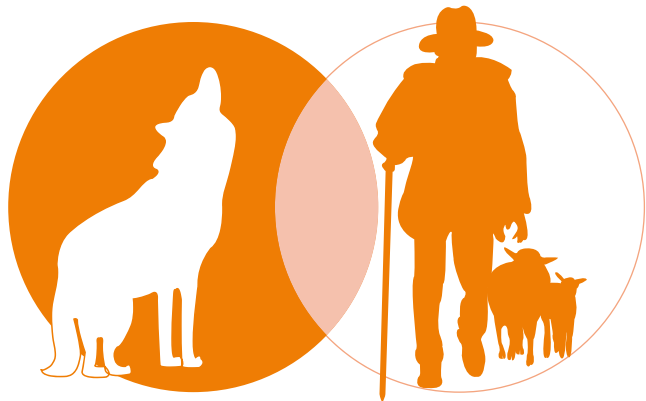


PLAN D'ACTION NATIONAL LOUP 2013-2017



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

SOMMAIRE

PARTIE I – UN ÉTAT DES LIEUX ENRICHI DEPUIS 2008	7
I.A – L'ÉVALUATION DU PLAN 2008-2012 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	7
I.A.1 – UNE POPULATION DE LOUPS INSTALLÉE DANS LES ALPES ET DONT LA PRÉSENCE S’AFFIRME HORS DE CELLES-CI ; UN DIAGNOSTIC DE PERFORMANCE DES MÉTHODES DE SUIVI UTILISÉES.....	7
I.A.2 – UNE AUGMENTATION DES ATTAQUES DEPUIS 2008, CORRÉLÉE À LA COLONISATION SPATIALE DU LOUP.....	8
I.A.3 – UN DÉPLOIEMENT IMPORTANT DES MESURES DE PROTECTION DES TROUPEAUX, UNE RÉFLEXION SUR LES « NOUVEAUX CONTEXTES ».....	10
I.A.4 – UN NOMBRE DE DÉROGATIONS À LA PROTECTION STRICTE DU LOUP SUIVI DE PEU DE PRÉLÈVEMENTS.....	18
I.A.5 – L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION..	20
I.B – LES DISPOSITIONS INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES : NOUVEAUX ÉCLAIRAGES	21
I.B.1 – LES « GUIDELINES FOR POPULATION LEVEL MANAGEMENT PLANS FOR LARGE CARNIVORES ».....	21
I.B.2 – L'ÉVOLUTION DES SITUATIONS PRÉCONTENTIEUSES OU CONTENTIEUSES AU NIVEAU EUROPÉEN.....	22
▶ La situation finlandaise	22
▶ La situation suédoise	22
I.B.3 – L'ANALYSE DE LA JURISPREUDENCE NATIONALE.....	23
PARTIE II – DES OUTILS ET OBJECTIFS ADAPTÉS POUR 2013-2017	25
II.A – LE SUIVI BIOLOGIQUE DE LA POPULATION DE LOUPS	25
II.A.1 – UNE RESTRUCTURATION DES MODALITÉS D'ORGANISATION DE LA PRESSION D'OBSERVATION.....	25
▶ Mesurer l'évolution de l'aire de présence (croissance géographique/spatiale) de manière plus réactive	25
▶ Mesurer l'évolution démographique (nombre de zone de présence permanente, indicateur « Effectif Minimum Retenu »)	26

II.A.2 – TESTER LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA RÉACTIVITÉ DANS LA MISE À JOUR DES ESTIMATIONS D'EFFECTIFS.....	26
▶ Réorganiser les analyses génétiques.....	26
▶ Tester de nouvelles approches de modélisation d'effectif.....	27
▶ Modéliser la relation entre EMR global et effectifs totaux CMR.....	27
II.B – LA PROTECTION DES TROUPEAUX CONTRE LA PRÉDATION.....	28
▶ Révision du cahier des charges des analyses de vulnérabilité des troupeaux.....	28
▶ Ajustement, consolidation, validation, expérimentation et mise en œuvre de la méthodologie d'évaluation de l'efficacité des moyens de protection / Constitution d'une base de données relative à la mise en œuvre sur le terrain des moyens de protection.....	28
▶ Simplification de la mesure 323 C1 et adaptation aux nouveaux territoires colonisés par le loup à partir de la prochaine programmation de la PAC.....	28
▶ Sécurisation de l'usage des chiens de protection des troupeaux.....	28
▶ Élaboration d'une fiche présentant les modalités d'intervention en cas de constat de l'arrivée du loup dans les territoires nouvellement colonisés.....	29
▶ Organisation du soutien aux éleveurs dont les troupeaux ont subi des attaques.....	29
▶ Formation des bergers et des éleveurs sur la protection contre la prédation.....	29
II.C – L'INDEMNISATION DES DOMMAGES AUX TROUPEAUX.....	30
II.C.1 – UN MAINTIEN DU DISPOSITIF ET DES ADAPTATIONS.....	30
II.C.2 – UN ENJEU : AFFINER LA CONNAISSANCE ET LA PRISE EN COMPTE DES PERTES INDIRECTES.....	31
▶ L'étude ACTeon – CEMAGREF « Évaluation de l'impact socio-économique du loup sur les systèmes pastoraux dans les Alpes Françaises » : principaux enseignements...	31
▶ Les contours possibles d'un protocole d'étude.....	31
II.C.3 – ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE DE CONSTAT DE DOMMAGES : DES PISTES DE TRAVAIL.....	32
▶ Étudier le moyen de fluidifier les transferts d'informations et de données pour une meilleure instruction des constats de dommages.....	32
▶ Étudier l'opportunité d'une combinaison constats/indemnité forfaitaire et/ou déclarative.....	32
▶ Harmoniser les procédures d'indemnisation loup et lynx.....	32
II.D – LES INTERVENTIONS SUR LES SPÉCIMENS DE LOUPS.....	33
II.D.1 – LES PRINCIPES DE DÉROGATION À LA PROTECTION STRICTE DU LOUP : RAPPELS	33
▶ Les fondements juridiques de la protection stricte du loup.....	33

▶ Les trois conditions d'une possible dérogation à la protection stricte.....	33
▶ La déclinaison nationale et locale des conditions et limites dans lesquelles peuvent être organisées des interventions sur la population de loups.....	33
II.D.2 – METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE GESTION DE LA POPULATION DE LOUPS....	34
▶ Une nouvelle approche de calcul du seuil de prélèvement maximal de loups.....	34
▶ La maîtrise du braconnage.....	35
▶ Des interventions et des prélèvements ne remettant pas en cause la fonctionnalité du réseau de zones de présence permanente.....	35
II.D.3 – ORIENTER CETTE GESTION VERS LA LUTTE CONTRE LA PRESSION DE PRÉDATION	35
▶ Travailler à la définition d'un outil de diagnostic et d'aide à la prise de décision en matière de gestion départementale de la présence du loup.....	35
▶ Renforcer la protection des élevages par une mise en place immédiate des tirs de défense à l'aide d'armes à canon lisse.....	36
▶ Organiser des interventions graduées en fonction de la pression de prédation.....	36
▶ Mobiliser en vue de l'efficacité des interventions lorsqu'elles sont décidées.....	37
II.E – LA COMMUNICATION ET L'INFORMATION.....	38
II.E.1 – LA COORDINATION AU SEIN DE L'ÉTAT.....	38
▶ La formalisation des circuits de circulation de l'information.....	38
▶ L'appui aux nouveaux territoires.....	39
II.E.2 – L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION.....	39
▶ La communication en situation courante.....	39
▶ La communication en situation de crise.....	39
II.E.3 – LES SUJETS PRINCIPAUX TRAITÉS PAR LA COMMUNICATION.....	39
▶ Un axe prioritaire sur l'information des éleveurs et bergers.....	39
▶ La sensibilisation du grand public.....	40
▶ L'accompagnement des élus.....	40
II.F – LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ET LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX.....	40
II.F.1 – LA COOPÉRATION AVEC L'ITALIE ET LA SUISSE.....	40
II.F.2 – LA COOPÉRATION DANS LE CADRE DE LA CONVENTION ALPINE.....	41
II.F.3 – LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE SUR LE MASSIF PYRÉNÉEN.....	41
II.F.4 – LES ÉCHANGES AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL ET LE SUIVI DES PRATIQUES.....	42
▶ Les échanges avec la Commission européenne et les autres États membres concernés	42
▶ Les échanges dans le cadre de la Convention de Berne.....	42
▶ Les échanges techniques et les initiatives non gouvernementales.....	42

PARTIE III – UN CROISEMENT DES EXPERTISES POUR AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES SITUATIONS ET L'EFFICACITÉ DES ACTIONS	43
III.A – ÉTUDES ET EXPÉRIMENTATIONS SUR LA PROTECTION DES TROUPEAUX	43
▶ Expérimentation de nouveaux systèmes de protection des troupeaux	43
III.B – IDENTIFIER LES FACTEURS GÉNÉRANT DES FOYERS D'ATTAQUE ET INFLUENÇANT LEUR RÉCURRENCE	44
▶ Remarque méthodologique liminaire	44
▶ Capitaliser sur les bilans des études en cours/déjà effectuées	44
III.C – OBJECTIVER LA FAISABILITÉ DANS DES CONDITIONS ACCEPTABLES DE LA PROTECTION AUX NIVEAUX DU TROUPEAU, DES SYSTÈMES D'EXPLOITATION ET DES TERRITOIRES	44
▶ Objectivation de cette notion en lien avec un groupe de travail issu du GNL	44
III.D – POURSUIVRE L'ÉTUDE DE LA PLACE ET DU RÔLE DU LOUP DANS LES ÉCOSYSTÈMES	45
▶ Valoriser les acquis scientifiques issus du précédent programme prédateur-proies	
▶ Définir le cahier des charges (objectifs, site, méthodes) et le plan de financement pour un éventuel nouveau programme	45
PARTIE IV – UNE CAPACITÉ D'ADAPTATION DES ACTIONS EN COURS DE PLAN	47
IV.A – LES PRINCIPES DE LA GESTION ADAPTATIVE	47
IV.B – LES PRINCIPES ET LES CONTOURS POSSIBLES D'UNE GESTION DIFFÉRENCIÉE	47
▶ Les critères à prendre en compte pour caractériser les situations	48
▶ Les champs d'application possibles de la gestion différenciée	48
▶ Les cœurs de Parcs nationaux et l'accompagnement des éleveurs	48
IV.C – UN SUIVI ET UNE ÉVALUATION DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE	49
IV.C.1 – INDICATEURS	49
▶ Les données relatives au suivi de la population de loups	49
▶ Les données relatives à la pression de prédation	49
▶ Les données relatives à l'élevage et aux moyens de protection	49
IV.C.2 – ÉVALUATION FINANCIÈRE	49
IV.C.3 – SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN	50
▶ Le suivi et la concertation au niveau national	50
▶ Le suivi et la concertation au niveau interrégional et régional : les réunions techniques	50
▶ Le suivi et la concertation au niveau départemental : les comités départementaux	50



PARTIE I - UN ÉTAT DES LIEUX ENRICHI DEPUIS 2008

I.A – L'ÉVALUATION DU PLAN 2008-2012 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Les différentes parties concernées par la présence du loup en France sont réunies au sein d'une instance de concertation, le Groupe national loup (GNL). Ce groupe de suivi national est composé de représentants de services de l'État et d'établissements publics, d'experts techniques, d'élus, de représentants de la profession agricole, du monde cynégétique et d'associations de protection de la nature. Il a notamment pour mission de suivre l'élaboration et l'exécution des plans d'action nationaux loup.

Sans attendre le terme du plan 2008-2012, les différentes parties représentées au sein de ce groupe ont exprimé leur souhait d'amorcer la réflexion sur les « sujets et questions à enjeux dans la perspective du futur plan ». Un point en ce sens a ainsi été inscrit à l'ordre du jour du GNL dès la réunion du 7 juillet 2011. Alors que l'évaluation du plan 2004-2008 dans son ensemble avait été confiée à une mission d'inspection générale, **les différentes parties prenantes ont fait valoir** au cours des échanges préparatoires **que l'expérience acquise en commun sur le dossier à ce jour méritait d'être valorisée, sans recours systématique (ou exclusif) à l'expertise externe.**

C'est la raison pour laquelle deux grands principes ont été avancés lors du GNL du 3 novembre 2011 :

► **Allotissement des sujets à soumettre à évaluation** : mesures agricoles (moyens de protection des troupeaux domestiques et dispositif d'indemnisation des dommages dus au loup) ; suivi biologique de la population de loups ; politique d'intervention sur les loups ; stratégie de communication. Le volet « études et connaissances » n'a pas été positionné comme un champ autonome soumis à évaluation, mais cette dimension a été intégrée dans chacune des analyses conduites au titre de cet ensemble de thématiques.

► **Multiplicité des vecteurs et des modalités à privilégier pour cette évaluation** : mobilisation de l'expertise interne aux services de l'État et aux différentes parties concernées, capitalisation des données de terrain et des retours d'expériences, mission conjointe d'inspection générale des administrations en charge de l'agriculture et de l'écologie, modélisations mathématiques et analyses statistiques, valorisation d'études et programmes de recherche, recours à l'expertise scientifique internationale, etc.

Cet exercice d'évaluation, conduit sur une période ayant permis un examen approfondi des objectifs et des moyens du plan 2008-2012, a fait l'objet de rapports et documents téléchargeables sur le site internet de l'Etat :

www.loup.developpement-durable.gouv.fr.

I.A.1 – UNE POPULATION DE LOUPS INSTALLÉE DANS LES ALPES ET DONT LA PRÉSENCE S’AFFIRME HORS DE CELLES-CI ; UN DIAGNOSTIC DE PERFORMANCE DES MÉTHODES DE SUIVI UTILISÉES

L'un des objectifs centraux du plan 2008-2012 consistait à « accompagner l'expansion de la population de loups en limitant les impacts de la présence de l'espèce sur les activités humaines, notamment sur l'élevage ».

Indépendamment des variations interannuelles de certaines

données, la période 2008-2012 s'est globalement caractérisée par une **progression de la population de loups** du point de vue :

► **géographique** : de 319 communes avec présence avérée ou occasionnelle de l'espèce pour la période 2007-2008 à 456 communes pour la période 2010-2011

► **démographique** : de 25 zones de présence permanente (ZPP) à l'issue du suivi hivernal 2007-08 (dont 16 constituées en meutes) à 29 à l'issue du suivi 2011-12 (dont 19 constituées en meutes) ; les effectifs minimums retenus moyens (EMR : effectifs sédentarisés, détectés sur les zones de présence permanente) ayant évolué sur cette même période de 62 à 91 individus, pour une population totale estimée via la méthode dite de capture marquage recapture (CMR) à environ 250 individus en 2012, contre 194 à l'issue du suivi hivernal 2008-09.

Avec une population de 32 meutes¹ identifiées entre le Piémont italien et la France, la population de loups peut être considérée comme durablement installée dans les Alpes de l'Ouest.

La période couverte par le plan d'action 2008-2012 a parallèlement vu son expansion se confirmer au delà du massif alpin, y compris après prise en compte du déclassement en 2011 de la ZPP des Monts du Cantal : apparition, à l'issue de l'hiver 2011-2012, d'une ZPP dite des Hautes-Vosges, ainsi que d'une seconde ZPP dans les Pyrénées-Orientales (Madres-Boucheville) ; indices occasionnels de présence recueillis depuis 2008 dans plusieurs départements non alpins ; présence détectée de façon récurrente en 2012 dans les départements de l'Ardeche et de la Lozère... A l'issue de l'hiver 2011-2012, cette présence affirmée hors arc alpin constituait d'ailleurs l'essentiel de la contribution à la progression géographique de l'espèce.

L'ensemble de ces tendances a pu être mis en évidence au travers du **suivi biologique de la population de loups**, établi à partir du recueil d'indices de présence de terrain (proies sauvages ou domestiques, empreintes, observations visuelles, excréments, hurlements) assuré par le « réseau loup », composé d'environ 1200 correspondants et animé par l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS). Ces indices sont ensuite validés selon une démarche standardisée d'analyse de la

convergence de leurs caractéristiques techniques vers l'identification de l'espèce. Des indicateurs liés à l'évolution de la population de loups en sont enfin dérivés.

Un **expert international** (M. Olof LIBERG, coordinateur du projet Skandulv – Scandinavian Wolf Project et membre du Groupe international de spécialistes du loup de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature) **a été mobilisé pour évaluer** le fonctionnement et les productions de ce suivi biologique. D'après ses conclusions, « *le programme français de suivi de la population de loups, la manière dont il est organisé, les méthodes utilisées ainsi que les personnels impliqués, se caractérisent par un **niveau de qualité exceptionnellement élevé, y compris d'un point de vue international**. Le recours à plusieurs méthodes indépendantes et complémentaires constitue un atout considérable* ».

Ce diagnostic est venu conforter la confiance placée par l'État dans le travail et les résultats de l'établissement public auquel il a confié cette mission de suivi biologique. Le présent plan 2013-2017 établit à ce sujet des orientations visant à prendre en compte les enjeux identifiés par le rapport d'Olof LIBERG, qui contenait aussi des observations et interrogations relatives à l'évolution de ce système de suivi biologique (cf. Partie II.A).

L'évaluation de ce suivi permet cependant de considérer qu'il a, dans sa configuration 2008-2012, permis de répondre aux attendus qui lui avaient été fixés par le plan couvrant cette période, et que les enjeux sur cet aspect résident moins désormais dans la démonstration de son bien fondé scientifique et technique, que dans une démarche de plus large appropriation de ses finalités, au-delà de la sphère des spécialistes (à quoi peut et ne peut pas, à quoi doit et ne doit pas servir le suivi biologique ?)

I.A.2 – UNE AUGMENTATION DES ATTAQUES DEPUIS 2008, ESSENTIELLEMENT CORRÉLÉE À LA COLONISATION SPATIALE DU LOUP

Les indicateurs les plus à même de décrire l'évolution de la pression de prédation au cours du temps et dans l'espace sont **le nombre d'attaques subies par les troupeaux (de 736 attaques indemnisées en 2008 à 1 414 en 2011)** et le nombre de zones concernées (310 unités pastorales concernées par au moins un cas de prédation en 2008, 450 en 2011) : ce n'est en effet pas l'évolution de la gravité moyenne des attaques (c'est à dire le nombre moyen de victimes par attaque calculé d'une année à

l'autre, en l'occurrence compris entre 3 et 4 depuis 2008, dérochements inclus) qui conditionne les variations du nombre de victimes indemnisées (de 2 680 en 2008 à 4 913 en 2011, dont 95% d'ovins), mais bien l'évolution du nombre d'attaques et d'unités pastorales touchées.

La **très forte corrélation** entre ces deux tendances (évolution des attaques d'une part, évolution du nombre de secteurs concernés d'autre part) est d'ailleurs à souligner. Sur la période

¹ Données 2009, alors ainsi déclinées : 13 meutes françaises, 7 transfrontalières et 12 italiennes. Ces données feront l'objet d'une actualisation 2011-2012 dans le courant du printemps 2013.

1994-2011, plus de 96% de la **variation interannuelle des attaques** correspond à la **variation interannuelle du nombre d'unités pastorales touchées**, ce dernier nombre étant lui-même très fortement lié à l'ampleur de l'aire de présence détectée du loup : avec la colonisation par le loup de nouveaux territoires (entendus autant au sens de départements nouvellement concernés qu'au sens de nouveaux secteurs, au sein même de départements où la présence du loup est plus ancienne), la probabilité d'interaction entre le prédateur et de nouveaux troupeaux augmente.

Les interactions entre loup et troupeaux sont en effet évidemment particulièrement aiguës lorsque les distributions spatiales du prédateur et des espèces domestiques se superposent le plus et le plus longtemps.

Ceci peut expliquer en partie la très forte importance numérique des attaques enregistrées dans les départements des Alpes du Sud : l'analyse des données associées au plan 2008-2012 fait clairement ressortir ce constat, la région PACA concentrant 70% des attaques indemnisées au titre du loup sur cette période, cette proportion atteignant 35 % du total national pour le seul département des Alpes-Maritimes.

C'est par ailleurs la différence des tendances entre les départements du Nord des Alpes et ceux du Sud qui est à souligner : si la prédation paraît stabilisée en Rhône-Alpes, elle s'accroît très fortement en PACA. Cette différence peut suggérer des facteurs spécifiques de vulnérabilité liées par exemple aux caractéristiques des territoires, des systèmes d'élevage, du développement du prédateur ainsi qu'aux interactions entre ces facteurs possibles.

Toutefois, même au sein d'une zone occupée par des loups, la fréquence des attaques sur les troupeaux varie beaucoup d'une unité pastorale à l'autre pour une année donnée, mais aussi d'une année à l'autre pour un même troupeau. Une étude² s'est intéressée à l'identification des zones les plus attaquées au delà de ce que peuvent expliquer leurs caractéristiques en terme de nombres d'animaux exposés et durée de présence des moutons (**notion de « foyers d'attaque »**).

S'appuyant sur la série complète de données disponibles (période 1994-2011), elle met en évidence le fait que **toutes les unités pastorales (UP) exposées au risque de prédation (car situées au sein de l'aire de présence détectée du loup) ne sont pas attaquées d'une part, et que parmi celles attaquées d'autre part, certaines le sont bien plus souvent que d'autres, certaines années ou bien de façon continue**. Au cours de la période étudiée, et en moyenne selon les années, 5 à 20% des unités pastorales exposées au risque de prédation ont été attaquées. Parmi elles, 85% l'ont été une fois par an, un peu plus de 10% l'ont été 2 à 3 fois par an, et moins de 5% ont subi plus de 3

attaques par an. Ces proportions moyennes « nationales » peuvent néanmoins cacher des hétérogénéités entre départements.

Une fois prise en compte la variabilité sous jacente de la présence des troupeaux (nombre de têtes et durée d'exposition en zone de prédation potentielle), cette très forte concentration des attaques persiste sur certaines unités pastorales. La proportion de ces unités dites « foyer » parmi celles touchées par la prédation a varié selon les périodes : elle a ainsi augmenté de 1994 à 1996 (passant de 10 à 26% d'unités « foyer » parmi toutes les unités attaquées), puis a diminué jusqu'à son niveau le plus bas en 1998-1999 (1 à 3%). Depuis les années 2000, la proportion d'unités « foyer » reste stable à environ 5%.

Il ne s'agit évidemment pas de réduire la problématique des attaques à ces seuls foyers, qui néanmoins certaines années peuvent concentrer une forte proportion des attaques enregistrées. Ce travail a toutefois permis de disposer, dans le cadre de l'évaluation du plan 2008-2012, d'une identification de ces situations extrêmes ainsi que d'une quantification de la part qu'ils représentent dans le volume total d'attaques et de leur récurrence au cours des années. Cette étude n'avait en effet pas vocation à explorer les différents facteurs potentiellement déterminants que pourraient être certains aspects de la biologie du loup, des caractéristiques structurelles du milieu, des techniques et systèmes pastoraux, des mesures de protection des troupeaux domestiques... Un axe de travail visant à élaborer une méthode pour analyser de tels mécanismes a en revanche été inscrit dans le présent plan 2013-2017 (cf. partie III.B).

Les **montants consacrés à l'indemnisation des dommages aux troupeaux domestiques** sont passés de 0,79M€ en 2008 à 1,55M€ en 2011.

Cette procédure repose sur la réalisation de constats systématiques, dès lors qu'une suspicion d'attaque est signalée par un éleveur. Sur la période 2008-2011, **85% des constats ainsi réalisés ont donné lieu à indemnisation**. 93% de ces constats indemnisés l'ont été sur la base de la conclusion technique « cause de mortalité liée à une prédation, **responsabilité du loup non exclue** ». Les préfets de département se sont par ailleurs appuyés sur la disposition (antérieure au plan 2008-2012) selon laquelle la conclusion technique « **cause de mortalité indéterminée** » peut donner lieu à indemnisation après appréciation du contexte local, puisque 48% des constats entrant dans cette catégorie (représentant 13% des constats réalisés entre 2008 et 2011) ont effectivement été indemnisés. L'analyse des données menée dans le cadre de l'évaluation fait cependant apparaître des disparités entre les départements :

- ▶ d'une part dans la proportion de constats « cause de mortalité indéterminée » par rapport à l'ensemble des constats réalisés
- ▶ d'autre part dans la proportion de ces constats « cause de mortalité indéterminée » qui sont néanmoins indemnisés

² SAUBUSSE Thibault, DUCHAMP Christophe, MARBOUTIN Éric, Identification des foyers d'attaques de loup sur les troupeaux ovins, ONCFS

En soi cette situation n'a pas lieu d'être jugée contraire aux grands principes de la politique d'indemnisation, qui visent précisément à offrir une capacité d'adaptation et des marges de manœuvre à l'échelon décisionnel local, dans les cas où la stricte analyse technique ne permet pas de conclure sur la cause de mortalité. L'évaluation révèle qu'il pourra cependant être utile d'approfondir l'analyse afin de mieux cerner les facteurs à l'origine de ces disparités départementales, soit pour les expliquer et justifier, soit dans le cas contraire pour les gommer ou les atténuer.

L'évolution des montants consacrés à l'indemnisation présentée ci-avant n'est en fait pas la plus à même de rendre compte de la stricte variation spatiale et temporelle de la prédation due au loup. Cette évolution financière reflète en effet aussi en partie celle de l'occurrence des quelques cas de pertes quantitativement massives d'animaux (par dérochement de troupeaux), et celle des barèmes, forfaits et procédures autour desquels s'articule le dispositif d'indemnisation : ceux-ci ont effectivement fait l'objet de réévaluation et révisions en cours de plan (2009 et 2011).

I.A.3 – UN DÉPLOIEMENT IMPORTANT DES MESURES DE PROTECTION DES TROUPEAUX, UNE RÉFLEXION SUR LES «NOUVEAUX CONTEXTES»

L'aide à la protection des troupeaux domestiques vise à assurer la pérennité de l'activité pastorale dans le contexte règlementaire du maintien de l'état de conservation favorable du loup. Elle couvre une partie du surcoût lié aux adaptations des activités que les éleveurs sont amenés à réaliser dans les zones où le loup exerce une prédation.

Rappel historique de l'aide à la protection des troupeaux

Après l'arrivée du loup en France en 1992, un programme « Conservation des grands carnivores en Europe : le loup en France » financé sur le fonds européen LIFE-Nature 1997-1999 avec une participation de 50% de la France via le ministère de l'écologie a permis la mise en œuvre d'un protocole de suivi de la population, de compensation des dommages sur le cheptel domestique et d'expérimentation de mesures de protection dans le Parc National du Mercantour dans les Alpes-Maritimes puis dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes. A ce titre, 70 aides pastoraux, 66 chiens, 69 parcs mobiles et 5 parcs fixes ont été financés sur ces trois départements. Leur mise en œuvre a ainsi pu être testée et a débouché sur une première évolution du dispositif de protection des troupeaux.

De 2000 à 2003, un nouveau programme LIFE-Nature « Le retour du loup dans les Alpes françaises » a intégré des évolutions dans les types de matériel de protection et les financements proposés aux éleveurs. Il a permis de poursuivre les actions précédemment engagées à l'échelle de l'arc alpin désormais colonisé par le loup. 181 contrats sont signés avec les éleveurs dans ce cadre.

A partir de 2004, l'aide à la mise en place des dispositifs de protection a été intégrée dans le Plan de Développement Rural National sous la mesure "t". Le Ministère de l'agriculture a été chargé, pour cette raison, de la mise en œuvre et du suivi de la

protection des troupeaux domestiques. La mesure d'aide est prise en charge sur les crédits de ce ministère avec un cofinancement européen de 50%.

Ainsi, de 2004 à 2007, la mesure "t" a été mise en œuvre dans le cadre du décret du 28 juillet 2004 relatif à l'Opération de Protection de l'Environnement dans les Espaces Ruraux (OPE-DER) et de l'arrêté du 28 juillet 2004, modifié et remplacé par l'arrêté du 25 juillet 2006.

La mesure "t" couvrait les surcoûts liés à la protection des troupeaux à travers 4 options :

- ▶ temps de gardiennage supplémentaire assuré dans un premier temps par un aide berger ou l'éleveur lui-même à partir de 2005 ;
- ▶ regroupement nocturne dans des parcs de regroupement mobiles électrifiés ;
- ▶ achat et entretien des chiens de protection ;
- ▶ analyse de vulnérabilité des troupeaux à la prédation.

Elle prévoyait une combinaison obligatoire de ces options en fonction de la taille du troupeau, de la durée d'exposition au risque de prédation et du niveau de risque traduit en cercles 1 (prédation sur le cheptel domestique constatée une ou plusieurs fois au cours des trois dernières années) et 2 (des actions de prévention sont nécessaires du fait de l'arrivée possible du loup pendant l'année en cours). En cercle 1, les éleveurs souscrivaient un contrat de 5 ans si la durée de pâturage dépassait 30 jours. En cercle 2 où le gardiennage renforcé n'était pas accessible, ils souscrivaient un contrat annuel.

Ces combinaisons inscrites dans le PDRN étaient l'objet de la circulaire du 20 septembre 2005 relative à la protection des troupeaux contre la prédation.

Dès la mise en oeuvre de la mesure « t », en 2004, 247 contrats sont signés, chiffre en augmentation régulière jusqu'en 2007 avec 748 contrats.

A partir de 2008, avec l'arrêté du 10 septembre 2007 puis avec celui du 19 juin 2009, la mesure "323C1" mise en œuvre dans le cadre du dispositif intégré en faveur du pastoralisme du Programme de Développement Rural Hexagonal 2007-2013 a remplacé et a complété la mesure "t" avec 2 options nouvelles : le parc de protection renforcé électrifié et le test de comportement du chien de protection.

Dans les Pyrénées, une aide du Ministère chargé de l'écologie a été apportée de 2000 à 2002 au groupement pastoral ayant subi les premiers dommages. Par la suite, un dispositif global de développement du pastoralisme a été élaboré : le Plan de Soutien à l'Economie de Montagne (PSEM) indépendant du plan ours, financé par le Ministère de l'agriculture et les Collectivités territoriales, qui inclut des mesures de protection des troupeaux.

Présentation synthétique de la mesure 323C1

A compter de 2008, les contrats sont devenus annuels, à des fins de simplification et de meilleure adhésion des éleveurs.

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, dont les principaux points sont résumés ci-dessous, fixe les modalités de mise en œuvre de la protection des troupeaux. Ces modalités sont précisées par la circulaire annuelle MAAF/DGPAAT/SDEA.

Il existe 5 options :

- 1- gardiennage renforcé
- 2- parc de regroupement mobile électrifié
- 3- chiens de protection
- 4- parc de pâturage de protection renforcée électrifié (nouveau dispositif)
- 5- analyse de vulnérabilité

Pour prendre en compte la diversité des systèmes d'élevage touchés par la prédation, le dispositif se décline en combinaisons obligatoires en fonction de la taille du troupeau et de la durée de son pacage en zone de prédation. Les surfaces exploitées par les troupeaux n'interviennent pas dans le calcul de l'aide.

Sont éligibles les agriculteurs, les associations foncières pastorales, les groupements pastoraux et les syndicats d'employeurs, qui satisfont à certaines conditions et qui exercent au moins 30 jours consécutifs de pacage dans les communes d'application de la mesure.

L'aide est attribuée par troupeau, le troupeau étant défini comme une unité de conduite. Lorsqu'un bénéficiaire possède plusieurs unités de conduite distinctes, il ne peut souscrire qu'un seul contrat mais, il bénéficie pour chaque unité du plafond d'aide maximal prévu par unité de conduite et des options

correspondantes. Les conditions de taille et de variation des effectifs sont précisés dans la circulaire.

Les communes d'application du dispositif couvrent les zones de pacage, comme les estives et les parcours d'inter-saison, subissant une pression de prédation. Elles incluent les zones de présence permanente du prédateur où l'ensemble des mesures est applicable, ainsi que les zones de risque d'extension prévisible à court terme de la pression de prédation, où l'option gardiennage notamment n'est pas éligible, du fait d'un risque de prédation plus aléatoire. La zone de prédation est ainsi divisée en un cercle 1 et un cercle 2. Le préfet de département arrête chaque année la liste des communes ou parties de communes correspondant à ces cercles :

→ le premier cercle correspond aux zones où la prédation sur le cheptel domestique a été constatée une ou plusieurs fois au cours des deux dernières années. Les communes ou parties de communes dans lesquelles aucun constat ou indice de présence probable ou confirmé par l'ONCFS n'a été relevé pendant deux années consécutives ne peuvent être classées en cercle 1. Toutefois, les communes ou parties de communes enclavées entre des communes ou parties de communes du premier cercle ou qui sont limitrophes de telles communes et comprennent une entité pastorale en cohérence avec ces dernières, peuvent être incluses dans le cercle 1 dès lors que le risque de prédation est élevé ;

→ le deuxième cercle correspond aux zones où des actions de prévention sont nécessaires du fait de la survenue possible de la prédation par le loup pendant l'année en cours.

Les options auxquelles peuvent souscrire les demandeurs sont définies en fonction des caractéristiques de la présence du prédateur, de l'élevage et des pratiques de l'éleveur afin d'obtenir une protection optimale des troupeaux contre la prédation. Les modalités d'accès aux options sont précisées dans la circulaire.

Le niveau maximal des aides qui peut être accordé au souscripteur est fixé par un arrêté interministériel. Les montants des contrats sont plafonnés de la manière suivante (hors analyse de vulnérabilité) :

- ▶ 5 700 €/an pour la catégorie de troupeaux jusqu'à 150 animaux ;
- ▶ 8 200 €/an pour la catégorie de troupeaux de 151 à 450 animaux ;
- ▶ 13 200 €/an pour la catégorie de troupeaux de 451 à 1 200 animaux ;
- ▶ 14 200 €/an pour la catégorie de troupeaux de plus de 1 200 animaux.

Les conditions particulières d'application et de majoration ces plafonds sont détaillées dans la circulaire.

La dépense potentielle à financer est de 80% du montant de la facture et de 100% pour l'analyse de vulnérabilité, dans la limite des plafonds d'aide.

La protection des troupeaux contre les prédateurs est mise en œuvre à travers un contrat de protection de l'environnement dans les espaces ruraux conclu pour une durée d'un an.

Les conditions et les modalités de paiement sont contenues dans la circulaire annuelle MAAF/DGPAAT/SDEA relative à la protection des troupeaux.

Les modalités des contrôles sur place des dossiers relevant des mesures du Règlement de Développement Rural hors mesures d'aides liées à la surface, effectués par l'organisme payeur, sont contenues dans la circulaire annuelle DGPAAT/SDG.

Evolution du nombre de dossiers engagés et des montants annuels engagés

		Nombre de dossiers engagés	Montant annuel engagé en millions d'euros	Montant annuel par dossier en euros
Mesure «t»	2004	246	1,3	5300
	2005	444	2,2	4900
	2006	650	3,3	5000
	2007	748	4	5300
		Nombre de dossiers engagés	Montant annuel engagé en millions d'euros	Montant annuel par dossier en euros
Mesure 323C1	2008	771	4,9	6400
	2009	796	5,25	6600
	2010	875	6,2	7100
	2011	1053	7,7	7300
	2012	1212	8,8	7200

Moyenne des dépenses par poste pour la campagne 2011

gardiennage	74 %
chiens de protection	16 %
parcs de regroupement	5 %
parcs de pâturage	5 %
analyse de vulnérabilité	< 1 %

Le premier poste de dépense est le gardiennage renforcé qui représente les trois quarts des aides attribuées.

du matériel et de résoudre des problèmes sur les chiens de protection.

Montant des crédits d'urgence en Euros

2007	160 604
2008	142 754
2009	176 990
2010	132 294
2011	158 550
2012	229 900

Evolution de la mise en œuvre de la mesure 323C1 durant le plan 2008-2012

Le nombre de contrats passés par les éleveurs a été multiplié par 1,5. Dans les départements les plus concernés, la quasi totalité des élevages a souscrit un contrat pour être protégé.

Le montant dédié à la protection des troupeaux a été multiplié par 1,7.

Le montant par dossier a été multiplié par 1,1. Cette progression s'explique en partie par une modification du régime des aides notamment concernant les éleveurs bergers.

Crédits complémentaires d'aide d'urgence pour les nouveaux territoires colonisés par le loup

Pour répondre aux situations de crise dans des territoires nouvellement colonisés et non encore éligibles à la mesure 323C1, des crédits peuvent être délégués en urgence. Il permettent de financer des études de vulnérabilité, du gardiennage, d'acheter

Sur la durée du plan 2008-2012, le gardiennage a constitué la principale dépense, jusqu'à 50% du budget certaines années. Suivent les expérimentations et les études avec près de 30% du budget. L'enveloppe qui couvre la gestion de crise, comme par exemple pour l'achat de matériel d'urgence, le gardiennage d'urgence ou le prêt d'un chien, et celle qui couvre l'achat de matériel- dont le matériel d'effarouchement-, représentent chacune environ 20% du budget. Les expertises sur les chiens à problèmes, la formation et les actions de communication représentent chacune en moyenne moins de 10% du budget. Etude sur les nouveaux contextes de prédation (ACTeon 2011) L'expansion du loup sur de nouveaux territoires colonisés (Massif-Central, Pyrénées, Jura et Vosges), qui présentent des conditions naturelles différentes des Alpes, mais aussi sur d'autres systèmes de conduite d'élevage (par exemple des ovins parqués dans des parcs de grande dimension incluant de la forêt) ou encore sur d'autres cheptels d'espèces (comme les bovins), implique d'ajuster les mesures de protection ou d'en inventer de nouvelles.

Etude sur les nouveaux contextes de prédation (ACTeon 2011)

L'expansion du loup sur de nouveaux territoires colonisés (Massif-Central, Pyrénées, Jura et Vosges), qui présentent des conditions naturelles différentes des Alpes, mais aussi sur d'autres systèmes de conduite d'élevage (par exemple des ovins parqués dans des parcs de grande dimension incluant de la forêt) ou encore sur d'autres cheptels d'espèces (comme les bovins), implique d'ajuster les mesures de protection ou d'en inventer de nouvelles.

Une étude, réalisée sous la conduite du Ministère en charge de l'agriculture par ACTeon et rendue en 2011, a permis d'identifier des nouveaux contextes de prédation et de rechercher les moyens de protection adaptés pour chacun, en prenant en compte l'impact de leur mise en œuvre sur l'exploitation. Les huit nouveaux contextes qui ont été repérés sont :

- ovin transhumant Pyrénées
- ovin laitier Massif-Central – AOC Roquefort
- ovin spécialisé préalpin stabilisé en collines (PACA)
- ovin isolé (Vosges et Jura)
- caprin grand pastoral (PACA)
- bovin laitier tout herbe, montagne humide AOC (Jura)
- bovin allaitant tout herbe, montagne humide (Massif-Central).

L'étude a conclu que les mesures de protection utilisées jusqu'à présent dans les Alpes sont pertinentes pour les nouveaux contextes de prédation, sous réserve d'adaptations. La mise en place d'une gestion collective des troupeaux, des pâturages ou du gardiennage est également préconisée car elle permet de réduire le coût de la protection. De nouvelles pistes pour la protection des troupeaux, dont l'expérimentation devra confirmer l'intérêt, ont également été identifiées, comme les parcs à double enceinte, les vaches d'expérience ou encore l'éducation du loup.

Autres études et expérimentations réalisées durant le plan national d'action sur le loup 2008-2012 :

- Etude sur l'impact socio-économique de la prédation par le loup (ACTeon 2010)

Cette étude pilotée par le Ministère en charge de l'agriculture avait pour objectif de quantifier les impacts sociaux et économiques du loup sur chaque système pastoral rencontré dans les Alpes.

L'étude indique que la présence du loup impacte l'élevage. La prédation et la protection des troupeaux ont non seulement des conséquences techniques et économiques mais elles revêtent également un aspect social, indissociable des deux précédents. Tout d'abord, outre l'impact sur les animaux, les moments de prédation ont des conséquences psychologiques et émotionnelles fortes sur les hommes, pouvant se traduire par des souffrances importantes. Ensuite, les changements générés par la nécessité de protéger les troupeaux ont des effets non voulus notables :

→ l'adoption de nouvelles pratiques pastorales bouleverse la vision qu'ont les éleveurs ou les bergers du rôle de leur métier,

ceux-ci ayant le sentiment de dégrader la ressource fourragère des pâturages qu'ils exploitent mais également d'aller à l'encontre des besoins et donc du bien-être de leurs animaux ;

→ la nécessité de gardiennage permanent a augmenté la charge de travail des bergers et a rigidifié le système de gardiennage. D'autre part, les éleveurs qui ne faisaient pas traditionnellement appel à des bergers sont confrontés à de nouvelles questions : comment recruter un berger, comment gérer un salarié ou la relation entre employeur et salarié ? Il s'agit pour ces professionnels d'expérimenter et d'apprendre ces nouvelles relations ;

→ la présence du loup a également touché les relations des éleveurs ou des bergers avec les autres usagers des espaces occupés par les troupeaux. Les mesures qui entravent la circulation des personnes telles que les chiens de protection ou les parcs mettent non seulement en visibilité les troupeaux mais les rendent aussi plus difficilement franchissables. Elles constituent des sources de conflits dans les espaces confrontés à un multiusage et participent parfois d'une stigmatisation des éleveurs dans leur commune. Mais elles constituent également un moyen d'éduquer ou, du moins, de mettre à distance les autres usagers (chasseurs, touristes).

L'évaluation de l'impact économique a été faite en étudiant, pour différents cas-type, l'indicateur variation d'Excédent Brut d'Exploitation (EBE) par rapport à la situation de référence. Les résultats de cette évaluation sont à considérer avec la plus grande réserve compte-tenu du nombre réduit de cas types étudiés. Dans les limites de cet échantillon réduit, il ressort que :

→ les cas-types d'exploitation ne sont pas tous affectés de la même manière ; les cas-types les plus impactés économiquement sont le cas type « Herbassier » et le cas type « Montagnard spécialisé dans les Alpes du Nord » ; cela s'explique pour le premier par le fait que son EBE dépend fortement du produit brut de la vente d'agneau et, comparativement aux autres, il touche relativement peu d'aides PAC ; le second est quant à lui très vulnérable au loup car il ne produit que des tardons ; le cas type le moins impacté est le « Préalpin diversifié » car son atelier "ovins" représente une part faible de son EBE total (qui est majoritairement constitué du produit issu de l'atelier "cultures") ; en conclusion, les moyennes de variation d'EBE sont à prendre avec précaution en sachant que l'impact est très variable selon les cas-types ;

→ les aides de la mesure 323C1 permettent de diminuer la perte économique des exploitations ayant mis en place les trois mesures de protection (gardiennage renforcé, chien et parc) de 8 points ; les 6% de pertes restants correspondent à la fois au 20% du coût des mesures non couvert et à l'impact des mesures sur la conduite et l'état du troupeau (déplacements, parage...) ; on notera en outre que la mise en place des mesures de protection a un impact plus lourd dans le cas d'un alpage individuel non gardé en permanence auparavant que dans le cas d'un groupement pastoral qui employait déjà un berger et qui emploie par la suite un aide berger, malgré les aides de la mesure 323C1 ; l'impact économique est proche de zéro si c'est l'éleveur qui assure le gardiennage mais il ne faut pas oublier que cela impacte significativement son temps de travail ;

→ l'impact d'une attaque a des conséquences variables selon le niveau de stress du troupeau ; il apparaît que, sur un volet purement économique, un prélèvement discret sans stress du troupeau est relativement bien indemnisé (variation d'EBE +1%) ; en revanche, dès que le troupeau subit un stress qui a des impacts sur la production, les indemnités ne couvrent plus les pertes ;

→ la réorganisation de l'alpage (secteurs abandonnés, changement de circuits, etc) a des impacts, même sans attaque du loup ; elle impacte l'état du troupeau en fin d'été et peut engendrer des pertes sur l'EBE de l'ordre de -12% dans le cas d'un groupement pastoral qui emploie un berger et utilise des chiens de protection ; ces résultats soulignent que le facteur loup a des impacts significatifs, même lorsqu'il n'y a pas d'attaque ;

→ une descente anticipée de l'alpage doit être compensée avec une autre source de fourrage ; une attaque de loup, en particulier lorsque c'est la première fois, peut amener l'éleveur à choisir de descendre son troupeau de l'estive de façon anticipée ; il doit fournir une autre source de fourrage à ses bêtes, qu'il devra acheter et malgré tout continuer à payer son berger qui était sous contrat ; le cumul du coût des mesures de protection berger/aide berger/parc aidé et de l'achat d'un mois de foin engendre une perte d'EBE moyenne de 14% pour un groupement et 19% pour un alpage individuel ;

→ le risque d'une prédation sur les surfaces de parcours/quartiers d'inter-saison peut conduire à des adaptations lourdes de conséquences ; les scénarios de « réorganisation des lots sur parcours » (gardiennage, regroupement des lots) indiquent une variation d'EBE moyenne de -21% lorsque le gardiennage peut être réalisé par une main d'œuvre familiale (exemple : père à la retraite) qui, malgré l'aide à l'embauche de la mesure 323C1, atteint -28% lorsque l'éleveur doit engager un salarié ; ces scénarios illustrent la vulnérabilité importante face à l'arrivée du loup des exploitations agricoles qui travaillent en système de parc dans les zones préalpines ;

→ les aides pour l'embauche d'un berger déjà présent sur l'alpage sont profitables tant qu'il n'y a pas d'attaque (gain de l'ordre de 4% à un groupement pastoral qui embauchait déjà un berger dans la situation de référence et à qui l'éleveur a donné la charge du gardiennage renforcé) ; l'impact est toujours légèrement positif (EBE +2% en moyenne) dans le cas d'une attaque avec prélèvement important et stress mais devient négatif (EBE -5% en moyenne) lorsqu'il s'agit d'une répétition d'attaques avec faible prélèvement mais engendrant du stress pour le troupeau ;

→ une attaque de loup avec stress a un impact économique moindre qu'une baisse significative du prix de l'agneau ou qu'une crise sanitaire ; les scénarios « prix de l'agneau -20% » et « crise sanitaire type FCO » ont un impact sur l'EBE autour de -20%, relativement supérieur à l'impact d'une attaque stressante avec peu de pertes, qui engendre une perte d'EBE autour de -10% ; la différence est toutefois très variable selon les

types ; par exemple, le type « Haut montagnard » spécialisé dans la production de tardon a des impacts pratiquement identiques (autour d'EBE -18%) dans les trois scénarios alors que le type herbassier redoute beaucoup plus une baisse importante des prix agricole (EBE -46%) qu'une attaque stressante de loups (EBE -19%) ;

→ la valorisation de la production en vente directe permet à certains type d'accroître leur EBE significativement (+20% voire +35%) ; en revanche, compte tenu des hypothèses faites, cette option n'est pas rentable pour les petits troupeaux (Montagnard double actif) car la production ne permet pas de couvrir le coût d'un mi-temps salarié nécessaire à la transformation et à la vente ; en moyenne, le scénario vente directe permet d'accroître l'EBE de 15% ; la PAC 2010-2013 a été très profitable pour tous les types puisqu'elle a accru l'EBE de référence de +50% en moyenne ;

→ les « contextes loups » sont en pratique souvent cumulés avec des « contextes facteurs externes » ; ainsi, dans une situation où l'éleveur a subi des attaques stressantes pour le troupeau avec un contexte économique de prix bas (prix agneaux -20%), les impacts sont de l'ordre de -27% ; si l'éleveur a dû descendre de l'alpage de façon anticipée à cause d'attaques et subit en plus les impacts d'une crise sanitaire, l'impact sur l'EBE est en moyenne de -30% ; enfin, dans un scénario où l'éleveur pratique la vente directe, la simulation montre que celle-ci permet pour certains types de « compenser » économiquement le coût des mesures de protection ;

→ l'impact de la prédation d'un jeune bovin (pour les deux cas-types bovins viande considérés dans l'étude), la prédation d'un broutard conduit à une perte d'EBE de l'ordre de 27% ; ceci est une première estimation qu'il s'agirait d'approfondir à partir d'études complémentaires, en particulier pour les zones géographiques potentiellement plus vulnérables à la prédation de bovins (ex : Massif Central).

Il convient cependant de relativiser ces données qui ne constituent que des indications. En effet le faible effectif dans chacun des cas-types et les modalités de construction de ces cas-types n'en font pas des outils parfaitement représentatifs des situations rencontrées.

- Expérimentation de grands parcs (supérieurs à 1200 têtes) d'appui au gardiennage comme outil de protection (CERPAM 2010)

Réalisée avec le concours du Ministère en charge de l'agriculture, cette expérimentation avait pour objectif de trouver une alternative à la couchade libre (très peu contraignante pour le troupeau et pour le berger, avec possibilité de pâturage nocturne, mais qui rend le troupeau très vulnérable à la prédation) ou au parc de nuit (très sécurisé face au risque de prédation par les loups mais très contraignant pour le berger et pour le troupeau, impliquant un pâturage raccourci donc une perte d'état des animaux). Les parcs d'appui au gardiennage sont des

parcs clôturés d'une surface suffisamment grande pour permettre le pâturage des animaux pendant plusieurs jours. Déjà, avant l'arrivée du loup, la technique du parc d'appui au gardiennage était utilisée en Provence par des éleveurs embauchant des bergers salariés ou des éleveurs-bergers avec des objectifs multiples pour mettre en sécurité le troupeau la nuit, par exemple en contexte péri-urbain, pour prolonger la durée quotidienne de pâturage des animaux, pour dégager du temps pour le berger en soirée ou encore pour diminuer vigoureusement la broussaille ou l'herbe abondante et grossière.

Si cet outil peut être mobilisé comme une alternative aux modes de regroupement du troupeau en contexte de prédation, il ne constitue pas en soi et isolément un outil de protection des troupeaux. L'intégration d'un parc d'appui au gardiennage dans un système pastoral est destinée à améliorer, dans certains contextes, le compromis technique entre protection du troupeau et bonne conduite des animaux au pâturage.

Les parcs qui ont été expérimentés durant le précédent plan loup contenaient 500 à 2000 ovins et leur surface variait, selon la ressource alimentaire, l'effectif, la durée d'utilisation et les possibilités spatiales d'implantation, de 10 à 45 hectares.

La pose d'un parc implique le transport d'une quantité importante de matériel, souvent volumineux et lourd. Sur les sites étant accessibles seulement à pied, le matériel doit être acheminé par hélicoptère. Parfois, la pose de la clôture doit être précédée d'une ouverture de la végétation en layon débroussaillé. En outre, l'efficacité du dispositif reposant en grande partie sur le niveau d'électrification, qui doit être maintenue à un très fort niveau, si possible au-dessus de 3 kV, l'entretien de la clôture doit être irréprochable. L'accessibilité au site d'implantation et le niveau de difficulté d'exécution et d'entretien du chantier sont donc des facteurs déterminants voire limitants de faisabilité technique et économique du projet. Par la suite, la gestion du parc est également un point important.

A l'issue des expérimentations qui ont été conduites, on constate qu'il n'y pas eu, pour l'instant, d'attaques dans les parcs en bon état de fonctionnement et on peut conclure à un effet globalement positif. Mais il convient de prendre ces premiers résultats avec toutes les précautions qui s'imposent au vu de la grande adaptabilité du loup aux moyens de protection qui lui sont opposés dans un contexte où il n'est pas contraint par la peur de l'homme.

- Guide de la protection des troupeaux contre la prédation (CERPAM)

Ce guide, réalisé avec les contributions techniques et financières des Ministère en charge de l'agriculture et de l'écologie et de leurs services déconcentrés, présente les connaissances acquises, qui sont majoritairement issues du massif alpin et des systèmes d'élevage ovins allaitants confrontés aux loups. Mais il explore aussi la diversité des systèmes d'élevage ovins, caprins, bovins, face aux différents prédateurs (loups, lynx,

ours, chiens divagants). Dans tous les cas, les outils de protection décrits sont les mêmes. Par contre leur mise en œuvre, leur efficacité, les contraintes qu'ils engendrent, dépendent des contextes de prédation et d'élevage. La protection des troupeaux relève d'une démarche globale. Elle nécessite pour cela de disposer de diagnostics individualisés, d'une boîte à outils garnie d'une diversité de solutions à combiner selon les cas, enfin d'une action d'accompagnement des exploitations et d'aménagement, raisonnée en fonction d'un territoire.

Premiers résultats de l'évaluation de l'efficacité des moyens de protection pendant le plan national d'action sur le loup 2008-2012 :

L'augmentation corrélée du nombre de victimes et des crédits alloués à la protection des troupeaux a suscité des questions, notamment des éleveurs mais également des associations de protection de la nature sur l'efficacité des moyens de protection. Par ailleurs des éleveurs ont pu juger ces moyens de protection trop contraignants.

En 2012, un groupe de travail représentatif du Groupe National Loup et des services de l'Etat a évalué ces moyens de protection, tant du point de vue technique qu'administratif.

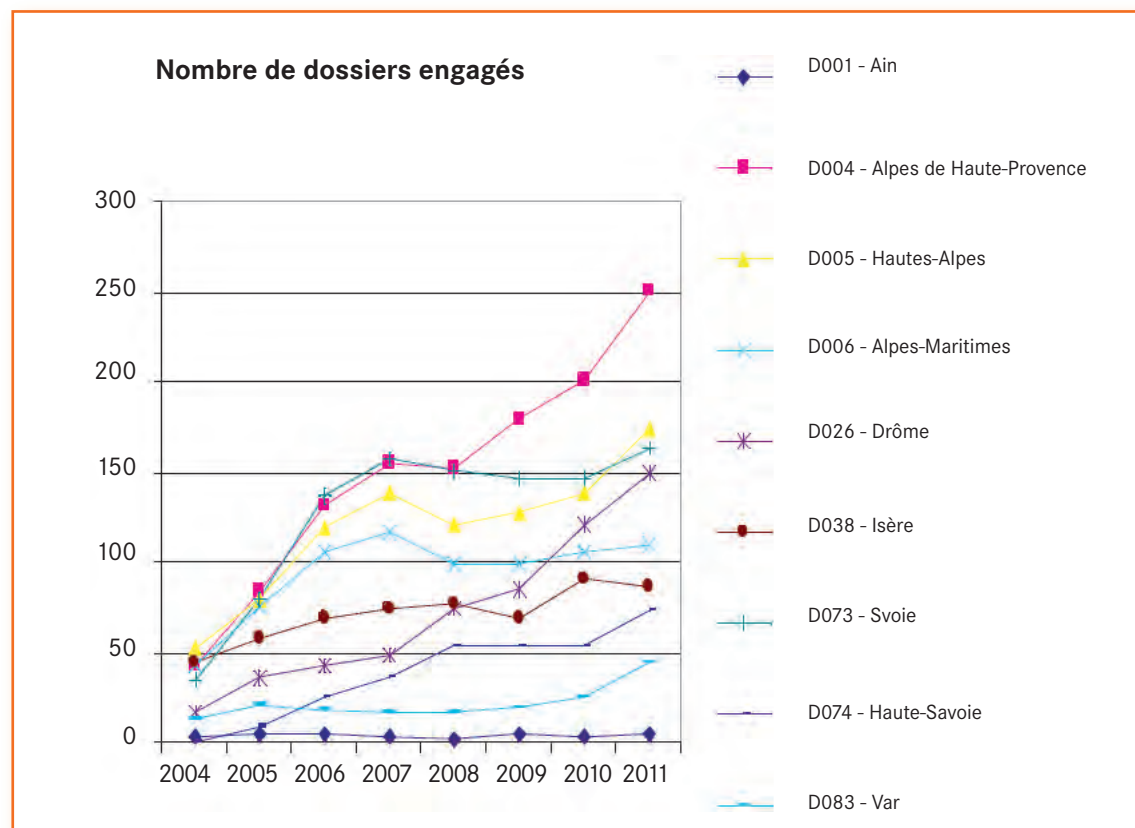
Le nombre d'attaques est en augmentation générale sur la durée du plan, période marquée par l'expansion du loup à de nouveaux départements :

	Rhône-Alpes					
	Ain	Ardèche	Drôme	Isère	Savoie	Hte Savoie
2008	0	0	63	45	150	73
2009	0	0	82	80	158	67
2010	0	0	65	65	150	54
2011	0	0	104	79	124	69
2012	0	22	82	62	137	94

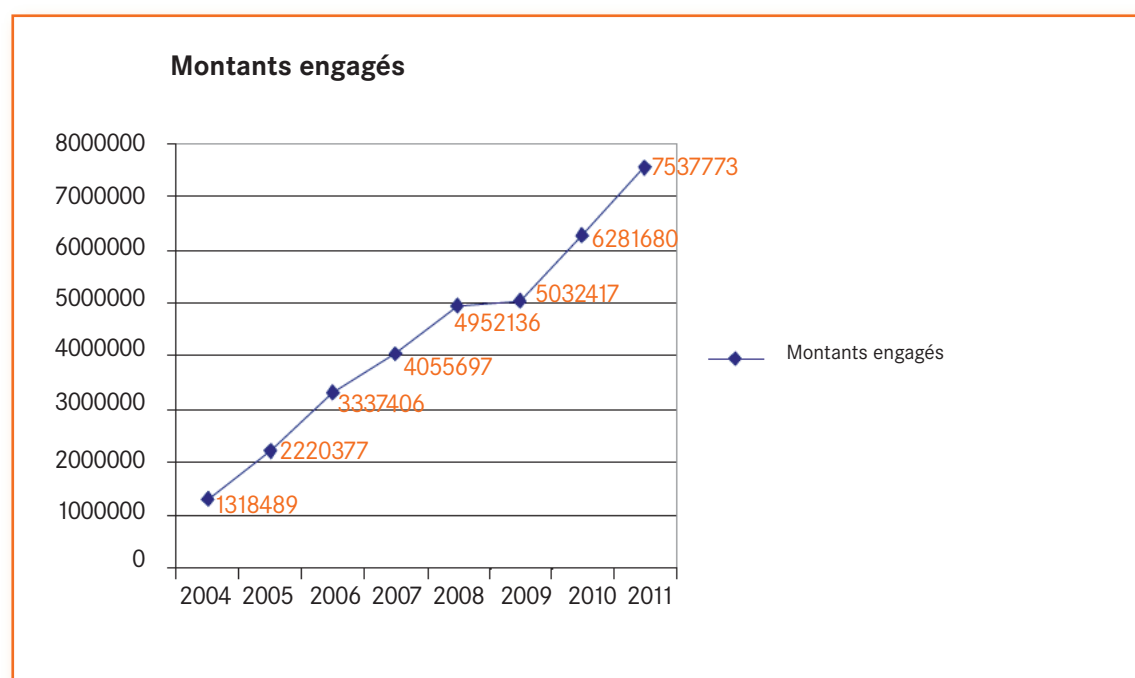
Provence-Alpes-Côte-d'Azur			
Alpes Hte Pce	Htes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches-du-Rhône
116	133	314	0
105	122	344	0
241	189	389	0
224	188	485	0
310	164	794	1

Franche-Comté			Lorraine	Languedoc-Roussillon		Champagne-Ardenne
Doubs	Haute-Saône	Jura	Vosges	Lozère	Pyrénées-Orientales	Haute-Marne
0	0	0	0	0	0	0
0	0	1	0	0	0	0
0	0	1	0	0	0	0
16	2	2	53	0	2	0
0	3	0	85	65	2	5

Cette période est aussi marquée par une augmentation significative du nombre d'attaques dans certains secteurs des Alpes du Sud :



Les montants engagés ont également augmenté avec un palier sur les années 2008 et 2009.



L'augmentation globale est de 472 % depuis 2004.

Méthodologie

Le groupe de travail a du tout d'abord élaborer une méthodologie pour évaluer l'efficacité des moyens de protection. Cette méthodologie consiste à étudier l'évolution des attaques 2 ou 3 ans avant la mise en œuvre des mesures de protection et 2 ou 3 ans après, sur des territoires prédéfinis, en cohérence avec les systèmes d'élevage présents. Pour l'évaluation, cette méthodologie n'a pu être expérimentée que dans le département de l'Isère, le seul à disposer de données sur 13 unités pastorales des massifs de Belledonne et du Vercors.

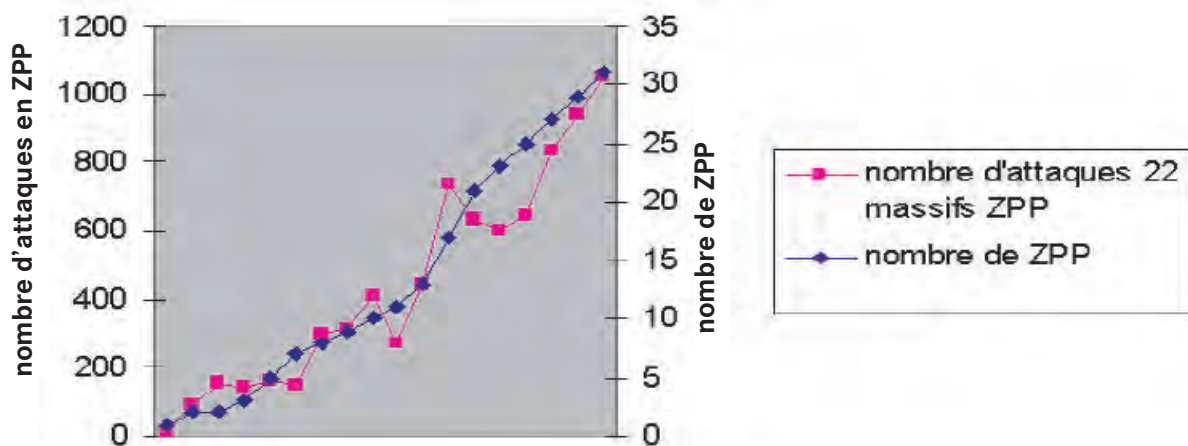
Il a été conclu que pour être validée, cette méthodologie devrait être consolidée et expérimentée, ce qui impliquera de réunir

notamment des données détaillées sur les conditions dans lesquelles les attaques se produisent. Cette phase de mise au point sera conduite durant le plan 2013-2017 avant d'être rendue opérationnelle.

Analyse des premiers résultats

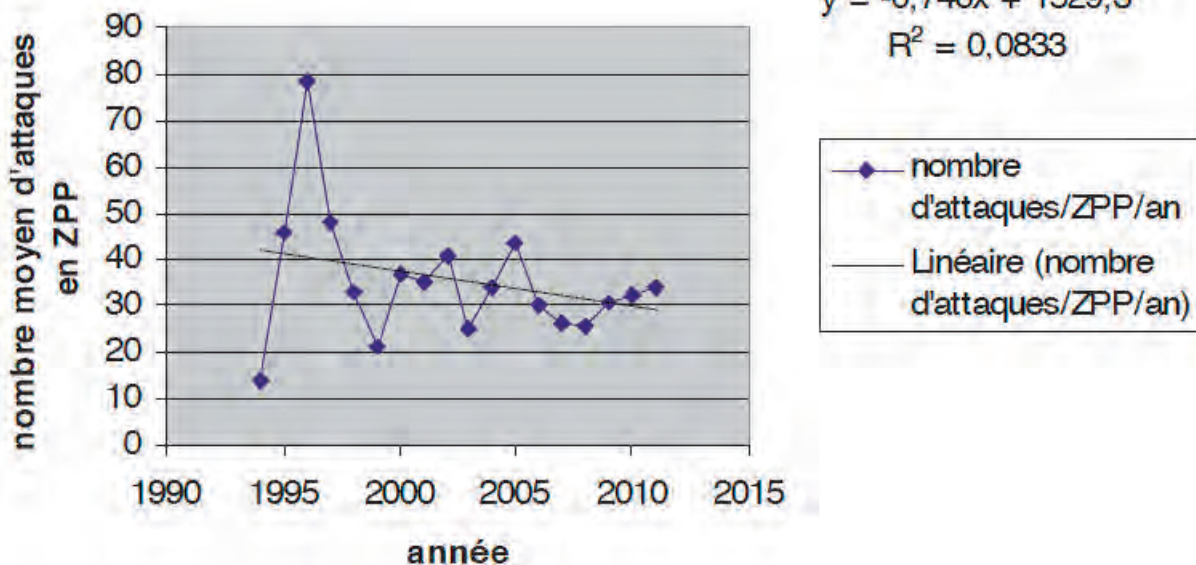
Les données disponibles ont montré que l'augmentation de la pression de prédation est corrélée à l'augmentation du nombre de zones de présence permanente, c'est à dire à l'expansion géographique de la population de loups et au renforcement de sa présence :

Evolution comparée du nombre d'attaques en ZPP et du nombre de ZPP entre 1994 et 2011



Il a aussi été observé une diminution du nombre annuel d'attaques dans les zones de présence permanente, les troupeaux pâturant dans ces zones étant en grande majorité protégés.

Nombre moyen d'attaques en ZPP/an



L'évaluation a conclu à une relative stabilisation du nombre d'attaques dans les zones de présence permanentes, donc, a priori à l'efficacité des moyens de protection.

Toutefois, derrière les chiffres moyens se cachent des réalités de terrain très hétérogènes difficiles à appréhender du fait de la difficulté d'obtenir plus de données chiffrées, en particulier les données décrivant le contexte de chaque attaque.

Il a également été observé que l'efficacité des moyens de protection semble plus évidente lorsqu'il y a combinaison d'au moins deux options de protection.

Par ailleurs, le caractère multifactoriel des attaques (troupeau

protégé ou pas, brouillard, topographie, couvert végétal, ...) augmente la difficulté de l'exercice d'évaluation, le niveau de protection des troupeaux ne constituant que l'un des multiples facteurs pouvant expliquer la vulnérabilité d'un troupeau à la prédation.

Dans certains cas, la diminution des attaques n'est que temporaire et l'intensification d'une option (gardien, parc ou chien supplémentaire) ou encore l'adjonction d'une troisième option est alors déterminante.

I.A.4 – UN NOMBRE DE DÉROGATIONS À LA PROTECTION STRICTE DU LOUP SUIVI DE PEU DE PRÉLÈVEMENTS

Plusieurs vecteurs ont été mobilisés pour tenter d'évaluer l'efficacité de la **politique d'intervention sur les spécimens de loups**, par dérogation à la protection stricte de l'espèce, comme le permettent les articles 9 de la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (dite « Convention de Berne ») et 16 de la directive européenne du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite directive « Habitats – Faune – Flore ») dont les dispositions ont été transposées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Les différents arrêtés interministériels établis sur cette base, et fixant les conditions et limites dans lesquelles ces dérogations peuvent être délivrées par les préfets de département, sont communément regroupés sous le terme « **protocole technique d'intervention** ».

A ce sujet, c'est en premier lieu **la notion même d'efficacité qui suppose d'être questionnée : quels critères permettent de l'apprécier**, et par conséquent de l'évaluer ? Le protocole technique d'intervention est-il considéré comme un outil « efficace », dès lors que sa mise en œuvre :

- conduit au prélèvement effectif d'un spécimen de loup ?
- s'accompagne d'un impact positif sur la pression de prédation (avec dans ce cas des questions sous-jacentes relatives aux échelles de mesure – dans le temps et l'espace notamment – de ce caractère « positif ») ?
- est orientée principalement voire exclusivement sur les foyers d'attaques décrits précédemment ?
- est au contraire accessible au plus grand nombre de territoires, d'éleveurs et de situations, dès lors qu'un socle commun de conditions est attesté ?
- etc.

C'est avec l'intention d'**appréhender les différentes dimensions**, (perception par l'ensemble des acteurs concernés, et en particulier par le monde agricole ; aspects juridiques, techniques, organisationnels...), que la phase d'évaluation s'est appuyée sur un **ensemble d'acteurs et de méthodes** : une **mission conjointe du CGEDD** (conseil général de l'environnement et du développement durable) **et du CGAAER** (conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux) a été sollicitée, en premier lieu, pour procéder 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. Elle s'est appuyée sur une large consultation de plusieurs mois (des élus, des administrations, des experts scientifiques et techniques ainsi que des organisations socio-professionnelles et associatives concernés).

Cette mission a abouti à la production d'un rapport³ articulé autour de 16 propositions (intensification de la lutte contre le braconnage, augmentation du nombre de louvetiers, diversification des estimations de prélèvement possible, distinction entre les « *départements où la présence du loup est ancienne et où les dégâts sont très élevés* » et les « *territoires où le loup est en phase de colonisation et dans ceux où les dégâts sont jugés moins importants* », création d'un « *tir de défense renforcé* » pour les départements correspondants à la première situation, etc.) allant de la prise en compte des « *situations ou contextes locaux* » à la « *connaissance sur les pratiques des autres États* » et à la « *coopération internationale* ».

Afin d'être en mesure de formuler ces propositions en tenant compte des marges de manœuvre disponibles, dans l'optique de l'élaboration du présent plan d'action pour la période 2013-2017, cette mission a eu à connaître de l'ensemble des travaux et bilans conduits parallèlement sur ce même sujet, et décrits ci-après.

³ « Évaluation du protocole technique d'intervention sur les spécimens de loups dans le cadre du plan d'action national sur le loup 2008/2012 », Rapport n°CGEDD 008338-01 et n°CGAAER 12076 établi par Messieurs Étienne LEFEBVRE et Alain MONNIER, 89 pages, décembre 2012.

Sept spécimens de loups ont été prélevés au cours du plan 2008-2012 (un en 2009 ; trois en 2011 ; trois en 2012). Deux spécimens l'ont été dans le cadre de « tirs de défense » (un en 2011 ; un en 2012), et cinq dans le cadre de « tirs de prélèvement » (un en 2009 ; deux en 2011 ; deux en 2012).

Le nombre de dérogations délivrées est passé de 44 en 2008 à 184 en 2012 pour la mise en œuvre de tirs de défense, et de 1 en 2008 à 11 en 2012 pour la mise en œuvre de tirs de prélèvement. L'analyse juridique du protocole technique permet de considérer par ailleurs que ces dérogations, outre leur progression numérique, couvrent en 2012 un plus grand nombre de contextes et de situations qu'en 2008 : les évolutions juridiques introduites annuellement par arrêté(s) interministériel(s) font en effet qu'à situation théorique constante, certains éleveurs et bergers non éligibles à ces mesures en début de plan le sont aujourd'hui devenus.

Une étude relative à la mise en œuvre de tirs dans le massif du Dévoluy en 2011 a été réalisée par la Chambre d'Agriculture des Hautes-Alpes. Basée sur des « enquêtes de ressentis », elle fournit une illustration, parmi d'autres possibles, de la perception de ces outils et de leurs évolutions par les éleveurs locaux : le tir de défense est ainsi considéré comme « une avancée en terme de droits », mais sa mise en œuvre est jugée difficile. Le tir de prélèvement est en revanche « vu comme un moyen d'action efficace », dont les atouts principaux résident dans sa dimension collective, qui permet à la fois d'offrir les garanties attendues en terme d'encadrement, de sécurité et d'organisation, et de matérialiser le soutien apporté (par l'État, les lieutenants de l'ovellerie, les chasseurs...) aux éleveurs et bergers.

Une autre approche explorée dans le cadre de l'évaluation a consisté à croiser géographiquement les données relatives aux opérations de tirs d'une part (sur la base de 195 arrêtés « tirs de défense » et 15 arrêtés « tirs de prélèvement » signés entre 2008 et 2011) et celles relatives aux attaques de loup sur les troupeaux domestiques ayant eu lieu à proximité d'autre part (sur la base de 9 410 attaques localisables).

L'objectif de cette analyse statistique, pilotée par la DREAL Rhône-Alpes, visait à déterminer si une baisse sensible des attaques pouvait être constatée après la mise en œuvre des opérations. L'efficacité a été étudiée à différentes échelles géographiques (unités pastorales exploitées par l'éleveur bénéficiant du tir ; cercles concentriques de 2, 4, 6, 8 et 10 km de rayon autour du tir ; massifs pastoraux). Pour chacune de ces échelles géographiques, une comparaison des attaques avant et après la mise en place de l'autorisation a été effectuée, sur différents pas de temps.

Les résultats de ces travaux font ressortir les éléments suivants :

- en amont de l'autorisation de tir, une augmentation significative des attaques est constatée, depuis le 1er janvier ou dans les trente jours précédant cette autorisation, par rapport à la situation de l'année précédente. Les autorisations délivrées apparaissent ainsi justifiées par une situation particulière de concentration d'attaques ;
- postérieurement à ces autorisations, une baisse significative des attaques à toutes les échelles géographiques, y compris à celle du massif pastoral. Cette efficacité est établie dans les quelques semaines suivant l'autorisation, et ce jusqu'à la fin de l'année.

Ces deux conclusions combinées conduisent à considérer que la mise en œuvre de tirs de défense ou de prélèvement, même sans prélèvement effectif de loup, permet de faire cesser un phénomène de concentration d'attaques, mais l'analyse ne permet pas de mettre en évidence un effet allant au-delà du retour à la situation initiale, avant le phénomène de concentration d'attaques ayant pu justifier le déclenchement des opérations. Elle ne permet pas non plus d'isoler les facteurs à l'origine de cet effet (réalisation d'opération de tir, modification de la conduite consécutives à une concentration d'attaque, présence humaine accrue ...).



I.A.5 – L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION

Le plan d'action national pour la période 2008-2012 prévoyait enfin la production, pour cette période, d'un « *plan de communication reposant en particulier sur des outils techniques et audiovisuels permettant tant au niveau interne qu'externe de fournir des informations "en temps normal" comme "en temps de crise"* ». Une **stratégie d'information et de communication 2008-2012** a ainsi été élaborée sous le pilotage du préfet de la région Rhône-Alpes chargé de la coordination interrégionale du plan, et construite autour de quatre axes. Le suivi de la mise en œuvre des actions associées à cette stratégie, assuré tout au long du plan par la DREAL Rhône-Alpes, permet d'indiquer qu'à la date du 16 octobre 2012, **73% des opérations prévues** par cette stratégie ont été **réalisées** ou sont **en cours**, du point de vue de la communication interne et de la coordination institutionnelle, de la construction ou la diffusion d'outils nationaux ou développés localement, et ce à destination du grand public, des éleveurs et des élus. La mise en place d'un site Internet (www.loup.developpement-durable.gouv.fr) a fait partie de cet ensemble d'actions.

Une **vaste enquête** (1 752 questionnaires reçus) a par ailleurs été menée en cours de plan auprès des différentes parties

prenantes (services de l'État et membres du réseau loup ; éleveurs ; maires ; associations de protection de la nature ; chasseurs) par le Centre d'Étude et de Recherche sur les Risques et les Vulnérabilités de l'université de Nice, sur la base d'un questionnaire couvrant l'ensemble des volets du plan d'action (**73 questions**). La « *bonne portée sur le terrain* » des supports d'information réalisés est soulignée : « *aucun d'entre eux n'est inconnu* » mais « *aucun support ne se détache non plus particulièrement* ». Au-delà de l'étude des outils existants, l'enquête a surtout conduit les personnes interrogées à se prononcer sur la nature du débat relatif au loup (les propos tenus sont-ils vrais, mensonges, tronqués, etc.) ainsi que sur les personnes ou structures contribuant à celui-ci (qui est porteur de tel ou tel discours ; qui est jugé crédible, etc.). L'analyse de ces réponses **permet d'établir un état des lieux**, non seulement des positionnements des différents acteurs, mais aussi et surtout de la perception, par ces derniers, des intentions et points de vue prêtés à chacun. Ces éléments constituent un préalable essentiel à la compréhension des attentes et besoins en terme de transmission de l'information. Ils permettront de consolider et réorienter la stratégie de communication adossée au plan 2013-2017 (cf. partie II.E).



I.B – LES DISPOSITIONS INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES : NOUVEAUX ÉCLAIRAGES

I.B.1 – LES « GUIDELINES FOR POPULATION LEVEL MANAGEMENT PLANS FOR LARGE CARNIVORES » (orientations pour les plans de gestion des grands carnivores à l'échelle des populations)

A l'initiative et via un financement de la Commission européenne, la rédaction d'un guide proposant des lignes directrices pour la gestion des grands carnivores (ours brun, loup, glouton et lynx) en Europe a été confiée par contrat aux experts scientifiques de la LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe – IUCN/SSC/LCIE). La publication de la version finalisée de ce guide est intervenue en juillet 2008, soit après celle du plan français d'action national loup pour la période 2008-2012. A la même date, la Commission européenne a précisé par écrit l'importance à accorder à son contenu.

L'objet principal du document vise à « *repenser l'échelle appropriée à laquelle ces espèces devraient être gérées* », et par conséquent l'échelle à prendre en considération pour évaluer à la fois leur état de conservation favorable et l'efficacité des mesures et des plans mis en œuvre pour assurer leur conservation sur le long terme, en conciliation avec les activités humaines.

L'approche développée présente des avantages en termes de flexibilité pour la gestion, dans la mesure où elle opère une distinction entre la notion de « population » en tant que référence biologique (« *ensemble d'individus répartis de façon relativement continue, et entrant en interaction avec une fréquence telle que la démographie du groupe est principalement influencée par les taux de naissance et de mortalité, plutôt que par l'immigration d'animaux* »⁴), et celle d'« unité de gestion » au sein de laquelle s'organisent et se structurent les actions à mettre en œuvre. De ce fait elle n'impose pas, à titre d'illustration, d'uniformiser mais simplement de coordonner les mesures adoptées dans les pays membres qui partagent une même population de grands carnivores, de façon à ce que, au final, le bilan global soit positif.

Les *Guidelines* précisent encore que la conservation d'une population de grands carnivores n'exige pas forcément toujours et en toutes circonstances, la protection de chacun des individus qui la composent.

La mise en place d'une telle « *approche souple et pragmatique s'agissant des mécanismes utilisés pour atteindre l'objectif de conservation des grands carnivores à l'échelle européenne* » s'avère possible dès lors que les objectifs sont fixés « *à large échelle* »⁵.

Ces objectifs s'expriment notamment en termes de restauration ou de maintien de l'état de conservation favorable, notion au sujet de laquelle les *Guidelines* fournissent les clés d'appréciation suivantes :

Le concept de **viabilité de population** est en premier lieu décliné du point de vue de sa composante démographique (la probabilité qu'une population d'une taille donnée s'éteigne au terme d'un nombre d'années donné) et de sa composante génétique (la persistance à long terme d'un potentiel évolutif de variation génétique), le maintien d'une viabilité génétique nécessitant généralement une population plus importante que celle exigée par le maintien d'une viabilité strictement démographique. La viabilité écologique, élément également de l'état de conservation, est enfin présentée comme une composante additionnelle se référant aux interactions entre une espèce et son environnement. Les *Guidelines* précisent que le maintien d'une telle viabilité écologique suppose la présence d'un nombre de spécimens bien plus important que celui constitutif d'une population minimum viable, dans la mesure où il implique une présence viable de l'espèce dans les habitats naturels qui lui sont favorables.

L'**aire de répartition** est également abordée sous l'angle de sa contribution à la qualification de l'état de conservation. À la notion d'« *aire de référence favorable* » sont associés des enjeux en termes de qualité des habitats, de densité de population (l'état de conservation favorable n'impliquant pas l'atteinte de densités locales correspondant à la capacité d'accueil du milieu) et de connectivité.

Le document souligne en définitive

- que la conservation d'une espèce dépasse largement la simple prévention de son extinction ;
- que les objectifs fixés par la directive Habitats n'invitent pas les États membres à viser la simple atteinte d'un seuil minimum de viabilité de la population, mais bien un état du statut de conservation décrit comme favorable au titre de critères allant au-delà d'un effectif minimum ;

⁴ Page 7

⁵ Pages 12 et 28

► mais que les principes de souplesse et de proportionnalité permettent dans le même temps aux États membres responsables de la conservation d'une population d'espèce donnée de questionner le niveau d'état favorable qu'il est nécessaire d'atteindre et de maintenir (« *exactly how favourable does a species status need to be ?* »), ce questionnement pouvant justifier,

« *dans certaines circonstances* », et « *dans le contexte des autres objectifs européens d'intérêt majeur, dont le développement durable et les intérêts socio-économiques* », de « *placer des contraintes artificielles* » quant au niveau d'état favorable que la population de l'espèce en question pourrait en fait atteindre⁶.

I.B.2 – L'ÉVOLUTION DES SITUATIONS PRÉCONTENTIEUSES OU CONTENTIEUSES AU NIVEAU EUROPÉEN

La situation finlandaise

L'arrêt du 14 juin 2007 de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) sur le loup en Finlande⁷ est la première, et reste à ce jour l'unique décision explicite sur l'application de la directive « Habitats Faune Flore » à la protection du loup.

Il est important de relever que les modifications apportées par les autorités finlandaises à la législation relative à la chasse, consécutivement à l'initiation par la Commission européenne de la procédure d'infraction en 2001, n'ont pas empêché cette dernière de finalement saisir la CJUE en 2005. Cette démarche était fondée sur la position même de la CJUE, qui considère en effet que la mise en conformité d'une législation nationale avec les dispositions d'une directive européenne ne suffit pas à garantir l'absence d'infractions, celles-ci pouvant venir de pratiques administratives non conformes à la législation en question.

La décision finale intervenue en 2007 rejette partiellement le recours de la Commission européenne contre la Finlande. Il avait été retenu de cette décision les points suivants dans le plan français 2008-2012. Ils restent valables à ce jour :

- Les dérogations sont possibles à titre exceptionnel même lorsque la situation de la population de loups n'est pas dans un état favorable, dès lors qu'elles n'aggravent pas cette situation ou n'empêchent pas son rétablissement dans un état de conservation favorable (point 29)
- Des autorisations de chasse au loup ne peuvent pas être accordées sans fournir de motivation précise et adéquate quant à l'absence d'une autre solution satisfaisante, sans évaluation de l'état de conservation de l'espèce et sans avoir identifié les loups causant les dommages (points 30 et 31)
- Des autorisations d'abattre des loups ne peuvent être délivrées à titre préventif sans qu'il soit établi qu'elles sont de nature à prévenir des dommages importants au sens de l'article 16§1, b).

En 2008 la Commission européenne s'est déclarée satisfaite des mesures prises par la Finlande après ce jugement (élaboration et

transmission notamment, par le ministère en charge du dossier, d'instructions précises à l'attention des districts de chasse chargés de délivrer les licences pour la destruction de loups par dérogation à la protection stricte) et a clos le cas.

Il est à noter que la législation finlandaise a de nouveau évolué en 2011, dans le sens d'une centralisation de l'octroi de licences de destruction de loups et d'un durcissement des sanctions pénales à l'égard du braconnage.

La situation suédoise

En janvier 2011 la Commission européenne a décidé d'ouvrir une procédure officielle d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure à la Suède.

Cette procédure est intervenue après que le gouvernement suédois a autorisé, en décembre 2009, l'ouverture d'une chasse de 28 loups au début de l'année 2010 puis à nouveau, en décembre 2010, de 20 loups à partir du 15 janvier 2011.

Les griefs de la Commission portaient alors notamment sur les points suivants⁸ :

- l'état de conservation défavorable de la population de loups en Suède;
- le plafond arbitraire fixé à 210 spécimens pour la population de loups en Suède;
- la chasse agréée d'une espèce strictement protégée, alors que les conditions rigoureuses permettant d'obtenir une dérogation, établies par la législation de l'UE, ne sont pas remplies;
- la réduction de l'aire de répartition des loups qui pourrait s'en suivre;
- l'organisation de la chasse agréée avant l'introduction annoncée de loups dans le but d'améliorer le statut génétique de l'espèce;
- le risque qu'une chasse agréée répétée conduise à une chasse pluriannuelle;
- l'absence de plan de gestion pour cette espèce menacée.

⁶ Pages 23 et 24

⁷ C- 342/05 du 14 juin 2007

⁸ Communiqué de presse de la Commission européenne IP/11/95

A la suite de cette mise en demeure, la Suède s'est engagée dans l'élaboration d'un plan de gestion dont les objectifs, rendus publics en juin 2012, consistent à assurer le maintien d'une population à long terme tout en travaillant à la bonne cohabitation entre le loup et l'homme. Deux axes majeurs sont avancés dans ce cadre pour résoudre les problèmes génétiques de la population de loups : relâcher des jeunes pouvant améliorer

la diversité génétique de la population dans les groupes existants et utiliser la chasse pour contrôler la consanguinité en abattant les loups génétiquement "faibles".

A la date de rédaction du présent plan français pour la période 2013-2017, le contenu du plan suédois et les modalités de sa mise en œuvre continuent d'être au cœur des échanges entre la Commission européenne et les autorités suédoises.

I.B.3 – L'ANALYSE DE LA JURISPRUDENCE NATIONALE

La dernière décision rendue par le Conseil d'Etat sur un recours dirigé contre un arrêté ministériel fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées concernant le loup remonte au 4 février 2008 : dans cet arrêt (CE, 4 février 2008, n° 294867), le Conseil d'Etat avait rejeté la requête dirigée contre l'arrêté « cadre » pour la saison 2006-2007.

Depuis cette date, les arrêtés « cadre »⁹ n'ont plus fait l'objet de recours contentieux.

Certains arrêtés préfectoraux pris sur leur fondement ont par contre été contestés devant les tribunaux administratifs : les requêtes sont essentiellement dirigées contre des arrêtés autorisant des tirs de prélèvement, mais certains tirs de défense ont également fait l'objet de recours en annulation.

S'agissant des tirs de défense, une ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble fournit une intéressante illustration du contrôle rigoureux exercé par le juge administratif sur les conditions de déclenchement de ces tirs :

« (...) le troupeau de M. X, qui n'avait jusqu'alors fait l'objet d'aucune attaque de la part d'un loup, a subi au moins six attaques entre le 27 juillet 2011 et le 30 août 2011, ce qui a conduit à la mort de 11 % de son cheptel d'environ 300 ovins ; (...) M. X a pris des mesures de protection consistant à mettre les animaux à l'abri dans un parc dans la journée et à les placer la nuit dans une bergerie, au surplus entourée d'une clôture électrique ; (...) le préfet de la Drôme soutient, sans être contesté, que l'usage d'un ou plusieurs chiens de protection ne pouvait être envisagé en l'espèce, dès lors que ces animaux nécessitent une acclimatation de plusieurs semaines, voire plusieurs mois, à leur troupeau avant d'être en situation de protéger celui-ci contre des prédateurs ; (...) en outre, M. X a mis en place à compter du 22 août 2011 des mesures d'effarouchement (...) qui n'ont pas permis d'éviter une nouvelle attaque le 30 août 2011 ; (...) par suite et en l'état de l'instruction, aucun des moyens invoqués n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ; qu'il s'ensuit que les conclusions aux fins de suspension de l'exécution de la décision attaquée doivent être rejetées » (TA Grenoble, réf., 23 septembre 2011, n° 1104810, ASPAS c. préfet de la Drôme)

S'agissant des tirs de prélèvement, les tribunaux administratifs vérifient – conformément à l'article 22 de l'arrêté ministériel du 9 mai 2011 – la condition liée à la persistance de dommages importants dans un élevage ayant mis en œuvre les tirs de défense, au vu notamment du caractère récurrent des dommages d'une année à l'autre et malgré l'installation, quand cela est possible, de mesures de protection des troupeaux et le recours à l'effarouchement.

Si cette condition est remplie, l'arrêté autorisant le tir de prélèvement sera confirmé :

« (...) sur la commune de Saint-Étienne-en-Dévoluy, 47 ovins ont été attaqués dans une période de trois semaines à compter du 15 juillet 2010 ; que les dommages constatés sur la commune de Saint-Étienne-en-Dévoluy étaient dès lors importants et justifiaient la mise en œuvre d'un tir de prélèvement ; (...) il ressort des pièces du dossier (...) que le groupement pastoral de Saint-Étienne-en-Dévoluy a mis en œuvre depuis 2009 des mesures de protection contre la prédation du loup et des mesures d'effarouchement du loup, tels que des dispositifs sonores et lumineux (...) que les moyens de protection subventionnés en 2010 pour ce groupement pastoral ont fortement augmenté par rapport à l'année 2009 ; que des bergers ont en effet été embauchés et que des parcs électrifiés ont été utilisés ; (...) qu'ainsi, l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté au motif que toutes les solutions possibles n'auraient pas été suffisamment mises en œuvre » (TA Marseille, 5 juillet 2011, n° 1005850, ASPAS c. préfet des Hautes-Alpes)

Par contre, il a été jugé dans une autre instance que les conditions posées par l'arrêté « cadre » pour le déclenchement de tirs de prélèvement dits « hivernaux » n'étaient pas remplies, ce qui a conduit à l'annulation de l'arrêté préfectoral :

« (...) les dispositions de l'article 24 de l'arrêté interministériel du 9 mai 2011 prévoient que le préfet autorise la poursuite des opérations de prélèvement à l'issue de la saison de pâturage, aux fins de prévenir la survenance probable de nouveaux dommages l'année suivante et exigent que des dommages importants et récurrents soient observés 'jusqu'à la fin de période de pâturage' ; (...) en l'espèce, les attaques ont eu lieu en début de pâturage, en avril et mai 2011 et ne peuvent être qualifiées d'importantes puisqu'elles ont

⁹ Voir partie II.D.I. pour une description générale de ces arrêtés

causé seulement trois victimes ; que, par suite, les conditions prévues à l'article 24 de l'arrêté interministériel du 9 mai 2011 ne sont pas remplies » (TA Grenoble, 29 janvier 2013, n° 1102725, ASPAS c. préfet de la Drôme)

Ces décisions, de par la précision de leur motivation, assurent pas à pas une meilleure maîtrise des modalités de gestion du loup et confirment l'approche française d'une adaptation des mesures d'intervention sur cette espèce de façon proportionnée

aux moyens mis en œuvre pour assurer sa coexistence avec les activités humaines, notamment l'élevage.

Leur analyse montre l'impératif d'une justification précise de la mise en œuvre des différentes modalités du protocole d'intervention, qui doivent suivre une logique de progressivité et d'adaptation aux situations de prédation rencontrées, et qu'il convient de prendre en charge.





PARTIE II - DES OUTILS ET OBJECTIFS ADAPTÉS POUR 2013-2017

II.A – LE SUIVI BIOLOGIQUE DE LA POPULATION DE LOUPS

Les principes généraux et la complémentarité des méthodes utilisées durant l'exercice 2008-2012 ont été validés sur le plan scientifique (cf. § I.A.1).

Le développement géographique de la population de loup à la fois dans l'écosystème alpin, mais aussi vers des zones de colonisation aux caractéristiques différentes implique d'adapter certaines des modalités de son suivi, que ce soit sur le plan qualitatif (adaptation de telle méthode à telles conditions d'environnements nouveaux), ou quantitatif (selon analyse du rapport coût/bénéfice des dites méthodes).

Le cadre général reste celui de l'aptitude à renseigner les attendus des articles 1 et 16 de la Directive « Habitats Faune Flore » en matière de caractérisation du statut de conservation et de possibilités de dérogations à la protection stricte de l'espèce. Les évolutions du suivi biologique résultent des conclusions de la phase d'évaluation du précédent plan, tenant en particulier compte de la présence de l'espèce en dehors des Alpes et des nouveaux enjeux qui s'y attachent.

Les évolutions nécessaires seront progressivement intégrées au dispositif mis en place au cours du précédent plan. Ce dispositif perdure tant que ces évolutions n'y ont pas été apportées.

II.A.1 – UNE RESTRUCTURATION DES MODALITÉS D'ORGANISATION DE LA PRESSION D'OBSERVATION

On rappellera à titre liminaire que pour tenir compte des caractéristiques biologiques du loup (meutes d'un côté, individus en dispersion de l'autre ; vastes superficies occupées à relativement faible densité), la pression d'observation réalisée dans le cadre du Réseau « loups » pour suivre la population est organisée selon deux modalités :

→ D'une part les correspondants du Réseau « loup » réalisent, de façon opportuniste, des collectes d'indices de présence sur l'ensemble de l'aire de répartition de l'espèce. C'est le suivi dit « extensif », qui renseigne l'évolution de l'emprise géographique de l'espèce, et qui contribue aussi à caractériser, par exemple, les effectifs minimum au sein des groupes sédentarisés d'animaux (grâce aux observations visuelles ou aux empreintes qui y sont relevées).

→ D'autre part, uniquement sur les territoires où l'espèce est sédentarisée, des protocoles de suivi dit « intensif » sont mis en

place : pistage systématique hivernal et hurlement provoqué estival permettent d'organiser la pression d'observation dans l'espace et au cours du temps. Les correspondants qui y participent le font donc à des dates et en des lieux prédéfinis. Bien sûr, si au même moment un correspondant effectue une sortie de terrain de façon opportuniste, les indices qu'ils trouvent sont utilisés pour évaluer les effectifs minimum présents ou le statut de reproduction selon les cas.

Mesurer l'évolution de l'aire de présence (croissance géographique / spatiale) de manière plus réactive

Cette action a pour but de fixer les modalités du dispositif d'observation mis en place afin de détecter la présence du loup sur de nouveaux territoires de colonisation.

On rappellera que le dispositif d'observation de la présence du

loup sur le territoire est fondé sur la constitution et l'animation d'un réseau « loup », constitué par une pluralité d'observateurs formés à cet effet, son pilotage technique étant assuré par l'ONCFS.

Sur les territoires nouveaux de colonisation, le réseau « loup » n'est pas encore déployé. Toutefois, il importe de se donner les moyens de détecter rapidement la présence de loups sur ces nouveaux territoires.

L'expérience acquise montre que dans un cas sur deux, le premier indice révélateur de la présence du loup est une attaque sur troupeau domestique.

Ainsi alors même que le réseau loup n'y est pas encore déployé, il importe de former, dans les régions administratives connexes à l'aire de répartition connue de l'espèce, les agents des services départementaux de l'ONCFS afin qu'ils puissent être en mesure de caractériser rapidement les prédatons lorsqu'elles sont le fait du loup.

Ce cycle de formation, prévu sur la durée du présent plan, portera a minima sur la réalisation des constats techniques de prédation sur troupeaux domestiques.

Dès la mise en évidence de premiers indices de présence validés grâce à ce réseau qualifié de « sentinelle », les informations seront transmises au préfet de département de façon à procéder à la mise en place réactive officielle du réseau multipartenarial sous coordination administrative de la direction départementale des territoires (DDT).

S'agissant des modalités de fonctionnement de ce réseau, l'objectif consistera à amplifier l'effort de surveillance du territoire par la multiplication des correspondants formés, y compris en dehors des services de l'Etat et de ses établissements publics, en veillant à l'homogénéité de leur répartition géographique au sein du département concerné. Cette organisation de la pression de surveillance permettra une remontée optimisée des informations de type « observations visuelles de loups », deuxième catégorie d'indices la plus fréquemment rencontrée sur le front de colonisation. Elle permettra ainsi d'optimiser les délais de carac-

térisation d'une présence sédentarisée de l'espèce (classement en zone de présence dite permanente ou ZPP).

En fonction des possibilités (disponibilité des formateurs) comme des attentes locales (volontaires), des formations de type "sensibilisation d'observateurs aguerris", concentrées sur une demie voire une journée pourront venir en renfort des formations classiques des correspondants se déroulant sur trois journées. Ces formations concerneront en premier lieu les acteurs présents sur le terrain (éleveurs, bergers, chasseurs), qu'il n'est pas forcément possible de mobiliser trois jours pour un stage classique.

Mesurer l'évolution démographique (nombre de zones de présence permanente, indicateur « Effectif Minimum Retenu »)

Le recueil des données de terrain sur les zones de présence permanente (ZPP) reposait jusqu'alors sur la combinaison du suivi intensif (cf. supra), réalisé surtout par des correspondants agents de l'Etat (plus facilement mobilisables) et du suivi extensif opportuniste de tous les correspondants sur zone.

Dans une optique d'amélioration du rapport coût / qualité de ce suivi hivernal, il sera procédé à une analyse des possibilités de caractériser la présence / absence des groupes sédentarisés à partir de la seule contribution « extensive ».

L'allègement ainsi obtenu des protocoles de suivi hivernal permettra, en cas de besoin uniquement (quand un groupe sédentarisé ne sera pas détecté), de reporter le temps agent ainsi épargné sur la mise en œuvre d'une pression supplémentaire de suivi sous la forme de hurlements provoqués conduits en fin d'hiver ou durant l'été (le hurlement provoqué n'étant plus mis en œuvre de façon systématique).

De même que pour la caractérisation de la présence / absence des groupes, il sera procédé à un test des possibilités d'estimation de l'EMR sur l'ensemble des zones le permettant, à partir du seul suivi opportuniste extensif.

II.A.2 – TESTER LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA RÉACTIVITÉ DANS LA MISE À JOUR DES ESTIMATIONS D'EFFECTIFS

Réorganiser les analyses génétiques

Actuellement la procédure d'analyses génétiques par le laboratoire du CNRS prestataire de service (LECA- Grenoble, UMR 5553) re-

pose sur 3 sessions d'analyses par an, à raison d'environ 200 échantillons par session. Deux types de résultats sont obtenus :

► ceux dits « bruts », de nature purement génétique et directement fournis par le prestataire, telle la certification génétique

des échantillons, ou bien l'identification individuelle des animaux ;

► ceux dits « élaborés », telle l'estimation des effectifs totaux de la population et de son taux de croissance par modélisation mathématique (dite « capture-marquage-recapture » - CMR) des signatures génétiques, réalisée en collaboration avec une équipe du CNRS de Montpellier (Biostatistiques & Biologie des Populations, UMR 5175).

L'ensemble des signatures génétiques obtenues au cours d'une année servait jusqu'à présent à calculer les effectifs, ce qui induisait forcément des délais importants (collecte d'échantillons pendant un an sur le terrain, puis analyse l'année d'après).

Une pré-étude semble suggérer que les effectifs calculés à partir des seuls échantillons collectés en hiver sont très similaires à ceux calculés à partir des échantillons collectés toute l'année. La durée du plan sera mise à profit pour tester la possibilité de collecter et faire analyser très rapidement les échantillons hivernaux, de façon à ne plus avoir la contrainte d'attendre la fin de l'année suivante pour commencer à analyser les données élaborées en CMR.

Cette procédure accélérée suppose néanmoins de pouvoir augmenter la réactivité et raccourcir les délais lors de quatre phases successives :

- 1 - celle de la transmission des échantillons entre la collecte sur le terrain par les correspondants du Réseau et les sites centralisateurs départementaux ;
- 2 - celle de transfert depuis ces sites vers le laboratoire de l'ONCFS en charge du pré conditionnement des échantillons ;
- 3 - celle de réalisation du pré conditionnement et du transfert des échantillons vers le LECA ;
- 4 - celles de réalisation des analyses génétiques à proprement parler.

Cette optimisation des délais nécessite donc de faire intervenir plusieurs catégories d'acteurs, dont certains sont des bénévoles (correspondants du Réseau sur le terrain), d'autres des professionnels ayant en charge d'autres missions (DDT, SD-ONCFS, secteurs de Parcs Nationaux, etc.), d'autres enfin, comme le prestataire d'analyses génétiques, dont le travail de routine sur ce sujet peut être interrompu par les demandes d'analyses en urgence (par exemple, en cas de sollicitation d'un préfet sur le front de colonisation).

Il s'agira donc, durant le plan, d'analyser les possibilités d'amélioration de ces modalités et d'en tester quelques amendements

sur certaines zones. La mise en routine éventuelle d'un nouveau système complet plus réactif ne pourra s'envisager que dans un second temps.

Tester de nouvelles approches de modélisation d'effectif

Par construction, la modélisation CMR ne peut que renseigner sur l'effectif présent au pas de temps précédant celui de la collecte des échantillons. Par exemple, les excréments de loups collectés en 2010 et analysés en 2011 ne permettent que d'estimer les effectifs de 2009.

Puisqu'il est à terme envisagé de focaliser l'effort sur les analyses génétiques hivernales (cf. supra), une nouvelle procédure sera testée: les échantillons collectés durant un hiver donné seront scindés en deux lots (octobre-décembre année N, janvier-mars année N+1). La modélisation CMR permettrait alors, après analyse génétique rapide (cf. supra), de calculer les effectifs présents en début d'hiver (octobre-décembre) à partir des données collectées en fin d'hiver (mars - avril). On obtiendrait ainsi en juin de l'année N+1 les valeurs d'effectifs en date de fin d'année N.

Cette nouvelle approche nécessitant des développements méthodologiques sur le plan mathématique, et une phase de test sur données existantes, une expérimentation sera conduite sous convention avec l'équipe Biostatistiques & Biologie des Populations.

Modéliser la relation entre EMR global et effectifs totaux CMR

Jusqu'à présent la force de liaison statistique observée entre valeurs de l'EMR et de la CMR (mesurée sur la période 1994 - 2007) permet de déduire la mise à jour de la seconde à partir de la première.

Compte tenu de la réorganisation du suivi hivernal (§ II.A.1), il conviendra de procéder à une analyse de calibrage (à partir des données déjà existantes) entre les effectifs CMR mis à jour d'une part, et les valeurs de l'indice EMR tel que déduit du seul suivi extensif hivernal.

Ce calibrage permettra de continuer à fournir une valeur CMR par conversion de l'EMR, en attendant que les amendements proposés ci-dessus soient opérationnels (réorganisation de la collecte et des analyses génétiques ; modélisation des données hivernales).

II.B – LA PROTECTION DES TROUPEAUX CONTRE LA PRÉDATION

Révision du cahier des charges des analyses de vulnérabilité des troupeaux

L'analyse de vulnérabilité est le diagnostic qui vise à identifier les problèmes posés par le risque de prédation par le loup. Tel qu'il a été élaboré par le CERPAM, ce diagnostic consiste à analyser le système pastoral et le risque de prédation par le loup puis d'identifier les facteurs de risque de prédation et de caractériser la vulnérabilité du système pastoral, ce qui permet d'élaborer un plan de gestion pour la mise en oeuvre des options techniques les plus adaptées.

Jusqu'à présent, l'analyse de vulnérabilité était un diagnostic individuel réalisé à l'échelle du troupeau.

Ces dernières années ont été marquées par la raréfaction des analyses de vulnérabilité financées et par un moindre respect du cahier des charges qui permet de les réaliser. Par ailleurs, des demandes d'adaptation de ces analyses à une échelle plus grande que celle du troupeau ont été faites pour pouvoir répondre aux problématiques nouvelles posées par l'expansion géographique du loup dans de nouveaux contextes d'élevage.

La mise en oeuvre des mesures de protection sera désormais renforcée par la consolidation préalable du cahier des charges de l'analyse de vulnérabilité. Celle-ci pourra être élaborée à l'échelle du troupeau ou du territoire pertinent. Elle prendra en compte le système de production inclus dans son milieu, dans un contexte de nécessité d'améliorer la maîtrise des coûts de la protection des troupeaux, autant pour répondre à une demande des éleveurs que de l'Etat. De ce fait, les coûts liés aux moyens de protection devront également être pris en compte.

Ce cahier des charges comprendra un volet méthodologique concernant l'objectivation des limites techniques et économiques de la protection des troupeaux.

Ajustement, consolidation, validation, expérimentation et mise en oeuvre de la méthodologie d'évaluation de l'efficacité des moyens de protection / Constitution d'une base de données relative à la mise en oeuvre sur le terrain des moyens de protection

Poursuivre l'évaluation de l'efficacité des mesures de protection : la méthodologie d'évaluation de l'efficacité des moyens de protection des troupeaux sera ajustée, consolidée et expérimentée. Elle ne sera donc pas opérationnelle immédiatement. Sera établie une base de données des conditions de déroulement des attaques dont un volet administratif retracera les options de protection souscrites par l'ensemble des éleveurs attaqués ou non. La faisabilité de la constitution de ce volet administratif de cette base de données devra préalablement être vérifiée, de même que les modalités

de renseignement des éléments - paysage, données climatiques, état de mise en oeuvre de la protection.... - permettant d'objectiver les conditions dans lesquelles se déroulent les attaques.

Simplification de la mesure 323C1 et adaptation aux nouveaux territoires colonisés par le loup à partir de la prochaine programmation de la PAC

Le dispositif actuel d'aide aux éleveurs sera maintenu d'ici la nouvelle programmation de la PAC 2014-2020, pour laquelle une simplification du dispositif et son adaptation aux nouveaux territoires et aux foyers d'attaques seront recherchées.

Les territoires nouvellement colonisés seront aidés à égalité avec les zones de présence historiques du loup.

En vue de la programmation PAC post 2013, la réflexion sera poursuivie, au sein du groupe de travail du groupe national loup dédié à la protection, sur :

- ▶ la surveillance et le gardiennage des troupeaux ;
 - ▶ les conditions d'éligibilité ;
 - ▶ les conditions d'entrée et de sortie du zonage pour les communes touchées par la prédation ;
 - ▶ l'opportunité de développer les mesures collectives (celle ayant eu cours jusqu'à présent étant individuelles) ;
 - ▶ les taux de prise en charge ;
 - ▶ les options, comme les infrastructures et les équipements ;
 - ▶ les catégories de troupeaux, les petits troupeaux et les troupeaux bovins notamment ;
 - ▶ la complémentarité entre les MAET et l'appui à l'élevage ;
- la simplification du zonage (cercles, zones de présence, unités d'action, ...).

Sécurisation de l'usage des chiens de protection des troupeaux

Fin 2006, avait débuté la mise en oeuvre un programme national « chien de protection » sous l'égide du MAAF piloté par l'Institut de l'Elevage en lien avec la Société Centrale Canine (SCC). Ce plan comportait trois volets qui ont été totalement ou partiellement achevés au cours du second plan loup.

En particulier, si le système de testage des aptitudes des chiens au gardiennage et à la protection des troupeaux a été élaboré, il a peu été mis en oeuvre sur le terrain.

La question de son développement est à nouveau posée.

La SCC avait été chargée du recensement des chiens de protection au travail en France et la création d'un fichier national qu'elle

gérerait. Une des fins de ce fichage était de travailler sur un programme de sélection afin d'améliorer les performances des animaux en terme d'aptitude au gardiennage. Cette partie de la réflexion n'a pas abouti.

Ce travail doit être repris et achevé avec les mêmes partenaires. Il pourrait aboutir à des préconisations en matière de races de chiens de protection susceptibles de bénéficier des aides. Un lien avec le testage pourrait être fait.

Un axe fort de ce travail était la recherche de moyens de prévention des conflits avec les usagers. En cours du plan, il a évolué, suite à des contentieux engagés contre des éleveurs suite à des morsures de tiers par des chiens de protection. Il a débouché notamment sur une analyse de la possibilité de prévenir ou de réduire la mise en cause pénale ou civile des détenteurs de chiens de protection.

Ce travail sur la responsabilité juridique des éleveurs détenteurs de chiens sera repris. Un groupe technique sera constitué, issu du groupe loup et pouvant s'appuyer sur une expertise externe reconnue. Il pourra également s'appuyer sur l'expérience acquise dans le massif des Pyrénées.

Elaboration d'une fiche présentant les modalités d'intervention en cas de constat de l'arrivée du loup dans les territoires nouvellement colonisés

L'arrivée du loup dans de nouveaux territoires peut être source d'incompréhension et de tensions conduisant à une difficile mise en oeuvre de la politique de l'Etat, préjudiciable notamment aux éleveurs.

Une fiche à destination des services de l'Etat sera construite. Elle constituera une procédure d'alerte qui pourra être le mode opératoire de l'Etat dans les départements et portera notamment sur la transmission et de validation de l'information du primo-détecteur jusqu'aux Ministères de l'écologie et de l'agriculture, ainsi que le mode de restitution de cette information à toutes les parties concernées par la présence du loup, le rôle et les modalités de mise en place d'une cellule de veille et la procédure d'urgence pour les moyens de protection des troupeaux.

L'ensemble de ces points devra permettre de garantir que l'octroi des dérogations (cf. II.D) sera subordonné à la mise en oeuvre préalable de mesures de protection.

Organisation du soutien aux éleveurs dont les troupeaux ont subi des attaques

La demande de mise en place d'un soutien pour les éleveurs ayant subi des attaques a été faite par les éleveurs à l'Etat au cours du plan 2008-2012.

En réponse, le MAAF a proposé, en collaboration avec la Mutualité Sociale Agricole (MSA), de mettre en place un dispositif sur les risques psychosociaux liés aux attaques de loups. La MSA Drôme-

Ardèche- Loire contactée a jugé, au préalable, nécessaire de constituer un groupe technique composé d'éleveurs et de spécialistes pour mieux identifier la demande et pour améliorer l'appui. Cette proposition n'a pas été suivie de réponse de la profession. De son côté, cet organisme a engagé un travail avec les OPA sur les risques psychosociaux liés au loup dans le département de la Drôme et dispose d'un dispositif d'accompagnement psychologique sur ses 3 départements, pour lequel un retour d'expérience pourra être effectué. La MSA envisage de s'appuyer sur cette initiative pour parvenir à une mobilisation de même niveau dans chacun des départements concernés.

Jusqu'à présent, les dispositifs existent dans toutes les MSA tels que les numéros verts, les structures de suivi individuel et collectif déjà en place pour d'autres problématiques ayant jusqu'alors pris en charge cette question. Cette extension sera assurée dès lors que la demande existe.

Au cours du plan 2013-2017, d'autres modalités de soutien aux éleveurs confrontés aux attaques de loups par les troupeaux pourraient être envisagés, notamment l'appui à des échanges d'informations et d'expériences des éleveurs eux-mêmes.

Formation des bergers et des éleveurs sur la protection contre la prédation

La formation sur la protection des troupeaux pour les bergers et les éleveurs devrait permettre d'améliorer l'efficacité des moyens de protection et les formations suivantes sont d'ores et déjà disponibles.

Il s'agit de formations courtes de spécialisation ou des formations proposées à l'initiative des établissements d'enseignement agricole ou par des organisations professionnelles, à des publics autres que les jeunes en formation initiale, qui traitent de problématiques professionnelles importantes dans le contexte local ou régional. Ces formations ne sont pas répertoriées exhaustivement au niveau national mais plutôt au niveau régional (DRAAF).

Certaines de ces formations abordent de façon précise la protection du troupeau contre les prédateurs :

En région Rhône Alpes :

► formations sur la conduite du troupeau, l'organisation du pâturage au cours de la saison par quartier, etc... Les référentiels de formation sont disponibles directement dans les centres de formation et dans les Services Régionaux de la Formation et du Développement. Le chapitre 12 de l'ouvrage "Un savoir de berger" sur la revalorisation du métier par les formations en écoles de bergers apporte aussi quelques éléments sur ces formations ;

► une formation est organisée entre les CFPPA de Chambéry, la Côte St André et Die qui fait intervenir la DDT73 en partenariat avec Fédération des Alpines de l'Isère (FAI) et l'Association Départementale d'Economie Montagnarde de la Drôme. L'ONCFS intervient aussi sur une 1/2 journée. <http://www.reinach>. Le sujet de la protection avec les chiens de protection est particulièrement

développé. Une quinzaine à une vingtaine de bergers formés par an dont une majorité va plutôt sur les troupeaux bovins.

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur :

- ▶ formation des bergers transhumants au CFPPA de Salon de Provence ;
- ▶ formations assurées par la DDT05 sur les équipements pastoraux, GP, AFP et mesures de protection ;
- ▶ formations d'une semaine sur le chien de protection assurée par Jean-Marc LANDRY (IPRA SARL) à l'école du Merle ;
- ▶ formations destinées aux éleveurs organisées par la DDT04 et la DDTM 83 sur la conduite des chiens de protection, avec comme intervenant Jean-Marc LANDRY (IPRA SARL).

Des formations sont aussi organisées à l'initiative de certaines DDT pour accompagner les éleveurs souhaitant acquérir ou possédant des chiens de protection.

Les éleveurs se plaignent de la difficulté à suivre ou à faire suivre

par les bergers salariés ces formations. Il convient d'estimer ces difficultés et de trouver les moyens de les lever.

Actuellement, l'enseignement initial technique agricole (du certificat d'aptitude professionnelle jusqu'au baccalauréat) ne propose pas de formation au métier de berger (sensu stricto). Par contre les formations diplômantes préparant au métier d'éleveur sont nombreuses. La question de la protection des troupeaux, en particulier contre la prédation, n'y est pas développée, ou alors de façon anecdotique.

Lors du présent plan, il sera procédé à l'évaluation de l'offre actuelle de formation et à l'évaluation de l'impact des formations dispensées, afin d'améliorer cette offre et sa mise en oeuvre.

La possibilité d'inclure les problématiques liées à la prédation dans certaines formations sera également étudiée en lien avec la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche du ministère en charge de l'agriculture.

II.B – L'INDEMNISATION DES DOMMAGES AUX TROUPEAUX

II.C.1 – UN MAINTIEN DU DISPOSITIF ET DES ADAPTATIONS

L'indemnisation des dommages au titre du loup est une démarche volontaire de l'État, assumée financièrement par le ministère en charge de l'écologie et encadrée par circulaire administrative, dans le cadre d'une **procédure nationale mise en place dès 1993**.

Cette procédure repose sur la **réalisation de constats systématiques**, dès lors qu'une suspicion d'attaque est signalée par un éleveur. Le premier objectif est évidemment de rendre possible la compensation des victimes occasionnées par la prédation. Mais cette démarche peut également permettre, au travers du recensement de tous les cas ainsi relevés, de localiser les foyers d'attaque et les nouveaux secteurs de présence, pour cibler par exemple les actions de prévention à mettre en oeuvre. Cette réalisation de constats sur le terrain est enfin l'occasion d'échanger des informations avec l'éleveur confronté à la perte d'animaux, s'il le souhaite.

Le constat type utilisé à ce jour est le fruit de plus de dix années de travail, ayant permis d'aboutir à une procédure homogène, basée sur une combinaison de critères permettant l'énoncé d'une conclusion technique.

Le préfet ou la DDT(M) décide de l'indemnisation d'une attaque en fonction des **conclusions de l'expertise technique** :

- mortalité non liée à une prédation : pas d'indemnisation ;
- cause de mortalité indéterminée : indemnisation possible sur appréciation du contexte local ;
- mortalité liée à une prédation :
 - responsabilité du loup écartée : pas d'indemnisation ;
 - responsabilité du loup non écartée : indemnisation.

L'**indemnisation** des dommages pour « cause de mortalité liée à une prédation, responsabilité du loup non écartée » **est constituée de trois éléments** :

- 1) les **pertes directes** : valeur de remplacement des animaux blessés ou tués identifiés selon un barème établi suivant le coût réel des animaux (prix du marché, facilité de remplacement, perte de production viande/laitière/génétique...) ;
- 2) les **animaux disparus** : forfait de 20 % des pertes directes pour compenser les éventuels animaux ayant disparu lors d'une attaque ;
- 3) les **pertes indirectes** : compensation des pertes de production du troupeau liées au stress provoqué par une attaque (avortements, perte de poids, diminution de la lactation...).

Ce dispositif général sera reconduit pour la période 2013-2017, et le principe de sa **possible adaptation aux réalités constatées en cours de plan**, sur la base d'éléments objectifs et dûment caractérisés sera maintenu.

Les attaques dans les zones fréquentées par les vautours seront ainsi constatées prioritairement, pour éviter que les éléments techniques relevables ne soient masqués par une consommation secondaire, et il sera tenu compte de ce paramètre au moment de statuer sur l'indemnisation des dossiers pour lesquels la conclusion technique ne permet pas de déterminer la cause de mortalité.

Afin d'améliorer la diffusion des informations relatives aux constats

de dommages, il est par ailleurs envisagé d'ouvrir un accès à l'application Internet Géoloup pour le traitement des dossiers d'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup aux membres du GNL et des comités départementaux. Cet accès leur permettra de récupérer les données concaténées à l'échelle nationale, régionale, départementale ou communale. Pour des raisons de confidentialité, les données individuelles ne pourront pas être accessibles.

Enfin la simplification du formulaire de constat de dommages utilisé, ainsi que la remise possible à l'éleveur d'une copie lui permettant d'avoir accès à l'ensemble des informations relevées sont d'autres illustrations concrètes de ces évolutions que la phase de déclinaison opérationnelle du plan permettra de traiter.

II.C.2 – UN ENJEU : AFFINER LA CONNAISSANCE ET LA PRISE EN COMPTE DES PERTES INDIRECTES

L'étude ACTeon - CEMAGREF « Évaluation de l'impact socio-économique du loup sur les systèmes pastoraux dans les Alpes Françaises » : principaux enseignements

Une étude a été réalisée en 2010-2011 par le bureau d'étude ACTeon et le CEMAGREF (devenu IRSTEA), sous maîtrise d'ouvrage du ministère en charge de l'agriculture, afin d'évaluer l'impact socio-économique du loup sur les systèmes pastoraux dans les Alpes Françaises (cf. I.A.III pour une présentation plus détaillée).

Les **variations de l'excédent brut d'exploitation** mises en évidence pour chacun des systèmes d'élevage étudiés sont apparues **liées, pour une part aux attaques** et aux pertes directes et indirectes qu'elles provoquent, **pour une autre part aux changements de pratiques** pastorales induits par la présence du loup, indépendamment de la survenance ou non d'attaques. Ces variations diffèrent toutefois beaucoup en fonction du nombre des attaques et du niveau de protection du troupeau.

Même si de ce fait, seules des tendances générales ont pu être tirées de cette étude, ses conclusions directement relatives au volet « indemnisation » justifient la tenue d'une réflexion spécifique aux pertes dites indirectes : le principe d'adaptation du dispositif d'indemnisation aux réalités constatées (cf. II.C.I) ayant déjà conduit à une évolution et revalorisation des barèmes en 2005, 2009 et

2011, l'évaluation du plan 2008-2012 a en effet permis d'aboutir au constat d'une adéquation des barèmes et procédures associés à l'indemnisation des pertes directes (animaux blessés ou tués). Dans ce contexte, les efforts du plan 2013-2017 relatifs à l'indemnisation des dommages seront concentrés prioritairement sur les pertes indirectes et viseront à affiner leur connaissance en fonction des systèmes d'élevage et des contextes d'attaques, ainsi que leur prise en compte dans le dispositif d'indemnisation.

Les contours possibles d'un protocole d'étude

Pour ce faire, une étude technique sera réalisée sous maîtrise d'ouvrage du ministère en charge de l'écologie, pour objectiver et quantifier les pertes indirectes réelles sur le produit brut dues aux attaques de loup. Par ailleurs, les montants des pertes indirectes sont actuellement définis pour les systèmes ovins viandes. L'étude devra donc aussi définir les pertes indirectes pour les autres systèmes de production (ovin lait, caprins...).

Cette étude doit passer par des suivis comportementaux et zootecniques suite à des attaques de loups par un organisme de recherche technique compétent. Elle devra porter sur des sites et des troupeaux pilotes représentatifs des différents systèmes d'élevage impactés par la présence du loup.

II.C.3 – ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE DE CONSTAT DE DOMMAGES : DES PISTES DE TRAVAIL

Étudier le moyen de fluidifier les transferts d'informations et de données pour une meilleure instruction des constats de dommage

L'évaluation du plan d'action national 2008-2012 a mis en évidence des délais très variables d'instruction des dossiers d'indemnisation entre la survenue de l'attaque et le paiement.

Pour homogénéiser la durée d'instruction des demandes et la réduire dans les cas qui le justifient, des évolutions de la procédure et de l'application Géoloup visant à fluidifier les transferts d'informations sont envisageables : informatisation du constat et dématérialisation complète de l'instruction.

Elles seront mises à l'étude.

Ainsi plusieurs options d'informatisation du constat peuvent être envisagées : soit une saisie informatique directe sur le terrain (outils nomades, ordinateurs portables), soit une saisie papier sur le terrain suivie d'une saisie informatique dès le retour. La première possibilité peut être difficile et coûteuse à mettre en œuvre. Elle peut par ailleurs être mal perçue sur le terrain et devra faire l'objet d'une communication spécifique pour justifier de son intérêt. La seconde implique une double saisie.

La dématérialisation complète de l'instruction dans l'application Géoloup supprimerait les délais nécessaires aux envois des documents papiers entre les différents opérateurs (agent constateur, DDT(M), ONCFS – Direction financière) et simplifierait l'instruction en DDT(M) (pré-remplissage des informations du constat par l'agent constateur).

Étudier l'opportunité d'une combinaison constats / indemnité forfaitaire et/ou déclarative

Des projets d'évolution du dispositif ont pu être soumis à discussion locale ou nationale dans le cadre des précédents plans d'action. Ils visaient à questionner le remplacement de la logique de réalisation de constats systématiques par une logique, soit déclarative, soit forfaitaire. Ces échanges n'ont pas débouché sur la mise en place d'expérimentations concrètes, en raison de certains freins alors identifiés tels que le risque d'iniquité entre éleveurs

pour le système forfaitaire étant donné la répartition non homogène des attaques dans l'espace ; la perte d'informations pertinentes dans les secteurs où le système de constats systématiques contribue également au suivi de l'espèce ; l'abandon d'un outil susceptible d'apporter un appui aux éleveurs nouvellement confrontés à la prédation.

De tels freins conservent aujourd'hui toute leur raison d'être, dès lors que le débat s'articule autour d'un choix « tout constat » contre « tout déclaratif » ou « tout forfaitaire ». Cependant différentes pistes visant à **combiner et articuler** ces **différentes approches** (et non à substituer l'une à l'autre) restent à évaluer plus avant quant à leurs avantages et inconvénients, en fonction des connaissances aujourd'hui acquises sur certains secteurs en matière d'historique et de récurrence d'attaques.

Les expérimentations qui pourraient en découler, sur la base de zones test, feront l'objet d'échanges dans le cadre de groupes de travail multipartites, avec les représentants agricoles notamment, de même que les protocoles de mise en œuvre éventuels qui pourraient en découler.

Harmoniser les procédures d'indemnisation loup et lynx

La présence du lynx et du loup dans les Alpes françaises et le constat d'un recouvrement de leur aire de répartition avait déjà conduit en 2000 et 2006 à une harmonisation, au sein de l'arc alpin, des procédures de compensation des dommages imputables à ces deux espèces (élaboration d'un constat unique, simplification et harmonisation de la grille d'analyse et de classement technique des constats...)

Ce phénomène de **recouvrement des aires de répartition du lynx et du loup** est désormais susceptible de concerner durablement d'autres territoires. Une telle situation pourra justifier, en cours de plan 2013-2017 (même si cette problématique n'est pas directement rattachée à celui-ci), la mise en place d'une analyse destinée à évaluer la faisabilité et l'opportunité :

- ▶ de poursuivre cette logique d'harmonisation au-delà de l'arc alpin
- ▶ de l'étendre à l'ensemble des volets de la procédure (du constat de l'attaque au paiement)

II.D – LES INTERVENTIONS SUR LES SPÉCIMENS DE LOUPS

II.D.1 – LE PRINCIPE DE DÉROGATION À LA PROTECTION STRICTE DU LOUP : RAPPELS

Les fondements juridiques de la protection stricte du loup

Le loup fait l'objet d'une protection stricte aux niveaux international, communautaire et national de par son inscription :

- À l'annexe II de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe de 1979, ratifiée en France en 1989 (loi 89-1004)
- Aux annexes II et IV de la Directive européenne sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite « Habitats ») CEE 92/43 du 21 mai 1992
- À l'annexe II de la CITES (Convention Internationale sur le Commerce des Espèces en Danger - 1973), ainsi qu'à l'annexe A de son règlement d'application européen
- Sur la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire national, fixée par l'arrêté ministériel du 23 avril 2007 ; les dispositions de la convention de Berne et de la directive Habitats sont par ailleurs transposées dans le code de l'environnement aux articles L.411-1, L.411-2 et R.411-1 à R.411-5.

Ces textes imposent que soient interdites toute forme de détention, de capture, de mise à mort intentionnelle, de perturbation intentionnelle, de commerce des spécimens prélevés dans la nature d'espèces de faune sauvage, parmi lesquelles le loup.

Les trois conditions d'une possible dérogation à la protection stricte

Des dérogations à l'interdiction de capture ou de destruction (art. 9 de la convention de Berne et art. 16 de la directive Habitats) peuvent être accordées à condition :

- 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 : l'une des missions du suivi biologique de la population de loups décrit au II.A vise précisément à caractériser le statut de conservation du loup en France, au regard tant de la connaissance biologique que des textes en vigueur en matière de protection de l'espèce. Il permet d'évaluer annuellement son état de conservation, qualifié de favorable depuis 2007, et de garantir par conséquent le respect de ce critère de maintien.
- que cette dérogation s'inscrive dans un cadre prédéfini, justifiant un intérêt à agir : s'agissant du loup, la disposition mobilisée est celle visant à « prévenir des dommages importants à l'élevage ».
- qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante : cette logique de recherche de solutions alternatives au prélèvement de loups est à la base du déploiement, avant toute autorisation d'intervention sur l'espèce et dans l'intérêt même des élevages, des mesures de protection des troupeaux décrites au II.B (ou de la démonstration

étayée de l'impossibilité d'un tel déploiement dans des conditions acceptables et raisonnables, cf. III.D).

Les États membres de l'Union Européenne et signataires de la convention de Berne sont tenus de rendre compte a posteriori des dérogations accordées dans le respect de ces conditions pour répondre aux situations le justifiant.

La déclinaison nationale et locale des conditions et limites dans lesquelles peuvent être organisées des interventions sur la population de loups

Par arrêté ministériel du 27 mai 2009, le loup a été retiré de la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, fixée par l'arrêté du 9 juillet 1999.

Cette décision n'a en aucun cas modifié le statut de protection stricte décrit ci-avant. Elle visait en revanche à prendre acte de l'évolution positive de l'état de la population de loups et de son installation durable sur le territoire national. Elle permet depuis cette date une plus grande autonomie et réactivité au plan local pour la défense des troupeaux domestiques, la compétence en matière de dérogation ayant été transférée de l'échelon ministériel vers celui des préfets de départements.

Ces dérogations prenant la forme d'arrêtés préfectoraux doivent toutefois s'inscrire dans le respect d'un cadre national, fixé par le biais d'arrêtés ministériels communément regroupés sous le terme de « protocole technique d'intervention » :

- 1) Un premier arrêté fixe les conditions et limites réglementaires dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets. Cette déclinaison fine des grands principes fixés par les textes internationaux et européens suppose de s'inscrire dans un dispositif stable, autant que faire se peut, afin de faciliter sa connaissance et son appropriation par l'ensemble des acteurs. C'est la raison pour laquelle l'arrêté cadre ministériel du 15 mai 2013 n'aura pas vocation à être, par nature, révisé annuellement, même si le principe d'adaptation sous-tendant le présent plan (cf. partie IV) pourra tout à fait justifier la prise d'arrêtés modificatifs avant son terme.
- 2) Un second arrêté fixe le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée pour une période donnée (cf. II.D.2 pour les modalités de calcul de ce nombre). Le fait de conditionner les opérations départementales de destruction

par tir au respect d'un tel plafond national permet de garantir que ces dérogations ne nuiront pas au maintien de l'état de conservation favorable de la population de loups en France. Cet arrêté est pris annuellement, afin que les marges de manœuvre biologiques permettant de déterminer les possibilités d'intervention sur l'espèce soient estimées sur la base des informations les plus fines et les plus actualisées possibles.

1) Enfin, un **troisième arrêté fixe la liste des départements** dans lesquels peuvent être délimitées des « unités d'action », unités dont le cœur est constitué par les zones de présence permanente (ZPP). Les critères précis de délimitation de ces unités sont définis par l'arrêté cadre. Il s'agit simplement de retenir ici que la liste de ces

départements est susceptible d'évoluer en fonction du classement ou du déclassement de certains secteurs en ZPP. L'arrêté correspondant n'est donc modifié que si les conclusions des suivis hivernaux le justifient, et cette modification peut intervenir sans nécessiter celle des deux arrêtés décrits ci-avant.

Il est important de souligner que les territoires potentiels d'intervention comprennent ces unités d'action ainsi que les zones de colonisation récente ou potentielle situées hors de ces unités. Les départements ne figurant pas dans la liste fixée par ce troisième arrêté ne sont donc nullement exclus de la réglementation fixant les conditions et limites dans lesquels des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordés par les préfets.

II.D.2 – METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE GESTION DE LA POPULATION DE LOUPS

Une nouvelle approche de calcul du seuil de prélèvement maximal de loups

Compte tenu de l'état et de l'évolution de la population, il ne s'agit plus désormais de caractériser sa viabilité démographique. La nouvelle méthode retenue par l'Etat a pour objectif de calculer l'impact des prélèvements sur la croissance à venir de cette population.

Conformément aux obligations de la France en terme de protection du loup, cette nouvelle méthode se fondera tout au long du plan sur l'impératif d'une dynamique favorable de la population de loups.

Contrairement aux modèles démographiques classiques précédemment utilisés, elle permet de combiner de façon explicite les effets des variations naturelles d'effectifs d'une année à l'autre (bilan démographique) à ceux des incertitudes liées à la mesure même de ces effectifs (moindre enneigement, animaux en dispersion, analyses génétiques incomplètes ...etc.).

Cette nouvelle méthode s'appuie donc sur la modélisation de la croissance observée et de sa variation au cours des années passées pour effectuer la prédiction sur l'année à venir des prélèvements possibles, avec une mesure explicite des risques statistiques de ne pas atteindre un niveau de croissance donné après mise en œuvre de ces prélèvements, qualifié de « taux de croissance résiduelle ».

La première étape consiste à calculer, par itérations, quel est l'ensemble des valeurs possibles de taux de croissance annuel qui pourraient correspondre aux variations observées des effectifs. Parmi cet ensemble, certaines valeurs décrivent mieux que d'autres ces variations. On peut ainsi imaginer, par exemple, que la valeur décrivant le mieux les variations d'effectifs est d'environ +20% d'accroissement annuel en moyenne, mais d'autres valeurs, comme 10% ou 30% sont aussi possibles,

compte tenu de l'imprécision sur la mesure des effectifs en nature et de la variabilité d'une année à l'autre des bilans des mortalités et naissances.

La deuxième étape consiste, à partir des valeurs possibles du taux de croissance, à estimer pour l'année à venir, la taille de population la plus probable (i.e. la valeur moyenne obtenue avec le taux moyen de croissance) et son intervalle de confiance (i.e. les autres valeurs d'effectifs obtenues à partir des autres valeurs de taux de croissance possibles).

Le prélèvement d'un nombre variable de loups est finalement simulé, en cherchant à maximiser les chances statistiques que le taux de croissance résiduelle soit dans la gamme choisie (par exemple aboutir à X% de croissance après prélèvement), ou bien à minimiser le risque d'avoir une population en décroissance, ou bien en combinant ces deux approches.

Cette logique permet d'obtenir, pour chaque objectif prédéfini en termes de taux de croissance résiduelle, un nombre de loups pouvant être prélevés qui offre la garantie maximale d'atteindre cet objectif. Elle permet aussi et surtout d'obtenir en plus le chiffre statistique exact de cette « garantie », et celui des « risques » que ce prélèvement conduise à une croissance soit inférieure, soit supérieure à l'objectif affiché.

Ainsi le nombre plafond sera calculé de façon à ce que la population continue de croître pendant la durée du plan, étant entendu que les principes de la gestion adaptative (cf. partie IV du présent plan d'action) pourront conduire à moduler le nombre plafond retenu annuellement selon le bilan de croissance observé, les objectifs définis et les niveaux de risques associés.

En conclusion la nouvelle démarche de modélisation utilisée, parce qu'elle ne se focalise pas, contrairement à la précédente, sur le risque de disparition théorique de la population, permet

à la fois de disposer d'une plus grande souplesse dans le choix du nombre plafond, et de retenir un nombre en moyenne plus important qu'auparavant.

La maîtrise du braconnage

Les orientations inscrites dans le présent plan témoignent de la volonté de l'État de permettre, de façon concertée, non seulement la facilitation réglementaire des conditions de déclenchement et de mise en œuvre des tirs, mais aussi une mise en œuvre locale efficace et réactive du dispositif (cf. II.D.4).

Ce travail d'assouplissement et de facilitation des opérations dans l'intérêt de la protection des élevages doit s'accompagner d'une condamnation ferme du braconnage qui, outre la mise en danger de la faune sauvage dans son ensemble, au-delà du loup (dans les cas d'empoisonnement), pénalise en définitive les éleveurs les plus directement confrontés au risque de prédation.

Le maintien de cet équilibre est essentiel pour garantir la crédibilité de l'ensemble des procédures décrites dans la présente section II.D du plan. Ce point essentiel a notamment été souligné par la mission d'évaluation du protocole d'intervention menée par le CGEDD et le CGAAER¹⁰.

Le plafond fixé annuellement par arrêté ministériel (cf. puce 3 du II.D.1) sera ainsi 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.

La destruction d'une espèce protégée en méconnaissance des procédures de dérogation constitue par ailleurs le délit prévu par l'article L. 415-3 du code de l'environnement : depuis la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, il est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Les préfets de département seront chargés de veiller, tout au long du plan 2013-2017, à la bonne coordination des services compétents de l'État dans ce domaine, et d'apporter notamment tout le soutien nécessaire au maintien et au renforcement éventuel des actions dissuasives de surveillance ainsi que des actions de police ciblées menées par les services de l'ONCFS, lorsque des éléments feront craindre des actes de braconnage.

Des interventions et des prélèvements ne remettant pas en cause la fonctionnalité du réseau de zones de présence permanente

L'état de conservation favorable du loup dépend du bon état fonctionnel de ses populations, composées d'unités (les meutes ou encore les zones de présence permanente de l'espèce), qui doivent être en nombre suffisant sur les territoires qui leur sont favorables et connectées entre elles.

Le bon état écologique des populations de loup est donc conditionné par le maintien de la fonctionnalité des réseaux de zones de présence permanente sur les territoires.

Les interventions sur les populations de loups ne devront pas remettre en cause l'état de conservation favorable de la population et donc le maintien d'un réseau fonctionnel de ZPP.

Si ce principe écologique doit être respecté, il n'en confère pas moins une souplesse certaine pour la mise en œuvre des opérations de prélèvement qui, tout en devant respecter le seuil maximal fixé par la réglementation, pourront voir leur intensité modulée en fonction des impératifs de prévention et de limitation des dommages aux troupeaux, dès lors que des garanties suffisantes sont apportées en ce qui concerne le maintien du réseau de ZPP dans un état fonctionnel.

II.D.3 – ORIENTER CETTE GESTION VERS LA LUTTE CONTRE LA PRESSION DE PRÉDATION

Travailler à la définition d'un outil de diagnostic et d'aide à la prise de décision en matière de gestion départementale de la présence du loup

L'État produit actuellement des **indicateurs nationaux de tendance**, qu'il s'agisse de ceux liés à l'état de conservation de l'espèce ou aux interactions avec les activités d'élevage.

Les **acteurs départementaux** sont amenés à décliner la politique de gestion du plan national d'action de manière adaptée aux

situations locales. Lors des réunions de coordination départementale notamment, ils ne disposent en année N, comme seul indicateur standardisé susceptible de qualifier l'évolution de la situation locale en matière de bilans des interactions entre présence du loup et des troupeaux, que de la liste mise à jour des communes classées en présence du loup détectée de façon dite « régulière » ou « occasionnelles » au titre de l'année N-1.

Cette cartographie contribue utilement à la définition des cercles 1 et 2 relatifs à la mise en œuvre des mesures de protection

¹⁰ « 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 », page 24 du rapport n°CGEDD 008338-01 et n°CGAAER 12076 établi par Messieurs Étienne LEFEBVRE et Alain MONNIER, 89 pages, décembre 2012.

des troupeaux domestiques, mais elle n'est pas conçue pour **apprécier l'évolution des situations en cours d'année**. Selon les départements et les années, les situations géographiques, les types de pastoralisme concernés et la pression de prédation peuvent varier fortement. L'appréciation plus détaillée (i.e. à des échelles spatiales plus fines et de manière réactive en cours d'année) et mieux formalisée de ces contextes est nécessaire. Un **outil d'aide au diagnostic et à la prise de décision départementale**, de type tableau de bord d'indicateurs, pourrait être mis à l'étude selon le schéma suivant :

- ▶ Définition d'un maître d'œuvre, des partenaires techniques et des moyens nécessaires
- ▶ Définition des attentes des acteurs départementaux (élaboration d'un cahier des charges), qu'ils soient représentants de l'État, organisations professionnelles agricoles, associations de protection de la nature...
- ▶ Définition d'un panel d'indicateurs, pour certains spatialisés, traduisant les tendances (en quantité et répartition géographique) observées dans les situations d'interactions entre loup et activités pastorales (et incluant a minima des éléments concernant la fréquence et la gravité des attaques, les effets d'échelles spatiales – du troupeau, à la commune, au massif pastoral...).
- ▶ Analyse des possibilités de mise à jour *in itinere* des indicateurs retenus selon des modalités a minima en deux temps (afin de mesurer si la valeur obtenue en début de saison est apte à prédire sa valeur attendue en milieu voire fin de saison)
- ▶ Procéder à des tests de calcul a posteriori de ces indicateurs à partir des bases de données existantes.
- ▶ Rédiger un cahier technique standardisé d'élaboration des indicateurs départementaux et un guide de leur utilisation/interprétation de façon à garantir une mise en œuvre harmonisée entre les départements.

Il importe de préciser que si le département constitue l'échelle de mise en œuvre des procédures de protection des troupeaux et d'intervention sur l'espèce, ce paramètre ne doit pas exclure la coordination et l'échange d'informations entre départements, à rechercher et encourager particulièrement dans les cas de ZPP interdépartementales.

Dès la mise en œuvre du plan, c'est-à-dire sans attendre la finalisation des axes d'étude décrits ci-avant, les outils et principes suivants seront mis au service de l'objectif de lutte contre la pression de prédation.

Renforcer la protection des élevages par une mise en place immédiate des tirs de défense à l'aide d'armes à canon lisse

La **mise en œuvre de mesures physiques de protection des troupeaux domestiques** (ou la démonstration étayée de son impossibilité) restera tout au long du plan 2013-2017 un **préalable au déploiement du protocole** d'intervention sur les loups.

Cette phase est indispensable et essentielle, non seulement pour assurer la sécurité juridique des décisions susceptibles d'être prises localement sur le fondement des arrêtés ministériels, mais aussi et surtout pour permettre un accompagnement structurel des élevages exposés au risque de prédation, au-delà de l'aide ponctuelle que peut apporter la délivrance de dérogations pour la mise en œuvre de tirs.

Il importe, ceci étant rappelé, de faire globalement le constat d'une installation durable des mesures de protection des troupeaux (attestée notamment au travers de la reconduction des contrats de type 323C1 ; cf. partie II.B), sur un certain nombre de territoires où la sédentarisation du loup est par ailleurs documentée et confirmée à l'issue des suivis biologiques hivernaux.

Ce constat, associé aux principaux enseignements de l'étude réalisée sous le pilotage de la DREAL Rhône-Alpes dans le cadre de l'évaluation du plan 2008-2012 (cessation, après autorisation de tirs et à différentes échelles de temps et d'espace, du phénomène de concentration d'attaques préalablement constaté, cf. partie I.A.3) conduit à adopter les évolutions suivantes pour la période 2013-2017.

Le recours au tir de défense, à proximité du troupeau et à l'aide d'une **arme à canon lisse**, sera possible dans tous les cas où la combinaison des critères de présence de mesures de protection des troupeaux et de présence avérée du loup sera effective, **indépendamment de l'historique de prédation du troupeau** sur le secteur concerné.

Organiser des interventions graduées en fonction de la pression de prédation

La condition juridique de recherche de solutions alternatives au prélèvement encourage le développement d'un large panel de réponses. Elle justifie par ailleurs le maintien, dans tous les cas de figure, d'un **principe général de graduation de ces réponses**.

Mais la diversité des situations, tant du point de vue écologique et biologique que du point de vue des systèmes d'élevages et de leur sensibilité à la pression de prédation permet d'envisager que la nature des réponses, le rythme et l'intensité de leur mise en œuvre soient adaptés.

C'est pourquoi l'**effarouchement** continuera par exemple d'être considéré comme une réponse pertinente à un besoin temporaire de protection, « *notamment en situation d'urgence, lorsqu'un éleveur a besoin d'un répit de temps pour mobiliser d'autres solutions* »¹¹. Sa mise en place restera donc nécessaire dans les zones de colonisation récente, en parallèle ou en complément de l'installation de mesures physiques de protection des troupeaux.

¹¹ « Protection des troupeaux contre la prédation », ouvrage collectif CERPAM-OIER-SUAMME-ADEM-DDT/M04-05-06-38-73-IDELE sous la coordination de Laurent GARDE, coédition Cerpam-Cardère, 2012, page 97.

En revanche dans les « unités d'action » (cf. II.D.1) où ces mesures de protection sont mises en place, le recours aux tirs de défense ne sera plus conditionné à la mise en place préalable d'un effarouchement par tir non létal ou par tout moyen sonore ou visuel, qui restera toutefois possible en appoint des autres démarches. Le recours au tir de défense individuel à l'aide d'une arme à canon rayé sera ouvert sur le site de pâturage concerné, sur la base de l'historique d'attaque du troupeau (ou de celui situé à proximité) de l'année N ou N-1 (au moins une attaque)¹².

Le présent plan 2013-2017 introduit par ailleurs pour ces mêmes zones un nouvel outil dénommé **tir de défense renforcée**, qui vise à « *accentuer fortement la pression humaine* »¹³, en permettant l'usage d'une arme à plusieurs tireurs simultanés, tout en conservant le lien étroit et direct avec le troupeau exposé au risque de prédation qui caractérise les opérations de défense : le tir de défense renforcée relèvera du régime de la dérogation individuelle, et les conditions qui permettront son déclenchement seront examinées à l'échelle du troupeau concerné, ou du troupeau voisin ; mais la dimension « renforcée » de ce tir se matérialisera, outre la présence possible de plusieurs tireurs, par une mise en œuvre étendue à la proximité immédiate du site de pâturage concerné.

Le **tir de prélèvement** constitue une mesure spécifique de gestion de la population de loups qui peut être mis en œuvre lorsque les tirs de défense (en particulier les tirs de défense renforcée) n'ont pas rencontré l'efficacité attendue. Les conditions de dommages importants et d'absence de solution alternative motivant son déclenchement ne peuvent par conséquent être équivalentes à celles suffisantes pour la mise en œuvre d'un tir de défense, fut-elle « renforcée ».

Le tir de prélèvement continuera de figurer parmi le panel des outils disponibles, au vu notamment du caractère récurrent des dommages d'une année à l'autre dans les secteurs concernés, que ces tirs soient autorisés après instruction d'une demande de dérogation au titre de la protection stricte du loup, ou qu'ils soient pris à l'initiative de l'administration et ordonnés sur le fondement de l'article L.427-6 du code de l'environnement¹⁴.

En tout état de cause, les opérations d'intervention sur la population de loups devront être mises en œuvre avec toute la rigueur nécessaire dès lors qu'elles s'avèrent nécessaires pour faire baisser la pression de prédation sur les troupeaux, objectif déterminant du présent plan national d'actions, et qu'elles répondent aux conditions fixées par la réglementation.

Mobiliser en vue de l'efficacité des interventions lorsqu'elles sont décidées

Le recours aux interventions décrites dans les précédents

paragraphes devra être décidé au terme d'une analyse précise des situations, après le déploiement de l'ensemble des solutions alternatives à disposition et le constat documenté de leur inefficacité.

Ainsi, dès lors qu'elles auront été arrêtées dans le respect de ce schéma, les opérations devront être conduites avec toute la réactivité et l'efficacité attendues.

Cet objectif justifie que les orientations suivantes, ayant pu faire précédemment l'objet d'initiatives ou d'expérimentations ponctuelles, soient désormais inscrites au sein du présent plan d'action en vue de leur consolidation.

Dans le prolongement des actions déjà réalisées, les opérations de tirs pourront être mises en œuvre :

- ▶ soit directement par les éleveurs et bergers détenant un permis de chasser validé
- ▶ soit par des lieutenants de louveterie, gardes particuliers assermentés ou chasseurs volontaires sous le contrôle technique de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, avec l'appui des lieutenants de louveterie.

Ce double schéma permet à la fois aux éleveurs et bergers de disposer, dans le respect d'un cadre commun précis, de réponses individuelles pour défendre leurs troupeaux, et à la collectivité de matérialiser le soutien qui leur est apporté, par la mobilisation à leurs côtés de personnes habilitées à intervenir.

Ce schéma sera conforté par :

1) La mobilisation des chasseurs :

L'ONCFS a d'ores et déjà créé **plusieurs outils à destination des chasseurs volontaires** susceptibles de participer aux opérations : des brochures techniques traitant des aspects opérationnels des tirs d'effarouchement, de défense et de prélèvement ont été éditées et une formation est assurée par les agents de la délégation interrégionale et des services départementaux de l'ONCFS. Ces chasseurs formés peuvent ensuite figurer, après avis de l'ONCFS, parmi les personnes habilitées à participer aux tirs de prélèvement.

Cette possibilité sera étendue aux tirs de défense renforcés¹⁵, et l'implication des chasseurs sur l'ensemble de ces opérations sera recherchée, en lien avec les fédérations départementales, dans la continuité des recommandations du rapport d'évaluation du protocole d'intervention par le CGEDD et le CGAAER, qui « *reconnaît aux chasseurs une capacité certaine d'intervention. 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* »¹⁶.

¹² Dans la continuité des dispositions introduites en cours de plan 2008-2012 (arrêté cadre du 9 mai 2011), l'historique d'attaque de l'année N pourront par ailleurs conduire le préfet à autoriser l'usage d'une arme à canon rayé en dehors des unités d'action.

¹³ Page 37 du rapport n°CGEDD 008338-01 et n°CGAAER 12076 établi par Messieurs Étienne LEFEBVRE et Alain MONNIER, 89 pages, décembre 2012.

¹⁴ L'article L. 427-6 du code de l'environnement donne aux préfets de département la possibilité d'ordonner des opérations de destruction d'animaux appartenant à une espèce dont la capture ou la destruction est pourtant interdite en application de l'article L. 411-1. Ces opérations doivent en revanche respecter strictement les conditions prévues par les textes qui organisent leur protection, et donc s'agissant du loup les conditions fixées par les arrêtés ministériels fixant « les conditions et limites » ainsi que le « nombre maximum ».

¹⁵ Il est rappelé que le bénéficiaire d'une dérogation autorisant la mise en œuvre d'un tir de défense individuel peut aussi fournir une liste nominative des mandataires dont il souhaite s'adjoindre l'aide. Des chasseurs peuvent ainsi y figurer.

¹⁶ page 31 du rapport n°CGEDD 008338-01 et n°CGAAER 12076 établi par Messieurs Étienne LEFEBVRE et Alain MONNIER, 89 pages, décembre 2012

1) L'intervention facilitée des lieutenants de louveterie :

Ce même rapport souligne l'importance du soutien apporté par les lieutenants de louveterie, et la charge supplémentaire que ces interventions représentent en supplément de leurs activités traditionnelles. Une attention particulière sera donc portée pour la période 2013-2017 aux principes posés par une circulaire du 5 juillet 2011 relative aux lieutenants de louveterie, quant à la mise en place :

- ▶ de formations au tir spécifiquement adaptées à la problématique lupine
- ▶ de défraiement des indemnités kilométriques liées à la mobilisation soutenue des lieutenants de louveterie dans les opérations d'intervention sur les loups.

2) L'accompagnement des éleveurs et bergers volontaires dans l'obtention du permis de chasser :

Une attention sera portée à la généralisation des expériences conduites en ce sens dans certains départements (Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Haute-Savoie...) : en concertation avec la chambre d'agriculture, la fédération départementale des chasseurs et l'ONCFS, une organisation et un calendrier spécifiques seront mis en place dans les départements concernés pour la tenue des formations et de l'examen du permis de chasser. Cette organisation (pouvant inclure la mise à disposition de matériel pédagogique) et ce calendrier seront adaptés aux contraintes de travail des éleveurs et bergers.

3) La consolidation de la cellule ONCFS de soutien aux opérations d'intervention :

Après inscription de ce point à l'ordre du jour de l'une des réunions du Groupe national loup, la consigne a été donnée en 2012 à l'ONCFS de mettre en place un réseau technique relatif aux opérations d'intervention sur les loups.

Cette cellule, chargée de l'animation d'un réseau d'agents volontaires et qualifiés pour devenir correspondants départementaux, s'est vue confiée pour missions principales :

- ▶ de recueillir, capitaliser et homogénéiser l'ensemble des acquis (archives, documents écrits mais également retours d'expérience et récits de terrain) relatifs aux opérations d'intervention sur les loups ;
- ▶ d'identifier l'ensemble des acteurs susceptibles d'être impliqués dans ces opérations (lieutenants de louveterie, chasseurs, éleveurs, bergers...) afin de constituer et animer un réseau de personnes ressources ;
- ▶ d'assurer la formation de ces acteurs, le plus en amont possible des périodes de déclenchement des opérations (notamment pour les lieutenants de louveterie dont la mobilisation est prévisible) ou avant la mise en oeuvre de chaque arrêté préfectoral.

Le travail important déjà mené dans ce cadre sera poursuivi et consolidé, dans un double objectif de sécurité des opérations comme d'amélioration de leur efficacité.

II.E – LA COMMUNICATION ET L'INFORMATION

II.E.1 – LA COORDINATION AU SEIN DE L'ÉTAT

La formalisation des circuits de circulation de l'information

Face à la multiplicité des acteurs, il convient d'adapter et d'optimiser la circulation de l'information.

Les outils de communication « de fond » permettant la diffusion des informations au plus grand nombre et de manière la plus rapide possible seront mis à jour :

- ▶ site internet (actualités, bilans, suivi de la population de loup, suivi de la mortalité de loup, mesures de protection, système d'indemnisation et mesures de gestion différenciées),
- ▶ site intranet (textes réglementaires, comptes-rendus de réunions, études ...)

- ▶ listes de destinataires,
- ▶ communiqués de presse,
- ▶ dossiers de presse...

Un accès spécifique à l'application Internet Géoloup sera ouvert aux membres du GNL et des comités départementaux afin d'améliorer la diffusion et le partage des informations relatives aux constats de dommages (cf. § II.C.1).

Les circuits de diffusion organisant la communication depuis les services centraux vers les services déconcentrés et partenaires seront actualisés pour mettre à disposition l'information concernant l'évolution des dispositifs du plan d'action loup.

L'accompagnement des préfetures (notamment en situation de crise), des services déconcentrés et de l'ONCFS dans leurs démarches de communication sera maintenu et renforcé.

L'appui aux nouveaux territoires

Avec la colonisation de nouveaux territoires par le loup, le nombre des interlocuteurs concernés s'accroît et la stratégie de communication doit être adaptée à la diversité des zones confrontées à des problématiques de terrain nouvelles et différentes.

L'ensemble des supports de communication disponibles (panneaux, plaquettes, CD Rom...) fera l'objet d'une mise à disposition rapide afin d'accompagner ces nouveaux territoires dans leur démarche de communication.

Un « guide des nouveaux territoires » sera spécifiquement développé pour accompagner les services déconcentrés de l'État, l'ONCFS, les élus, la profession agricole, les associations de

protection de la nature et les chasseurs sur la politique nationale menée par l'État. Ce guide présentera de façon synthétique les principales dispositions du plan loup (indemnisation des dommages, protection des troupeaux, intervention sur le loup, crédits d'urgence) et les informations essentielles sur l'organisation des services de l'État, le fonctionnement du réseau loup ... Des réunions seront organisées pour renforcer l'information sur ces dispositifs.

Pour permettre la maîtrise des fonctions de la base de données Géoloup et d'en optimiser l'utilisation, informations et assistance seront fournies aux différents utilisateurs de cette application.

En fonction de la demande exprimée, l'ONCFS assurera son action de formation de correspondant du réseau loup lynx.

Un appui permanent sera apporté aux préfets des départements qui envisagent l'installation d'une cellule de veille.

II.E.2 – L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION

La communication en situation courante

Tout au long de la mise en oeuvre du plan, les services de l'État veillent à véhiculer une information réactive, la plus juste et la plus transparente possible sur la population de loup et sur l'ensemble du dispositif mis en place dans le cadre du plan d'action selon trois niveaux :

- ▶ niveau interne à l'administration,
- ▶ niveau inter-partenaires,
- ▶ niveau grand public.

La diffusion de l'information et le conseil juridique sont assurés par la DREAL et la DRAAF Rhône-Alpes et par les Ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture.

La communication scientifique et technique est toujours assurée par l'ONCFS, notamment par l'intermédiaire du bulletin d'information « Quoi de Neuf ».

La communication en situation de crise

Certains événements peuvent nécessiter la mise en place d'une procédure spéciale de communication en situation de crise.

Dans de tels cas, les préfetures, en prenant l'attache des ministères concernés s'il en est besoin, en ont la charge. Les services de communication des instances en charge du dossier (préfets de départements et, le cas échéant, ministères) assurent la communication. La DREAL Rhône-Alpes est en mesure d'apporter un soutien à ces opérations. Au sein d'une région administrative, il en est de même du préfet référent que le préfet de région aurait pu missionner.

Les situations de crise doivent être prises en charge le plus rapidement possible par la mise en oeuvre d'une veille particulière afin d'apporter les réponses attendues. La réactivité et l'anticipation sont dans ce cadre nécessaires.

II.E.3 – LES SUJETS PRINCIPAUX TRAITÉS PAR LA COMMUNICATION

Un axe prioritaire sur l'information des éleveurs et bergers

Afin de faciliter les conditions de travail des éleveurs et des bergers, un certain nombre d'outils a été élaboré dans le cadre du précédent plan d'action. S'il est important de les actualiser et d'en poursuivre

la diffusion, la plus grande attention sera portée à favoriser la mise en place des moyens de protection compte tenu des contextes de prédation et d'élevage. Ainsi, le guide « Protection des troupeaux contre la prédation » réalisé par le CERPAM sera valorisé et largement diffusé auprès des techniciens et des éleveurs.

De plus, pour répondre à la demande largement exprimée par différents acteurs, une réflexion sera engagée sur les moyens permettant de développer un système d'alerte des éleveurs en cas d'attaque à proximité de leur troupeau (expérimentation nécessaire au préalable). L'accès à ce type d'alerte par les bergers restera conditionné à la couverture GSM des montagnes.

Enfin, un outil spécifique sera réalisé sur le suivi de la population de loup afin d'en améliorer la perception auprès des éleveurs. Il fournira des éléments de compréhension sur les méthodes et les indicateurs de suivi biologique ainsi que sur leur utilité vis-à-vis des professionnels agricoles.

La sensibilisation du grand public

L'information à destination du grand public répond à une demande manifestée par un nombre croissant de personnes.

Destiné prioritairement aux éleveurs, le support sur le suivi biologique de la population de loup devra également permettre de faire connaître au grand public les méthodes et les indicateurs de suivi biologique ainsi que leur utilité.

Par ailleurs, de nombreuses actions de communication entreprises seront poursuivies. C'est le cas notamment des campagnes de sensibilisation et d'information sur les chiens de protection et le pastoralisme (panneaux, plaquettes, opérations de maraudage,...) dont le renouvellement a été demandé par plusieurs acteurs. Cette démarche associe le plus possible les communes concernées et

rencontre une grande réussite aussi bien auprès des touristes que des populations locales.

La sensibilisation en milieu scolaire contribue à favoriser la connaissance du pastoralisme et des enjeux qui s'attachent à la présence du loup sur les territoires.

L'accompagnement des élus

Avec le concours des DDT(M), la diffusion du « guide à l'usage des maires sur les chiens de protection » sera intensifiée. Ce document technique apporte toutes les informations nécessaires concernant l'information du public, le rôle et la responsabilité du maire, la procédure à suivre en cas de morsure d'une personne par un chien de protection de troupeau, la réglementation en la matière, les modèles d'arrêtés municipaux, courriers et formulaires de recueil des circonstances d'une morsure et la liste des coordonnées utiles propres au département.

La transmission de l'information auprès des élus sera assurée au travers du site internet et des supports de communication édités dans le cadre du plan loup (plaquettes, CD, brochures...). Elle pourra être renforcée par la diffusion d'articles dans les publications spécialisées.

Les élus locaux font partie du public central qui doit être informé sur le suivi biologique : l'outil élaboré sur ce sujet leur fournira les informations relatives au rôle de ce suivi et à l'interprétation des résultats.

II.F – LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ET LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

II.F.1 – LA COOPÉRATION AVEC L'ITALIE ET LA SUISSE

Considérant que la population de loups située entre le Piémont italien, la Suisse et les Alpes françaises constitue une entité biologique distincte – une population est un continuum d'individus reproducteurs à distance de dispersion usuelle –, et étant donné les grandes capacités de déplacement de cette espèce, un « *protocole de collaboration italo-franco-suisse pour la gestion du loup dans les Alpes* » a été signé, par les trois États, le 13 juillet 2006.

Ce protocole a conduit les représentants des autorités nationales à se réunir pour la première fois en décembre 2007 à Turin. Deux groupes techniques, portant respectivement sur l'organisation de la prévention des dommages à l'élevage et sur le suivi scientifique

de la population de loups ont par ailleurs été créés pour appuyer les rencontres officielles susceptibles d'être programmées dans ce cadre.

Ce schéma a notamment permis d'aboutir, en cours de plan 2008-2012, à la production de données sur l'état de la population de loups en Suisse ainsi que dans les Alpes françaises et italienne, d'un cadrage méthodologique sur la définition de la « population alpine » et l'évaluation de son statut de conservation ainsi que d'un état des lieux et diagnostic, dans les trois pays, des outils à l'œuvre dans les domaines de la protection et de l'indemnisation des dommages.

Les objectifs dans le domaine du suivi transfrontalier de la population de loups visent la poursuite du travail engagé au sujet de l'harmonisation des critères utilisés pour valider les relevés d'indices de présence, et la mise en commun des méthodes et bases de données génétiques. Cette logique d'harmonisation n'est pas

directement transposable aux méthodes d'accompagnement technico-économiques des filières d'élevage, mais l'échange d'informations et d'expériences dans le cadre de ce protocole pourra servir de base à la reproduction des bonnes pratiques enregistrées dans chacun des trois pays.

II.F.2 – LA COOPÉRATION DANS LE CADRE DE LA CONVENTION ALPINE

La **Convention alpine** est un traité international du 7 novembre 1991 qui lie les 8 pays de l'arc alpin (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovaquie, Suisse) et l'Union européenne dans l'objectif d'assurer le développement durable de l'arc alpin en conciliant protection de l'environnement et développement économique régional.

À la Convention cadre ont été ajoutés 9 protocoles qui représentent des accords séparés dont un protocole de règlement des différends et 8 protocoles dits « d'application » précisant les dispositions à mettre en œuvre dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'agriculture de montagne, de la protection de la nature, des forêts de montagne, du tourisme, de la protection des sols, de l'énergie et des transports.

La France a achevé le processus de ratification de l'ensemble des protocoles en mai 2005.

Des Groupes de travail et Plate-formes peuvent être créés pour apporter un éclairage et fournir des recommandations sur des thématiques transversales liées aux différents protocoles d'application. C'est dans cet esprit que la X^{ème} Conférence alpine, qui s'est déroulée à Evian en mars 2009, a entériné le projet de création d'une plate-forme « **Grands Carnivores** », dont l'intitulé anglais – WISO (pour Wildlife and society) – reflète l'orientation, visant à « *aller au-delà d'une approche strictement écologique* » en prenant en considération les aspects économiques et sociaux.

S'agissant de la France, la représentation conjointe ou alternative des ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie conforte cette orientation, en permettant le recueil et l'échange d'information sur les différentes facettes du sujet, dont celles impliquant le secteur agricole. Le co-portage du plan d'action national loup par les deux ministères est d'ailleurs souligné par les partenaires étrangers.

II.F.3 – LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE SUR LE MASSIF PYRÉNÉEN

Une **coordination scientifique et technique** a été mise en œuvre par l'ONCFS depuis la détection en 1999 d'indices confirmant la présence de loups d'origine italienne dans les Pyrénées-Orientales. Elle porte sur le recueil d'indices, les analyses génétiques, l'installation du réseau et la formation d'agents.

Afin de compléter ce dispositif de suivi, la DREAL Midi-Pyrénées a élargi dès 2006 à la problématique « loup » le Pôle de compétences interrégional et interdépartemental des services et établissements publics de l'État concernant le programme ours dans les Pyrénées.

Depuis 2004, la présence de loups de lignée italienne a été confirmée à la frontière avec les Pyrénées-Orientales (Sierra del Cadí) en Catalogne et un plan de mesures d'aides et de compensations des dommages mis en place dans cette province. À la suite de cette annonce, des échanges d'informations de terrain sur le loup et des formations relatives à l'expérience française ont été organisés à l'initiative de l'ONCFS.

Ces échanges ont débouché sur une collaboration régulière avec les structures catalanes espagnoles, non formalisée dans le cadre

d'un protocole d'accord (à l'image par exemple de la coopération avec la Suisse et l'Italie) mais efficace sur le plan technique en matière d'harmonisation des méthodes utilisées pour le suivi des individus situés dans la **partie orientale des Pyrénées**.

Il convient de souligner l'existence depuis plusieurs années d'une coopération transfrontalière et les échanges fréquents d'information entre ministères français et espagnol en charge de l'écologie. Cette coopération doit permettre de coordonner les actions respectives de chacun des deux pays s'agissant du loup.

Le classement en ZPP du massif du Carlit à l'issue du suivi hivernal 2007-2008 illustre l'importance et l'utilité de ces démarches : un échantillon transmis en 2009 par les équipes catalanes a confirmé que l'individu mâle détecté sur ce massif en 2007 avait fréquenté le massif catalan du Campcardos en 2008. Ces analyses génétiques ont ainsi mis en évidence que cet individu, détecté autrefois dans le Mercantour, et dont deux échantillons génétiques ont été de nouveau recueillis à l'issue du suivi 2011-2012 évolue de part et d'autre de la frontière, justifiant le statut transfrontalier de la ZPP Carlit-Campcardos.

II.F.4 – LES ÉCHANGES AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL ET LE SUIVI DES PRATIQUES

Les échanges avec la Commission européenne et les autres États membres concernés

Les grands prédateurs bénéficient de mesures de protection sur le territoire de l'Union européenne. La Commission européenne a la charge de s'assurer du respect par les États membres des dispositions réglementaires fixées.

L'expansion du loup dans différentes parties du territoire de l'Union, et en particulier en France dans un contexte d'activités d'élevage très important et déterminant pour la vitalité des territoires, pose des questions spécifiques.

Il importe que ces enjeux soient bien appréhendés tant au niveau national que communautaire et que les réponses apportées aux difficultés rencontrées s'alimentent des expériences acquises dans les différents pays concernés de l'Union européenne.

Les autorités françaises soutiennent le principe d'échanges réguliers entre États Membres et Commission européenne au sujet des modalités pratiques de protection de l'espèce tenant le plus grand compte des enjeux socio-économiques qui s'attachent à sa présence sur les territoires.

Elles partageront les informations obtenues dans ce cadre avec l'ensemble des organisations représentées au Groupe national loup.

Les échanges dans le cadre de la Convention de Berne

Depuis de nombreuses années, la Convention de Berne favorise les échanges entre les autorités des pays européens et leurs experts afin de parvenir à des solutions pragmatiques de conciliation des intérêts. Ces échanges pouvant avoir lieu au sein de groupes de travail spécifiques, peuvent déboucher sur des recommandations que les États doivent mettre en œuvre. Elles sont aussi utiles pour l'application des dispositions de protection du loup au sein de l'Union européenne.

Dans ce contexte, les autorités françaises participeront activement aux travaux conduits dans ce cadre afin de bénéficier des expériences et de l'expertise acquises dans les différents pays où le loup est présent.

Là également, il s'agira de promouvoir l'expérience française dès lors qu'elle a permis de dégager, dans le cadre de la réglementation, des axes de travail alliant pragmatisme et efficacité.

Les échanges techniques et les initiatives non gouvernementales

Au-delà des échanges impulsés par (ou concernant à titre principal) les services techniques ou administratifs placés sous la responsabilité des ministres en charge de l'agriculture et de l'écologie, les initiatives non gouvernementales peuvent venir compléter les connaissances à disposition, ou apporter des éclairages alternatifs susceptibles d'alimenter le travail de concertation conduit au niveau national et local.

Il est possible de citer, à titre d'illustration, le projet **MEDIALOUP** porté en deuxième partie du plan 2008-2012 par la Fédération nationale des chasseurs, et visant à l'étude comparative et factuelle, à partir des situations italienne, espagnole et suédoise, des différents critères (écologiques, juridiques mais aussi humains et sociétaux) à prendre en compte pour expliquer le degré de perception et d'acceptation du loup, et à la mise en place, sur cette base, d'une démarche d'information et de communication à destination du monde cynégétique.

En 2012 la **Direction générale Environnement de la Commission européenne** a par ailleurs souhaité, parallèlement aux échanges qu'elle entretient au sujet des grands prédateurs avec les États membres, encourager le dialogue avec et entre les parties prenantes (« stakeholders »), afin de promouvoir leur implication dans la conservation et la gestion de ces espèces. Des consultations préliminaires ont été organisées tout au long de l'année 2012, afin de disposer d'une information partagée sur la situation actualisée de chacun des pays concernés, notamment sous l'angle des difficultés causées par la présence de ces espèces, dans le but d'identifier une approche équilibrée susceptible d'être partagée par le plus grand nombre. Ces premières consultations restreintes ont débouché sur l'organisation à Bruxelles, le 25 janvier 2013, d'un atelier de travail dont la vocation était de s'ouvrir largement à l'ensemble de ces parties prenantes.

De tels échanges doivent être encouragés dans le cadre du plan d'action afin de pouvoir bénéficier des expériences acquises à l'étranger et de faire valoir les spécificités et les expériences françaises.



PARTIE III - UN CROISEMENT DES EXPERTISES POUR AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES SITUATIONS ET L'EFFICACITÉ DES ACTIONS

L'ensemble des points développés ci-après reflète l'état des sujets et problématiques principalement identifiés et discutés durant la phase d'élaboration concertée du présent plan 2013-2017.

D'autres thématiques (ayant trait par exemple au conditionnement comportemental des loups) et / ou d'autres porteurs de projets seront susceptibles de compléter ce panorama en cours de mise en œuvre du plan.

A titre d'illustration, les Parcs nationaux, en fonction des orientations inscrites dans leur charte, et les Parcs Naturels Régionaux volontaires pourront avoir matière à remplir, sur différents volets du plan, le rôle de territoires d'expérimentation et d'innovation qui leur est confié par la loi.

III.A – ÉTUDES ET EXPÉRIMENTATIONS SUR LA PROTECTION DES TROUPEAUX

Expérimentation de nouveaux systèmes de protection des troupeaux

Au cours du précédent plan loup, des expérimentations sur des nouveaux systèmes de protection des troupeaux ont été menées, notamment avec des financements provenant des crédits d'urgence. Pour certains, faute de protocole précis d'observation, les conditions et limites de mise en œuvre sont peu apparentes et les résultats sont difficilement transférables.

L'objectif du MAAF n'est pas de proposer des expérimentations sur des systèmes de protection nouveaux ou améliorations des systèmes existants mais de se donner les moyens de réellement tester l'efficacité et les modalités de mise en œuvre de propositions sur ces sujets.

Pour cela, un éventuel accord d'aide à des expérimentations de nouveaux systèmes de protection ou d'amélioration de systèmes existants sera conditionné :

- ▶ à l'existence de références techniques sur le sujet afin de valider la pertinence d'engager une expérimentation ;
- ▶ à la mise en œuvre d'un protocole technique d'expérimentation et de suivi pour obtenir des résultats exploitables et diffusables ;
- ▶ à une estimation des conditions et des limites du système de protection ;
- ▶ à un coût acceptable au vu de l'intérêt probable du système de protection.

Un comité technique représentatif du GNL sera chargé de valider une méthode d'analyse des projets d'expérimentations et d'en proposer la mise en œuvre.

III.B – IDENTIFIER LES FACTEURS GÉNÉRANT DES FOYERS D'ATTAQUE (attaques disproportionnées/nombre d'animaux exposés et durée d'exposition) ET INFLUENÇANT LEUR RÉCURRENCE

Remarque méthodologique liminaire :

La **terminologie** de foyer peut caractériser tout phénomène de concentration des attaques observé à une échelle donnée sur un pas de temps donné.

Il importe, au minimum, de distinguer les échelles de prédation les plus pertinentes à définir pour la **mise en œuvre des actions** (de protection, de gestion...) de celles qui auraient pour objectif l'identification des facteurs les générant. En effet, la concentration des attaques à l'échelle, par exemple, d'un ensemble de troupeaux soumis à la prédation d'une même meute de loups, peut légitimer des actions (protection, gestion), alors que c'est à une autre échelle, plus détaillée (comme, par exemple, l'unité pastorale), que pourrait devoir s'organiser l'analyse des facteurs explicatifs.

Ce dernier point est l'objet du développement ci-après (pour les échelles et les critères d'actions, se reporter au § II.D.4, « outil de diagnostic et d'aide à la prise de décision »).

Capitaliser sur les bilans des études en cours/déjà effectuées

Jusqu'à présent, l'unité pastorale constitue l'échelle la plus détaillée pour laquelle il est possible de réunir, à partir de bases de données préexistantes, diverses informations relatives aux troupeaux et à leur environnement. C'est aussi l'échelle à laquelle une simple analyse descriptive de la fréquence observée des attaques suggère que le bilan entre la pression de prédation et les conditions

locales peut être très variable, d'une unité à l'autre, et d'une année à l'autre.

de deux facteurs confondants de base (taille de troupeaux, durée d'exposition au risque) ne résout pas complètement cette variabilité, ce qui suggère l'action d'autres facteurs. **D'autres approches**, encore plus détaillées et à l'échelle du troupeau, voire même du quartier de pâturage, ont donc été conduites, suite à de nouvelles collectes de données sur le terrain, et semblent révéler l'influence possible, mais faible, de conditions très locales, comme le type de parcours, le profil du troupeau, sa position en cœur ou périphérie de meute ... etc.

Enfin, des informations construites sur base d'**expérience et d'experts**, telles qu'issues de procédures standardisées de type diagnostic pastoral de vulnérabilité, apportent une analyse avec une perception encore plus fine des interactions potentielles entre le phénomène de prédation, le troupeau, et son environnement.

La première phase des travaux conduits consistera à croiser ces différentes approches pour en **capitaliser les acquis** et faire émerger de nouvelles pistes de travail.

Un **cahier des charges** décrivant les objectifs, les moyens nécessaires, et les délais prévisibles d'acquisition d'éléments de réponse sera ensuite élaboré.

Cette logique pluridisciplinaire de « recherche – action » pourra également viser à explorer les différents facteurs potentiellement déterminants à l'autre bout du spectre (sur une sélection de secteurs exposés mais non attaqués).

III.C – OBJECTIVER LA FAISABILITÉ DANS DES CONDITIONS ACCEPTABLES DE LA PROTECTION AUX NIVEAUX DU TROUPEAU, DES SYSTÈMES D'EXPLOITATION ET DES TERRITOIRES

Objectivation de cette notion en lien avec un groupe de travail issu du GNL

Un groupe de travail représentatif du groupe national loup élaborera le volet du cahier des charges de l'analyse de vulnérabilité qui permettra d'objectiver les limites de la protégeabilité, qui pourront

aller jusqu'au constat de non protégeabilité. L'étude de vulnérabilité qui ne sera pas systématique, mais pouvant être mise en œuvre dans les situations d'élevage non documentées, a comme objet d'atteindre le niveau optimal de protection eu égard au risque de prédation.

L'expérience de la protection des troupeaux dans les territoires historiques de présence du loup et les données de l'étude ACTeon 2012 sur les nouveaux contextes de prédation constitueront la base de connaissance des contextes de prédation et de protection des troupeaux.

Les limites de la protégeabilité relèveront du croisement de données relatives au contexte naturel, au système pastoral et à ce que coûterait la protection si elle était installée.

Les troupeaux ayant déjà été protégés ne pourront pas être qualifiés de non protégeables. Dans le cas où le troupeau sera « non protégeable », aucune aide pour la protection ne pourra être attribuée.

Dès lors qu'elle sera établie, la non protégeabilité devra pouvoir être justifiée auprès de la Commission Européenne.

Les interventions sur la population de loups seront adaptées aux différents niveaux de protégeabilité dès lors que le troupeau bénéficie du niveau attendu de protection.

III.D – POURSUIVRE L'ÉTUDE DE LA PLACE ET DU RÔLE DU LOUP DANS LES ÉCOSYSTÈMES

Valoriser les acquis scientifiques issus du précédent programme prédateur-proies

Le précédent programme d'étude de l'impact de la prédation par le loup sur ses proies sauvages a permis de recueillir un important corpus de données. Basé sur une approche comparative entre un site sans loup (Bauges) et un site avec loup (Haute Tinée). Les données issues du suivi télémétrique des ongulés dans les deux sites permettront d'estimer les variations de la survie en fonction de l'espèce, de l'âge, et du sexe des animaux, en relation avec la variation spatiale et temporelle de la pression de prédation par le loup. Par ailleurs, les informations concernant les changements de comportement (vigilance) des différentes espèces d'ongulés seront analysées et comparées en fonction du gradient de pression de prédation par le loup (variation spatiale), et des phases d'installation en meute du loup (variation temporelle). Les données issues du suivi GPS des loups marqués seront analysées pour mesurer de façon fine les modalités d'utilisation du territoire par les loups au sein de leur domaine vital ainsi que la variation spatiale de la pression de prédation au sein de la meute.

Définir le cahier des charges (objectifs, site, méthodes) et le plan de financement pour un éventuel nouveau programme.

Il semble déjà acquis, sur la base du précédent programme, que la pression de prédation exercée par un groupe de loups n'est pas répartie de façon homogène au sein du territoire de la meute. La prochaine étude visera donc à évaluer les différents niveaux d'impact d'une meute de loups dans l'espace.

L'objectif sera alors, contrairement au précédent programme, d'équiper d'abord des loups de colliers GPS pour mieux cerner l'utilisation qu'ils font de leur territoire, et définir à partir de ces données détaillées de l'occupation de l'espace par le loup, deux modalités de pression de prédation potentielle opposant les zones les plus fortement exposées à la prédation, à celles plus faiblement exposées.

Le dispositif d'étude d'impact de la prédation sur les ongulés sera alors structuré selon ces deux modalités, avec des sites de capture répartis dans des zones de prédation contrastées. Ces captures concerneront essentiellement le chevreuil et le chamois. En effet, même si le loup peut consommer d'autres espèces d'ongulés, les connaissances acquises précédemment démontrent que le chamois et le chevreuil constituent les proies majoritairement rencontrées lors de l'analyse du régime alimentaire des loups, et celles qui concernent le plus d'acteurs cynégétiques.

Les informations recueillies lors de la précédente étude font émerger de nouvelles questions, notamment sur les modifications potentielles d'occupation spatiale des ongulés en réponse à la présence de loups, et sur la manière dont « pression de chasse » et « prédation par le loup » interagissent pour modéliser les paramètres démographiques des proies (la précédente étude ayant été conduite principalement en zone cœur de parc national, où les animaux ne sont pas chassés). Le nouveau programme s'attachera donc (en fonction des ressources logistiques et financières) à intégrer ces deux aspects nouveaux.

La sélection d'un site d'étude devra tenir compte d'un point de vue technique :

- ▶ de la répartition des espèces en présence (chamois et chevreuils en particulier) ;
- ▶ de l'existence d'un plan de chasse pour ces deux espèces ;
- ▶ de la connaissance locale sur les variations d'effectifs de leurs populations telle qu'évaluée d'après des indicateurs robustes ;
- ▶ de la présence de loups structurée en meute ;
- ▶ de l'accessibilité du milieu pour les dispositifs de captures d'ongulés et de loups.

La mise en place de ce nouveau volet du PPP dépendra également de la bonne acceptation du projet par les populations locales, mais aussi des possibilités de disposer de ressources humaines, matérielles et financières complémentaires dans le cadre de partenariats à définir sur le long terme.

La mise en place de ce programme sur le long terme pourrait se dérouler en 3 phases :

Phase 1 : Contact avec les partenaires locaux du monde cynégétique, politique, agricole dans les sites potentiellement favorables sur le plan technique

Phase 2 : Recherche de financements pour pouvoir compléter l'investissement des partenaires techniques (ONCFS, CNRS, FDC), en parallèle d'une prospection du terrain pour définir les sites potentiels de capture de loups et d'ongulés et de synthèse des données disponibles sur les ongulés (condition physique, occupation spatiale, variation d'effectifs...) et sur l'historique de la colonisation du loup

Phase 3 : Lancement des captures de loup et des protocoles de suivi de leur comportement de prédation et de leur utilisation de l'espace, suivies des captures d'ongulés.

La phase 3 nécessitera un investissement à long terme qui dépassera largement la période du plan loup 2013-2017 et ne pourra être mise en place que lorsque les phases 1 et 2 auront été finalisées. L'avancement de ces deux premières phases dépendra notamment de l'implication et de la motivation des partenaires locaux.





PARTIE IV - UNE CAPACITÉ D'ADAPTATION DES ACTIONS EN COURS DE PLAN

IV.A – LES PRINCIPES DE LA GESTION ADAPTATIVE

Le régime de protection du loup permet, pour prévenir des dommages importants aux troupeaux, que puissent être mis en œuvre des prélèvements de spécimens de loup dans la mesure où il n'existerait pas d'autres solutions alternatives et où ces prélèvements ne nuiraient au maintien de la population de loups dans un état de conservation favorable.

Afin de garantir le respect de l'exigence liée à l'état de conservation favorable de la population de loups, un seuil maximal de prélèvements sera déterminé chaque année par voie réglementaire.

La détermination de ce niveau maximal est fondée sur une analyse scientifique rigoureuse des effets probables des prélèvements sur la population de loups. En l'occurrence, du fait de l'évolution de la population de loups telle que constatée au cours des dernières années, la détermination du seuil maximal se fondera désormais sur l'effet prévisible des prélèvements sur la croissance de la population. L'approche consistera à viser un niveau de croissance auquel sera associé un risque en termes de probabilité de parvenir ou non à ce niveau de croissance. Ces différentes données sont donc variables et aboutissent à l'existence de scénarios déterminant des seuils différents de prélèvements.

Dans ce contexte différents choix sont donc possibles. Il appartient aux ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture de retenir

chaque année le seuil maximal de prélèvements consigné par arrêté ministériel, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature.

Ce choix devra résulter d'une gestion de la population dite « adaptative » dans la mesure où l'option retenue devra :

- ▶ d'une part se fonder, en complément de la modélisation des effets probables des prélèvements sur la population, sur une analyse des besoins de prévention des attaques et de réduction des dommages tels qu'il résultent des bilans réalisés au cours de la période précédente ; cela signifie qu'en cas d'une augmentation accrue des attaques par rapport à un niveau attendu, il pourra être décidé, pour une année donnée, de fixer un seuil de prélèvement correspondant à un niveau de croissance plus faible et / ou avec un risque associé plus élevé, en terme de probabilité de ne pas parvenir à ce niveau.

- ▶ d'autre part, tenir compte des effets constatés sur la population de loup afin, si besoin, de corriger, pour la période suivante, le niveau maximal de prélèvements.

Ces principes de gestion devront ainsi concilier, de manière pragmatique, enjeux de protection des troupeaux et conservation du loup.

IV.B – LES PRINCIPES ET LES CONTOURS POSSIBLES D'UNE GESTION DIFFÉRENCIÉE

L'extension de l'aire de présence de loup s'opère sur des territoires où sont rencontrés des contextes de prédation qui diffèrent en fonction des typologies et de l'organisation des élevages. S'en suivent des niveaux différents de vulnérabilité à la prédation ; les moyens qui peuvent être raisonnablement déployés pour protéger

les troupeaux sont eux mêmes dépendants de ces différents contextes de prédation.

Ainsi, longtemps cantonné dans les Alpes centrales et en zone d'alpages, l'espèce est désormais rencontrée sur de nouveaux massifs

(Vosges, Jura, Massif central), sur des zones de piémont et dans les Alpes méditerranéennes dont les systèmes d'élevage (pâturage toute l'année, conduite en lots...) et l'environnement naturel (pré-bois, pare-feux, zones embroussaillées ...) supposent une évolution du modèle de protection adopté jusqu'à présent.

L'analyse des données d'attaques, telle que réalisée lors de la phase d'évaluation du plan loup précédent, montrent dans le même temps la présence de foyers d'attaques dans les secteurs historiquement colonisés.

La gestion du loup doit donc tenir compte autant qu'il est possible de l'impact de sa présence sur les exploitations, de la prédation sur les troupeaux et des capacités d'adaptation plus ou moins importantes des systèmes d'élevage.

Des contextes de prédation différents appellent donc logiquement des réponses différentes en terme de gestion de la population de loups dès lors que ne sont pas compromis les objectifs de la réglementation de protection de l'espèce, en cohérence avec l'exigence de maintenir la vitalité des activités agricoles sur les territoires, exigence de conciliation qui découle de la directive « Habitats, Faune et Flore ».

Une souplesse suffisante, dont on a vu précédemment qu'elle était possible aux termes des interprétations fournies au niveau européen s'agissant de la protection du loup, doit pouvoir ainsi être observée dans une optique de conciliation des objectifs.

On doit retenir que le maintien d'un état de conservation favorable de la population de loups est étroitement conditionné au respect de la fonctionnalité du réseau de zones de présence permanente sur les territoires dont les caractéristiques écologiques sont favorables à l'espèce. Cette notion induit donc elle-même des modalités de gestion pouvant différer en fonction de l'état de ce réseau sur les territoires selon qu'ils sont déjà colonisés par le loup ou qu'ils sont en voie de colonisation.

Les critères à prendre en compte pour caractériser les situations

Ces considérations fondent le principe d'une gestion différenciée en fonction des contextes de prédation, des situations rencontrées en terme de dommages constatés ou prévisibles et des situations biologiques et écologiques. La gestion différenciée doit nécessairement résulter d'une analyse objective de l'ensemble de ces critères.

Dans le détail, les critères d'adaptation de la gestion à prendre en compte sont :

→ La situation des loups causant les dommages au sein de la population : sont-ils présents au sein d'une ZPP ou sont-ils situés hors ZPP ; sont-ils présents dans une zone de colonisation dont il conviendra d'appréhender l'état ; des ZPP sont-elles déjà installées et, si oui, avec quelle intensité ?

→ La vulnérabilité des troupeaux qui peut se qualifier en étudiant :

► le contexte écologique : type de paysage (montagne / collines / plaine), de milieu (forestier / ouvert / semi-ouvert), de climat (montagnard / continental / méditerranée) ;

► les systèmes d'exploitation : type de production (laitier / allaitant), espèce (ovin / caprin / bovin / équin), mode de conduite en troupeau (allotement, pâturage permanent / estive).

Pour les territoires où le loup est durablement installé, la vulnérabilité des troupeaux pourra aussi être qualifiée en identifiant les alpages concentrant la prédation, malgré la mise en oeuvre des mesures de protection, et les alpages qui, sans appartenir aux zones de concentration d'attaques, présentent des niveaux d'attaques élevés de façon récurrente.

→ Les moyens de protection disponibles et leur efficacité constatée ou prévisible. Pour les nouveaux territoires, une étude du coût / bénéfice de la mise en oeuvre des mesures de protections pourra être réalisée pour définir les moyens de protection appropriés et le niveau attendu de protection qui en résulte.

Les champs d'application possibles de la gestion différenciée

Il est important de préciser que la **différenciation** dont il est ici question **porte sur les moyens et non sur les objectifs poursuivis**, communs à l'ensemble des territoires et des situations en question : tout éleveur dont le troupeau est exposé au risque de prédation doit ainsi pouvoir disposer d'outils visant à répondre à la pression de prédation. Mais la diversité des situations (que les critères présentés ci-avant auront notamment contribué à mettre en évidence) permet d'envisager que la nature des réponses, le rythme et l'intensité de leur mise en oeuvre diffèrent en fonction des situations en question.

Ce schéma est valable pour la mise en oeuvre des moyens de protection comme pour les interventions sur la population de loups. Les contours de la gestion différenciée devront être ajustés dès que cela est nécessaire dans le respect des objectifs assignés au présent plan. En la matière, la concertation au sein du Groupe national loup sera déterminante.

Les cœurs de Parcs nationaux, les Réserves Naturelles Nationales et l'accompagnement des éleveurs

Les cœurs de Parcs nationaux sont soumis à des restrictions fortes en terme d'usage des armes. Ils font l'objet du fait de leur richesse naturelle exceptionnelle de dispositions particulièrement exigeantes en matière de protection de la biodiversité, de même que les territoires classés en Réserves Naturelles Nationales.

Il demeure que les troupeaux des éleveurs situés en leur sein peuvent faire l'objet de prédateurs importantes, et qu'un accompagnement adapté doit dès lors leur être proposé, conformément

aux principes développés ci-avant de traitement de toutes les situations (y compris par le biais de réponses différenciées).

Dans ce contexte, un groupe de travail spécifique piloté par les ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture sera constitué dès le début du plan ; il s'appuiera notamment sur l'expérience acquise par les réserves naturelles nationales concernées ainsi que les différents parcs dans leurs démarches de soutien au pastora-

lisme, au-delà d'ailleurs des seules zones cœur, au travers des orientations inscrites à ce sujet dans les chartes, et des actions développées en aire d'adhésion ; il étudiera d'éventuelles propositions d'expérimentations innovantes et d'accompagnement des éleveurs, afin de définir les mesures de protection des troupeaux et de prévention des dommages les plus adaptées aux situations rencontrées.

IV.C – UN SUIVI ET UNE ÉVALUATION DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE

IV.C.1 – INDICATEURS

L'analyse des résultats des actions mises en œuvre est un élément essentiel de la stratégie de gestion adaptative (cf. IV.A) sur laquelle repose le plan d'action. La mesure annuelle des indicateurs suivants pourra guider les réflexions, dans l'hypothèse de réajustements à envisager au sein des procédures mises en œuvre.

En premier lieu ces indicateurs doivent permettre l'analyse des données au niveau des entités pertinentes (ZPP, massif) de manière à être pleinement utilisés dans le cadre de la mise en œuvre territorialisée du plan.

Les données relatives au suivi de la population de loups :

- Nombre de ZPP et évolution
- EMR et CMR
- Évolution géographique des ZPT

Les données relatives à la pression de prédation :

- Nombre de constats réalisés et nombre d'animaux correspondants

- Nombre de constats et nombre d'animaux indemnisés
- Nombre d'unités pastorales concernées
- Nombre d'éleveurs concernés par la prédation par rapport au nombre d'éleveurs ayant contractualisé une mesure de protection

Les données relatives à l'élevage et aux moyens de protection

- Suivi des indicateurs : contexte naturel, présence et état des protections, géolocalisation des mesures de protection financées dans le cadre du dispositif FEADER ;
- Nombre d'éleveurs en zone de présence permanent et temporaire ;
- Évolution du nombre de communes classées en zone d'application de l'OPEDER ;
- Nombre d'éleveurs concernés ayant contractualisé une mesure de protection ;
- Nombre de contrats par type de mesure ;
- Nombre d'éleveurs ayant bénéficié de mesures d'urgence.

IV.C.2 – ÉVALUATION FINANCIÈRE

Une évaluation financière annuelle des différentes actions menées dans le cadre du plan sera réalisée par les deux ministères. Leur adéquation avec les objectifs du plan sera également évaluée. Les DRAAF et DREAL Rhône-Alpes fourniront chaque année les données suivantes aux deux ministères :

→ Bilan par département des dégâts (montants financiers et nombre de victimes) faisant apparaître la proportion des éleveurs ayant signé un contrat de protection dans le cadre du dispositif 323 C du PDRH, et pour quelles options, comparé à l'année précédente ;

→ Bilan financier de la mise en œuvre du dispositif 323 C, ou du dispositif qui pourrait lui succéder ;

→ Bilan financier de l'utilisation des crédits d'urgence éventuellement délégués ;

→ Bilan financier des opérations de destruction de loups autorisées ;

→ Éventuels transferts économiques locaux (création d'emplois liés à la prévention par exemple).

IV.C.3 – SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

Le suivi et la concertation au niveau national

Le Groupe national loup (GNL) rassemble l'ensemble des acteurs impliqués dans la problématique du loup : organisations professionnelles agricoles, associations de protection de la nature, chasseurs, gestionnaires d'espaces naturels, élus, professionnels du tourisme, établissements publics, administrations. Ce groupe se réunit deux fois par an en moyenne. Une attention accrue sera portée à la composition de cette instance de concertation nationale pour représenter au plus près l'aire de présence détectée du loup. Il constitue un lieu d'échange autour des axes de la politique de l'État sur le loup et les enjeux socio-économiques qui s'attachent à sa présence sur les territoires, en particulier dans le cadre de la définition, du pilotage et de la mise en œuvre du plan d'action national loup.

Des groupes techniques représentatifs du GNL pourront être constitués pour instruire des questions particulières.

L'avis du Conseil national de protection de la nature (CNP) est sollicité pour la validation du plan d'action et de l'arrêté cadre qui fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup. Par ailleurs, la consultation de cette instance est réalisée annuellement pour la définition du nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée.

Tout au long de la mise en œuvre du plan, le CNPN peut être saisi pour examiner d'autres dispositions du plan nécessitant une validation scientifique.

Le suivi et la concertation au niveau interrégional et régional : les réunions techniques interrégionales

La coordination technique du plan national est assurée par le préfet de la région Rhône-Alpes qui s'appuie sur les services de la DREAL et de la DRAAF. Cette coordination implique le maintien d'une capacité d'expertise sur chacun des éléments du dossier, cette expertise pouvant être mise à disposition des départements concernés par la présence du loup. Le préfet de région est en outre chargé d'opérer des bilans relatifs à l'application du plan loup.

À l'échelon régional et inter-régional, les réunions de coordination techniques pilotées par la DREAL et la DRAAF Rhône-Alpes sont régulièrement organisées avec les services de l'État et les organisations professionnelles agricoles afin d'améliorer les dispositifs du plan loup et leur application dans les régions.

Pour accompagner les territoires en voie de colonisation et faciliter l'application des dispositifs et des procédures, la DREAL et la DRAAF Rhône-Alpes animent des réunions d'information à destination des services en charge de la mise en œuvre du plan d'action.

À la demande du préfet de la région, un point sur la mise en œuvre du plan d'action peut utilement être inscrit à l'ordre du jour du comité de l'administration régionale (CAR) pour veiller à la bonne coordination des services compétents de l'État et assurer l'harmonisation des décisions en la matière auprès des préfets et les chefs de services déconcentrés régionaux de l'État concernés par la problématique loup.

Dès lors que cela est pertinent, des coordinations interrégionales (ou à l'échelle de territoires organisés, tels que les Parcs Naturels Régionaux ou les Parcs Nationaux) pourront être mises en place (par les préfets de massif, par les préfet de région) en vue d'une approche conjointe des spécificités territoriales et des difficultés rencontrées.

Le suivi et la concertation au niveau départemental : les comités départementaux

En zones de présence avérée du loup, le comité départemental loup constitue un lieu essentiel d'échange où sont identifiées les difficultés et où sont envisagées les réponses qui peuvent leur être apportées. Composé d'élus, d'acteurs intervenants dans le milieu pastoral, d'associations et de représentants de l'État, il fait notamment le bilan des mesures de protection, des indemnités des dommages et de la mise en œuvre du protocole d'intervention sur la population de loup. Présidée par le Préfet de département, cette instance se réunit deux ou trois fois par an.

Dans les départements où la colonisation est envisageable à court ou moyen terme, une cellule de veille, dont la composition préfigure un comité départemental, est installée à la demande du Préfet. Réunie et animée une fois par an, elle permet d'anticiper l'arrivée du loup en mettant en place le réseau loup lynx, en évaluant la vulnérabilité des systèmes d'exploitation, en définissant les mesures de protection en cas d'arrivée du loup et en diffusant l'information auprès des habitants.

Le bilan des actions menées est effectué dans le cadre de groupes de travail au sein des services de l'État, et plus particulièrement des DDT(M) dans lesquelles les référents techniques spécialisés sur la question du loup et sur la mise en place des mesures existantes disposent des données de terrain sur chacune des thématiques du plan.



www.developpement-durable.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr
www.loup.developpement-durable.gouv.fr