

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

24 MAI 2023

DÉLIBÉRATION N° 2023-11

AVIS RELATIF AUX PROJETS
D'ARRETE FIXANT LES CONDITIONS ET LIMITES DANS LESQUELLES DES DEROGATIONS AUX
INTERDICTIONS DE DESTRUCTION PEUVENT ETRE ACCORDEES PAR LES PREFETS CONCERNANT LE
LOUP (CANIS LUPUS)
ET
D'ARRÊTÉ FIXANT LE NOMBRE MAXIMUM DE SPECIMENS DE LOUPS (CANIS LUPUS)
DONT LA DESTRUCTION POURRA ÊTRE AUTORISÉE CHAQUE ANNÉE

Le Conseil national de la protection de la nature,

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

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

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

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

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

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

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

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

Vu l'exposé de la rapporteure du CNPN ;

Le CNPN regrette les délais extrêmement brefs de transmission de ces projets d'arrêtés particulièrement importants et délicats (sept jours avant la réunion, dont 3 jours ouvrés), alors que le délai légal de transmission est de 15 jours, comme d'ailleurs cela a déjà été fait lors de la précédente saisine sur ce même objet, qui ne permettent pas une analyse complète des éléments justifiant ces projets.

Il convient de rappeler que, depuis le démarrage du plan national sur le loup et les activités d'élevage 2018-2023, le CNPN a été saisi trois fois sur des projets d'arrêtés ayant le même objet sur lesquels le CNPN a jusqu'à présent émis des avis défavorables, dont le dernier à l'unanimité.

Alors que le CNPN devrait prochainement examiner le bilan du Plan National d'Actions 2018-2023, ces projets d'arrêtés semblent déjà anticiper, et de manière précipitée, certains des futurs objectifs d'un nouveau plan national loup à venir. Le bilan de l'actuel PNA loup devrait notamment conduire à une évaluation de la politique de gestion de la population de loups, particulièrement celle des tirs létaux. Faute de ce bilan-évaluation, le CNPN ne dispose pas de tous les éléments pour se prononcer. Il convient d'ajouter que le CNPN est saisi sur un ajustement substantiel des textes, renforçant la possibilité d'effectuer des tirs létaux, alors même que l'effectif estimé de la population au sortir de l'hiver 2022-2023 n'est toujours pas disponible.

Il est nécessaire de rappeler les principales raisons de l'avis défavorable émis lors de l'examen des arrêtés précédents qui sont malheureusement toujours d'actualité :

- L'objectif de ces textes est toujours de réguler la population de loups en freinant sa dynamique mais cette politique n'apparaît pas véritablement pertinente en termes de diminution de la prédation sur le cheptel domestique. Le caractère inadéquat de la réponse apportée par les ministères de l'écologie et de l'agriculture a déjà été souligné, à savoir la limitation de la croissance globale de la population de loups, par rapport au but recherché qui est de contenir le volume des dommages sur le cheptel domestique. Ce constat est confirmé par plusieurs écrits scientifiques (réponse ONCFS-MNHN à la saisine des ministères en 2019 notamment).
- L'efficacité des tirs au niveau national pour réduire les dommages : la thèse réalisée par Oksana Grente (*Understanding the depredation process in grey wolf (Canis lupus) and its interactions with lethal measures: focus on the French Alpine Arc, 2021*) et la synthèse qui en a été faite dans la revue *Naturae* (2023) concluent « *qu'il est impossible d'émettre une seule et unique conclusion au niveau national et régional. Les raisons de la disparité des effets des tirs létaux sur la déprédation ne peuvent semble-t-il s'expliquer en l'absence de données locales sur le comportement des loups, la mise en place des moyens de protection, etc...* », autant d'éléments déjà relevés par le CNPN. Il est surprenant qu'au bout de cinq ans d'application du PNA loup, il ne soit pas possible de mesurer les effets d'une politique conduite en dérogation à la protection de l'espèce, faute de s'en être donné les moyens. Il est d'autant plus injustifié de continuer dans la même voie, en renforçant même la possibilité de tirs létaux au fil des arrêtés.

L'Administration, depuis sa phase « post 500 loups » au début de ce PNA, ne semble plus avoir aucun objectif en termes de développement et de conservation de l'espèce sur notre territoire. La seule stratégie apparente, à ce jour, est de ralentir la croissance de sa population, particulièrement sur certains fronts de colonisation qualifiés de difficilement protégeables, d'y empêcher l'installation d'individus en dispersion, puis de meutes éventuellement et plus généralement, de ne pas laisser le loup s'installer en dehors du massif alpin. Cette stratégie relève plus de politiques agricoles que de protection de la nature.

Il convient de rappeler également que la taille efficace en dessous de laquelle la conservation d'une population démographiquement et écologiquement viable n'est plus assurée sur le long terme correspond à 500 adultes potentiellement reproducteurs, et non pas 500 individus, ce qui est bien différent. Nous n'aurions donc pas encore atteint le seuil de viabilité de la population.

Le freinage de la croissance démographique et spatiale du loup, qui peut s'assimiler à une régulation, est en contradiction avec le droit communautaire et national, et la biologie de la conservation :

-Le fait qu'il n'y ait aucune période d'interdiction des tirs, notamment en période de reproduction, semble peu conforme au statut d'espèce protégée de surcroît toujours classée comme vulnérable, selon les critères de la liste rouge nationale de l'UICN.

-L'état de conservation favorable est une des conditions de délivrance des autorisations de tir de loups et doit être examiné au niveau national mais pas uniquement. Selon les documents d'interprétation de la Directive Habitats Faune Flore relatifs à l'application de son article 12, il doit aussi être évalué au niveau biogéographique national et au niveau local. Or, aucune disposition des arrêtés soumis à notre visa n'impose cette évaluation. C'est ainsi que des autorisations préfectorales permettent régulièrement le tir d'un unique individu installé dans un département, comme cela a tout récemment été le cas en Corrèze ou bien encore dans le massif du Jura où deux individus reproducteurs ont été abattus en 2022 (dont un dans le Jura suisse), alors que le massif n'accueille que deux meutes dont une est transfrontalière.

L'appréciation de l'état de conservation favorable fondée uniquement sur les effectifs estimés de la population au niveau national, certes en croissance mais freinée depuis plusieurs années, ne constitue qu'une appréciation partielle et donc insuffisante de l'état de conservation.

-La déclaration de territoires non protégeables sur les fronts de colonisation, ou de troupeaux non protégeables, permet d'accéder directement aux tirs létaux sans autre condition et peut conduire à une élimination systématique des loups dans ces territoires, créant ainsi des zones d'exclusion, incompatibles avec l'état de conservation favorable du loup et donc non conformes aux obligations de la Directive Habitat Faune Flore.

-L'absence d'autres solutions satisfaisantes :

S'agissant des mesures de protection des troupeaux qui devraient être un préalable à toute destruction d'une espèce protégée comme le loup, notamment sur le plan juridique, le CNPN rappelle son inquiétude sur la capacité de l'Administration à vérifier sur le terrain la mise en place effective des dispositifs de protection adaptés : gardiennage, chiens de protection et regroupement nocturne dans des parcs électrifiés.

Le constat sur place de leur bonne mise en œuvre et, malgré cela, le constat de déprédation, devrait conditionner le déclenchement d'opérations d'effarouchement, puis éventuellement de tirs létaux.

La réalisation de diagnostics de vulnérabilité et l'accompagnement technique des éleveurs sont primordiaux, ils devraient pouvoir être plus systématiquement mis en œuvre. Les analyses de vulnérabilité notamment, prises en charge à 100%, qui permettent de dimensionner les protections (nombre de chiens, de bergers, etc.) en fonction de la taille du troupeau et de la configuration de l'estive, sont un préalable indispensable à la mise en place des protections.

Faute d'imposer la mise en place des trois mesures de protection pourtant subventionnées (assistance au gardiennage, chiens de protection, parc de contention nocturne), en décrétant la non protégeabilité de zones sur les fronts de colonisation, ou encore de troupeaux, notamment de bovins et dans ce dernier cas en ne subventionnant pas les mesures de protection, l'administration brûle les étapes qui devraient conditionner la réalisation de tirs létaux.

L'effarouchement des loups, qui est une autre solution satisfaisante si les mesures de protection ne suffisent pas à éviter les déprédations, devrait être un préalable obligatoire. Après l'avoir été dans les premiers arrêtés, il n'est plus mentionné que comme une possibilité. Les expérimentations de nouveaux dispositifs, envisagées dans le plan national, ne semblent pas non plus être poursuivies.

-Le CNPN rappelle son opposition aux tirs de prélèvement, déconnectés des dommages dans le temps

et l'espace et particulièrement dans le cas de ceux réalisés à l'occasion de chasses en battues ou administratives et de chasses à l'affût. Ces dispositions semblent aller bien au-delà des mécanismes dérogatoires permis par le code de l'environnement et la Directive Habitats Faune Flore.

-Le CNPN a recommandé à plusieurs reprises que l'effarouchement, les tirs de défense et de prélèvement soient interdits dans **toutes** les réserves naturelles, nationales et régionales et non pas uniquement les seules réserves naturelles nationales créées pour la conservation de la faune sauvage et les cœurs de **tous** les Parcs Nationaux, y compris ceux où la chasse est, ou serait, autorisée, la destruction des loups relevant d'un régime dérogatoire à la protection et non pas de la chasse, ces espaces devant demeurer par ailleurs des sanctuaires notamment pour la faune sauvage.

-Le CNPN insiste pour que soit menée une politique plus équilibrée en faveur de la population de loups et attend que les actions/études prévues au PNA allant dans ce sens soient rapidement mises en œuvre.

Principaux commentaires sur le projet d'arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (Canis lupus), notamment relatifs aux nouvelles dispositions introduites par rapport au précédent arrêté de 2020.

Article 2 : La modification apportée précise que les dispositions de l'arrêté visent à pouvoir détruire le loup toute l'année, ce qui est particulièrement contestable dans la mesure la période de reproduction de l'espèce n'est pas épargnée.

Article 6-III : La définition de la « mise en œuvre des mesures de protection par l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup » soulève la question du contrôle sur le terrain.

Les dispositions relatives à la reconnaissance de troupeaux non protégés sur la base d'une analyse technico-économique au cas par cas (dont il n'est pas précisé dans l'arrêté par qui elle est réalisée), conduisent à réaliser des tirs de défense sans aucune analyse des autres solutions satisfaisantes qui pourraient être la recherche et le financement des mesures de protection adaptées au contexte local, voire l'effarouchement.

Article 8 : La modification proposée consistant au déclenchement de l'effarouchement « en cas de tentative avérée de prédation » est pertinente mais quels sont les moyens de contrôle de la réalisation d'un effarouchement dans cette condition, alors que les agents de l'OFB ne sont pas présents lors de telles opérations ?

Il est indispensable de préciser que l'effarouchement doit être réalisé uniquement à proximité du troupeau (cf arrêté en vigueur).

L'effarouchement ne devrait pas seulement être possible mais obligatoire, comme condition préalable au déclenchement des tirs de défense.

Le CNPN recommande à nouveau que l'effarouchement soit interdit dans toutes les réserves naturelles, nationales et régionales et non pas uniquement dans les seules réserves naturelles nationales créées pour la conservation de la faune sauvage et les cœurs de tous les Parcs Nationaux, y compris ceux où la chasse est, ou serait, autorisée.

Article 10 : La modification relative à la définition d'une attaque n'est pas que sémantique comme le prétend l'administration : elle révèle que les attaques dont le loup ne serait pas responsable avec certitude pourraient servir d'élément déclencheur d'un tir de défense. Il convient de reprendre cette définition comme suit :

« on entend par attaque tout acte de prédation pour lequel la responsabilité du loup est certaine ».

Article 11 : Le CNPN réitère l'interdiction du tir de défense dans les espaces visés ci-dessus. La modification consistant à autoriser largement les dispositifs d'amplification de lumière ou de détection thermique interroge sur sa pertinence et son coût.

Le CNPN recommande de limiter la réalisation des tirs aux cas où le risque d'attaque est certain.

Article 14 : Dès lors que l'arrêté ne précise pas le nombre de loups qui peuvent être abattus et que l'autorisation accordée a une validation de cinq ans dans le cas général, il est possible de tirer plusieurs loups avec la même autorisation, ce qui est en opposition avec le maintien de la population dans un état de conservation favorable, au moins au niveau local, voire biogéographique. **Il est impératif de prévoir la suspension de l'autorisation de tir de défense dès lors qu'un loup a été blessé ou abattu.**

La limitation à un an de la durée de l'autorisation pour les nouveaux territoires colonisés, notamment, constitue un progrès relatif. Elle devrait être la règle pour toutes les autorisations de tir de défense, cinq ans étant une période beaucoup trop longue.

La publication de l'arrêté devrait être faite au recueil des actes administratifs avant sa mise en œuvre.

Article 15 : Celui-ci contient les modifications les plus importantes du texte :

I : On note le passage possible de 1 à 2 tireurs dans une première phase qui vise à augmenter la capacité de réalisation des tirs, ce qui constitue une dérive dans l'organisation de tirs auparavant qualifiés de tirs de défense simple, limités à l'éleveur ou son ayant droit.

II : Le seuil de 3 attaques en un an sur un troupeau pour la mise en œuvre des tirs de défense correspond au minimum à trois bêtes tuées. Ce seuil est encore plus faible (et déconnecté du troupeau concerné) lorsqu'il est évalué au niveau de la commune. Ces modifications amènent à pouvoir réaliser des tirs rassemblant jusqu'à 10 personnes, sur la base minimale de 3 bêtes tuées par un loup sur une durée d'un an, pour l'ensemble de la commune !

Ces dispositions sont contraires à la notion de dommages importants, autre critère conditionnant l'octroi de dérogations.

Le nombre de tireurs peut être porté à 10 sur simple déclaration dématérialisée, sauf opposition du Préfet dans un délai de 48h ouvrées (alors qu'une nouvelle autorisation est nécessaire dans l'arrêté en vigueur).

Ce très court délai ne permet raisonnablement pas au Préfet de statuer sur le bien-fondé de l'extension des tirs de 1 (ou 2) à 10 tireurs, ni à l'OFB de réaliser la formation des chasseurs, ni d'en assurer le contrôle technique (prévu à l'article 16) et par conséquent, de s'y opposer.

Ce délai ne permet pas non plus le dépôt d'un éventuel recours par un tiers.

Il n'y a en conséquence plus aucun dispositif de gradation réelle des tirs létaux, qui peuvent plus vite évoluer en tirs de défense auparavant qualifiée de « renforcée ».

La suspension de l'autorisation dès lors qu'un loup a été tué ou blessé ne figure plus dans le texte proposé. Comme évoqué plus haut, il y a là un risque de multiplication des destructions sous couvert de la même autorisation initiale.

Tous ces facteurs combinés ont pour conséquence d'augmenter la réalisation des tirs létaux et, par là même, présentent un risque pour la conservation de la population de loup.

L'article 17 : comporte une modification visant à confier au Préfet coordonnateur la prise de dispositions pour limiter les tirs, qui est particulièrement vague et doit donc être précisée.

Les articles 18 à 28 : concernent les tirs de prélèvement de loups, en cas de dommages exceptionnels notamment ; les modifications apportées au texte dont certaines apparaissent pertinentes (avis conforme requis du Préfet coordonnateur), ne paraissent cependant pas de nature à modifier l'avis du

CNPN dans son opposition aux prélèvements. Ceux-ci sont en effet déconnectés des dommages dans le temps et l'espace et particulièrement dans le cas des prélèvements réalisés à l'occasion de battues au grand gibier, de chasses ou de battues administratives et de chasses à l'approche.

Certaines modifications sont par ailleurs de nature à faciliter la mise en œuvre des prélèvements alors que la tendance semblait plutôt de les limiter fortement (aucune autorisation délivrée depuis 2 ans) :

-L'article 20 ne prévoit plus de limiter ces tirs à une durée de trois mois comme dans le précédent arrêté mais laisse le soin au Préfet de décider de la durée de validité ;

-L'article 21 introduit dans une nouvelle rédaction, la possibilité de réaliser un prélèvement de loups sans mise en œuvre des moyens de protection du troupeau, ni de tir de défense préalable, dès lors que deux troupeaux d'un territoire (limite géographique du territoire non précisé une fois de plus) ont subi chacun au moins trois attaques sur une année et qu'ils continuent de subir la prédation par le loup (sans précision de niveau). Cette disposition, (1) qui supprime le caractère exceptionnel des attaques, (2) qui rend le tir de prélèvement possible sans obligation de moyens de protection, ni de tir de défense préalable, (3) et qui semble applicable sur toute la zone de présence du loup est la porte ouverte à une forme de chasse au loup, incompatible avec le statut de protection de l'espèce ;

-L'article 26 prévoit les conditions et moyens de réalisation des tirs nocturnes : ceux-ci ne devraient pas être applicables aux tirs réalisés à l'occasion de battues au grand gibier (article 24), de chasses à l'approche ou à l'affût de grand gibier (article 25), dans la mesure où ces chasses et battues se déroulent le jour uniquement ;

L'ensemble des dispositions relatives au tir de prélèvement semble donc aller bien au-delà des mécanismes dérogatoires permis par le Code de l'environnement et la Directive Habitat Faune Flore. Le CNPN recommande instamment de supprimer ces dispositions.

Les articles 29 et 30 visent la reconnaissance de **zones désignées comme difficilement protégeables** où le tir de loups peut être mis en place sans exigence de mesures de protection des troupeaux.

Le CNPN s'est déjà prononcé contre cette mesure qui aurait pour conséquence de créer des zones d'exclusion du loup.

Pour les raisons évoquées en préambule de la note et des commentaires ci-dessus, le CNPN ne peut adhérer à ce texte.

Le CNPN émet un avis défavorable (17 votes défavorables et 1 abstention) au projet d'arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (Canis lupus).

Commentaires sur le projet d'arrêté fixant le nombre maximum de spécimens de loups (Canis lupus) dont la destruction pourra être autorisée chaque année

Les dispositions relatives au nombre de loups constituant le plafond de tir demeurent inchangées par rapport à l'arrêté de 2020 : 17 %, porté à 19 % si nécessaire et jusqu'à 21 %, à quelques modifications rédactionnelles près, pour coller aux nouvelles dispositions proposées dans l'arrêté cadre.

Il faut toutefois souligner que ce pourcentage est passé de 12 % au démarrage du plan loup en 1998 à 21% depuis 2020, sans effet majeur toutefois (et sur la base des effectifs estimés en 2022) sur la dynamique de la population lupine. Il serait cependant indispensable de mesurer les autres effets que ce taux élevé de prélèvement pourrait engendrer à terme, notamment sur le comportement, la distribution des meutes et les possibilités d'expansion du loup sur le territoire national, en dehors du massif alpin.

Une modification de rédaction appelle des commentaires : dès lors que le plafond de 19 % des effectifs de loups est atteint, les tirs ne sont autorisés que par un seul tireur, par lot d'animaux distant constitutif du troupeau. Ce qui signifie que plusieurs tireurs pourront intervenir sur des lots distants qui n'auraient pas tous subi une déprédation. Les tirs devraient, a minima, être liés à une prédation du loup

Ce projet d'arrêté qui vient en complément du projet d'arrêté fixant les conditions et limites des tirs dérogatoires avec les mêmes objectifs de gestion de la population de loups, déclinant l'application d'un plafond de loups qu'il est possible de tirer, selon des modalités et des conditions de tir déjà contestées par le CNPN (zones et troupeaux non protégeables, tir de prélèvement, etc), ne peut recueillir son avis favorable.

Le CNPN émet un avis défavorable (16 votes défavorables et 1 vote favorable) au projet d'arrêté fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Loïc MARION