synthèse des données disponibles pour in fine améliorer autant que possible la lutte contre le braconnage du loup. Ce dispositif repose d'une part sur la collecte de renseignements sur le phénomène et d'autre part sur la mise en place de surveillance et d'opérations de police judiciaire adéquates.

Parmi les 12 affaires de braconnage (avéré ou suspecté par l'Office) recensées ces 4 dernières années (annexe 7), une seule a débouché sur un jugement. L'auteur des faits avait été interpellé en flagrance par les agents de l'ONCFS en surveillance. Dans les autres cas, force est de constater que la découverte d'une dépouille de loup braconné ne permet pas, le plus souvent, d'identifier le ou les auteurs du délit. La mission relève que la lutte contre le braconnage est donc un exercice particulièrement difficile pour des raisons qu'on peut essayer d'inventorier :

- le loup est potentiellement présent en tous points d'un territoire très vaste, d'accès souvent difficile, et non inféodé à un milieu particulier comme la forêt ou tel espace naturel ; la probabilité d'un constat de flagrance est donc particulièrement faible ;
- le contexte social et psychologique rend difficile les enquêtes, notamment auprès des éleveurs ayant été victimes de dégâts du prédateur ou proches de ces victimes ;
- lors de l'unique jugement répertorié (délict de braconnage sur la commune d'Esparron dans les Hautes-Alpes, voir annexe 7), des manifestations aux portes même du tribunal de « pro » et « anti » loup ont été à l'origine de troubles importants à l'ordre public.

1.5.2. Une réalité différente

Le braconnage total ne peut donc être évalué que de façon indirecte.

Dans leur étude sociologique commandée par le ministère en charge de l'agriculture, fondée sur l'analyse de nombreux questionnaires, ACTeon et le Cemagref²⁰ relèvent que certains éleveurs considèrent le braconnage comme un dispositif complémentaire à l'ensemble des mesures de protection des troupeaux mises en œuvre.

Selon les comptes rendus du programme Médialoup (Médialoup est un programme initié par les chasseurs ; voir § 2.7 et note de bas de page 25), le braconnage semble atteindre des niveaux élevés dans les pays examinés (Scandinavie et Italie).

Pour la France la rumeur insistante fait état d'actes de prélèvements illégaux permettant de penser qu'ils sont en nombre important, vraisemblablement nettement supérieur aux prélèvements autorisés, sans pour autant qu'un chiffre puisse être avancé sur cette base.

²⁰ Évaluation de l'impact socio-économique du loup sur les systèmes pastoraux dans les Alpes Françaises ACTeon Cemagref 2010-2011.

Des disparitions de spécimens en migration, sans doute plus vulnérables, voire d'une ZPP, laissent également suspecter des actes de braconnage, cependant non démontrés.

Une association de protection de la nature avait tenté d'évaluer le braconnage en calculant la mortalité naturelle comme la différence entre un taux de croissance maximum théorique (40% environ) et un taux probable attendu (20 à 30 %). Le résultat était alors comparé à l'accroissement observé (données EMR/CMR de l'ONCFS), la différence pouvant dès lors être imputée au braconnage. Dans une note de septembre 2009²¹ réalisée à la demande de la DEB, l'ONCFS a constaté que les hypothèses successives retenues manquaient de robustesse, et qu'il n'était pas possible de réaliser une évaluation fiable. Il y faudrait en effet des éléments connus à ce jour avec trop d'imprécisions : la proportion de louves reproductrices, leur fécondité, le taux de survie pour au moins les trois classes d'âge les plus importantes : adultes, sub-adultes, louveteaux, la mesure du ratio émigration/immigration, en plus d'une estimation fiable de l'effectif réel. D'après l'ONCFS, la collecte de ces éléments nécessiteraient une étude de la dynamique de la population sur environ 7 à 10 ans. Néanmoins d'après les conclusions de cette note, et diverses communications orales, on peut estimer par recoupement un prélèvement probable par braconnage compris entre 10 et 30 individus par an, ce qui ferait probablement de cette pratique le principal impact anthropique sur les populations de loups.

La mission met en garde contre le risque de banalisation de ce prélèvement illégal s'il n'était pas dûment réprimé et si le nouveau plan loup n'atteignait pas son objectif de réduction des dommages aux troupeaux, ce qui est sans doute une condition préalable. La lutte contre le braconnage est le corollaire des options retenues dans le plan loup et assure sa crédibilité, notamment auprès de la Commission européenne. Aujourd'hui le constat des dégâts aux troupeaux faits tant par les agents de l'ONCFS que par ceux des parcs nationaux tend à les détourner de cette mission première (voir § 2.3).

4. Pour affiner les estimations de braconnage, l'ONCFS doit accélérer ses travaux portant sur la modélisation de la population prévue par le Plan Loup : capture marquage recapture grâce aux signatures génétiques permettant d'estimer sa distribution, sa fécondité, et les taux de survie.

5. La mission recommande d'intensifier la lutte contre le braconnage et pour cela de libérer les agents assermentés chargés du constat des infractions d'une partie au moins de leur charge actuelle de constats des dégâts faits aux troupeaux par le loup, ou de renforcer les équipes les plus concernées.

²¹ Note Oncfs/Der/Cnera Pad « Analyse de la note sur le braconnage de loups en France réalisée par Ferus » Sept. 2009.

2. Le point de vue des acteurs rencontrés

À la demande des commanditaires (voir en annexe 1 leur lettre), la mission a rencontré de nombreuses parties prenantes, au plan européen (DG Environnement), national (ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement, DG de l'ONCFS, associations des élus de montagne, des parlementaires), régional (DRAAF et DREAL Rhône-Alpes au titre de leur mission de coordination au niveau de l'arc alpin, experts de L'ONCFS), et dans un nombre significatif de départements colonisés par le prédateur (Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Hautes-Alpes, Drôme et Vosges), des élus, des éleveurs, des représentants des organisations agricoles, du monde associatif (protection de la nature, chasse, louveterie), des responsables de l'administration et des établissements publics (DDT, ONCFS, Parc national). La mission, dans tous les départements visités, a été reçue par le préfet. Elle a noté une très grande mobilisation autour de ce sujet, des ministres eux-mêmes interpellés par des éleveurs excédés, de personnalités politiques, des élus locaux et nationaux, du corps préfectoral attentif à chaque fois à recevoir la mission avec souvent des propositions élaborées avec les services. La presse à tous les niveaux relate fréquemment les prises de position chargées d'émotion et parfois étayées d'arguments irrationnels, ainsi que des circonstances pénibles : dérochements spectaculaires d'animaux domestiques acculés par le prédateur, photographies de cadavres éventrés, échanges violents entre un garde-moniteur assermenté d'un parc national et un éleveur « à bout »...

2.1. Les éleveurs, stressés et excédés

2.1.1. Généralités

Les éleveurs français ne connaissaient plus le loup ; la profession subit un nombre d'attaques qui va en augmentant chaque année (cf. § 1.3.2. ci-dessus) et pas seulement du fait de l'extension des zones de présence. On a vu que dans les Alpes-Maritimes, où le loup s'est implanté depuis 1992 et où le nombre de meutes s'est stabilisé à 5 depuis plusieurs années, le nombre des attaques continue d'augmenter fortement.

D'où une grande exaspération en dépit d'un système d'indemnisation jugé convenable malgré quelques critiques, et qui fonctionne plutôt bien. Un incident violent s'est produit cet été au Mercantour, d'autres violences pourraient survenir bien que les éleveurs de l'Arc alpin jugent désormais irréversible l'implantation du loup et fassent preuve de résignation au contraire de leurs confrères des fronts de colonisation (exemple des Vosges) qui jugent encore possible d'échapper à la colonisation et se montrent plus radicaux. Ils déplorent aussi le montant considérable atteint par les aides aux mesures de protection qui selon eux priverait le monde agricole de ces crédits d'intervention pour d'autres actions²².

Ils sont soutenus par les préfets, par de nombreux élus ruraux et par une bonne partie de la population. Dans les Alpes du sud s'est ainsi créée une association de soutien : « Les Indignés du loup », à laquelle n'adhère aucun éleveur.

²² Tous ces points sont confirmés dans l'étude sociologique réalisée par ACTeon et le Cemagref (voir note 3).

Les éleveurs des Alpes du sud, qui sont de loin les plus concernés par le loup, regrettent que le rôle de coordination du plan loup ait été confié à la DREAL et à la DRAAF Rhône-Alpes qu'ils jugent trop éloignées.

Ils s'organisent pour communiquer, sensibiliser le public et les élus, par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles (fédérations ovines, jeunes agriculteurs, FDSEA, Chambres d'agriculture, Cerpam (Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes Méditerranée), association « Éleveurs et Montagnes », associations de bergers...). Les propositions formulées à cette occasion sont très volontaristes et évoquent la gestion de la population de loup en termes de régulation (par exemple pour les Jeunes Agriculteurs : distinction de deux plafonds, un pour les tirs de défense, un pour les prélèvements proprement dits ; ne pas comptabiliser les spécimens retrouvés braconnés dans le plafond ; prélèvement possible pour tout chasseur ; élargissement du prélèvement au département et à l'ensemble de l'année ; etc.).

2.1.2. Avis des éleveurs sur le protocole

- Tous dénoncent le décompte de la population qu'ils accusent de minorer l'effectif, et la lourdeur du protocole dont la complexité fournit des arguments aux associations de protection de la nature dans les recours qu'elles mènent contre l'État ;
- effarouchement (sous toutes ses formes) : selon eux ça ne sert à rien. Les loups comprennent vite. C'est une formalité inutile. Ils ont beaucoup apprécié l'une des dernières innovations du protocole qui admet comme effarouchement la présence d'un patou en tant que condition préalable au tir de défense ;
- tir de défense : ils sont contre mais plus par principe, car ils sont de plus en plus nombreux à le demander en exigeant la carabine plutôt que le fusil de chasse, il est vrai fortement incités par les services de l'État. Selon les éleveurs c'est à l'État de régler le problème. Certains soulignent aussi l'incongruité de la détention d'une arme dans les alpages et l'incompatibilité de leur métier avec des affûts nocturnes à répétition. Ils maugréent au sujet de la nécessité de passer le permis de chasser et demandent à l'État de prendre en charge les frais de validation ;
- tirs de prélèvement : ils en demandent plus et surtout des réussis tout en reconnaissant que le « tableau » est très difficile à réaliser. Ils déplorent l'absence d'unité de vue entre départements ;
- braconnage : c'est une menace souvent brandie en cas de défaillance de l'État. Ils sont indignés du fait que le nombre d'animaux braconnés est décompté du quota annuel.

2.1.3. Le point de vue des bergers

Certains bergers, conscients de ce que le retour du prédateur a donné un regain d'intérêt à leur profession, entraînant des créations d'emplois, porteraient sur le loup un regard mitigé. D'un côté ils sont en première ligne pour subir le stress des attaques, d'un autre ils ont bénéficié de la modernisation des cabanes. Comme la mission n'a pas procédé à une analyse différenciée des points de vue respectifs des éleveurs et des bergers, il ne nous a pas été possible de le vérifier.

2.2. Les élus rencontrés résolument aux côtés des éleveurs

Les maires des communes où se trouvent des alpages sont du côté des éleveurs quoi qu'en disent certains éleveurs qui leur prêtent une attitude hostile du fait des troubles générés par les patous à l'encontre des randonneurs, des cyclistes et même des habitants du village lorsqu'ils divaguent près des lieux habités. Pour eux l'élevage est un facteur de création de richesses, une nécessité pour l'entretien des paysages, alors que le loup n'apporterait rien et contribuerait même à l'érosion de la biodiversité. Les élus du massif vosgien sont probablement les plus « remontés » contre le loup, car, dans ce massif, des pâturages qui avaient disparu depuis des décennies ont été récemment restaurés avec des fonds publics (il s'agit souvent de terrains communaux) dans le souci de rouvrir des paysages qu'une forêt omniprésente a envahis. Voir ces espaces abandonnés par les troupeaux à cause du loup provoquerait leur indignation.

Les députés rencontrés sont du même avis, certains avec un peu plus de distance. Ils défendent l'élevage, sans pour autant rejeter la présence du loup. C'est un sujet dont ils mesurent la complexité. Ils comptent sur l'implication de l'État. Une bonne illustration de cette mobilisation : un groupe de députés vient de déposer un projet de loi visant à étendre considérablement les possibilités de tir par les gardiens des troupeaux. Presque simultanément, des sénateurs ont déposé un deuxième projet de loi visant à créer des zones d'exclusion pour le loup. Ces projets qui s'affranchissent des contraintes édictées par le droit international, ont peu de chance d'aboutir du moins en l'état selon la mission.

2.3. Une charge toujours plus lourde pour l'ONCFS

De même que pour le § suivant, nous ne développerons pas « la position des services de l'ONCFS » mais des observations de la mission sur leur implication.

L'ONCFS à tous ses niveaux (direction générale, services régionaux et départementaux concernés) a indiqué être particulièrement touché par les conséquences du retour du loup sur le territoire national. Le Contrat d'objectif²³ de l'établissement fournit un cadre mais sans que les interventions sur l'espèce loup

²³ Extraits du contrat d'objectif de l'ONCFS : « Axe 1 : Contribuer à la sauvegarde de la biodiversité. Objectif 1 : Contribuer à la mise en oeuvre des actions de restauration des espèces menacées Assistance à maîtrise d'ouvrage (MEDDTL, DREAL), animation, appui technique et expertise scientifique : pour les plans nationaux d'actions relatifs au loup (portage du poste de secrétaire technique).

Axe 2 : Améliorer la connaissance pour une expertise solide en matière de faune sauvage.

Objectif 24 : Analyser l'évolution des populations de grands carnivores et leurs impacts sur les territoires. Poursuite des études relatives aux grands carnivores en collaboration avec les autres équipes scientifiques et dans le cadre du groupe technique transfrontalier :

- pour le loup : suivi des tendances d'évolution des effectifs, analyse des mécanismes de la colonisation et de l'impact de la prédation sur les populations de proies sauvages et sur les troupeaux domestiques ».

puissent être distinguées d'un ensemble « espèces protégées ». La mission a recueilli des éléments objectifs fournis et des témoignages (voir en annexe 6 le détail des moyens qu'y consacre l'établissement, dont au moins 25 ETP en 2011) qui lui permettent d'accréditer ce constat. Ses ministères de tutelle l'ont chargé d'une part d'une large fonction d'expertise dont la présente mission s'est largement inspirée, comprenant la mise en place d'un réseau technique relatif aux opérations d'interventions sur les loups (lettre DEB de mars 2012), et d'autre part des constats des dégâts aux élevages aux fins d'indemnisation, pour le moment selon une procédure contradictoire avec l'éleveur, au cas par cas, que l'office avec l'aide de vacataires, dit réaliser de plus en plus au détriment de ses autres missions, notamment dans les Alpes du Sud. Ce délicat échange sur place (que réalisent aussi les agents des parcs nationaux sur tout ou partie de leur territoire) est souvent le premier entre l'éleveur traumatisé par ce qu'il vient de découvrir et un représentant de la puissance publique. Il est sûrement très utile tant l'expression empathique est importante à ce stade.

Ses connaissances de terrain sont aussi très sollicitées par les préfets pour la mise en œuvre du protocole d'intervention dans les départements : proposition des périmètres d'intervention pertinents, organisation des prélèvements en association avec les acteurs : éleveurs, louvetiers, chasseurs, organisation du retour d'expérience qui vient de débiter (un manuel sur les consignes de sécurité est d'ores et déjà disponible). Cette compétence en fait un partenaire particulièrement précieux mis à contribution dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans loup successifs. Enfin l'établissement anime le réseau loup et organise le suivi démographique. Selon la mission, il s'efforce de remplir son rôle d'expert sur le loup avec le maximum de neutralité, laissant au pouvoir politique le soin de fixer les orientations.

Ces contributions croissantes s'ajoutent aux missions traditionnelles de l'Établissement exercées sur l'ensemble du territoire, notamment la lutte contre le braconnage.

2.4. L'État très mobilisé

Au niveau central il faut saluer la manière avec laquelle les services des ministères managent le problème. En particulier la concertation qui a été instaurée sous l'égide de l'État au sein du groupe national loup contribue à apaiser les relations entre toutes les parties, notamment entre les éleveurs et les associations de protection de la nature. Les débats sont transparents, francs et constructifs. Cette façon de faire doit être poursuivie.

Dans tous les départements où le loup est présent, la tâche pour les services de la DDT est jugée écrasante : 3 ETP dans le 06, presque autant dans le 05, plus près de 4 dans le 04, pour l'instruction des demandes d'aide, le traitement des constats, l'instruction des demandes de tirs de défense et de prélèvement, le traitement des contentieux générés, les relations avec la profession, etc. Pour la DDT 04 cela représente 10 % des effectifs des services de l'ex DDAF. Tous les préfets des départements visités se sont montrés hyper sensibilisés par ce dossier. Il y a aussi du temps d'agent en DREAL et en DRAAF. Les services nous ont dit être arrivés à saturation.

La situation est similaire dans les établissements publics et notamment à l'ONCFS comme indiqué précédemment. Les agents des parcs nationaux font avec leurs collègues de l'ONCFS une partie des constats. Ceux du parc national du Mercantour réalisent les 2/3 des constats d'attaque sur leur territoire ce qui représente plus de 300 interventions. Ils demandent que l'on adopte un système déclaratif du moins pour les dommages les moins importants. C'est une question très controversée qui nécessitera d'être examinée avec beaucoup d'attention même si la situation est à l'évidence non durable en raison de l'augmentation incessante des sollicitations quand les moyens en hommes dont disposent les services subissent une tendance inverse. La mission fait observer que rien ne peut remplacer le contact humain pour témoigner l'empathie dont ont vraiment besoin les bergers et les éleveurs dont les élevages sont touchés, au moins les premières fois. Le déclaratif ou la forfaitisation pourraient s'envisager en cas d'attaques récurrentes²⁴.

2.5. La Commission européenne observatrice attentive

Deux fonctionnaires de la Commission européenne (DG Environnement unité B3 « nature ») ont été rencontrés en début de mission. Leurs avis ont porté sur les points suivants :

- l'état de conservation favorable de l'espèce reste à démontrer, eu égard notamment à l'aire de répartition dont il n'est pas sûr qu'elle soit suffisante. Le rapportage que doivent faire les États membres en 2013 à l'Europe sera déterminant ;
- une « chasse » strictement encadrée du loup n'est pas incompatible avec son classement à l'annexe IV de la DHFF (par exemple l'ours relevant de ce statut est chassé en Suède) ;
- des zones d'exclusion sont incompatibles avec le statut actuel du loup en France comme ailleurs ;
- le caractère transfrontalier de la population lupine française doit être mieux pris en compte dans le prochain plan ;
- les tirs pouvant être létaux devraient être plus sélectifs, c'est-à-dire visant d'avantage le ou les spécimens directement auteurs des prédatons aux élevages ;
- la mansuétude des parquets français est observée à l'égard des braconniers, à la différence de ce qui est constaté dans d'autres pays.

La mission a par ailleurs été informée des démarches conduites par des acteurs français auprès de la Commission : dépôt d'une plainte d'une association contestant l'arrêté fixant le plafond de loups à prélever, lettres des organisations d'éleveurs au sujet d'un « protocole inacceptable », constatant que les prélèvements ne sont pas réalisés.

²⁴ Voir à ce propos les travaux dirigés par Anne Lalo « Programme de recherche sociologique s'inscrivant dans le cadre du plan d'action national sur le loup 2008-2012 », universités de Caen et Nice-Sophia-Antipolis..

La mission fait remarquer que la notion « d'individu auteur des attaques ou des dégâts, sur lequel pourrait porter le tir » a peu de sens lorsque le loup chasse en meute. Elle est par contre évidemment pertinente pour l'animal erratique.

2.6. Les lieutenants de louveterie en attente d'un soutien

Cette institution qui remonterait à Charlemagne rassemble un corps de « fonctionnaires bénévoles » intervenant à la demande des préfets pour réaliser des destructions administratives d'espèces à problèmes : sangliers, renards, blaireaux, ... lorsque l'action des chasseurs est impossible ou notoirement déficiente.

Ils retrouvent avec le retour du loup leur raison d'être des premiers temps et c'est tout naturellement que l'on a pensé à eux pour tirer les loups après avoir commencé à mobiliser les agents de l'ONCFS, mobilisation dont on a vite mesuré qu'elle était beaucoup trop chronophage, s'agissant d'agents publics déjà très pris par leurs autres missions.

Ils sont fiers de cette nouvelle mission et désireux de s'en acquitter le mieux possible. Ils ont compris cependant que le tir d'un animal doté d'une intelligence de canidé, d'une ouïe et d'un flair exceptionnels, vivant à une très faible densité, dans un milieu montagneux et très boisé, était un véritable défi.

Il serait de bonne politique, dans les départements où le loup est présent, qu'à la faveur des prochains renouvellements de commissions, l'on renforce le corps des louvetiers numériquement et techniquement, et qu'on le rajeunisse. Se pose aussi l'indéniable question des frais qu'il leur est nécessaire d'engager pour mener à bien de telles opérations de prélèvement, question que certains services ont su résoudre par des moyens parfois hétérodoxes. L'État doit pouvoir apporter une solution à cette question vu la modicité des crédits dont il s'agirait.

6. La mission recommande d'augmenter le nombre des louvetiers en sélectionnant les candidats sur leurs aptitudes au tir du loup en terrain difficile, et d'apporter une réponse à leur demande de dédommagement pour les frais encourus (équipement, formation, déplacements...)²⁵.

2.7. Les chasseurs force de proposition et d'intervention

Estimant qu'ils ont et auront vraisemblablement un rôle important à jouer, les chasseurs sont très attentifs à l'évolution de la situation. Leur position a fait l'objet d'un « livre blanc »²⁶, qui prône une approche à leurs yeux pragmatique, mettant en avant tous les leviers permis par les concepts de gestion adaptative et de régulation, selon les niveaux relatifs variables d'acceptabilité de la présence de l'animal. Pour autant, ils

²⁵ Cette recommandation reprend certaines des conclusions du rapport « Renouvellement des nominations des lieutenants de louveterie » /CGEDD juillet 2009 - M. Jean-Jacques LAFITTE, IGPEF.

²⁶ http://medialoup.chasseurdefrance.com/docs/R4-LIVRE_BLANC_PREDATEUR.pdf : « loin de toute volonté d'éradication du loup, les chasseurs français, respectueux de la nature et de la biodiversité, prônent à l'égard du loup une position pragmatique, responsable, pondérée et équilibrée, où l'homme a aussi la liberté de déterminer sa propre place ».

reconnaissent à l'État l'autorité de son organisation, et ne revendiquent pas de faire du loup une espèce « chassable » au sens réglementaire.

Conscients des difficultés posées par le partage d'objectifs collectifs, ils ont souhaité lancer début 2012 le projet « Médialoup²⁷ », de médiation et de communication participative sur le loup et le monde cynégétique en France, avec le soutien du MEDDE. Ont ainsi pu être analysées les situations suédoise, italienne (voir les comptes rendus des ateliers sur le site, et ci-dessus le parangonnage qui s'en inspire), et espagnole (compte rendu à venir).

Rencontrés par la mission, le président de la Fédération Nationale des Chasseurs et des présidents départementaux ont développé ces points de vue : selon eux les chasseurs sont prêts à prendre des engagements pour remplir un objectif d'intervention sur la population de loups que leur confieraient les pouvoirs publics, sous le contrôle de l'ONCFS.

La mission reconnaît aux chasseurs une capacité certaine d'intervention sur les populations de loups, adaptée à ses caractéristiques. En effet, avec l'encadrement adapté, leur nombre et leur connaissance du territoire les rendent aptes à participer à l'accroissement de la « pression anthropique » sur le prédateur que les missionnés recommandent (voir les propositions plus loin).

2.8. Les associations de protection de la nature critiquent le plan loup

Certaines contestent systématiquement les décisions de l'autorité administrative. D'autres comprennent que des autorisations de tirs de défense puissent être accordées. Les tirs de prélèvement sont en revanche unanimement beaucoup plus difficiles à accepter. Leur utilité est mise en doute pour arrêter les attaques, tout au plus leur reconnaît-on un pouvoir apaisant socialement.

La majorité des naturalistes auditionnés sont défavorables à l'idée de régulation des effectifs de loup et ne conçoivent pas d'autre action en dehors de la protection des troupeaux. Ils pensent que l'on n'a pas encore tout essayé en la matière.

Le protocole est également jugé inadapté aux fronts de colonisation où son application est vivement critiquée comme dans les Vosges.

2.9. La position délicate des parcs nationaux

Avec le retour du loup qui a commencé dans le Mercantour, l'équipe de son parc national a sans doute été la première à se constituer en France une expérience et une connaissance de la présence de l'espèce et de ses conséquences, notamment auprès des éleveurs touchés par des dégâts. Une contribution formalisée du « parc national

²⁷<http://medialoup.chasseurdefrance.com/#point10> Objectifs de Médialoup :

-Réaliser une synthèse d'expériences sur l'interaction entre le monde cynégétique, l'activité chasse et les populations de loups dans des contextes socio-économiques différents à travers l'Europe.

-Proposer des orientations et pistes de gestion des populations de loups qui soient adaptées sur les plans biologique, social et économique et qui soient le fruit d'une construction collective.

-Mener une série d'actions de communication et de sensibilisation, adaptées au monde cynégétique et rural, validées par le comité de suivi du projet.

La Frapna, associée dans un premier temps en tant qu'observateur, a souhaité s'en retirer, estimant que les conclusions débouchant sur la nécessaire régulation étaient déjà écrites.

du Mercantour » à l'élaboration du futur plan a été communiquée à la mission, qu'on peut résumer comme suit :

- devant la difficulté croissante de réaliser les constats sur son territoire, le parc, qualifié de juge et partie, demande soit d'en modifier les principes (forfaitisation), soit de les confier aux directions départementales des territoires (DDT) ;
- une étude approfondie doit être réalisée sur les dispositifs de protection, aux fins d'adaptation, le parc présentant une marge de progrès substantielle ;
- le programme de recherche « prédateurs proies » piloté par l'ONCFS auquel le parc est associé devrait faire l'objet d'une communication plus transparente ;
- le parc n'est opposé ni à une régulation²⁸ de la population de loup si son état de conservation est satisfaisant ni à la déclinaison d'un objectif national en termes quantitatifs locaux, en excluant le recours à des tirs ou des battues en zone cœur. Il est également prêt à apporter son concours aux préfets pour le contrôle des tirs autorisés en aire d'adhésion.

Au travers de ses échanges, la mission a pu constater que les parcs nationaux concernés par le retour du loup, notamment Mercantour, Cévennes, Vanoise, et Ecrins dans une moindre mesure, connaissent aujourd'hui une situation délicate avec un positionnement qui peut paraître contradictoire entre le maintien du pastoralisme, partie prenante de leur identité, le constat des dégâts qui représente comme pour l'ONCFS une charge importante, et la préservation des espèces protégées dont le loup, qui est une de leurs missions premières. Le Mercantour en particulier, le seul rencontré par la mission, voit sa situation fragilisée. Il semble écartelé entre ses fonctions de protection de la nature aussi complète que possible d'une part, et de maintien des activités d'élevage aujourd'hui considérées comme menacées avec la pression croissante du prédateur d'autre part.

La position du parc des Cévennes que la mission n'a pas rencontré en dit tout aussi long sur le désarroi des éleveurs et des élus. Le retour du loup le préoccupe et il juge la cohabitation impossible avec le pastoralisme tel qu'il est pratiqué sur son territoire. Son conseil d'administration vient de délibérer pour demander que le parc soit érigé en zone d'exclusion pour le loup, ce que la réglementation actuelle ne permet pas.

La connaissance et l'expertise qu'ont les équipes des parcs doivent être mises à profit pour que soient testées les meilleures techniques de protection et d'effarouchement, sur leur territoire, y compris en zone cœur, en lien le cas échéant avec les pays voisins. Ces recherches de techniques nouvelles, prévues au plan loup, n'ont semble-t-il pas été conduites.

²⁸ Citation de la communication du PNM : « Gestion de l'espèce : si l'espèce a atteint un état de conservation satisfaisant, il n'est pas choquant de se poser la question de sa régulation. Celle-ci doit rester sous l'autorité de l'État, même si les lieutenants de louveterie, voire les chasseurs, sont impliqués dans la réalisation des plans de prélèvement correspondants. Elle doit également être territorialisée, pour tenir compte d'une part des effectifs d'animaux présents, mais aussi des usages du territoire avec lesquels le loup entre ou non en conflit. La logique serait ainsi de viser un bon état de conservation au niveau national, sans forcément le décliner de la même manière en termes quantitatifs au niveau local, pour limiter autant que possible les conflits d'usage.... ».

7. La mission recommande à chaque parc national de se réappropriier la politique intégrée de gestion des effets des populations de loup présentes sur son territoire, et des populations elles-mêmes, et à Parcs Nationaux de France d'en donner le cadre qui devra être conforme au nouveau plan loup.

2.10. L'avis des sylviculteurs

S'agissant du rôle du loup sur l'écosystème forestier et plus précisément concernant son impact sur les ongulés à l'origine d'importants dégâts aux peuplements, l'Office National des Forêts pour la forêt publique a souhaité formaliser sa réponse :

« L'arrivée du loup correspond au retour dans l'écosystème forestier d'un super prédateur naturel, avec son rôle de régulateur des populations des espèces-proies, mais aussi – via le contrôle des herbivores –, son rôle indirect plus général sur les caractéristiques de l'écosystème, y compris sur le paysage végétal.

Sa présence en forêt peut donc constituer, en complément de plans de chasse adaptés et bien exécutés, un atout pour atteindre l'objectif de retour à l'équilibre sylvo cynégétique, affiché dans le contrat d'objectif et de performance de l'ONF 2012-2016 comme une priorité de la gestion dans de nombreux massifs.

L'augmentation des populations d'ongulés (cerf, chevreuil et sangliers) depuis une dizaine d'années, est en effet source de dégâts aux peuplements et notamment aux régénérations. Outre ses incidences économiques (surcoût liés à la mise en place de clôtures ou de protections / retards ou échec du renouvellement), elle constitue un facteur d'appauvrissement des mélanges d'essences, alors que les mélanges sont reconnus comme bénéfiques sur le plan de l'adaptation des forêts au changement climatique.

C'est la raison pour laquelle l'ONF considère que dans un grand nombre de vastes massifs forestiers, la reconquête du territoire métropolitain par le loup s'intègre dans la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques ».

Pour la Fédération Nationale des Syndicats de propriétaires Forestiers Sylviculteurs, la question est prématurée et n'a pas encore fait l'objet d'une prise de position.

La mission relève que le rôle des prédateurs naturels dans les écosystèmes est essentiel, et que l'homme ne pourra pas prétendre les remplacer avec la même efficacité. Cependant dans notre contexte très anthropisé, l'équilibre ne pourra résulter que d'une gestion à la fois du prédateur (plan loup) et des espèces-proies (réalisation effective des plans de chasse).

2.11. Conclusions concernant les acteurs

La mission retire de ces nombreux contacts une vision certes un peu caricaturale mais caractérisant bien le climat qu'elle a ressenti de « pro » et d' « anti » loup.

Par ailleurs, selon la mission le cadre de la DHFF place le gouvernement dans une position inconfortable, l'obligeant à répondre à la détresse des éleveurs, avec des marges de manœuvre limitées, sous le regard vigilant de la Commission européenne et des associations de protection de la nature, alors que les éleveurs en méconnaissent ou en minimisent la portée.

La situation semble aujourd'hui plus tendue qu'elle ne l'a jamais été, notamment parce que les dégâts et les coûts pour la collectivité ne cessent de croître et qu'aucune limite ne semble pouvoir y être mise en l'état actuel des interventions. L'incompréhension gagne du terrain, atteint désormais des citoyens qui ne sont pas éleveurs, fait dire aux élus que cette situation est insoutenable politiquement et que la directive européenne est devenue un carcan inadapté.

3. Les propositions de la mission pour le prochain plan loup

La mission était centrée sur le « protocole d'intervention sur les spécimens de l'espèce loup », décrivant les conditions pour mettre en œuvre des actions d'effarouchement, des tirs de défense et de prélèvement, dérogoires au statut de protection, même si ses propositions dépassent parfois ce strict cadre.

Ses constats peuvent se résumer comme suit :

- La population lupine française est considérée, selon la DG Environnement de la Commission européenne, en état de conservation favorable depuis au moins 2007 (voir annexe 5). Le plan loup note que la population de loups s'est renforcée et qu'en 2008 « avec 26 meutes identifiées entre le Piémont italien et la France (meutes transfrontalières comprises), on peut désormais considérer que la population de loups est durablement installée dans les Alpes occidentales ». On a vu que depuis les effectifs avaient continué de croître significativement (graphiques au 1.2.2 ci-dessus), et que d'autres territoires étaient colonisés. Il conviendra de s'appuyer sur ces informations auprès de la Commission européenne. Cependant cette situation n'est pas homogène, les ZPP les plus stables étant concentrées sur les territoires de colonisation ancienne dans le sud des Alpes, tandis que les autres plus récentes sont dispersées et plus fragiles, une au moins ayant même disparu dans le Cantal.

8. Recommandation est faite de conforter la démonstration de l'état de conservation favorable de la population lupine française et/ou franco-italienne lors du rapportage qui doit être fait en 2013 à la Commission européenne au titre de la DHFF.

- Le protocole d'intervention a été très conservateur puisque les populations ont continué de croître fortement. Les prélèvements qui n'étaient pas rappelés les objectifs à réaliser, ont en effet été très inférieurs aux plafonds interministériels successifs au moins au début, les plafonds eux-même ayant été décidé sur une base de calcul extrêmement prudente²⁹. En 2004, sur la base de 13 ZPP et 7 meutes reproductrices, avec un taux de croissance d'au moins 20 %, qualifié « d'au moins moyen », une note technique des experts de l'ONCFS³⁰ concluait avec précaution³¹ qu'un taux de prélèvement de 10 % aurait pour conséquence de ralentir la vitesse de reconstitution de la population de loups, la valeur du taux de croissance annuel restant cependant probablement supérieur à 1,0. L'application de ce taux à l'état de conservation actuel de la population, sensiblement plus favorable, car correspondant à un effectif nettement plus élevé, conduirait à la fixation d'un plafond d'au moins 20 spécimens (contre 11 en 2012, correspondant au haut de la fourchette fournie par l'ONCFS, tableau § 1.3).

²⁹ Le risque d'extinction démographique à 50 ans devant rester inférieur à 2 %.

³⁰ ONCFS-DER/CNERA PAD – Mars2004 – Groupe de travail pour l'élaboration d'un plan de gestion du loup.

³¹ Au regard notamment des taux de croissance encore approximatifs.

9. Pour leur permettre de disposer de plusieurs scénarios, la mission recommande aux ministres de demander aux experts de diversifier leurs estimations de prélèvement possible, incluant une option moins conservatrice, sans remettre en cause pour autant l'état de conservation de l'espèce, à partir de la situation actualisée de la population franco italienne. Ces scénarios tiendront compte de l'effectif absolu, du nombre de ZPP, de meutes, du taux de croissance d'une part, et de l'importance des prédations commises par le loup d'autre part. Les bases scientifiques de ces estimations devront être mieux communiquées et expliquées.

- Le suivi de la population lupine réalisé par l'ONCFS et son « réseau loup » est fiable ainsi que l'a constaté un expert indépendant suédois (voir annexe 4), et autorise des modulations dans le protocole d'interventions dont les effets ou les dérives pourront ainsi être corrigés d'une année sur l'autre, et qui pourront tenir compte de la dynamique naturelle de la population, très variable dans le temps (effets de la météorologie, de l'état sanitaire de la population, etc.).
- Les dommages aux troupeaux se sont beaucoup accrus ces dernières années, en lien vraisemblable avec l'accroissement des effectifs de loup dans la zone d'élevage ovin, malgré d'importants moyens mobilisés pour la protection des élevages et le protocole actuel d'intervention. Il s'en est suivi un fort accroissement des coûts et du mécontentement des éleveurs.
- La régulation de fait par prélèvements non autorisés (braconnage), peut-être importante en France comme dans d'autres pays européens comme on l'a vu, n'a pas mis en péril la population. Cependant, pratiquée sans discernement et par nature inconnue précisément, elle ne peut être durable dans un objectif de gestion différenciée. Il faut tout faire pour lui substituer des prélèvements légaux contrôlables.

La mission en tire les conclusions suivantes :

- le maintien dans un état de conservation favorable de la population de loup française reste un objectif intangible ;
- il y a nécessité d'une gestion différenciée des situations rencontrées sur le terrain, avec une déclinaison localisée du protocole ;
- il y a nécessité, en cas de dégâts importants avérés ou potentiels aux troupeaux, d'une pression anthropique plus importante à exercer sur le prédateur, pour lui inculquer « la peur de l'homme » et de ses activités, d'aucuns parlent « d'éducation », de façon à ce qu'il concentre ses prédations sur la faune sauvage. Sur ce point la mission fait aussi référence aux « Guidelines » (voir page 29) qui mentionnent la nécessité d'abaisser le niveau de la population dans les zones où les dégâts deviennent très importants du fait notamment de l'abondance du bétail qui s'y trouve et de la durée de son exposition au prédateur comme dans les Alpes-Maritimes.

Pour faciliter cette pression la mission recommande de rendre le protocole plus efficace, en le simplifiant dans son principe, en facilitant sa mise en œuvre, et en accroissant le plafond de prélèvements possibles.

3.1. Propositions dans le cadre actuel de la DHFF

3.1.1. Dans les territoires où la présence du loup est ancienne : un tir de défense « renforcé »

Dans la plupart des départements visités, et notamment dans ceux des Alpes du Sud, une demande forte a été adressée à la mission pour que le tir de défense soit permis à plusieurs tireurs simultanés. À cette demande s'est ensuite rajoutée celle de voir élargi le domaine d'intervention à plusieurs élevages contigus.

La mission recommande sur ces territoires où le loup est installé durablement et où les dégâts sont très importants d'accentuer fortement la pression humaine en faisant droit aux revendications précitées sous la forme d'un tir de « défense renforcée » en plus du tir de défense selon les modalités actuelles, pouvant être létal, sous la réserve importante du maintien de l'état de conservation favorable et des préalables existant aujourd'hui, respectant les principes de la DHFF : protection des troupeaux et pratiques infructueuses des effarouchements, absence d'incidence sur l'état de conservation favorable.

Les modalités pratiques en seraient les suivantes :

- fixer chaque année par arrêté interministériel la liste des départements pouvant relever de ces tirs sur tout ou partie de leur territoire, selon l'état constaté de la population, au vu des informations apportées par l'ONCFS ;
- fixer un plafond de prélèvements annuel national se décomposant en plafonds locaux sur des territoires pertinents : départements, ou plus conformément à la biologie de l'espèce qui vit en meutes sur des territoires importants, à l'échelle d'unités d'action, éventuellement inter départementales, voire transfrontalières. Pour le plafond national les ministères devront fonder leurs arbitrages sur des scénarios de l'ONCFS de « probabilités d'extinction » plus élevées, moins conservatrices, élément déterminant dans le calcul des propositions ;
- élargir l'intervention de tir à un ensemble de parcours d'élevages contigus dont la plupart sont attaqués ou susceptibles de l'être, selon la décision locale prise par le préfet sur avis de l'Office. Le modus operandi concernant les unités transfrontalières sera à convenir avec le pays voisin (la seule Italie pour le moment, qui n'a pas mis en place le dispositif dérogatoire prévu à l'art 16 de la DHFF), faute de quoi la « pression anthropique » sur les spécimens présents dans ce territoire ayant des difficultés à s'exercer, la zone non parcourue par les tireurs, en Italie, serait alors assimilée par le prédateur à une zone « refuge » ;
- constituer à l'échelle de chaque unité d'action des équipes pérennes de tireurs, agréées par le préfet, encadrées par les louvetiers, contrôlées par l'ONCFS ;

-
- organiser les opérations de tirs pouvant mobiliser l'ensemble de l'équipe agréée sur tout ou partie des territoires identifiés à l'initiative du préfet et de ses services, en liaison avec le président de l'association départementale des lieutenants de louveterie. L'ONCFS devra dans tous les cas être consulté préalablement ;
 - permettre, sauf raison de sécurité, l'usage de la carabine ;
 - dans la mesure où les dégâts sont récurrents d'une année sur l'autre sur un territoire et qu'ils peuvent être imputés aux loups qui s'y trouvent ou qui se trouvent à son voisinage, permettre selon les contextes locaux le recours aux tirs hivernaux, par exemple pour économiser les moyens, en cas d'équipes aux effectifs insuffisants, en cas d'opérations estivales infructueuses ou pour réduire les risques d'accidents en cas de forte fréquentation estivale des territoires. Les tirs seront proscrits en période de mise bas (printemps) ;
 - maintenir l'interruption de l'opération en cours en cas de tir ayant tué un animal comme actuellement, mais la limiter au seul territoire objet de l'autorisation ;
 - le louvetier responsable sur le terrain établira le compte rendu de l'opération immédiatement après, avec mention précise le cas échéant des circonstances dans lesquelles un animal a été détruit, transmis au préfet ;
 - imputer les dépassements éventuels de plafond au quota de l'année suivante ;
 - autoriser l'éleveur à intervenir seul dans le voisinage immédiat de son troupeau, selon les modalités actuelles du tir de défense telles que prévues à l'arrêté de mai 2011 ;
 - supprimer la restriction relative au nombre de tireurs en cas de tir d'effarouchement, toujours dans l'objectif d'accroître la pression sur l'animal.

10.*Dans les départements où la présence du loup est ancienne et où les dégâts sont très élevés, la mission recommande d'adapter et de simplifier le protocole actuel avec la possibilité d'un tir de défense « renforcé », pouvant être légal, selon les modalités résumées suivantes : décomposition d'un plafond de prélèvement national en plafonds territorialisés, élargissement de la zone et de la durée d'intervention en élargissant la possibilité du tir hivernal, recours à des équipes d'interventions constituées à l'avance comprenant des chasseurs habilités, utilisation sauf exception de la carabine.*

3.1.2. Dans les territoires où la présence du loup est plus récente ainsi que dans ceux où les dégâts sont moins importants, le protocole est légèrement modifié

Le classement actuel du loup à l'annexe IV de la DHFF en fait une espèce strictement protégée sur l'ensemble du territoire national, l'art 16 de la directive n'imposant cependant pas pour autant l'application uniforme du même régime dérogatoire. Aussi

la mission propose là où le loup est en phase d'installation et donc en situation encore vulnérable, ainsi que dans les territoires où les dégâts sont jugés moins importants que dans le cas précédent, de maintenir le protocole actuel avec néanmoins comme dans le cas précédent la suppression de la restriction relative au nombre de tireurs en cas de tir d'effarouchement.

Ces territoires (a priori avec une ZPP) seront identifiés chaque année et feront l'objet d'un plafond de prélèvement possible spécifique unique défini pour l'ensemble des situations où la présence du loup est récente, inclus dans le plafond national.

11. Dans les territoires où le loup est en phase de colonisation et dans ceux où les dégâts sont jugés moins importants que dans les territoires faisant l'objet de la recommandation précédente, la mission recommande de maintenir le protocole d'intervention défini dans l'arrêté ministériel de mai 2011, en permettant cependant l'effarouchement (tirs non létaux) avec plusieurs fusils.

3.1.3. Dans le territoire des parcs nationaux

Le cœur des parcs relève d'un statut particulier ; l'application du protocole d'intervention en est a priori exclu, et il ne peut être assimilé aux cas précédents. Cependant l'activité pastorale est très développée dans le cœur de certains parcs et le loup y est à l'origine de dégâts importants comme dans le Mercantour ou susceptibles de le devenir (Vanoise). Dès lors en l'absence pour le moment d'alternative efficace au tir pour l'effarouchement, l'éleveur devrait pouvoir recourir à ce procédé, sur autorisation du directeur.

12. Dans les zones cœur des parcs nationaux connaissant des dégâts importants, la mission estime que la possibilité de tirs d'effarouchement non létaux devrait être ouverte, au moins transitoirement en attendant la mise au point de techniques ne faisant plus appel aux tirs.

3.1.4. Des mesures d'accompagnement sont également préconisées

- le loup étant un animal difficile à tirer, un soin particulier devra être apporté aux retours d'expérience, dans la suite de ce qu'a déjà initié l'ONCFS ;
- l'exercice du tir de défense par les éleveurs et bergers devra être facilité avec la prise en charge des frais de timbre de la validation du permis de chasser et une formation spécifique au tir du loup ;
- les échanges avec les autres pays européens dans le cadre par exemple du « Large Carnivore Initiative for Europe³² » ou à l'échelle des Alpes de la Convention alpine³³ pourront être intensifiés sur de nombreux aspects :

³² Le [LCIE](#) est un groupe de scientifiques travaillant au sein de l'Union internationale pour la conservation de la nature, reconnue par la Commission européenne.

³³ La [Convention alpine](#) est un traité international entre les huit États alpins (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie et Suisse) ainsi que l'Union européenne, dont l'objectif est la promotion du développement durable dans la région alpine et la protection des intérêts de ses habitants. Ce traité recouvre les dimensions environnementales, sociales, économiques et culturelles de ces enjeux.

techniques de traque, de piégeage non létal (curieusement peu ou pas utilisées en France), surveillance des populations, et bien sûr gestion conjointe pour les populations transfrontalières.

3.2. De la protection à la gestion, nécessité d'une vision partagée et prospective

3.2.1. La prospective est indispensable

La mission réaffirme, comme d'autres avant elle, la nécessité de cette vision prospective³⁴ et constate qu'elle ne figure pas à l'actuel plan de gestion. Les caractéristiques du loup le rendent pourtant apte à coloniser de vastes territoires où les biotopes lui sont a priori favorables : tous les massifs montagneux et les zones de plaines boisées notamment où les populations d'ongulés sauvages sont nombreuses. Cependant l'ONCFS dans une de ses analyses reprenant aussi des études du Cemagref a précisé les limites d'un tel exercice de prédiction³⁵. Par exemple des modèles intégrant des facteurs tels que la densité relative d'ongulés sauvages, d'animaux domestiques, l'altitude ou la densité humaine s'avèrent trop simplistes eu égard à la plasticité comportementale du loup et à la multiplicité des autres facteurs dont le déterminisme toujours mal expliqué mais pourtant capital de la dynamique de dispersion de l'espèce. La note conclut sur l'intérêt des notions de sensibilité, à commencer par les zones de présence de cheptel domestique en pâturage libre, et d'amélioration des systèmes d'exploitation dès l'apparition des premiers signes de présence de l'espèce.

Par ailleurs l'expert suédois mandaté par l'administration (voir annexe 4) a détecté une fragilité du dispositif de suivi des populations actuelles, dès lors que le loup colonise des espaces de moins en moins souvent enneigés l'hiver, avec donc des traces plus difficiles à observer. Des recherches complémentaires à l'échelle internationale sont donc indispensables si on veut améliorer la pertinence de ces modèles, tant la probabilité de colonisation de nouveaux territoires est grande.

13.*La mission recommande la poursuite du travail des experts pour mieux estimer à partir du comportement du prédateur et de l'analyse des territoires la probabilité de son installation en un lieu donné, tenant compte de la vulnérabilité des activités humaines qui s'y trouvent, en coordination avec les pays limitrophes. Cet objectif suppose que soit amélioré le suivi des populations en zone d'enneigement faible³⁶.*

³⁴ Voir le rapport « Évaluation des actions menées par l'État dans le cadre du plan d'action sur le loup 2004-2008 » M-O Guth, P Bracque IGE/CGAAER : « Dans l'état actuel de la biologie de l'espèce et de la législation française et européenne, l'État devrait pouvoir affirmer clairement que la population de loup a vocation à s'étendre sur le territoire français, mais pas nécessairement dans toutes les zones ».

³⁵ Note Oncfs-Cnera Pad-équipe loup & lynx de sept. 2005 « Peut-t-on prédire les nouvelles zones d'installation du loup pour un objectif d'anticipation de mise en œuvre des modalités de gestion ? ».

³⁶ L'ONCFS approfondit ses techniques génétiques de « capture-marquage-recapture », tout en raccourcissant les délais de traitements des données.

3.2.2. Les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores »

Ces lignes directrices pour la gestion des niveaux de populations des grands carnivores datées de juillet 2008 ont été rédigées par un collège international de scientifiques appelé « Large Carnivore Initiative for Europe³⁷ », au sein de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature. Il n'y est pas fait référence dans le plan loup 2008-2012. Elles portent sur les quatre grands prédateurs européens (loup, ours, lynx et glouton). Bien que n'ayant pas de valeur légale, la Commission européenne (DG Environnement) en fait une référence dans l'analyse des programmes d'actions conduits par les États membres en application de la DHFF. Un résumé en rapport avec la mission figure en annexe 11.

Parmi les principes importants qu'elles formulent figurent les suivants :

- le maintien de la diversité génétique et de la connexion entre les populations de prédateurs, important au titre du statut de conservation, nécessite une gestion à grande échelle ; dès lors la coopération transfrontalière, considérée comme un gage de stabilité, devrait permettre une application plus souple de la DHFF ;
- les protestations sociales que peuvent provoquer leur retour peuvent avoir des conséquences négatives sur la biodiversité ;
- les modèles de gestion qui assurent une coexistence durable entre les grands carnivores et les humains doivent être recherchés ;
- les « Guidelines » qui rappellent l'objectif de la directive de favoriser l'expansion dans autant de paysages que possible, en formulent les limites. Elles admettent que les principes d'éviter une densité maximale sur un territoire donné ou la dissémination sur des zones plus vastes, sont compatibles avec le maintien de l'état de conservation ;
- la « chasse des grands carnivores », dans des conditions très précises et restrictives, peut avoir des retombées économiques pouvant constituer un facteur crucial d'acceptation par la population humaine ;
- les dérogations possibles à la DHFF qui permettent d'éviter de graves dommages supposent que l'on peut garder les grands carnivores à l'écart de certaines zones et que l'on peut abaisser le niveau de la population jusqu'à réduire la prédation à un niveau acceptable.

La mission a pu se rendre compte que ce document dont il n'existe pas à sa connaissance de version française était peu connu des acteurs, alors que les éléments de réponse aux questions posées y sont nombreux. Par ailleurs lors de ses échanges avec la mission, l'expert suédois qui a réalisé une expertise sur le dispositif de suivi de la population mis en place en France a jugé intéressante la proposition de réfléchir dans un contexte européen à une connexion des différentes populations d'Europe occidentale (Espagne du Nord, Italie et France de l'Est, Suisse, Allemagne, Slovénie....) et à la nécessité de contenir la dissémination partout de l'espèce.

³⁷Texte des « Guidelines » en anglais : <http://www.lcie.org/>

14.*La mission fait observer que les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » fournissent un cadre pertinent d'interprétation de la DHFF et recommande sa présentation et sa diffusion à l'ensemble des acteurs.*

3.2.3. Le protocole italo-franco-suisse

Plusieurs textes dont la DHFF (art 18) encouragent la coopération transfrontalière dans la gestion de la biodiversité. Elle semble particulièrement pertinente pour le loup dont l'espace de vie couvre des surfaces importantes. Dans cet esprit un document a été signé en juillet 2006 entre les pays concernés par la partie occidentale de la population lupine alpine. Des résultats significatifs ont été enregistrés sur le suivi des populations, mais restent insuffisants aux yeux de la mission sur les aspects concernant l'intervention sur les spécimens. Aujourd'hui la gestion du loup qui y constitue une seule et même population est « administrativement » différente dans ces trois pays : recours à l'art. 16 en France (tirs dérogatoires) et indemnités, dispositif assurantiel en Italie sans recours à l'art 16 et sans intervention officielle directe sur les populations, seule application de la Convention de Berne en Suisse.

15.*La coopération internationale étant pour la Commission européenne un gage de stabilité des populations lupines, la mission recommande d'élargir les échanges transfrontaliers, du suivi des populations à une véritable gestion concertée, débutant par celle des meutes transfrontalières.*

3.2.4. Faut-il convenir d'un zonage sur la présence du loup ?

Avec l'éventualité quasi certaine de la poursuite de son expansion à plus ou moins brève échéance sans nouvelles mesures, la question se pose de sa limitation. En effet les acteurs rencontrés à l'exclusion de certaines associations de protection de la nature estiment que le coût pour la nation et la filière ovine³⁸ serait alors jugé de plus en plus disproportionné. Il suffit de songer à ce qu'il adviendra lorsque le loup atteindra le sud du Massif central où paissent 3 à 4 fois plus de moutons que dans l'ensemble du massif alpin ou les abords des élevages normands à forte valeur ajoutée. En outre le loup pourrait atteindre des territoires urbanisés et pauvres en petits ongulés sauvages ou domestiques. Il se rapprocherait inévitablement des lieux habités pour y rechercher de la nourriture et pourrait poser alors d'autres problèmes.

Beaucoup d'acteurs réclament un zonage du territoire national avec des régions d'où le loup serait tenu à l'écart, d'autres où il est possible d'intervenir sur la population (conformément à l'annexe V de la directive habitats), d'autres enfin où il demeurerait strictement protégé et où les prélèvements continueraient d'être soumis aux conditions de l'article 16 de la directive. C'est de facto en partie le cas en Grèce, en Espagne, en Finlande et peut-être aussi en Suède.

³⁸ Les organisations professionnelles agricoles estiment que les crédits finançant la protection pourraient être utilisés au développement de la filière ovine ou d'autres élevages.

Avec le braconnage et de façon anarchique, cette situation se préfigure déjà. Comme beaucoup d'autres, la mission estime que cette question mérite d'être posée : le massif alpin franco-italien mériterait par exemple de relever en tout ou partie des dispositions de l'annexe V quand, dans le même temps, les loups s'installant dans certaines grandes forêts du Nord Est de la France pourraient rester strictement protégés. A l'inverse ceux qui tentent d'approcher des grandes régions d'élevage ovin du Massif central et qui suscitent d'ores et déjà beaucoup d'inquiétudes pourraient en être repoussés. On a vu que le Parc National des Cévennes venait de franchir le pas en demandant l'exclusion du loup sur son territoire et que le président de la Fédération des Parcs Naturels régionaux venait de formuler une recommandation en ce sens³⁹.

Cependant des critiques sont formulées à l'encontre de ce principe de zonage :

- bien que les « Guidelines » semblent en admettre le bien fondé en le justifiant par la nécessité d'éviter préventivement de graves dommages, il n'est pas certain qu'il soit jugé conforme à la Convention de Berne et à la DHFF par la juridiction européenne. Dans cette éventualité il faudrait alors modifier la DHFF à la suite d'une procédure communautaire lourde (décision du Conseil des ministres et du Parlement) ;
- certaines associations de protection de la nature rappellent que l'homme n'a pas à intervenir sur la dynamique naturelle d'une espèce strictement protégée ;
- le zonage pourrait être ressenti comme une injustice par les éleveurs : certains se sentiraient sacrifiés, estimant que les autres disposeraient d'un avantage compétitif définitif ;
- la fracture entre les « pro » et « anti » loup, évidente entre les cercles professionnels agricoles et associatifs se retrouverait vraisemblablement dans l'opinion publique si un débat était ouvert sur cette question particulièrement emblématique, de nature à faire hésiter ;
- des scientifiques⁴⁰ estimaient en 2004 qu'un zonage d'exclusion comportait un risque plus important de disparition de l'espèce qu'une « gestion adaptative » avec prélèvements. Cependant leur travail concernait une population sensiblement inférieure au niveau actuel et n'abordait pas la coexistence des deux types de gestion (zonage et gestion adaptative). On peut ajouter la nécessité d'intégrer la notion d'échelle territoriale non prise en compte dans le raisonnement, l'exclusion pouvant s'entendre sur des zones éloignées des zones colonisées, par exemple en dehors du massif alpin.

Une discussion approfondie est donc à engager avec la Commission européenne pour examiner la faisabilité technique et juridique de ce zonage en mettant en avant outre les difficultés de la cohabitation avec l'espèce et de la gestion à coûts raisonnables de ses effets, sa dynamique de colonisation et la stabilité qu'a acquise sa population au terme de l'application des plans de gestion successifs.

³⁹ Proposition 14 d'améliorations des dispositions pour une meilleure cohabitation loup-élevage Rapport de JL Joseph président de la Fédération des PNR août 2012 : mettre en place des « zones d'exclusion » du loup dans les zones de forte vulnérabilité et menacées d'abandon par les éleveurs ; sur ces zones, supprimer les quotas de prélèvement.

⁴⁰ Chapron et al., cité par la Note technique sur la notion de viabilité de population ONCFS-DER/CNERA PAD – Mars2004 – Groupe de travail pour l'élaboration d'un plan de gestion du loup.

Au cas où ce zonage ne serait pas possible, notamment parce qu'il serait jugé incompatible avec la DHFF et qu'il serait décidé de ne pas réviser cette dernière, deux autres pistes pourraient être examinées :

- le loup pourrait être sur une partie du territoire français classé non plus à l'annexe IV (espèce strictement protégée) mais à l'annexe V (espèce protégée mais « exploitable » au sens de l'art. 14 de la directive, avec application de règles cynégétiques et de prélèvement par quota, dès lors que l'état favorable de la population est maintenu). Cela passe par une décision unanime des États membres, portant également sur les annexes de la Convention de Berne ;
- plutôt que sur un principe de zonage, la méthode pourrait être orientée vers la définition de « situations » d'exclusion, dans l'esprit du plan loup actuel⁴¹ ; les « Guidelines » qui envisagent cette possibilité pourraient alors être précisées sur ce point.

16. *La mission recommande d'examiner avec les services de la Commission européenne puis avec les principaux États membres concernés, la possibilité d'une modification du statut du loup tenant compte de l'évolution favorable de son état de conservation, en vue de prévenir des dommages importants aux activités humaines. Pour cela trois pistes pourraient être approfondies : i) le zonage des territoires définissant des zones d'exclusion, ii) le classement du loup en annexe V pour certains territoires, iii) la définition d'une typologie de situations ou de contextes ouvrant la possibilité d'interventions graduées sur les populations de loup leur correspondant, les trois approches pouvant être combinées. Les principes des « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » ne sont pas selon la mission contradictoires avec ces suggestions, mais pourraient être précisés.*

Cela dit, même si l'on ne devait pas aller jusque-là dans la vision prospective, il est nécessaire d'adapter le protocole en fonction des contextes existants : les zones de présence anciennes et les fronts de colonisation, les zones à dégâts importants, comme les Alpes-Maritimes où se concentrent près du tiers des dommages, et les autres.

⁴¹ Voir fin du § 1.3. et recommandation 2.

Conclusion

La mission a, au moment de l'achèvement de ce rapport, le sentiment que les discussions entre les acteurs vont être plus difficiles qu'elles ne l'avaient été pour les plans précédents. L'étendue du territoire désormais occupé par le loup, la rapidité de cette colonisation, l'importance des dommages dont la croissance paraît indéfinie, la mobilisation croissante des élus sur ce sujet, tous ces facteurs se conjuguent pour interpeller l'État. Des changements radicaux sont attendus par de nombreux acteurs qu'inquiètent les évolutions précitées. Or les marges de manœuvre permises par la directive sont très étroites. Dans ce contexte, le dialogue instauré au sein du groupe national loup (et des groupes départementaux) doit être sauvegardé et utilisé pour trouver une voie médiane, permettant encore pour le prochain plan, de concilier la protection de l'espèce et les intérêts de l'élevage, tout en continuant d'éviter le contentieux la Commission européenne. Si tel est l'enjeu à court terme, on ne pourra éviter dans un avenir proche d'envisager une évolution du contexte réglementaire européen.

Étienne LEFEBVRE



*Ingénieur général
des Ponts, des Eaux et des Forêts*

Alain MONNIER



*Ingénieur général
des Ponts, des Eaux et des Forêts*

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE, DE LA
RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

La directrice de Cabinet

Le directeur de Cabinet

Paris, le **10 AVR. 2012**

La directrice de Cabinet du Ministre de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

et

Le directeur de Cabinet du Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

D 12006156

Objet : Demande d'une mission conjointe du CGEDD et du CGAAER en vue de l'évaluation du protocole technique d'intervention sur les spécimens de loups

Le « plan d'action national sur le loup 2008-2012 dans le contexte français d'une activité importante et traditionnelle d'élevage » s'est donné pour objectif principal de garantir le maintien du loup dans un état de conservation favorable, en accord avec les critères définis par la directive 92/43/CEE dite « Habitat Faune Flore », tout en limitant les impacts de sa présence sur les activités humaines, et notamment l'élevage.

Le troisième plan national qui succèdera au plan existant devra être opérationnel dès le début 2013. Aussi est-il nécessaire d'engager dès à présent les travaux d'évaluation des actions consignées dans le plan 2008-2012. La conduite de l'évaluation d'ici la fin septembre 2012 permettra ainsi la rédaction du nouveau plan au cours du dernier trimestre 2012.

Le plan 2008-2012 avait identifié plusieurs leviers qui ont été mis en œuvre sur la période considérée :

- dispositif de concertation aux niveaux national et local, intégrant des représentants des différentes parties concernées ;
- développement des connaissances sur la démographie, la biologie et l'écologie du loup en France ;
- accompagnement des éleveurs principalement basé sur des mesures de protection des troupeaux domestiques ainsi qu'un système d'indemnisation des dommages dus au loup ;
- déploiement d'une stratégie de communication et d'information ;
- coopération transfrontalière et échanges internationaux ;

-
- appui, enfin, sur le régime dérogatoire à l'interdiction de destruction des espèces protégées : un « protocole technique d'intervention » fixe les modalités auxquelles sont ainsi soumises les opérations d'effarouchement, les tirs de défense et de prélèvement de spécimens de loups.

C'est sur ce dernier aspect du plan que la présente lettre sollicite conjointement le Conseil général de l'environnement et du développement durable ainsi que le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux afin de procéder à l'évaluation des dispositifs existants et, si cela s'avère nécessaire, de dégager des marges de progrès dans l'optique de la rédaction du prochain plan. Vous désignerez à cet effet chacun un membre de votre organisation pour conduire la mission demandée.

Celle-ci s'attachera à l'examen du protocole technique d'intervention sur les spécimens de loups, à l'évaluation de son architecture et de sa mise en œuvre dans le cadre du plan 2008-2012. La mission appréhendera en particulier :

- les grands principes visant à orienter son usage, ainsi qu'ils sont exposés dans le plan 2008-2012 : gestion adaptative et gestion différenciée selon les situations, sur la base de critères à la fois biologiques et anthropiques ;
- sa dimension juridique : analyse du cadre réglementaire existant, de ses évolutions depuis 2008 et évaluation des marges de manœuvre offertes par la directive 92/43/CEE, au regard des interprétations existantes de ses dispositions produites par la Commission européenne (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores) et de la jurisprudence nationale et communautaire ;
- sa dimension technique et opérationnelle : évaluation globale des dispositifs d'effarouchement, des tirs de défense et de prélèvement, appréciation sur le type d'armes et de munitions autorisées, les compétences requises, les acteurs impliqués (éleveurs et bergers, lieutenants de louveterie, chasseurs...), les outils et méthodes d'organisation et de contrôle des opérations ;
- sa perception par l'ensemble des acteurs concernés, en particulier par le monde agricole, au regard des objectifs affichés (prévention des dommages importants à l'élevage, mais aussi prise en compte du contexte social et soutien des activités humaines dans une optique de résolution des difficultés rencontrées).

Les analyses conduites viseront :

- à apprécier la pertinence de cet outil vis-à-vis des enjeux et objectifs inscrits dans le plan ;
- à mettre en évidence les difficultés rencontrées ou les progrès réalisés au cours de sa mise en œuvre ;
- et à proposer le cas échéant des mesures d'amélioration, voire de réorientation dans la perspective de l'élaboration du prochain plan d'action, en tenant compte des marges de manœuvre disponibles et des éventuels freins identifiés.

La mission se déroulera en s'appuyant sur une large consultation des élus, des administrations, des experts scientifiques et techniques ainsi que des organisations socioprofessionnelles et associatives concernés. Elle tiendra compte des études susceptibles d'être conduites parallèlement sur des points précis du protocole technique d'intervention, ou sur des territoires particulièrement concernés par sa mise en œuvre.

Eu égard aux délais impartis pour la conception du prochain plan pour la période 2013-2017, la remise du rapport aura lieu avant la fin du mois de septembre 2012.



Marie BONNET



Julien STEIMER

2. Liste des personnes rencontrées

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
Monde agricole				
JOUVENT	Annette	association des bergers du Vercors	Secrétaire	09/07/12
LAMONTELLERIE	Marie	association des bergers du Vercors	Éleveur	09/07/12
FLEURY	Jean-Louis	association solidarité pastorale	Président	09/07/12
MANCIP	Jean-Louis	FDO et FDSEA 26	Vice-président FDO 26	09/07/12
BEYNET	Didier	FDO 26	Président	09/07/12
Mlle CHUILLON		FDO 26	Animatrice	09/07/12
Mme CABROL		ADEM 26	Technicienne ADEM	09/07/12
LAGIER-TOURENNE	Jean	FDSEA 05	Président	10/07/12
M MARTIN		Conf paysanne 05		10/07/12
M BOYER		Jeunes agriculteurs 05		10/07/12
Mme RAFFOUR		Jeunes agriculteurs 05	animatrice	10/07/12
DIENY	Franck	FROSE Membre FDO et FNO	Président FROSE	10/07/12
BARENGO	Michel	Éleveur		11/09/12
BRUNO	Bernard	Éleveur		11/09/12
COURRON	Jacques	Jeunes agriculteurs	Éleveur	11/09/12
ASCENZI	Louis	Éleveur		11/09/12
FISCHER	Didier	Éleveur	Ass. pour la Promotion du Pastoralisme	12/09/12

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
MONJON	Bruno	Éleveur		12/09/12
GIRAUD	Fabien	Éleveur		12/09/12
ISNARD	Jean-Pierre	Éleveur	Grpt d'employeurs pour l'Insertion et la Qualification de salariés dans le domaine du pastoralisme	12/09/12
BONNEVILLE	Pascal	Éleveur	Confédération Paysanne	12/09/12
GABELIER	Bruno	Éleveur caprin laitier	FDSEA	12/09/12
MALAUSSENA	Bastien	aide-berger		12/09/12
GOUTY	Anne-Laure	CERPAM	Représentante pour le 06	10/09/12
DESSUS	Michel	Chambre agriculture 06	Président	11/09/12
CLAUDEL	Christophe	Jeunes agriculteurs 88	Éleveur	20/09/12
FULEHIN-CASSAGNAU	Véronique	Conf. Paysane 88		20/09/12
POIROT	Jean-Yves	Syndicat ovin 88	Président	20/09/12
MATHIEU	Jérôme	FDSEA 88	Éleveur	20/09/12
LALEVEE	Denis	Chambre agriculture 88	Éleveur	20/09/12
CANDAU	Dominique	Chambre agriculture 88	Éleveur	20/09/12
SOLDA	Francis	CERPAM	Président	24/09/12
GARDE	Laurent	CERPAM	Technicien	24/09/12
MOTTE	Pierre-Yves	Chambre agriculture 05	Président	RV téléphon.

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
Associations de protection de la nature				
GASDON	Hervé	Société alpine de protection de la nature	Président	10/07/12
GILLOT	Philippe	Centre de recherche alpin sur les vertébrés	Président	10/07/12
BOYAC	Hervé	Férus 06		11/09/12
AUDINOT	Samuel	Oiseaux Nature 88		20/09/12
KOHLER	Anthony	FERUS 88		20/09/12
ABEL	Jean-David	FNE	Responsable de la Mission « loup » à FNE	31/08/12
Monde de la chasse et louveterie				
BAUDIN	Bernard	FDC 06 + FNC	Président	10/09/12
PIQUET	Paul	Louveterie 06	Président	12/09/12
MATHIEU	Gérard	FDC 88	Président	20/09/12
HECKEL	Jean-François	Louveterie 88	Président	20/09/12
AUTRIC	Gérard	Louveterie 04	Président	25/09/12
HURTEVENT	Alain	FDC 26	Président	09/07/12
METTOU	Michel	Louveterie 26	Président	09/07/12
CHEVALIER	Jacques	FDC 05	Président	10/07/12
TRUPHEME	Daniel	Louveterie 05	Président	10/07/12
FARNAUD	Raymond	Louveterie 05		10/07/12
MUGNIER	André	FDC 74 et Médialoup	Président	RV téléphon.
Élus et services de collectivités				
ISSAUTIER	Jean-Pierre	St Dalmas 06	Maire	12/09/12

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
CLAUDEL	Maurice	Cornimont 88	Maire	20/09/12
ROUYER	Maurice	Avranville 88	Maire	20/09/12
VAXELAIRE	Guy	La Bresse 88	Maire	20/09/12
SAUVAN	Gilbert	Alpes de Haute Provence	Député	24/09/12
FLAMEN D'ASSIGNY	Michel	Alpes de Haute Provence	Président des maires ruraux	24/09/12
CASTANER	Christophe	Alpes de Haute Provence	Député	24/09/12
MICHEL	Jean-Claude	Alpes de Haute Provence	Conseiller général	24/09/12
GILLY	Lucien	Jausiers 04	Maire	24/09/12
GIRAUD	Joël	Hautes Alpes	Député	02/10/12
DESCOEUR	Vincent	ANEM	Président ANEM Président CG 15	03/10/12
BENOIT	Hervé	ANEM	Chargé de mission	03/10/12
BRETEL	Pierre	ANEM	Délégué général	03/10/12
GINESY	Charles-Ange	Alpes-maritimes	Député	03/10/12
BERGER	Karine	Hautes Alpes	Député	08/11/12
VALENTIN	Céline	CG Vosges	Sces techniques	20/09/12
Administrations				
DELDUC	Paul	Direction eau biodiversité MEDDE	s/directeur	05/06/12
PERRET	Michel	Bureau faune flore MEDDE	chef bureau	05/06/12
TRANSY	Julien	Bureau faune flore MEDDE	Chargé de mission	05/06/12

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
VIBERT	Marie-Agnès	S/direction de la biomasse et de l'environ. MAAF	Adjoint au sous-directeur	
JUMEL	Roger	Bureau foncier et biodiversité	Chef du bureau	
POLY	Jean-Pierre	ONCFS	Directeur général	04/06/12
MIGOT	Pierre	ONCFS DER	directeur	12/10/12
ROUSSET	Guillaume	ONCFS DER	directeur adjoint	04/06/12
MARBOUTIN	Éric	ONCFS CNERA PAD	Chef de projet loup lynx	
BLANC	Jean-Louis	ONCFS DIR AMC	Délégué inter régional	20/06/12
BONARDI	Jacques	ONCFS DIR AMC		20/06/12
BERNARD	Louis	service départemental de l'ONCFS 06	chef du service	20/06/12
CORNET	Philippe	service départemental de l'ONCFS 38	chef du service	20/06/12
HERBAUX	Philippe	service départemental de l'ONCFS 74	chef du service	20/06/12
PEGUY	Didier	service départemental de l'ONCFS 06	Agent	12/09/12
MENJOLET	Jean-Claude	service départemental de l'ONCFS 06	Agent	12/09/12
CLERC	Benoit	service départemental de l'ONCFS 88	chef du service	20/09/12
PELURSON	Gilles	DRAAF Rhône-Alpes	directeur	20/06/12
DURAND	Pierre André	Préfecture 26	préfet	09/07/12

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
ALLIMANT	Philippe	DDT 26	directeur	09/07/12
GARCIA	Basile	service eaux forêts espaces naturels DDT 26	chef de service	09/07/12
MAROIS	Marie	service agricole DDT 26	Chef de service	09/07/12
BERINGER	Patrice	DDT 26	technicien	09/07/12
BLACHIER	Christian	service départemental de l'ONCFS 26	chef du service	09/07/12
QUASTANA	Jacques	Préfecture 05	préfet	10/07/12
VEDEL	Sylvain	DDT 05	directeur	10/07/12
BALLANGE	Lucienne	service agriculture et espaces ruraux DDT 05	chef du service	10/07/12
LEBER-BOYER	Francine	Unité pastoralisme au SAER DDT 05	chef d'unité	10/07/12
BERNARD	Joëlle	Unité pastoralisme au SAER DDT 05	Adjoint administratif	10/07/12
SERRES	Jean-Pierre	service départemental de l'ONCFS 05	chef du service	10/07/12
CHARNAY	Laurent	DREAL Rhône Alpes		20/06/12
CARRIO	Jean-Luc	DREAL Rhône Alpes		20/06/12
GUILLON	Véronique	DRAAF Rhône Alpes		20/06/12
PATROUILLER	Jean	DDT 38		20/06/12
BRANDEIS	Alain	Parc national Mercantour	Directeur	11/09/12
MERLE	Caroline	Parc national Mercantour	Directrice adjointe	11/09/12

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
MIRMAND	Christophe	Préfecture 06	Préfet	10/09/12
FLOC'H	Raymond	Préfecture	Sous-préfet	10/09/12
BRUNELOT	Hervé	DDTM 06	Directeur	10/09/12
PESTEL	Héloïse	DDTM 06	Chef service	10/09/12
MERLOT	Pierre	DDTM 06	Chef pôle PAC loup	10/09/12
LECOMTE	Philippe	DDTM 06	Technicien	10/09/12
DELMOTTE	Emmanuel	DDTM 06	Technicien	10/09/12
BARRETEAU	Mathieu	DDTM 06	Chargé de mission	10/09/12
PIERROT	Marcelle	Préfecture 88	Préfète	20/09/12
PETITJEAN	Philippe	DDT 88	Directeur	20/09/12
MUCKENSTURM	Nadine	DDT 88	Chef de service	20/09/12
HENRY	Claude	DDT 88	Gestionnaire PAC	20/09/12
PAPAUD	Michel	Préfecture 04	Préfet	24/09/12
FISCH	Stéphane	Préfecture 04	Stagiaire ENA	24/09/12
MICHIELS	Christine	Parc national Mercantour	Déléguée du directeur 04	24/09/12
BLACHIERE	Philippe	DDT 04	Directeur	24/09/12
MALAVIEILLE	D	DDT 04	Chef de service	25/09/12
DUME	A	DDT 04	Chef de pôle	25/09/12
ISNARD	D	DDT 04	Protection contre la prédation	25/09/12
LIARDET	A	DDT 04	Chargé d'opérations	25/09/12
MELLETON	Dominique	Service départemental de l'ONCFS 04	Chef du service	25/09/12

Noms	Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontres
Divers				
LALO	Anne	Université	Sociologue	11/09/12
CLAUDE	Olivier	PNR Ballons des Vosges	Directeur	20/09/12
MICHEL	Claude	PNR Ballons des Vosges	Responsable pôle environnement	20/09/12
VAN DER STEGEN	Joseph	European Commission - DG Environment	Administrateur Unité B3 Nature et Biodiversité	27/06/12
CIPRIANI	Marco	European Commission - DG Environment	Policy Officer Unité B3 Nature et Biodiversité	27/06/12
LIBERG	Olof	Commission espèces de l'UICN	Membre	31/08/12

3. Avis des services de la Commission européenne (DG Environnement) sur le dispositif dérogatoire

Le texte ci-dessous qui reproduit une réponse des services de la commission que la mission a interrogés au sujet du tir de défense, précise les conditions de ces dérogations :

« L'article 16 de la directive Habitats prévoit la possibilité de déroger au régime de protection stricte instauré par l'article 12 dans les conditions suivantes :

- en l'absence de solution alternative ;*
- La dérogation ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations de loup dans leur aire de répartition naturelle ;*
- pour prévenir des dommages importants (...) à l'élevage.*

La première condition suppose donc que toutes les mesures de protection réalistes pour protéger le bétail dans la zone concernée par un éventuel tir de défense ont été prises. La dérogation est une solution de dernier recours et doit être proportionnée et limitée à ce qui est strictement nécessaire pour résoudre le problème (défense des troupeaux). Par exemple, il faudrait éviter la mise à mort de l'animal si on peut l'éloigner et le faire fuir avec un tir de « dissuasion », ou d'effarouchement.

La seconde condition n'empêche pas de déroger si le statut de conservation est défavorable mais, dans ce cas les conditions de la dérogation doivent être appliquées très strictement et il faut s'assurer que la dérogation n'empêche pas le progrès vers l'état de conservation favorable. Il est recommandé donc que la dérogation s'inscrive dans un plan de gestion, au niveau de la population concernée, qui vise à atteindre (ou maintenir) l'état de conservation favorable.

La troisième condition suppose qu'il s'agit de dommages importants. Il doit donc y avoir des éléments objectifs qui laissent craindre de tels dégâts (par exemple : valeur du cheptel concerné, dégâts survenus dans des troupeaux similaires dans des régions voisines ou à cet endroit les années précédentes,...). Le tir doit effectivement servir à prévenir des dommages, par exemple parce qu'il cible un individu ayant un comportement visiblement suspect qui laisse croire qu'il menace le bétail, ou parce qu'il y a de bonnes raisons de croire que le tir permettra « d'éduquer » les loups en assimilant le troupeau à un danger et donc éviter des dégâts futurs. Le but premier du tir de défense ne doit donc pas chercher à simplement apaiser les craintes des éleveurs. Le tir doit logiquement se faire à proximité des troupeaux à protéger. La dérogation (tir de défense légal en l'occurrence) peut donc survenir avant que les dégâts ne surviennent mais pourvu que les conditions énumérées précédemment soient respectées ».

4. Le suivi démographique des populations de loup

(extrait du rapport d'expertise par Olof Liberg – SKANDULV -Dept. of Ecology – Swedish University of Agricultural Sciences)

La conception du système de suivi mis en place en France est décrite en détail dans le Plan d'action national sur le loup 2008-2012, et dans Duchamp *et al* (2012). Pour résumer, on peut dire que ce système vise à recueillir trois types de données importantes pour la gestion : la répartition et l'expansion géographiques, la taille de la population et sa croissance.

L'étude de la répartition géographique et de l'expansion vers de nouveaux territoires est basée sur le recueil de données auprès du Réseau loup qui indique la présence de loups. Il s'agit de proies (sauvages ou domestiques) portant les marques caractéristiques d'une attaque par le loup, de cadavres complets ou partiels de loups, d'excréments, d'empreintes, de hurlements et d'observations visuelles de loups, de préférence confirmées par des photographies. Ces données sont recueillies de façon opportuniste par des personnes du Réseau, souvent suite à des signalements de la part d'individus qui n'appartiennent pas au réseau. Tous les indices présumés de la présence du loup sont décrits sur des formulaires standards et envoyés à l'ONCFS, où ils sont évalués et entrés dans une base de données nationale de suivi (Base de Données Nationale Loup-Lynx). Les données concernant la répartition sont consignées chaque année au niveau des communes, ce qui constitue une échelle relativement petite (les communes françaises étant généralement de faible superficie, quelques dizaines de kilomètres carrés le plus souvent). Lorsque les indices de présence du loup ont été rapportés pendant deux années consécutives dans un massif donné et que l'identité de l'espèce a été confirmée par des analyses ADN, la zone est déclarée « Zone de présence permanente » (ZPP), ce qui correspond de fait à un territoire de loup.

Le nombre minimum de loups sur chaque ZPP est estimé par pistage hivernal et par des observations visuelles de groupes (Effectif Minimum Retenu EMR). Lorsqu'aucun indice de présence n'est détecté sur une ZPP donnée pendant 2 hivers consécutifs, la zone est déclassée.

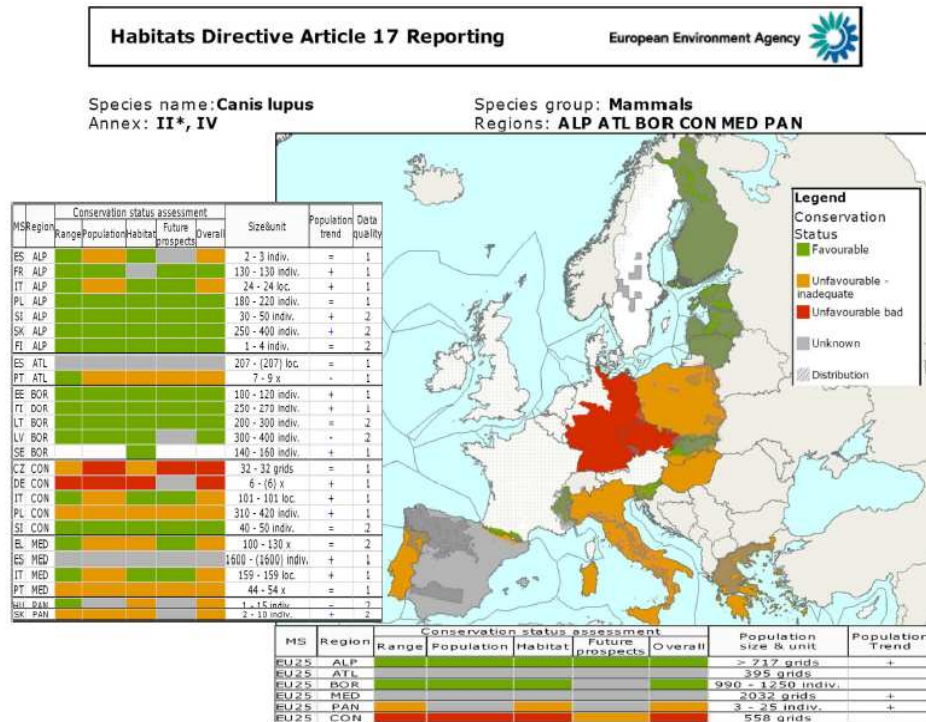
Une seconde méthode pour déterminer le nombre d'individus consiste à appliquer ce qu'on appelle la modélisation de type Capture – Marquage – Recapture (CMR), réalisée sur les signatures génétiques récoltées sur les excréments et les poils recueillis sur l'ensemble de la population de loups (même en dehors de la ZPP). L'objectif est d'obtenir un profil ADN individuel à partir de chaque échantillon sur la base de sept marqueurs micro satellites (l'un étant un marqueur de sexe). Ce sont actuellement 600 échantillons bien répartis sur l'aire de distribution de la population de loups qui sont analysés par an. En moyenne, 65 % des analyses montrent qu'il s'agit effectivement d'échantillons appartenant à des loups et sur cette proportion, 65 % permettent d'obtenir des profils ADN individuels, ainsi, une moyenne de 250 profils sont reçus tous les ans. La technique CMR permet d'obtenir des résultats (NDLR : en termes d'effectifs) environ 2,5 fois plus élevés que celle de l'EMR. On estime que le chiffre obtenu par cette méthode est beaucoup plus proche de la réalité qu'avec l'EMR. Cependant l'intervalle de confiance associé à la valeur moyenne de la CMR est très large (l'EMR n'est assorti d'aucun intervalle de confiance).

Enfin, le nombre de reproductions est déterminé chaque année au mois d'août et de septembre par la méthode des « hurlements provoqués », réalisés jusqu'à 6 fois sur chaque zone de présence permanente (ZPP). À chaque occasion sur un territoire, un certain nombre de points sont visités simultanément afin de couvrir l'ensemble du territoire, ce qui peut nécessiter la mobilisation de jusqu'à une soixantaine de personnes pendant la même nuit pour un territoire donné.

Le taux de croissance est déterminé à partir de différents ensembles de données. Le taux de croissance moyen de la CMR pour la période 1995 – 2007 est de $1,27 \pm 0,07$. La même valeur pour l'EMR et le nombre de ZPP pour la période plus réduite allant de 2002 – 2006 était de 1,24 pour les deux estimations. Concernant le nombre de communes où le loup était présent, ce chiffre était quelque peu inférieur (1,16).

5. État de conservation de la population de loup en France et en Europe (rapportage 2007 art 17 DHFF)

Source : agence européenne pour l'environnement



La population de loup franco italienne, avec 26 meutes, plus de 400 loups, une connexion fonctionnelle avec la péninsule italienne, répond incontestablement aux critères énoncés dans la directive définissant un statut de conservation favorable. Cette population tend à s'étendre vers l'Ouest (Cantal, Lozère), vers le Nord (Vosges) et vers le Sud-Ouest (Pyrénées-Orientales). Il est ainsi possible qu'un jour cette population fasse le lien entre celles d'Espagne et du Nord ou de l'Est de l'Europe. Une telle situation pourrait permettre de valider auprès de la Commission européenne un passage de l'espèce *Canis lupus* en annexe V pour l'ensemble des pays concernés.

6. Moyens consacrés par l'ONCFS principalement au loup

DEPENSES MED1 Loup (réalisé)

	2009	2010	2011
Fonctionnement	128 036 €	176 370 €	233 143 €
Analyses génétiques	53 867 €	119 442 €	130 000 €
Investissement	4 135 €	39 621 €	20 555 €
Total 1	186 038 €	335 433 €	383 698 €

	2009	2010	2011
	ETPT	ETPT	ETPT
<i>Restauration et gestion du loup en France :</i>		7,36	7,15
<i>Vacataires dommages</i>		1460 heures + 54 mois	1210 heures + 58,5 mois
<i>Occasionnels</i>		25 mois	19,5 mois

	2009	2010	2011
Personnel (vacataires dommages + occasionnels)		271 356 €	283 962 €
1 chargée de communication loup (Virginie Michel)	32 495 €	44 954 €	29 942 €
Total 2	32 495 €	316 310 €	313 904 €

Total 1 + 2	218 533 €	651 743 €	697 602 €
--------------------	------------------	------------------	------------------

	2009	2010	2011
RC071 : Plan loup : constats de dommages, appui technique aux préfets : captures effarouchement, surveillance...		10 346 h.	14 759 h.
RF170G : Etudes ongulés-prédation - Catalogue technique DER, hors réseaux		5 122 h.	3 985 h.
RF180A : Etudes loup - Catalogue technique DER, hors réseaux		5 120 h.	4 785 h.
RG210E : Suivi des populations lynx loup - Réseau national Catalogue technique DER		14 842 h.	15 248 h.

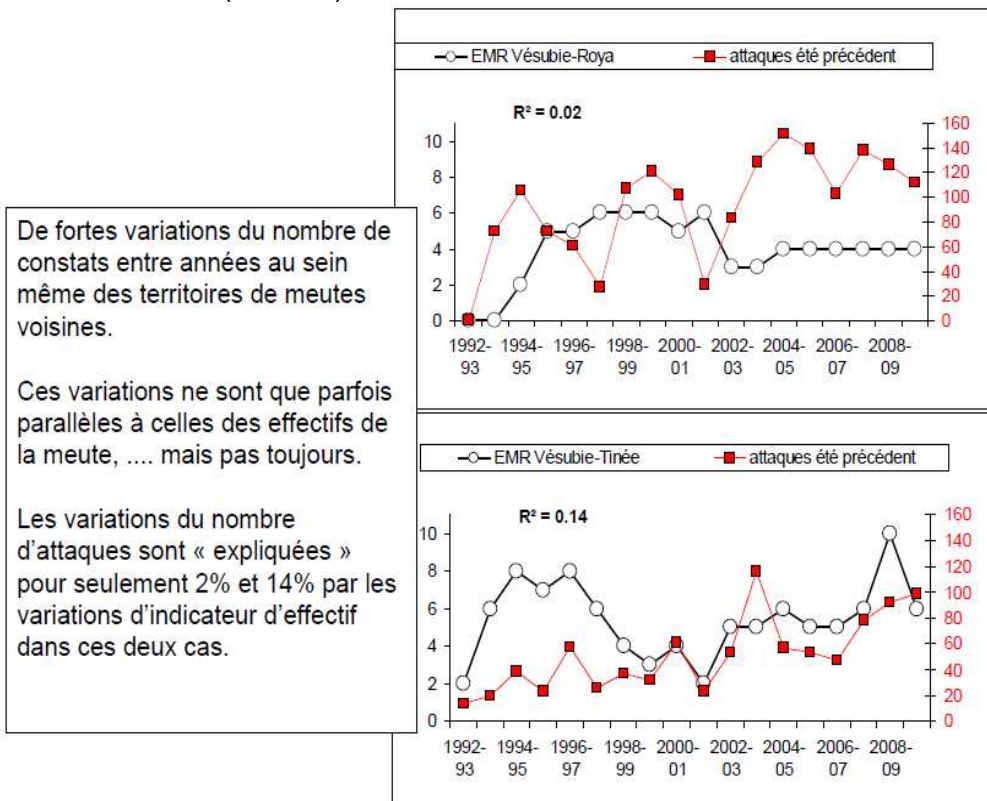
7. Cas avérés de braconnage sur le loup (ONCFS oct 2012)

Circonstances					Dépouille				
Date	Service	Commune	Cause de la mort	Observations	Nature	Sexe	Age	Poids (kg)	Dépôt crâne
26/01/2008	SD 73	Arvillard Prelles	Braconnage	Enquête gendarmerie	Animal entier sans tête	M	adulte	33	ONCFS 38
16/10/2008	SD 38	Villard de lans	Braconnage	PV SD contre X	Animal entier putréfaction	M	adulte	28	Gières
13/02/2009	SD 74	Petit Bornant Glières	Braconnage	PV SD Instruction en cours	Animal entier découpé par braconnier	M	> 3 ans		Gières
14/12/2010	SD 38	Valdaine /Ste Blandine	Braconnage	PV GN	Tué par balle emballé dans un sac dans un étang	M	2 ans	35	LDV 38
7/12/2009	SD 05	Esparron	Braconnage	PV SD Audience TGI Gap 18/02/10 Délibéré rendu 23 mars	Cadavre	F	< 1ans	22	
Septembre 2011	SD04	Pradts haute bléone	Braconnage ⁴²	Plainte auprès du Parquet	Empoisonnement chloralose	F	< 1ans	13,5	
18/09/2011	SD 06	St Etienne de Tinée	Braconnage	Pas de suite	Collier émetteur retrouvé sans cadavre	F	3 ans		
20/09/2011	SD 06	Gordolasque	Indéterminée Braconnage ou collision	Pas de suite	Cadavre entier	F	> 7ans	30	
26/09/2011	SD 05	Devoluy	Braconnage	PV GN	Cadavre transpercé par balle	F			
31/01/2012	SD 84	Bédouin	Braconnage	PV GN	cadavre	M	adulte	37,5	
30/04/2012	SD 05	Val des pré	Braconnage ?	PV SD contre X	Empoisonnement chloralose	M			

⁴² Mi-mai 2011, le service départemental de l'ONCFS des Hautes-Alpes a rapporté une simple rumeur d'un braconnage sur le Plateau Bayard dans ce département. Le cadavre n'a pas été retrouvé malgré les recherches. Aucune suite n'a été donnée.

8. Évolution comparée du nombre de constats d'attaques et de l'EMR (effectif minimum retenu) pour deux ZPP du Mercantour

Source : Éric Marboutin (ONCFS)



9. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ANEM	Devenu IRSTEA fin 2011 : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
CE	Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux
Cemagref	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CERPAM	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
CGAAER	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
CGEDD	Directive habitats faune flore
CJUE	Office national de la chasse et de la faune sauvage
CMR	Direction départementale des territoires
DDT	Effectif minimum retenu
DHFF	Capture-marquage-recapture
DRAAF	Zone de présence permanente
DREAL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
EMR	France Nature Environnement
ETP	Fédération départementale des chasseurs
FDC	Centre d'Études et de Réalisations Pastorales Alpes-Méditerranée
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
FEADER	Jeunes agriculteurs
FNE	Fédération nationale ovine
FNO	Fédération régionale ovine du sud-est
FROSE	Association nationale des élus de la montagne
JA	Cour de justice de l'Union européenne
LIFE	Union internationale pour la conservation de la nature
MEDDE	Équivalent temps plein
ONCFS	Fonds européen agricole pour le développement rural
PNR	Code de l'environnement
UICN	L'Instrument financier pour l'environnement
ZPP	Parc naturel régional

10. Arrêté du 9 mai 2011

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Arrêté du 9 mai 2011 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*)

NOR : DEVL1112010A

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire,

Vu la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 411-1, L. 411-2, L. 415-1, R. 331-85 et R. 411-1 à R. 411-14 ;

Vu le décret n° 95-589 du 6 mai 1995 modifié relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, notamment son article 2 ;

Vu l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;

Vu l'arrêté du 10 avril 2008 relatif au dispositif intégré en faveur du pastoralisme mis en œuvre dans le cadre du plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale pyrénéenne ;

Vu l'arrêté du 19 juin 2009 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation ;

Vu l'avis du Conseil national de la protection de la nature en date du 1^{er} avril 2011,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. – Le présent arrêté fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de loups (*Canis lupus*) peuvent être accordées par les préfets.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS COMMUNES

CHAPITRE I^{er}

Fixation et respect du nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction peut être autorisée

Art. 2. – Le nombre maximum de spécimens de loups (mâles ou femelles, jeunes ou adultes) dont la destruction est autorisée, en application de l'ensemble des dérogations qui pourront être accordées par les préfets, est fixé chaque année par arrêté ministériel. Cet arrêté ne peut couvrir une période excédant le 30 juin de l'année suivante.

Ce maximum annuel sera diminué du nombre des animaux ayant fait l'objet d'actes de destruction volontaire constatés par les agents mentionnés à l'article L. 415-1 du code de l'environnement durant toute la période de validité de l'arrêté visé au premier alinéa du présent article.

Art. 3. – Toute dérogation est suspendue automatiquement pendant vingt-quatre heures après chaque destruction ou blessure de loup, afin de s'assurer du respect du plafond de destruction fixé par l'arrêté prévu à l'article 2.

Elle cesse de produire effet à la date à laquelle le plafond de destruction est atteint.

Art. 4. – Les dérogations accordées doivent être suspendues ou révoquées dans les cas prévus à l'article 3 ou si les conditions ou les modalités d'exécution de l'opération ne sont pas respectées par le bénéficiaire, celui-ci ayant été préalablement entendu.

Art. 5. – I. – Afin d'assurer le respect du plafond déterminé par l'arrêté prévu à l'article 2, les bénéficiaires de dérogations informent immédiatement le préfet du département de toute destruction ou blessure de loup intervenue dans le cadre des opérations qu'ils ont mises en œuvre.

II. – En cas de destruction ou de blessure d'un loup, le préfet en informe aussitôt :

1° A l'intérieur du département, les administrations ou établissements publics concernés et les bénéficiaires des dérogations ainsi que les maires des communes concernées, afin notamment de rappeler la suspension automatique des opérations de destruction prévue à l'article 3 ;

2° Les préfets des autres départements, qui procèdent ainsi qu'il est dit au 1° ;

III. – Les agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) prennent en charge le cadavre ou la recherche de l'animal blessé.

CHAPITRE II

Cadre général d'intervention

Art. 6. – I. – Le préfet détermine ceux des éleveurs exploitant à titre individuel ou sous forme sociétaire, groupements pastoraux, ou propriétaires publics ou privés d'une exploitation agricole d'élevage mettant en valeur des surfaces pâturées, auxquels des dérogations sont accordées.

II. – La destruction de loups n'est autorisée qu'en dehors du cœur des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage.

III. – Les territoires d'intervention comprennent les unités d'action définies à l'article 7 et les zones de colonisation récente ou potentielle situées hors unités d'action.

Art. 7. – I. – Les unités d'action (UA) correspondent, dans les départements suivants, aux zones où la prédation du loup est probable :

Alpes-de-Haute-Provence.

Hautes-Alpes.

Alpes-Maritimes.

Drôme.

Isère.

Pyrénées-Orientales.

Savoie.

Haute-Savoie.

Var.

Elles sont délimitées par le préfet. Il peut y avoir une ou plusieurs unités d'action dans un même département.

II. – Dans le cas où une unité d'action comprend une partie d'un parc national (hors cœur) l'arrêté préfectoral délimitant les unités d'action précise que ces zones sont situées dans un parc national.

III. – En application de l'article 6, ces unités ne peuvent pas inclure le cœur des parcs nationaux et les réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage, où la destruction de loups n'est pas autorisée.

IV. – Elles comprennent obligatoirement la zone de présence permanente du loup, délimitée par l'ONCFS sur des bases oro-géographiques, dans un objectif de suivi démographique et biologique de l'espèce. Elle traduit la présence sur un territoire identifié d'un ou plusieurs loup(s) pendant au moins deux hivers consécutifs.

V. – Elles peuvent également inclure les zones suivantes :

– les zones de présence régulière du loup, délimitées par l'ONCFS ;

– les zones de présence occasionnelle du loup, également délimitées par l'ONCFS ;

– les communes ou parties de communes où l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation s'applique, en application de l'arrêté du 19 juin 2009 susvisé.

TITRE II
CONDITIONS ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE
DES OPÉRATIONS

CHAPITRE I^{er}

Les opérations d'effarouchement

Section 1

Conditions de déclenchement

Art. 8. – La mise en œuvre d'un effarouchement aux fins d'éviter les tentatives de prédation du loup est possible, sans formalité administrative, pour les troupeaux protégés ainsi que pour ceux pour lesquels il est établi qu'ils ne peuvent l'être.

On entend par « troupeau protégé » tout élevage bénéficiant de l'installation effective de mesure(s) de protection au titre de l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation, en application de l'arrêté du 19 juin 2009 susvisé, ou de mesure(s) de protection jugée(s) équivalente(s) par les directions départementales des territoires (DDT) et des territoires et de la mer (DDTM).

Section 2

Modalités d'exécution

Art. 9. – Les opérations d'effarouchement, en cas de tentative de prédation du loup, sont possibles à proximité du troupeau pendant toute la durée du pâturage, y compris en cas d'opération de destruction, en complément des mesures de protection déjà mises en œuvre.

Art. 10. – I. – Les moyens d'effarouchement pouvant être mis en place sans demande préalable, en dehors du cœur des parcs nationaux, sont les suivants :

- tirs non létaux ;
- effarouchement à l'aide de moyens visuels ou sonores.

II. – La présence permanente d'un ou de plusieurs chiens de protection auprès du troupeau, qui représentent un élément de dissuasion actif vis-à-vis du prédateur peut, après appréciation de la DDT ou DDTM, équivaloir à la mise en œuvre d'un effarouchement.

III. – Dans le cœur des parcs nationaux, l'utilisation des sources lumineuses ou sonores nécessite une autorisation du directeur du parc et l'effarouchement par tirs non létaux est interdite.

IV. – L'utilisation de tout moyen d'effarouchement autre que ceux mentionnés ci-dessus nécessite une autorisation préalable spécifique délivrée par le préfet et, dans le cœur des parcs nationaux, celle du directeur du parc.

Art. 11. – I. – Pour l'effarouchement par tirs non létaux, seules peuvent être utilisées des munitions (balles ou chevrotines) en caoutchouc ou à grenaille métallique, dans la limite du numéro 8 et au-delà, soit d'un diamètre inférieur ou égal à 2,25 mm.

II. – Il peut être mis en œuvre par les personnes ou groupements mentionnés à l'article 6, ou par une ou plusieurs personnes déléguées, sous réserve de la détention d'un permis de chasser valable pour l'année en cours (du 1^{er} juillet de l'année *n* au 30 juin de l'année *n* + 1). Toutefois, ce tir ne peut être réalisé pour protéger le troupeau concerné que par une personne à la fois.

Il peut aussi être réalisé par un lieutenant de louveterie dans le cadre d'une mission particulière ordonnée par le préfet.

III. – Le suivi des opérations de tirs d'effarouchement nécessite la tenue, par les personnes visées au paragraphe ci-dessus, d'un registre précisant les informations liées à la mise en œuvre de ces tirs :

- les nom et prénom(s) du tireur ainsi que le numéro de son permis de chasser ;
- la date et le lieu de l'opération d'effarouchement ;
- les heures de début et de fin de l'opération ;
- le nombre de tirs effectués ;
- l'estimation de la distance de tir ;
- la nature de l'arme et des munitions utilisées ;
- la description du comportement du loup s'il a pu être observé (fuite, saut...).

Ce registre est tenu à disposition des agents chargés des missions de police.

CHAPITRE II

Les opérations de destruction par la mise en œuvre de tirs pour défendre les troupeaux (tirs de défense)

Section 1

Conditions de déclenchement

Art. 12. – Pour l'application de la présente section, on entend par « attaque » toute attaque dûment constatée par des agents chargés de cette mission par l'administration (agents de ONCFS, des parcs nationaux...) et donnant lieu à au moins une victime indemnisable au titre de la prédation du loup.

Art. 13. – Dans les unités d'action, les tirs de défense peuvent intervenir dès lors que :

- des mesures de protection ont été mises en œuvre, ou le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé ;
- un effarouchement a été réalisé ;
- et malgré la mise en place effective de ces mesures :
 - au moins deux attaques ont été constatées sur le troupeau depuis le 1^{er} mai de l'année $n-2$.

ou au moins une attaque a été constatée depuis le 1^{er} mai de l'année n ;

- ou le troupeau présente au regard de la récurrence des dommages une situation particulière caractérisée par un avis des services concernés ;
- ou le troupeau se situe à proximité d'un troupeau faisant l'objet d'une autorisation de tir de défense octroyée sur la base des conditions mentionnées aux alinéas précédents du présent article.

Art. 14. – Hors des unités d'action, les tirs de défense peuvent intervenir dès lors que :

- des mesures de protection ont été mises en œuvre, ou le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé ;
- un effarouchement a été pratiqué pendant une période d'au moins une semaine ;
- et, malgré la mise en place effective de ces mesures :
 - une attaque a été constatée ;
 - ou le troupeau se situe à proximité d'un troupeau faisant l'objet d'une autorisation de tir de défense sur la base des conditions mentionnées aux alinéas précédents du présent article.

Section 2

Modalités d'exécution

Art. 15. – Le tir de défense est mis en œuvre sur les pâturages mis en valeur par le bénéficiaire de la dérogation et à proximité du troupeau concerné.

Art. 16. – Dans les unités d'action, le tir de défense peut être mis en œuvre pendant toute la durée de la présence du troupeau attaqué dans les territoires soumis à la prédation du loup, en dehors des réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage et du cœur des parcs nationaux.

Art. 17. – En dehors des unités d'action, le tir de défense peut être mis en œuvre pendant une période de trois semaines consécutives reconductible par arrêté ou jusqu'à la destruction d'un loup, si cette destruction intervient avant le délai de trois semaines.

Art. 18. – Dans les unités d'action comme en dehors, l'effarouchement demeure possible en complément du tir de défense.

Art. 19. – I. – Le tir de défense peut être mis en œuvre par le bénéficiaire de la dérogation, ou par toute personne mandatée par lui, sous réserve qu'ils possèdent un permis de chasser valable pour l'année en cours (du 1^{er} juillet de l'année n au 30 juin de l'année $n+1$). Il ne peut toutefois être réalisé pour protéger le troupeau concerné que par une personne à la fois.

II. – Le tir de défense est réalisé avec un fusil de chasse à canon lisse. Toutefois, lorsque les conditions de sécurité sont favorables, le préfet peut autoriser l'utilisation de toute arme de 5^e catégorie visée à l'article 2 du décret du 6 mai 1995 susvisé, en limitant si nécessaire cette dérogation à une période ou à un secteur donnés. La mise en œuvre des tirs de défense devra se conformer aux conditions générales de sécurité précisées par l'ONCFS.

Art. 20. – Le tir de défense pourra également être réalisé par un lieutenant de louveterie dans le cadre d'une mission particulière ordonnée par le préfet, avec tout type d'armes de 5^e catégorie mentionné à l'article 2 du décret du 6 mai 1995 susvisé autorisé par le préfet, à proximité du troupeau détenu par le bénéficiaire de la dérogation, dès lors qu'une attaque est constatée malgré la mise en œuvre du tir de défense, et si aucune destruction de loup n'a déjà eu lieu dans ce cadre.

Art. 21. – Le suivi des opérations nécessite la tenue, par le bénéficiaire de l'autorisation, d'un registre précisant les informations suivantes :

- les nom et prénom(s) du tireur ainsi que le numéro de son permis de chasser ;
 - la date et le lieu de l'opération de tir de défense ;
 - les heures de début et de fin de l'opération ;
 - le nombre de tirs effectués ;
 - l'estimation de la distance de tir ;
 - la nature de l'arme et des munitions utilisées ;
 - la description du comportement du loup s'il a pu être observé (fuite, saut...).
- Ce registre est tenu à disposition des agents chargés des missions de police.

CHAPITRE III

Les opérations de destruction par la mise en œuvre de tirs de prélèvement

Section 1

Conditions de déclenchement

Art. 22. - Les tirs de prélèvements peuvent intervenir :

- s'il est constaté la persistance de dommages importants dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense, au vu notamment du caractère récurrent des dommages d'une année à l'autre malgré l'installation, quand cela est possible, de mesures de protection des troupeaux et le recours à l'effarouchement ;
- et dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup.

Art. 23. - Au vu notamment du caractère récurrent des dommages d'une année à l'autre malgré l'installation, quand cela est possible, de mesures de protection des troupeaux et le recours à l'effarouchement, et dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup, le préfet peut décider de déclencher une opération de tir de prélèvement sans conditionner sa décision à la mise en œuvre préalable de tirs de défense à proximité des troupeaux :

- dans les situations où l'existence d'obstacles pratiques ou techniques à la mise en œuvre du tir de défense est établie ;
- ou dans les situations de dommages exceptionnels.

Art. 24. - I. - A titre exceptionnel, le préfet peut autoriser la poursuite des opérations de prélèvement au-delà de la période où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup.

II. - Les dérogations correspondantes peuvent intervenir, à l'issue de la saison de pâturage, aux fins de prévenir la survenue probable de nouveaux dommages l'année suivante :

- en l'absence de destruction d'un loup au terme de la mise en œuvre d'une autorisation de tir de prélèvement dans les conditions définies à l'article 22 ;
- et si des dommages importants et récurrents sont observés sur les troupeaux concernés jusqu'à la fin de la saison de pâturage.

III. - Sans préjudice des dispositions prévues à la section 2 du présent chapitre, toutes les dérogations accordées sur le fondement du présent article cessent de produire effet dès lors que deux loups ont été détruits sur l'ensemble des zones concernées.

IV. - Il ne peut être détruit plus d'un loup par zone concernée.

Section 2

Modalités d'exécution

Art. 25. - L'arrêté préfectoral organisant l'opération de tir de prélèvement précise la zone où les opérations peuvent être conduites. La zone d'intervention correspond à un périmètre défini de façon cohérente tant vis-à-vis des zones de pâturage concernées que de l'occupation du territoire par les loups ayant causé les dommages.

Art. 26. - Les opérations de tirs de prélèvement ne peuvent être mises en œuvre que pour une durée d'un mois reconductible, par arrêté, et dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup ou dans les conditions définies à l'article 24.

Art. 27. - I. - Sans préjudice des dispositions de l'article 3, les tirs de prélèvement sont interrompus dans le cas où un loup serait détruit dans la zone concernée par l'opération soit en application d'une dérogation de tir de défense accordée dans le cadre du présent arrêté, soit par un acte de destruction volontaire ayant fait l'objet d'une constatation par les agents mentionnés à l'article L. 415-1 du code de l'environnement.

II. - Toutes les opérations de tirs de prélèvement sont suspendues du 1^{er} mars au 30 avril pour ne pas perturber le cycle de reproduction de l'espèce.

Art. 28. – I. – Les opérations de tirs de prélèvement sont réalisées sous le contrôle technique de l'ONCFS par toute personne compétente sous réserve de la possession d'un permis de chasser valide pour l'année en cours (du 1^{er} juillet de l'année *n* au 30 juin de l'année *n* + 1), et notamment des lieutenants de louveterie ou des gardes particuliers assermentés. Des chasseurs proposés par les fédérations de chasseurs peuvent également participer à ces tirs sous réserve qu'ils suivent une formation auprès de l'ONCFS. La liste des personnes habilitées à participer aux tirs de prélèvement autres que les agents de l'ONCFS est fixée par le préfet après avis de l'ONCFS.

II. – Les opérations de tirs de prélèvement sont réalisées avec tout type d'armes de 5^e catégorie mentionné à l'article 2 du décret du 6 mai 1995 susvisé, et notamment les carabines à canon rayé munies de lunette.

TITRE III

DISPOSITIONS FINALES

Art. 29. – Des bilans de tirs d'effarouchement, de défense et de prélèvement seront établis par les préfets au 20 juillet et 30 octobre de l'année *n*, ainsi qu'au 30 avril de l'année *n* + 1.

Art. 30. – Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, le directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, les préfets de département et les directeurs des parcs nationaux sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 9 mai 2011.

*La ministre de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement,
Pour la ministre et par délégation :*
*La directrice de l'eau
et de la biodiversité,
O. GAUTHIER*

*Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation,
de la pêche, de la ruralité
et de l'aménagement du territoire,
Pour le ministre et par délégation :*
*Le directeur général
des politiques agricole, agroalimentaire
et des territoires,
E. ALLAIN*

11. Les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » Notes de lecture

Notes de lecture non exhaustives des lignes directrices pour la gestion des niveaux de populations des grands carnivores datées de juillet 2008 (doc. LCIE). Les auteurs précisent que le document original étant en anglais, ces éléments de traduction n'ont fait l'objet d'aucune validation et invite le lecteur à lire la version initiale⁴³ en cas de doute.

~ ~ ~

Généralités Importance de la génétique et de la connectivité

Page 7. Importance de la diversité génétique pour la conservation d'une population.

« Le maintien de la diversité génétique exige un nombre beaucoup plus important d'individus que la non extinction de la population. »

Page 10. La conservation des petites populations exigera le maintien d'un degré élevé de la connectivité entre les populations.

- nécessité d'une gestion à grande échelle ;
- nécessité de la coopération inter administrations entre territoires voisins ;
- nécessité de développer des plans de gestion à une échelle appropriée.

Nécessité d'une approche souple et pragmatique

Page 12. Le retour des grands prédateurs peut provoquer des protestations sociales dramatiques dans les communautés rurales qui peuvent avoir des conséquences négatives pour la biodiversité et la conservation en général.

Il est clairement stipulé que le contexte économique, social, culturel, notamment la réalisation du développement durable doit être pris en compte.

Nécessité de compromis afin de prendre en compte les intérêts de l'homme.

Dans les années 1960-1970, les populations de grands carnivores étaient à leur niveau le plus bas en Europe. La conservation à ce stade consistait à sauver des vestiges de population en voie d'extinction.

Aujourd'hui, il s'agit de développer des modèles de gestion qui assureront une durable coexistence des grands carnivores et des humains.

Il est nécessaire d'adopter une approche souple et pragmatique.

Les objectifs sont fixés à grande échelle, tant qu'ils sont respectés il est possible d'admettre une souplesse au niveau local – exemple : liberté dans les délais.

Les conséquences d'erreur sont beaucoup plus faibles dans les grandes populations.

La viabilité d'une population dépend de 2 composantes : la démographie et la génétique.

Elle nécessite d'un nombre minimal d'individus, d'un sexe ratio équilibré, d'une bonne reproduction.

⁴³<http://www.lcie.org/>

Les concepts de viabilité et de statut de conservation favorable

Page 17. La directive ne définit pas les critères scientifiques pour la viabilité démographique : nombre d'années et probabilité d'extinction. C'est un texte juridique pas scientifique.

Il y a dans la directive une intention claire de maintenir les populations à des niveaux nettement supérieurs que ceux nécessaires pour empêcher l'extinction.

Page 18. La règle UICN (ndlr : pour la définition des listes rouges mondiales): probabilité d'extinction inférieure à 10 % à l'horizon 100 ans. De nombreux biologistes préfèrent une règle plus conservatrice : 5 % à l'horizon 100 ans.

Les populations de grands carnivores sont très sensibles aux variations du taux de survie des adultes et donc au braconnage.

Page 19. Critère de l'UICN⁴³ : en l'absence de données, une population peut être considérée comme quasi menacée si elle comporte moins de 1000 individus matures.

Si ne population présente une connectivité suffisante pour permettre aux immigrants d'avoir un impact démographique, il suffirait d'avoir 250 individus matures pour qu'elle soit classée dans la catégorie « préoccupation mineure ».

Page 20. Résumé des conditions pour une « population de référence favorable » – somme des 3 critères suivants :

1 – La population doit être au moins aussi grande que lorsque la DHFF est entrée en vigueur.

2 – La population doit être supérieure (et de préférence beaucoup plus grande) que le minimum de viabilité défini par l'UICN (critères E et D)

E : risque d'extinction avec probabilité d'extinction < 10 % en 100 ans.

D : nombre d'individus matures (>1000 si population non connectée, >250 si population connectée).

3 – Le statut de la population est constamment surveillé en utilisant une méthodologie robuste

Aire de présence favorable et considération sur la densité de référence

Page 21. Toutes les expériences indiquent que la capacité des populations rurales à accepter la présence des grands carnivores et à payer les coûts sociaux et économiques pour leur conservation est l'élément le plus crucial.

⁴³ Sur les listes rouges UICN : <http://www.uicn.fr/La-Liste-Rouge-des-especes.html>

La capacité d'acceptation de la société est inférieure à la capacité d'acceptation au plan seulement écologique.

Maximiser la densité locale ne devrait pas être considéré comme un objectif du fait des conflits générés avec les communautés rurales.

Il est possible d'imaginer des scénarios où le niveau global des conflits peut être réduit en concentrant les grands carnivores sur une zone plus limitée, ce qui limite le nombre de personnes influencées par leur présence.

L'idée d'éviter une densité maximale ou la diffusion de la population sur des zones plus vastes est compatible avec le maintien de la connectivité.

L'expansion dans de nouveaux territoires pour favoriser la connectivité provoque souvent d'intenses conflits lorsque les carnivores se retrouvent dans des zones où ils ont été absents durant des décennies.

Page 22. Nous croyons qu'une légère réduction de la taille de la population peut être autorisée si elle est le résultat de la réponse à des changements dans la densité des proies ou la qualité de l'habitat.

Page 23. Si deux populations sont distinctes, il faut veiller à ce que chacune atteigne un état de conservation favorable.

Des principes constants doivent nous guider :

- sécurisation des populations existantes,
- favoriser l'expansion pour augmenter la connectivité. Il y a de nombreux habitats propices en Europe. Accueillir cette expansion est un défi majeur vu le niveau des conflits dans les zones récemment colonisées. De ce fait, certains pays fixent des objectifs maximaux pour les grands carnivores.

Objectifs de conservation fixés par la directive

Page 24. L'obligation d'un État membre ne se limite pas à éviter l'extinction. L'intention de la directive semble être que les pays ne devraient pas fixer une limite. L'objectif de la directive est de favoriser l'expansion dans autant de paysages que possible.

Cependant, les considérants de la directive indiquent clairement qu'elle s'insère dans le contexte d'un large éventail d'autres objectifs européens notamment le développement durable et social et les intérêts économiques.

De ce fait, l'objectif peut être en deçà de l'aire de présence favorable si la survie à long terme et la viabilité peuvent être assurées avec moins.

Ceci implique qu'en cas de conflits difficiles à atténuer, les pays peuvent imposer des limites à la récupération potentielle et avoir recours aux dérogations autorisant des prélèvements létaux.

Nous recommandons que les grands carnivores puissent recoloniser autant de domaines que possible, mais nous acceptons qu'il y ait des limites à cela.

Compte tenu du principe de subsidiarité, c'est au processus démocratique au sein de chaque pays de décider jusqu'à quel point aller au-delà des exigences du statut de conservation favorable (SCF).

Toutefois, les exigences minimales sont les suivantes :

- les pays qui partagent une population contribuent à assurer entre eux que la population atteint le statut de conservation favorable ;
- ils permettent la connectivité ;
- les activités de gestion ne créent pas un puits qui peut influencer le SCF ;
- les populations ne peuvent atteindre des niveaux inférieurs à celui qu'elles avaient au moment de l'entrée en vigueur de la directive.

Il peut être acceptable de réduire la taille d'une population, à titre exceptionnel, mais sans descendre en dessous du minimum de viabilité et sans altérer la connectivité.

Page 25. Formellement la DHFF n'impose pas aux États que le SCF doit être atteint.

L'intention de la DHFF est à un niveau transfrontalier.

Aspects économiques Valorisation de la gestion

Page 27. La conservation des grands carnivores peut être coûteuse, mais il est possible de solliciter les fonds européens. Life – Natura 2000.

Page 28. La chasse des grands carnivores peut avoir d'importantes retombées économiques, ce qui peut être un facteur crucial d'acceptation par la population.

Il n'y a aucune raison pour penser que les populations de grands carnivores ne peuvent supporter des prélèvements de la même manière qu'il y a une récolte d'ongulés ou de gibiers à plumes.

Une bonne gestion nécessite dans ce cas un contrôle effectif de la population permettant la fixation des quotas, les saisons de chasse et autres règlements. La récolte, bien gérée, peut être durable.

Confirmé par jurisprudence C 342/05 de la CJUE contre la Finlande.

Même s'agissant d'une espèce annexe IV.

Les dérogations au statut de protection

Page 29. Nécessité d'une approche flexible et pragmatique basée sur le soutien du public afin d'éviter les conflits qui pourraient contrecarrer l'objectif général de la directive.

Les conditions des dérogations :

- première condition : dégâts importants

La justification est d'éviter de graves dommages, ce qui autorise non seulement de réagir aux dommages qui ont eu lieu.

Cela signifie que l'on peut supprimer des individus à problèmes mais aussi que l'on peut garder les grands carnivores à l'écart de certaines zones où il y a beaucoup de bétail ou que l'on peut abaisser le niveau de la population jusqu'à rendre la prédation à un niveau acceptable.

La question de l'appréciation de la gravité des dommages est difficile à définir car elle dépend des niveaux d'acceptation locale. De simples nuisances, des risques commerciaux normaux ne sont pas des raisons suffisantes pour une dérogation.

Page 30

- deuxième condition : démontrer qu'il n'y a pas d'alternative.

La dérogation, est un dernier recours

La dérogation qui doit être strictement limitée, n'est permise qu'en l'absence dûment démontrée de solution alternative satisfaisante. La question du coût de ces solutions à prendre en compte est ouverte et laissée conformément à l'art. 12 de la DHFF à l'appréciation des Etats membres.

- troisième condition : absence d'impact sur le SCF.

Principe de proportionnalité

Action possible même si le SCF n'est pas atteint mais il faut des arguments très forts, action très limitée, suivie de très près.

L'utilité des plans de gestion transfrontaliers est soulignée.

Page 31. En résumé sur les dérogations article 16 de la DHFF.

Contrôle par prélèvements létaux, même la chasse, sur des espèces de l'annexe IV si les 3 conditions sont remplies.

Plans de gestion

Page 32. Élaboration des plans de gestion :

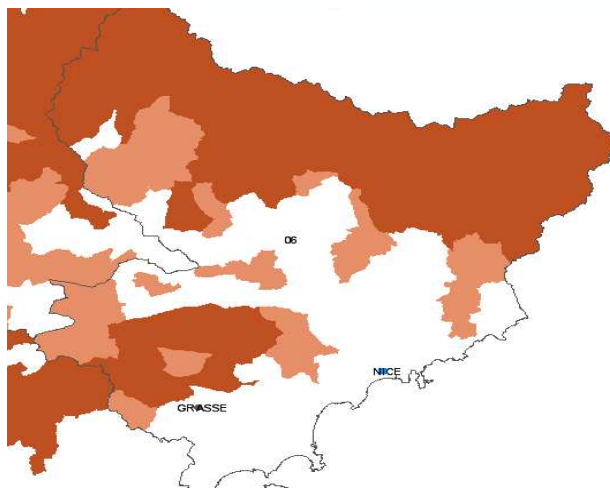
- importance du processus d'élaboration – plus un sujet est controversé, plus le processus doit être ouvert ;
- implication des parties prenantes ;
- objectif, un document de gestion pas un document politique ;
- mener en parallèle processus international et national ;
- souhait de plans de gestion transfrontalier.

Page 33. Plus la coopération transfrontalière sera importante, plus la Commission admettra de la souplesse qui pourra aller jusqu'à des changements entre annexe IV et V et des allocations de fonds européens

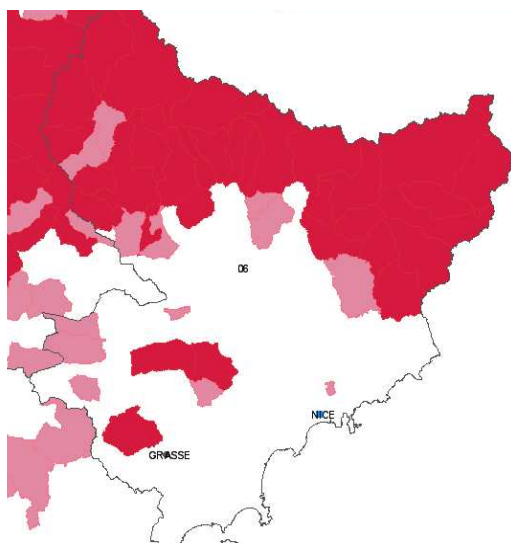
Pages suivantes, contenu du plan de gestion.

12. Évolution de la présence du loup dans les Alpes-Maritimes

Source :portail cartographique de l'ONCFS
<http://carmen.carmencarto.fr/38/grands-carnivores.map>



Situation en 2011



Situation en 2008

Couleur foncée : présence permanente, couleur claire : présence occasionnelle.

Liste des recommandations

1. L'objectif de la gestion adaptée de la population de loup et de son expansion démographique doit être repris dans le prochain plan loup et suivi d'effet : réduire les dommages et inverser l'évolution des coûts dont le loup est à l'origine.....[18](#)
2. À la lumière des colonisations récentes et de leurs effets (Jura, Vosges, Lozère, Cantal...), en application de l'actuel plan loup, la mission recommande d'engager rapidement les analyses permettant d'élaborer une typologie des situations ou contextes locaux en rapport avec leur aptitude à accueillir une population de loups et la vulnérabilité des activités humaines qui s'y trouvent.....[19](#)
3. La mission recommande que la connaissance sur les pratiques des autres États membres concernant la gestion de leur population de loups soit approfondie, en droit et dans les faits, ainsi que sur l'attitude de la Commission à leur égard.....[22](#)
4. Pour affiner les estimations de braconnage, l'ONCFS doit accélérer ses travaux portant sur la modélisation de la population prévue par le Plan Loup : capture marquage recapture grâce aux signatures génétiques permettant d'estimer sa distribution, sa fécondité, et les taux de survie.[24](#)
5. La mission recommande d'intensifier la lutte contre le braconnage et pour cela de libérer les agents assermentés chargés du constat des infractions d'une partie au moins de leur charge actuelle de constats des dégâts faits aux troupeaux par le loup, ou de renforcer les équipes les plus concernées.....[24](#)
6. La mission recommande d'augmenter le nombre des louvetiers en sélectionnant les candidats sur leurs aptitudes au tir du loup en terrain difficile, et d'apporter une réponse à leur demande de dédommagement pour les frais encourus (équipement, formation, déplacements.....)[30](#)
7. La mission recommande à chaque parc national de se réapproprier la politique intégrée de gestion des effets des populations de loup présentes sur son territoire, et des populations elles-mêmes, et à Parcs Nationaux de France d'en donner le cadre qui devra être conforme au nouveau plan loup.....[33](#)
8. Recommandation est faite de conforter la démonstration de l'état de conservation favorable de la population lupine française et/ou franco-italienne lors du rapportage qui doit être fait en 2013 à la Commission européenne au titre de la DHFF.....[35](#)

9. Pour leur permettre de disposer de plusieurs scénarios, la mission recommande aux ministres de demander aux experts de diversifier leurs estimations de prélèvement possible, incluant une option moins conservatrice, sans remettre en cause pour autant l'état de conservation de l'espèce, à partir de la situation actualisée de la population franco italienne. Ces scénarios tiendront compte de l'effectif absolu, du nombre de ZPP, de meutes, du taux de croissance d'une part, et de l'importance des prédatons commises par le loup d'autre part. Les bases scientifiques de ces estimations devront être mieux communiquées et expliquées.....[36](#)

10. Dans les départements où la présence du loup est ancienne et où les dégâts sont très élevés, la mission recommande d'adapter et de simplifier le protocole actuel avec la possibilité d'un tir de défense « renforcé », pouvant être légal, selon les modalités résumées suivantes : décomposition d'un plafond de prélèvement national en plafonds territorialisés, élargissement de la zone et de la durée d'intervention en élargissant la possibilité du tir hivernal, recours à des équipes d'interventions constituées à l'avance comprenant des chasseurs habilités, utilisation sauf exception de la carabine.....[38](#)

11. Dans les territoires où le loup est en phase de colonisation et dans ceux où les dégâts sont jugés moins importants que dans les territoires faisant l'objet de la recommandation précédente, la mission recommande de maintenir le protocole d'intervention défini dans l'arrêté ministériel de mai 2011, en permettant cependant l'effarouchement (tirs non létaux) avec plusieurs fusils.....[39](#)

12. Dans les zones cœur des parcs nationaux connaissant des dégâts importants, la mission estime que la possibilité de tirs d'effarouchement non létaux devrait être ouverte, au moins transitoirement en attendant la mise au point de techniques ne faisant plus appel aux tirs.....[39](#)

13. La mission recommande la poursuite du travail des experts pour mieux estimer à partir du comportement du prédateur et de l'analyse des territoires la probabilité de son installation en un lieu donné, tenant compte de la vulnérabilité des activités humaines qui s'y trouvent, en coordination avec les pays limitrophes. Cet objectif suppose que soit amélioré le suivi des populations en zone d'enneigement faible.....[40](#)

14. La mission fait observer que les « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » fournissent un cadre pertinent d'interprétation de la DHFF et recommande sa présentation et sa diffusion à l'ensemble des acteurs.....[42](#)

15. La coopération internationale étant pour la Commission européenne un gage de stabilité des populations lupines, la mission recommande d'élargir les échanges transfrontaliers, du suivi des populations à une véritable gestion concertée, débutant par celle des meutes transfrontalières.....[42](#)

16. La mission recommande d'examiner avec les services de la Commission européenne puis avec les principaux États membres concernés, la possibilité d'une modification du statut du loup tenant compte de l'évolution favorable de son état de conservation, en vue de prévenir des dommages importants aux activités humaines. Pour cela trois pistes pourraient être approfondies : i) le zonage des territoires définissant des zones d'exclusion, ii) le classement du loup en annexe V pour certains territoires, iii) la définition d'une typologie de situations ou de contextes ouvrant la possibilité d'interventions graduées sur les populations de loup leur correspondant, les trois approches pouvant être combinées. Les principes des « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » ne sont pas selon la mission contradictoires avec ces suggestions, mais pourraient être précisés.....[44](#)