



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

**RAPPORT DE MISSION
INTERMINISTÉRIELLE
SUR LA COHABITATION
ENTRE L'ÉLEVAGE ET LE LOUP**

**Pierre BRACQUE,
Inspecteur général de l'agriculture**

Février 1999

SOMMAIRE

Chapitre 1

Le loup, espèce protégée

Le retour du loup en France

Histoire et persécution

Les circonstances de son retour

Réintroduction ou retour naturel ?

L'expansion de l'espèce en France

Distribution spatiale et effectif des meutes

Prédation

Autour d'un dilemme

La question n'est plus de savoir comment sauver le loup

La question est désormais de savoir comment le gérer au mieux

Chapitre 2

Pastoralisme, un équilibre menacé

Quelques éléments d'histoire

L'impact de la politique agricole européenne

Des aides directes au revenu

Une vocation agro environnementale

Réalité du pastoralisme dans l'arc alpin

Une grande variété des systèmes d'élevage

Des spécificités départementales

L'installation des jeunes, une problématique accentuée par le retour du loup

L'inquiétude des élus locaux de montagne

Rétablir le dialogue

Chapitre 3

Actions conduites par l'Etat, évaluation

Les structures

Les groupes de suivi technique

Les comités de concertation et de suivi du loup

Un groupe de suivi scientifique du loup

Le Comité national consultatif loup

Le programme Life Nature

Les moyens de prévention développés

Compensation des dommages

Un deuxième programme Life

La position des éleveurs à l'égard du programme Life

Procédures de compensation des dégâts

Un système de constat coûteux

Une indemnisation différente selon le prédateur responsable

Des procédures de constat longues et, parfois, impossibles à réaliser

Communiquer ou... informer ?

Communiquer c'est d'abord informer...

... et c'est informer sur le terrain

Chapitre 4

Pour une approche concertée

Des adaptations juridiques nécessaires

Statut juridique du loup en droit international, communautaire et interne

Le régime de la responsabilité sans faute du fait des lois

La gestion du loup

Le bon état de conservation de la population de loups

Des zones d'habitat pour le loup

Les conditions de régulation du loup

Propositions

Conclusion

Annexes

Principales références bibliographiques

Liste des personnes rencontrées

Lettre de mission

Chapitre 1

LE LOUP

ESPÈCE PROTÉGÉE

LE RETOUR DU LOUP EN FRANCE

Présent au XVIII^e siècle sur 90 % du territoire français, le loup n'en occupait plus que 50 % au XIX^e, dont seulement 10 % de populations stables, pour disparaître complètement en tant qu'espèce reproductrice entre 1930 et 1936.

Cette disparition résulte de l'interaction de plusieurs facteurs : une diabolisation socio-culturelle et religieuse de cet animal, conjuguée, au XIX^e et début XX^e siècle, à de profondes évolutions économiques et environnementales du monde rural.

Ce rappel historique paraît d'autant plus intéressant qu'à cette vision plus que millénaire de « *vil animal* » se substitue aujourd'hui une nouvelle mythologie : celle d'un animal injustement pourchassé, symbole d'une nature vierge¹.

Histoire et persécution

- un contexte socio-culturel et religieux

L'affrontement entre l'homme et le loup débuta, sans nul doute, avec la domestication d'ongulés. Sélectionnés sur leur non agressivité et productivité, ces animaux constituent, en effet, des proies faciles pour un prédateur contre lequel les premiers pasteurs n'ont que peu de moyens de protection.

Dans la Bible, livre commun aux trois grandes religions monothéistes² issues des peuples d'agriculteurs/pasteurs du Moyen-Orient, le loup représente « l'Ennemi » : ennemi des troupeaux et, par extension, ennemi des fidèles.

Attaques incessantes sur les troupeaux, cas de loups enragés vont continuer d'alimenter les superstitions dans les campagnes. Le loup devient la représentation de « *toutes les peurs de l'Homme* ».

Au XVIII^e, en dépit des grands progrès scientifiques, les croyances à son égard demeurent et, même, se renforcent. Les propos conclusifs de BUFFON à son chapitre sur le loup sont exemplaires de l'image qui lui est attribuée : « *Désagréable en tout, la mine basse, l'aspect sauvage, la voix effrayante, l'odeur insupportable, le naturel pervers, les mœurs féroces, il est odieux et nuisible de son vivant, inutile après sa mort* ».

Durant tout le XIX^e siècle, certains journaux à sensation, très diffusés dans les campagnes, se font l'écho –avec force détails et illustrations– de toutes ces craintes superstitieuses, ancrant plus encore la peur et la haine dans l'esprit des populations rurales.

¹ D. MECH, « Le défi et l'opportunité de retour de populations de loup », *Faune de Provence* (CEEP), n° 17, 1996.

² Judaïsme, Christianisme et Islam.

Populations de loups en Provence au début du XIX^e siècle³

Le loup était, à la fin du XVIII^e siècle-début du XIX^e siècle, abondant dans les Alpes de Haute-Provence, le Var et les Hautes-Alpes, en nombre bien plus faible dans les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse et les Alpes-Maritimes. La faiblesse de ses effectifs dans ce dernier département peut étonner mais, à l'époque, sa superficie était bien inférieure. De surcroît, les moutons très nombreux n'étaient présents en montagne qu'une partie de l'année, passant l'hiver sur le littoral, dans le Var ou encore en Crau.

- L'évolution du milieu naturel

C'est au XIX^e siècle qu'en Provence, la présence humaine dans les campagnes est la plus forte.

L'agriculture, qui a déjà utilisé toutes les bonnes terres, accroît les surfaces cultivables par brûlis et essartages au détriment des forêts. Les activités semi-industrielles et artisanales (fours à chaux, verreries, tanneries...) se développent. L'élevage atteint son point culminant, modifiant profondément l'environnement : de nombreux massifs, devenus collines pelées, n'offrent plus d'abris à la grande faune.

Forte présence humaine, déforestation massive accompagnée d'une diminution importante des ongulés sauvages font que le loup n'a désormais plus sa place. Des moyens conséquents (chasse, piégeage, empoisonnement, versement de primes pour tout animal tué) sont alors mis en place pour détruire un animal qui n'a guère d'autre ressource que de s'attaquer au cheptel domestique pour survivre.

L'extinction de l'espèce ne sera pas la seule conséquence de ces évolutions économiques et environnementales. Avec elles, s'effondre aussi le pastoralisme extensif.

Les circonstances de son retour en France

En Italie, malgré la chasse qui lui est faite, le loup parvient à subsister. Menacé d'extinction dans les années 1970 quand seule reste une centaine d'individus cantonnés au centre et au sud de l'Appenin, il doit sa survie à deux éléments :

- un statut d'espèce protégée et l'interdiction d'utiliser des appâts empoisonnés en 1976 ;
- une bonne disponibilité des ressources alimentaires, une désertification progressive du monde rural et une augmentation du couvert forestier.

Depuis vingt ans, le loup a donc colonisé progressivement la chaîne de l'Appenin sur laquelle il était autrefois.

³ Ph. ORSINI, « Quelques éléments sur la disparition du loup *Canis lupus* en Provence au cours du XIX^e siècle », in *Le retour du loup dans l'arc alpin, quelle politique de l'Etat ?*, DIREN Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur, séminaire des 2 et 3 avril 1998.

En 1982, il est présent en Calabre, Basilicate, Campanie, Molise, dans les Abruzzes, le Latium, les Marches et en Toscane.

Entre 1986 et 1988, la population de loups présente aux alentours de Gênes entre en phase de recolonisation et pénètre le parc frontalier d'Alte Valle Dalle Peso.

Recensé en 1991 dans le Piémont⁴, le loup franchit les Alpes en 1992 et se trouve désormais sur le versant français des Alpes méridionales. Un couple est, en effet, aperçu à cette date dans la zone centrale du Parc du Mercantour, dans le département des Alpes-Maritimes.

Depuis, le loup a entamé la recolonisation de territoires français.

De la même façon, il est probable que les loups présents en Espagne⁵ gagneront à très court terme le versant français des Pyrénées.

Réintroduction ou retour naturel ?

La **controverse demeure** toujours sur cette question, en dépit d'éléments qui vont plutôt dans le sens du retour naturel de ce grand prédateur :

- La découverte dans le Mercantour, au cours de l'hiver 92-93, d'excréments contenant des poils et esquilles d'os ainsi que de plusieurs carcasses de chamois et mouflons révélait la présence permanente de loups sur le terrain. Cette capacité à chasser et à consommer entièrement des proies sauvages a ainsi conduit les spécialistes à rejeter l'hypothèse de chiens errants de même que celle de loups nés en captivité et relâchés clandestinement. En effet, un comportement aussi indispensable que l'acte de survie est plus acquis qu'inné. Or, des loups issus de captivité, habitués à l'homme, habitués à être nourris, n'ont jamais appris la vie en meute ni la pratique de la chasse. Ils auraient donc eu des difficultés à survivre l'hiver en dépendant essentiellement de la capture d'ongulés sauvages.
- L'examen, en 1995, des dépouilles de deux jeunes loups a confirmé l'absence de marque de captivité ou de domestication et révélé des mensurations identiques ainsi qu'une coloration du pelage et des traits morphologiques semblables à ceux des loups italiens.
- Enfin, en 1996, devant la persistance des rumeurs, le Ministère de l'Environnement demandait à des scientifiques italiens d'établir les cartes de progression du loup dans ce pays. Or, l'analyse de ces cartes démontraient que les loups du Mercantour étaient bien la résultante de la recolonisation engagée par cette espèce depuis vingt ans et qu'ils étaient directement issus de la population installée en Ligurie depuis le début des années 1980.

Les organisations professionnelles des Alpes-Maritimes ont ainsi, récemment, engagé une démarche auprès des parlementaires français pour obtenir la désignation d'une **commission d'enquête sur les circonstances du retour du loup** dont ils restent convaincus qu'il a été réintroduit.

⁴ Le nombre de loups en Italie est estimé entre 400 et 500.

⁵ Ils sont au nombre d'environ 2.000.

La récurrence de la question démontre à l'évidence :

- la nécessité de la **transparence** ainsi qu'une **information complète et en temps réel** du public ;
- La nécessité d'instaurer une **coopération entre pays limitrophes** concernés (France et Italie mais aussi France et Espagne) ;
- La nécessité d'imposer, par voie réglementaire, comme d'ailleurs le recommande la Convention de Berne, le **marquage et l'enregistrement des loups en captivité**.

Outre qu'ils mettraient fin à toute suspicion, le marquage et l'enregistrement sont un impératif au regard de la responsabilité qu'il y a à détenir semblable animal. En effet, nombreux sont les loups captifs détenus en France par des particuliers à titre privé ou par des parcs animaliers. Originaires de l'est de l'Europe, de Sibérie ou encore du Canada, ils seraient plusieurs centaines. Ce nombre n'est, au demeurant, qu'estimé.

Il conviendrait aussi de **réglementer les croisements** entre chiens et loups que certains éleveurs de chiens de traîneaux (Huskys) pratiquent régulièrement. Notons, à ce propos, qu'en Italie le commerce des hybrides est interdit, trop de propriétaires les transformant en chiens d'attaque.

Quelques éléments de connaissance sur le loup

Le loup n'est pas un solitaire endurci, un asocial convaincu, comme on s'est plu à l'affirmer jusqu'à 1938. C'est, au contraire, un animal social qui vit en meute.

Deux individus suffisent à structurer le système social du loup : un mâle et une femelle. Par leur union et leur installation sur un espace vide de loups : le territoire, la meute est formée. De naissance en naissance, le groupe s'étoffe des jeunes de l'année et de quelques autres loups plus âgés.

La hiérarchie est fondamentale pour l'espèce, car elle conditionne la survie du groupe. Cette hiérarchie est double au sein de la meute, l'une entre femelles, l'autre entre mâles.

La dominance d'un loup sur un autre et du couple dominant sur tous se vit en termes de prérogatives. Déplacements, chasse et marquages des territoires sont à leur initiative exclusive. De même (sauf exceptions...), l'accouplement et la reproduction, qui ont lieu une fois par an.

La reproduction et la survie des jeunes sont liées à la disponibilité alimentaire. Moins de proies, moins ou pas du tout de louveteaux. Et tant l'alimentation que la surveillance de la portée sont à la charge de toute la meute. Ce jusqu'à l'hiver, rigoureux examen de passage pour les jeunes car temps des longues courses à la recherche des proies. Tous, d'ailleurs, n'y survivront pas : sur quatre à cinq louveteaux, deux, rarement trois, parviendront à l'âge adulte.

Pour les rescapés de la mauvaise saison, une étape restera à franchir : quitter la meute. Cette errance solitaire à la recherche d'un territoire libre et d'un compagnon ou d'une compagne est, en effet, la condition même de l'expansion de l'espèce.

L'EXPANSION DE L'ESPÈCE EN FRANCE

Distribution spatiale et effectif des meutes dans notre pays

Le loup passe souvent pour un animal de forêt. Or, à l'origine, il se situait plutôt dans les petits bois ou bosquets. C'est parce qu'il fut pourchassé qu'il rechercha le couvert protecteur de la forêt.

Dans les Alpes, le territoire d'une meute comprend aussi bien des forêts que des alpages ou des pierriers d'altitude.

Les données recueillies (traces, fèces, carcasses d'ongulés sauvages, prédatons sur les troupeaux ovins) et les observations directes (suivi de louveteaux, cadavres de loups) effectuées par les agents du Parc du Mercantour ont permis de suivre l'expansion de l'espèce sur l'Arc alpin.

Depuis 1992, **quatre meutes** se sont installées dans le département des Alpes-Maritimes. Elles occupent chacune des territoires d'au moins 200 km².

La première meute, dénommée « Vésubie-Tinée » puisqu'elle occupe une partie de ces deux vallées, s'est installée en 92-93. Elle est constituée aujourd'hui de 6 à 8 loups.

La deuxième, dite « Vésubie-Roya », installée en hiver 94-95, regroupe 5 à 6 individus.

La troisième, appelée « Haute-Roya », s'est installée à l'hiver 96-97 et est composée de 4 à 5 loups. La confrontation des données italiennes et françaises laisserait à penser qu'il s'agit d'une meute transfrontalière cantonnée en hiver sur le versant italien.

La quatrième meute, nommée « Haute-Tinée », s'est aussi installée à l'hiver 96-97 et regroupe 2 à 3 loups pour l'instant.

La synthèse des éléments collectés par les réseaux loups mis en place dans les départements « à risque » ont permis de signaler l'incursion de **loups erratiques** dans des territoires très distants de ceux occupés par les populations stables.

En 1997, deux attaques sont confirmées à Saint-Paul sur Ubaye dans les Alpes de Haute-Provence ainsi qu'à Bramans en Savoie. En 1998, en dépit de dégâts attribués aux loups dans ces deux départements, aucune donnée précise ne permet de constater l'installation de meutes.

En revanche, la présence de deux loups est confirmée dans le département des Hautes-Alpes, en l'occurrence dans le Queyras.

De même, en Isère, la présence –au moins transitoire– de loups a été constatée dans les massifs de Belledonne, de l'Oisans et du Vercors.

Enfin, la présence transitoire du loup est attestée dans le Var (camp de Canjuers).

L'hiver 98-99 devrait permettre de collecter de nouvelles informations sur la présence de cet animal et l'éventuelle installation de meutes sur l'ensemble de ces départements. Des données sont ainsi attendues dans le massif des Monges dans les Alpes de Haute-Provence, où des attaques répétées ont eu lieu, imputées jusqu'à présent aux chiens errants.

Actuellement, **le nombre de loups en France s'établit entre 20 et 30**, les loups erratiques aperçus pouvant venir de meutes installées en France ou en Italie.

L'utilisation de techniques modernes permettraient d'assurer un suivi plus efficient de la dynamique des meutes. Il suffirait, comme cela se pratique couramment aux Etats-Unis, d'équiper quelques loups des meutes installées de **colliers émetteurs** permettant leur **suivi par télémétrie**.

Prédation

Le loup est un carnivore qui, dans notre pays, s'attaque aux chamois, mouflons, sangliers, daims, chevreuils et, évidemment, moutons, mais aussi aux lièvres, blaireaux, souris, oiseaux et même aux poissons. Les baies sauvages, particulièrement les myrtilles et les mûres lui sont nécessaires car elles favorisent sa vision nocturne. Un loup adulte de trois ans a besoin de 3 kg de viande par jour.

Le nombre d'individus d'une meute est lié à la taille des proies. Ainsi, en Amérique du Nord, les meutes comptent une dizaine de loups, les chances de capture d'une proie comme un élan ou un bœuf musqué étant augmentées par le nombre d'attaquants.

En Europe, la meute doit pouvoir se nourrir sur une seule proie de la taille d'un chamois ou d'un mouflon. Les meutes s'établiraient donc autour de 5 à 6 individus en moyenne.

Premiers éléments sur sa prédation globale

Les résultats qui suivent proviennent des analyses effectuées par le Service scientifique du Parc du Mercantour⁶ sur 240 excréments recueillis de mars 95 à février 96 sur les territoires des meutes « Vésubie-Tinée » et « Vésubie-Roya ».

Certes, ces premiers résultats nécessiteraient d'être approfondis pour en tirer des conclusions définitives. Ils n'en demeurent pas moins des éléments utiles d'information.

Six grandes catégories d'aliments ingérés par les loups ont été identifiés :

- ongulés sauvages ou domestiques
- mammifères de taille moyenne (marmottes, lièvres...)
- micromammifères (rongeurs et insectivores)
- oiseaux
- insectes
- fruits

⁶ M.-L. POULLE, *Suivi de la population de loups du Mercantour*, rapport 1996, Parc national du Mercantour, Service scientifique. L'année précédente, une étude de même nature avait été réalisée par ce service.

Pour ces six catégories, les deux meutes ont eu un régime alimentaire très similaire, largement dominé par les ongulés (79 % pour la meute «Vésubie-Tinée », 73 % pour la meute « Vésubie-Roya »).

Les mammifères de taille moyenne ont constitué 10 à 15 % de la consommation des loups des deux meutes.

La consommation de micromammifères et de fruits, beaucoup plus faible, est d'environ 5 %.

Cette similitude dans les consommations a permis d'étudier les variations saisonnières du régime alimentaire des loups du Mercantour sans avoir à prendre en considération leur meute de provenance.

Ainsi, quelle que soit la saison considérée, les ongulés (domestiques ou sauvages) ont représenté l'essentiel de leur nourriture, soit 77 %, avec une variation de 72 % en été à 80 % au printemps et à l'automne, en passant par 78 % en hiver.

En revanche, les mammifères et micromammifères ont été peu consommés : 8 %.

Les fruits représentent, pour leur part, 4 %.

Les oiseaux et insectes ont été aussi peu consommés : 1 %.

Des **différences de consommation**, au niveau des ongulés sauvages et domestiques, ont été mises en évidence.

Pourcentage d'ongulés domestiques et sauvages consommés par chaque meute

	Ongulés sauvages	Moutons
Meute Vésubie-Roya	37 %	63 %
Meute Vésubie-Tinée	83 %	17 %

Il est nécessaire, dans ce cadre, de prendre en compte la richesse relative des territoires de chaque meute.

D'importance équivalente en chevreuils, cerfs, sangliers et bouquetins, les territoires diffèrent, en revanche, de façon considérable pour les autres ongulés.

Richesse respective des territoires en ongulés sauvages et domestiques

	Chamois	Mouflons	Moutons
Territoire de Vésubie-Roya	1.500 à 2000	En limite extrême de leur territoire	> 9.000
Territoire de Vésubie-Tinée	3.000 à 4.000	250	13.300

Deux éléments intéressants sont ainsi livrés par ces résultats :

- Ongulés domestiques :

Il y a une apparente contradiction dans les consommations d'ongulés domestiques entre les deux meutes.

En effet, il y a prédominance de consommation de moutons sur le territoire de « Vésubie-Roya » (63 %) par rapport à « Vésubie-Tinée » (17 %) alors même que ces ongulés domestiques y sont moins nombreux : 9.000 moutons contre 13.300 sur le territoire de « Vésubie-Tinée ».

L'explication réside probablement dans le double fait que, sur le territoire de « Vésubie-Roya », **les moutons sont presque toute l'année en alpage** et qu'il y a une moindre présence de chamois et mouflons que sur le territoire de « Vésubie-Tinée ».

- Ongulés sauvages :

Il y a prédominance de consommation de mouflons (que son abondance relative ne laissait pas présager) par rapport aux chamois, pourtant plus nombreux.

Cette prédation tient certainement à la vulnérabilité de cet ongulé qui, réintroduit par les chasseurs dans les années cinquante, est peu apte à échapper au loup, notamment en hiver où la neige l'handicape dans ses déplacements.

Dégâts causés par le loup sur le cheptel domestique

1) Alpes du Sud

Alpes Maritimes

Années	Nbre d'attaques	Nbre de victimes	Montant
1993	10	36	57.000
1994	51	192	188.000
1995	104	441	445.000
1996	193	796	948.000
1997	194	789	923.795
1998	208	691	907.199

Alpes de Haute-Provence

Années	Nbre d'attaques	Nbre de victimes	Montant
1993			
1994			
1995			
1996	2	4	7.178
1997	2	10	9.750
1998	5 5	7 6	13.550 en attente

Hautes-Alpes

Années	Nbre d'attaques	Nbre de victimes	Montant
1993			
1994			
1995			
1996			
1997	5	75	67.350
1998	53	243	242.750

Le coût global d'indemnisation des dégâts s'établit en 1998, pour les Alpes du Sud, à 1.163.499 F.

Sous réserve de confirmation, pour les Alpes de Haute-Provence, de l'origine de deux dérochements importants survenus à l'été 1998 et dont ont été victimes 150 et 350 brebis.

2) Alpes du nord

Le loup est désormais présent dans cette partie du massif alpin, depuis 1997 en Savoie, depuis 1998 en Isère.

Le bilan des attaques est :

- pour la Savoie, de 17 bêtes tuées ou blessées en 1997 et de 124 en 1998.
- Pour l'Isère, de 160 brebis tuées en 1998.

AUTOUR D'UN DILEMME

Victime, des siècles durant, de la persécution des hommes jusqu'à disparaître de nombreuses régions du monde, le loup s'est vu reconnaître par beaucoup de pays le statut d'espèce protégée.

Animal de légende, le loup le reste, incarnant le mythe d'une nature vierge à laquelle aspirent désormais nos sociétés urbaines. Un mythe qui demeure largement répandu malgré les preuves données de l'adaptabilité inhérente à l'espèce. La colonisation d'une grande variété de milieux (zones à forte concentration humaine, au réseau routier important..) a, en effet, démontré que le loup ne requérait pas nécessairement des espaces naturels vierges.

Dans les pays où il est protégé, le loup y a rapidement accru sa population et son aire de répartition. Constatée aux Etats-Unis, cette tendance est la même en Europe⁷.

En Italie, entre 400 et 500 individus sont désormais présents, dont certains occupent même les alentours des faubourgs de Rome.

Les effectifs atteignent les 1500-2000 en Espagne. En Pologne, ils approchaient les 850 en 1993.

Un « débordement » de l'ex Union Soviétique a permis à un noyau d'environ 50 individus de se développer en Finlande et, ensuite, à une population naissante (20-25 loups) de s'installer entre Norvège et Suède.

Des loups se sont aussi répandus de la Pologne vers l'Allemagne orientale et, objet de ce rapport, du nord de l'Italie vers la France.

En Europe aujourd'hui, les effectifs de loups ont donc largement dépassé le seuil au-dessous duquel la survie de l'espèce était menacée, ce en dépit de prélèvements illégaux qui persistent localement.

⁷ D. MECH, « Le défi et l'opportunité du retour de populations de loups », *op. cit.*

La question n'est plus de savoir comment sauver le loup

L'affirmation pourra paraître provocatrice aux yeux des protecteurs de l'espèce. Elle mérite pourtant d'être considérée.

D'abord, en tant que fondement de la thèse des opposants au loup. Ensuite, au regard de **son conséquent**, la **question de la gestion du loup**.

Considérons, dans un premier temps, l'argumentation des opposants au loup, lesquels contestent la nécessité de sa protection en France au motif que l'espèce n'est plus en danger d'extinction sur le continent européen.

Cette position n'est guère défendable. Et, ce à plusieurs titres.

- Sa protection est une obligation juridique et politique

- La France est, en effet, tenue de respecter les engagements qu'elle a pris tant au niveau international (signature de la Convention de Berne⁸) que communautaire (Directive « Habitats »⁹).

- Le loup est un patrimoine vivant

Le loup est une espèce « indigène », présente, depuis des temps immémoriaux et jusqu'à peu, sur nos territoires. Il ne s'agit donc pas de l'introduction en France d'une espèce « exotique ».

A quel titre pourrions-nous lui dénier un « droit de retour » ?

- Des évolutions culturelles à prendre en compte

Le rapport de l'homme à la nature l'a conduit à menacer de disparition de nombreuses espèces. La prise de conscience des dangers qu'un progrès à tout prix fait peser sur l'environnement (faune ou flore), avec toutes ses conséquences pour les générations à venir, est très récente et encore bien fragile.

Le loup est, à ce titre, un **symbole essentiel que l'on ne peut ignorer**.

⁸ La Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe protège strictement le loup. Son article 6 incite les Etats signataires à adapter leur droit interne à ses dispositions. Une recommandation du 8 décembre 1989 de son Comité de suivi est d'ailleurs venue rappeler à ces Etats leur obligation de protéger totalement le loup sur le plan juridique.

⁹ Cette Directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages protège aussi le loup. Elle stipule, en son article 12, que les Etats de la Communauté doivent adapter leur droit national à cette obligation de protection.

La question est désormais de savoir comment le gérer au mieux

Accepter le retour du loup nécessite cependant d'en appréhender **toutes les conséquences**, au regard même de ce qu'il symbolise.

En effet, voulons-nous que le loup, qui a largement démontré sa capacité d'expansion, vienne un jour se nourrir sur nos décharges ? Comme il le fait en Espagne ?

- Pouvons-nous, au nom du respect d'une nature sauvage, le laisser commettre tous dégâts, aujourd'hui dans les Alpes, demain dans les Vosges et le Jura, à terme dans les plaines ?

La compensation financière, acceptable par l'opinion publique quand les populations de loups sont faibles et que chaque individu est important à la pérennisation de l'espèce, risque, en effet, de devenir rapidement intolérable avec l'augmentation des effectifs et donc des dégâts. Pour exemple, en Espagne, les prédatons commises par les loups dépassaient, en 1993, les 5.000.000 FF par an.

Outre l'attaque des troupeaux, les loups peuvent aussi s'en prendre aux animaux domestiques. Tel fut le cas dans le Minnesota où des loups tuèrent des chiens, s'attirant ainsi l'animosité de l'opinion.

Ne risquerions-nous pas alors de voir **renaître un sentiment « anti-loup »** ?

Inacceptable pour certains, au regard d'idées erronées sur cet animal¹⁰ et d'attitudes culturelles encourageant un degré extrême de protectionnisme, la question de savoir comment le **gérer au mieux** mérite donc d'être posée. Elle l'est d'ailleurs par des chercheurs engagés dans la protection du loup comme D. MECH et L. BOITANI.

Vouloir **protéger le loup nécessite** donc –c'est tout au moins l'avis du rapporteur de cette mission– **d'appréhender son retour dans toutes ses conséquences** et d'accepter de **s'interroger sur les façons de le gérer au mieux**.

¹⁰ Parmi les idées erronées circulant sur le loup : sans loup, les espèces proies disparaîtraient automatiquement ; il ne s'attaque au bétail que lorsqu'il n'y a plus de proies naturelles disponibles ; le loup limite socialement ses populations. Le loup est également salué pour sa prétendue monogamie et fidélité familiale. In D. MECH, «Le défi et l'opportunité du retour de populations de loup », *op. cit.*

Chapitre 2

PASTORALISME

UN ÉQUILIBRE MENACÉ

QUELQUES ÉLÉMENTS D'HISTOIRE

L'élevage ovin fut longtemps basé sur le seul recours aux parcours (de proximité jusqu'à la grande transhumance), moyen naturel de nourrir les troupeaux en utilisant les ressources en herbe des différents espaces.

En zone de montagne, l'objectif principal de cet élevage était de produire du fumier, seul engrais alors disponible, pour fertiliser les maigres terres céréalières.

Si la viande et la laine étaient fort valorisées, la production laitière était rare dans les montagnes sèches. Le lait et le fromage étaient plutôt fournis par les caprins.

C'est au XIX^e siècle qu'en Provence, la présence dans les campagnes est la plus forte. L'élevage intensif prend le pas sur l'extensif (la transhumance est, à cette époque, progressivement abandonnée) et atteint alors son point culminant.

Ainsi, dans le Var, en 1866, comptait-on 224.200 bêtes (dont 140.500 ovins et 20.300 caprins) pour une population de 284.000 habitants (dont une population agricole de 148.000).

Par comparaison, en 1991, le nombre de bêtes s'élevait à 60.860 (49.400 ovins et 4.160 caprins) pour une population de 814.000 habitants (dont une population agricole de 31.200).

Le phénomène est identique dans les Alpes de Haute-Provence, comme en témoigne cette lettre du sous-préfet en 1837 :

« Trouver les moyens d'augmenter le nombre de nos bestiaux et surtout de les nourrir en hiver serait pour nous une vraie mine d'or : en augmentant nos bestiaux, nous augmentons nos engrais, nos produits en grain et en laine »¹¹.

Dans les Alpes-Maritimes¹², on dénombrait en 1861, 141.300 ovins, 62.100 caprins, 10.760 bovins, 12.500 cochons et 13.700 équidés.

Ces évolutions connaissent une accélération à partir des années 1950 avec le mouvement général d'intensification agricole.

¹¹ LACROIX, 1988, in Ph. ORSINI, « Quelques éléments sur la disparition du loup en Provence », *op. cit.*

¹² ROUX, 1862, *Ibid.*

Dès lors, l'élevage se replie sur les surfaces mécanisables, plus aptes aux cultures fourragères, pour un meilleur engraissement des agneaux ; le nombre d'exploitants diminue, compensé par un accroissement des effectifs.

Survivait cependant encore une dimension pastorale avec le pâturage de parcours de proximité, le maintien de la grande transhumance et la persistance de systèmes d'élevage herbassiers.

L'IMPACT DE LA POLITIQUE AGRICOLE EUROPÉENNE

Il y a une vingtaine d'années, l'élevage ovin français s'est trouvé confronté, avec la mondialisation des échanges commerciaux, à la concurrence de pays, comme la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, dont les coûts de production étaient nettement inférieurs.

Avec l'effondrement des cours se pose alors aux pouvoirs publics la question du maintien de l'élevage ovin et, à plus grande échelle, du pastoralisme, qui représente l'essentiel de l'activité économique agricole dans les zones de montagne.

Conscients des conséquences de la désertification rurale et de la nécessité de maintenir des emplois viables dans ces régions difficiles, les pouvoirs publics vont prendre à l'échelle européenne et nationale un certain nombre de dispositions qui vont profondément bouleverser les conditions d'exercice de cette activité.

Des aides directes au revenu

En 1980, se met en place l'organisation européenne du marché de la viande ovine qui anticipe largement la réforme de la PAC, généralisée en 1992.

Le soutien aux prix agricoles est alors abandonné en grande partie, les objectifs étant, désormais, de satisfaire aux accords internationaux de commerce, de maîtriser les excédents de production et de contrôler les coûts budgétaires.

Un dispositif d'aides directes au revenu des éleveurs est mis en place : prime compensatrice ovine, prime au monde rural **Ces aides, attribuées à l'hectare ou à la tête de bétail**, sont contingentées sous forme de droits à primes individualisés. Des aides significativement supérieures sont, par ailleurs, accordées dans les zones de montagne (indemnités compensatrices de handicaps naturels).

Ces nouvelles règles du jeu poussent un grand nombre d'éleveurs à **accroître significativement la taille de leurs troupeaux** et à **rechercher une réduction des coûts de production**.

Actuellement, une exploitation type compte de 500 à 800 brebis et des troupeaux de 1000 à 3000 brebis ne sont pas rares.

Pour diminuer les coûts de production, les éleveurs se réorientent vers des **pratiques extensives**. Le pâturage est à nouveau dirigé vers l'augmentation des

surfaces pastorales, s'appuyant sur la nouvelle gestion des territoires favorisée par la politique pastorale lancée dès 1972.

Les éleveurs étant rarement propriétaires de leur unité pastorale¹³, cette politique incite, en effet, aux regroupements des propriétaires fonciers et à la création d'**associations foncières pastorales**. Les éleveurs ont ainsi la possibilité de louer des territoires adaptés. Et, pour gérer de façon plus efficiente et durable ces espaces, ils se constituent en **groupements pastoraux**.

Réduire les coûts de production c'est aussi **réduire le coût d'une main-d'œuvre élevée**. Dans le cas de conduite par un berger, les troupeaux sont ainsi regroupés pour arriver à des effectifs de 1000 à 2000 bêtes, la rentabilité d'un salarié intervenant à partir de ce seuil.

De surcroît, des efforts importants, financés en majorité par l'Etat, puis par la Région et les Départements à partir de 1982 dans le cadre des lois de décentralisation, sont apportés en matière d'équipements¹⁴ : modernisation des chalets, amélioration des parcours, gestion pastorale en parcs clôturés... De nombreux projets sont ainsi financés, avec ou sans crédits européens, à hauteur de 70-80 %.

L'effort mené depuis vingt ans, en faveur du pastoralisme a apporté des améliorations notables sur l'ensemble des départements de l'arc alpin avec toutefois une exception : les Alpes-Maritimes, qui accusent, au plan des équipements pastoraux, un retard certain.

Des difficultés demeurent cependant. En effet, la demande française ne favorise pas l'élevage traditionnel extensif, nos concitoyens préférant la viande blanche des agneaux élevés en bergerie. Les éleveurs se sont donc lancés dans une politique de revalorisation de l'agneau français en développant des labels.

Une vocation agro-environnementale

Le soutien au pastoralisme s'est, par ailleurs, inscrit dans une volonté politique de préservation du milieu naturel. L'élevage ovin s'est vu ainsi attribuer un nouvel enjeu : **participer à l'aménagement et la gestion des espaces naturels**.

Dans les zones de montagne, l'agriculture a beaucoup régressé car les handicaps liés au milieu naturel ne lui permettent pas de bénéficier des progrès techniques et d'atteindre la productivité des plaines. L'élevage ovin constitue donc une solution aussi efficace qu'indispensable au problème de gestion des milieux ouverts.

¹³ L'unité pastorale est une portion de territoire toujours en herbe et exploitée par un pâturage extensif. Elle correspond à tout territoire continu de plus de 10 ha. Elle se situe au-dessus ou au même niveau que l'habitant permanent et est utilisée pendant la période estivale. Elle se trouve essentiellement en zone de montagne.

¹⁴ Deux exemples des projets financés par les crédits d'amélioration pastorale (Alpes de Haute-Provence, Savoie) figurent en annexe 1.

Les éleveurs s'y sont largement investis –on peut d'ailleurs les considérer comme des précurseurs du contrat territorial d'exploitation, prouvant l'impact écologique et paysager du pâturage.

En évitant l'enfrichement, les moutons favorisent la diversité des écosystèmes montagnards et le maintien de paysages traditionnels (pelouses steppiques de Crau, pelouses sèches du Lubéron, alpages des Ecrins et du Queyras, par exemple), appréciés par les touristes.

L'activité ovine façonne un cadre de vie dans des zones défavorisées et contribue à maintenir l'activité locale. Luttant ainsi efficacement contre la désertification des milieux ruraux montagnards, elle a donc un rôle social non négligeable.

Ces prestations, contractuelles et rémunérées (prime à l'herbe d'alpage, par exemple) imposent un certain nombre de contraintes. Ainsi, de l'exploitation rationnelle des parcours. Les ongulés domestiques, livrés à eux-mêmes, ont tendance à gagner immédiatement les hauteurs. Gérer le pâturage de l'herbe, en fonction de sa pousse, nécessite une connaissance approfondie des milieux, des équipements et aménagements adaptés ainsi qu'une conduite et un gardiennage des troupeaux basés sur des savoir-faire spécifiques.

Systemes d'élevage dans les Alpes du Sud¹⁵

Le système de Crau

Ce système pratique la grande transhumance. Il valorise ainsi la complémentarité des potentialités de la Crau en hiver et au printemps, celles des alpages l'été. Les effectifs dépassent souvent 1.000 brebis et peuvent atteindre les 3.000 brebis.

Le système herbassier

Utilisé dans les départements méditerranéens (notamment les Alpes de Haute-Provence), il peut être qualifié de **semi-nomade**.

L'éleveur conduit son troupeau de pâturage en pâturage en suivant la pousse de l'herbe 12 mois sur 12 et pratique la transhumance en alpage¹⁶.

Les effectifs sont là aussi importants. Les bâtiments d'exploitation se réduisent à ceux nécessaires à la gestion de la reproduction.

Le système préalpin

Ce système est pratiqué, pour les départements concernés par le loup, dans les Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes et Haut-Var.

Il est fondé sur une production importante de stocks fourragers. Le troupeau, qui compte de 300 à 800 brebis, passe l'hiver en bergerie (4 à 5 mois) et utilise, au printemps et à l'automne, des prairies et –pour les brebis à l'entretien– des parcours de proximité dits « de demi-saison ».

L'été, le troupeau pâture le plus souvent sur des estives locales (montagnes sèches préalpines entre 1200 et 2000 m) mais peut aussi transhumer en alpage. Depuis, une dizaine d'années, la transhumance hivernale vers le littoral est pratiquée par certains éleveurs, favorisée par les mesures agro-environnementales.

Le système montagnard

Il est utilisé notamment dans les hautes vallées des Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes et Haut-Var.

Le troupeau, plus petit (150 à 500 brebis) est contraint de passer l'hiver en bergerie (5 à 6 mois) ce qui nécessite là encore la constitution de stocks fourragers importants. Les parcours de demi-saison et les prairies sont utilisés en automne et au printemps ; l'estive se fait sur l'alpage local en regroupant les troupeaux.

Certains de ces éleveurs sont intéressés par la transhumance hivernale sur le littoral afin de réduire les coûts d'hivernage (foin, bâtiments).

¹⁵ Laurent GARDE, *Loup et pastoralisme*, CERPAM, 1998.

¹⁶ La notion d'alpage est associée à celles de transhumance et d'estivage. Elle recouvre les pâturages de haute montagne, seulement utilisable par les troupeaux pendant la période estivale en raison des conditions climatiques imposées par l'altitude.

RÉALITÉ DU PASTORALISME DANS L'ARC ALPIN

Surfaces pastorales et effectifs d'animaux

	Surface s pâturée s en ha	Nbre d'ovins	Nbre de bovins	Nbre d'équin s ⁽¹⁾	Nbre de caprins ⁽²⁾
Alpes du Sud	566.000	577.000	22.000	650	10.000
Alpes du Nord	300.000	282.000	72.000	1.450	6.000

⁽¹⁾ Effectif insignifiant par rapport au massif des Pyrénées qui compte près de 14.000 animaux.

⁽²⁾ 30.000 têtes en Corse.

Les surfaces pâturées dépendent de l'importance de la haute montagne et de la topographie.

Le taux moyen dans l'arc alpin est d'environ 70 % contre 90 % dans le Massif Central, le Jura et les Vosges.

La grande variété des systèmes d'élevage

Les systèmes d'élevage diffèrent considérablement selon le type d'exploitation, la situation géographique...

La transhumance est surtout présente en Provence, Alpes et Côte d'Azur où sa pratique estivale représente un élément essentiel pour le fonctionnement d'un grand nombre d'exploitations.

Les éleveurs sédentaires, essentiellement situés dans les Bouches du Rhône et les Alpes, travaillent par lot et sur des parcelles clôturées, ce **sans gardiennage**.

Des modes de conduite différents

Les modes de conduites sont évidemment différents selon qu'il s'agit de **transhumants** ou **d'éleveurs locaux**.

Grands transhumants (alpage)

Les transhumants gagnent les alpages d'un département autour du 15 juin et y demeurent jusqu'à la mi octobre. Ces dates peuvent évidemment changer en fonction des conditions climatiques.

Les troupeaux sont importants –peuvent d'ailleurs s'y joindre les troupeaux des éleveurs locaux. Ils sont conduits et gardés par un seul berger, réduction des coûts oblige (*supra*).

Le berger oriente le troupeau avec l'aide de chiens de conduite pour une gestion rationnelle des parcours : le troupeau « suit la pousse de l'herbe », le développement de la végétation étant fonction de l'altitude et de l'exposition (*supra*).

Le soir, le troupeau est établi sur une « couchade » qui, parfois, peut comporter une cabane ou un « abri d'août »¹⁷. S'il en existe un, le berger dort sur place. Si un abri est à moins d'une demi-heure de marche, le berger ramène avec lui le troupeau. Sinon, il le laisse sur place pour rejoindre la cabane principale qui peut se trouver jusqu'à deux heures de marche¹⁸.

Le troupeau est vulnérable aux attaques dans tous les cas. Car, même présent, le berger peut difficilement rester vigilant toute la nuit après avoir travaillé la journée. Les chiens de conduite ne sont, par ailleurs, d'aucune efficacité en cas d'attaques.

Éleveurs locaux (alpage et parcours de demi-saison)

Dans la plupart des cas, ils regroupent leurs troupeaux pour la montée en estive. La garde est assurée soit par eux-mêmes (dans ce cas, ils se relayent), soit par un berger salarié, soit encore par un entrepreneur de garde¹⁹.

La surveillance des troupeaux la nuit pose évidemment les mêmes problèmes. S'y ajoute, la nécessité pour les éleveurs locaux de constituer leurs stocks fourragers pour l'hiver. En été, leur temps est donc essentiellement consacré à la fenaison.

Durant l'intersaison, les troupeaux pâturent souvent dans de grands parcs clôturés qui permettent de gérer sans berger l'utilisation rationnelle de l'herbe, l'éleveur changeant régulièrement le troupeau de lot.

Si la bergerie est à faible distance, le troupeau peut être rentré pour la nuit. Sinon, les bêtes dorment sur place.

Ce système de parcs clôturés –de fait moins onéreux– ne permet pas de protéger les troupeaux des attaques de grands prédateurs.

D'autres petits troupeaux peuvent aussi se trouver sur ces parcours de proximité, en liberté et sans garde. L'éleveur vient, en effet, plusieurs fois par semaine pour la surveillance sanitaire.

Des spécificités départementales

¹⁷ C'est un abri très sommaire permettant au berger d'y entreposer son matériel et équipement (nourriture pour les chiens, etc.) et de s'abriter en cas d'intempéries.

¹⁸ Au-delà d'une demi-heure de marche, le troupeau perd le profit du pâturage de la journée.

¹⁹ Un transhumant.

Dans les vallées humides des **Alpes-Maritimes** (Roya, Vésubie, Moyenne-Tinée), ont émergé des systèmes ovins « méditerranéens-montagnards » particuliers.

L'insuffisance des surfaces fourragères pour la production de foin, en raison d'un relief escarpé et du morcellement foncier, oblige les éleveurs à mettre les troupeaux en pâturage sur des parcours de demi-saison à l'automne, hiver et printemps, et en été sur des alpages.

Dans la **Drôme**, toute une politique de pastoralisme liée à des finalités écologiques et paysagères a été développée²⁰ : quinze millions de francs de travaux ont été réalisés au profit de 250 éleveurs ; 20.000 ha d'alpages, d'estives et de parcours, utilisés par 30.000 ovins, ont été aménagés.

Cette politique s'est concrètement traduite par une gestion extensive, raisonnée et très technique des surfaces pastorales. Elle permet une grande utilisation des ressources sur pied (landes et sous-bois) du fait de l'allongement de la période de pâturage et le non-retour des troupeaux le soir en bergerie.

Un cahier des charges prévoit une consommation importante de végétaux de médiocre qualité. Les troupeaux sont donc partagés pour que seuls les animaux en période de faible besoin « râclent » ces surfaces. Pour une même exploitation, trois ou quatre troupeaux vont donc pâturer de manière isolée dans une même saison.

La Drôme a aussi développé dans sa zone sèche un système pastoral original : les exploitations utilisent de façon extensive les vastes zones de parcours en cours de reboisement naturel. Des clôtures ont été réalisées autour de parcs de plus en plus petits afin d'assurer une pression de pâturage instantanée. Ces parcs ne sont évidemment gardés ni par des bergers, ni par des chiens.

De surcroît, pour réduire l'impact économique de l'alimentation en bergerie, la durée de pâturage a été augmentée d'un mois. Enfin, un système de surprimes incite les éleveurs à faire pâturer leurs troupeaux sur les parcelles les plus éloignées de leur exploitation. Ce sans berger, ni chiens de conduite.

Les nouvelles pratiques pastorales développées depuis dix ans dans ce département sont, de fait, remises en cause par le retour d'un prédateur. Et les dégâts risquent d'être conséquents.

Ces différents modes de conduite (garde dans les alpages, parcs clôturés sur les parcours de demi-saison ou troupeau en liberté à proximité des villages) pouvaient fonctionner en l'absence de prédateur sans grand risque. Avec le retour du loup, ce n'est plus le cas.

²⁰ Dans le cadre d'un contrat d'alpage passé entre le service alpage de la Drôme et le Conseil régional de Rhône-Alpes, financé par la Région et, pour un quart, par l'Union européenne.

L'incidence des prédatons sur les exploitations²¹

La présence du loup modifie l'environnement professionnel des éleveurs qui y sont confrontés :

- les nouvelles contraintes d'exploitation mettent à mal l'équilibre financier malgré les compensations financières octroyées.

Le stress éprouvé par les brebis lors d'une attaque provoque des avortements et des baisses de fécondité. Les agneaux accusent de nettes pertes de poids. La diminution de la durée de pâturage nécessite l'achat supplémentaire de fourrage. Des frais nouveaux interviennent tels que l'achat d'aliments pour les chiens de protection.

- La pénibilité des conditions de travail est accrue. La garde permanente de jour et de nuit des troupeaux entraîne une grande fatigue nerveuse, doublée souvent de mauvaises conditions de logement en estive. Sans parler des incidences sur la vie familiale.

L'installation des jeunes, une problématique accentuée par le retour du loup

Nous prendrons le cas concret d'une commune du Queyras, dans les Hautes-Alpes, pour illustrer les difficultés rencontrées par les jeunes pour assurer la pérennité de leurs exploitations.

Dans cette commune, on trouvait, en 1970, 8 exploitants agricoles.

En 1989, il n'en restait plus que 2.

En 1998, il n'y en avait plus qu'un seul.

L'exode rural et l'abandon progressif de certaines exploitations ont conduit les agriculteurs à modifier profondément leurs pratiques. Dans un premier temps, ce sont les exploitations laitières qui ont disparu. Les efforts se sont alors concentrés sur des surfaces plus petites et irriguées pour constituer des stocks fourragers nécessaires aux troupeaux locaux l'hiver. De fait, les surfaces à pâturer se sont accrues et ont favorisé la venue des grands transhumants, désormais majoritaires dans l'utilisation des surfaces pastorales.

Le fils du dernier agriculteur du village a repris l'exploitation familiale sous forme de GAEC avec sa mère, son père étant à la retraite.

Il disposait au départ d'un cheptel de plus de 400 brebis. Voulant développer l'activité d'élevage, il a investi dans la construction d'une nouvelle bergerie propre à élever 800 brebis mères. Et, pour nourrir le troupeau l'hiver, il a dû augmenter ses stocks fourragers.

Il dispose de 79 ha d'alpages, divisés en 1274 parcelles, et de 55 ha de prés de fauche, divisés en 354 parcelles. Seuls 45 ha peuvent être irrigués.

La dispersion et la petite taille des parcelles lui font perdre beaucoup de temps dans le déplacement de son matériel d'irrigation.

²¹ Figurent, en annexe 2, cinq fiches significatives des différents types d'exploitations existantes en Savoie et des situations vécues sur le terrain.

Pendant l'été, la fenaison mobilise toute son énergie. Il a donc fait appel à un « entrepreneur de garde » pour guider et surveiller son troupeau (en échange de la gratuité de l'herbe).

Le troupeau ayant été victime d'attaques de loups, le transhumant a annoncé qu'il rechercherait un autre alpage. Et ce jeune agriculteur n'a pas les moyens de rémunérer un berger (la rentabilité n'intervenant qu'à partir d'un seuil de 1000-1500 bêtes gardées).

L'**endettement** que nécessite la construction d'équipements modernes et fonctionnels ainsi que les **difficultés à maîtriser le foncier** pour la constitution de fourrage hivernal constituaient déjà **deux handicaps majeurs à l'installation des jeunes**. La présence d'un grand prédateur s'y surajoute risquant de la compromettre définitivement.

L'inquiétude des élus locaux de montagne

Nombre de petites communes de montagnes fondent une partie de leur budget sur la location des alpages et la venue de touristes pour qui les troupeaux représentent un attrait indéniable.

Les maires de ces communes redoutent que la présence de loups ait pour conséquence la désertion des alpages par les transhumants, la disparition d'éleveurs locaux et, *in fine*, un moindre tourisme avec la fermeture des milieux naturels. Ils analysent donc le retour du loup comme un risque d'aggravation d'une désertification rurale à laquelle ils sont déjà confrontés.

RÉTABLIR LE DIALOGUE

Il y a quinze ans, la production ovine couvrait 80 % de la consommation française. Elle n'en couvre plus désormais que 45 %.

Aujourd'hui, le montant des primes et aides attribuées aux éleveurs atteignent, voire dépassent le niveau des sommes obtenues par la vente des produits d'élevage. Indispensables à la pérennité des exploitations, leur montant reste, cependant, à relativiser : le revenu des éleveurs ovins dans ces zones difficiles de montagne se situe, après aides, parmi les plus bas de l'agriculture française.

Or, ces mécanismes économiques, sources de changements tout à fait considérables, touchent aussi aux perceptions culturelles qu'ont les éleveurs de leur activité.

Ainsi, l'acte de production, fondement de leur activité, leur semble avoir de moins en moins de réalité économique propre. Et le retour du loup amplifie ce sentiment. Le fragile équilibre auquel ils sont parvenus pour répondre aux nouvelles règles du jeu économique : conduite traditionnelle et pratiques extensives pour produire moins cher, se trouve en effet remis en cause par la présence du loup, désormais protégé.

Certes, les politiques locales, mises en place dans le cadre des nouvelles dispositions pastorales et de la loi montagne, ont permis le développement d'un certain nombre d'équipements et d'outils. Mais, c'était dans un contexte d'absence de grand prédateur dont le retour révèle les insuffisances.

Autre remise en cause : celle de leur contribution à l'entretien d'espaces naturels vivants et ouverts.

Avec le loup, cette vocation environnementale leur apparaît « déniée », accentuant leur sentiment de marginalité au sein même de l'espace où ils exercent leur activité.

Assurer le retour du loup dans notre pays ne pourra se faire sans les éleveurs et les bergers. Leur adhésion, leur implication sont indispensables. Et la seule compensation des dommages n'y suffira pas.

Chapitre 3

ACTIONS CONDUITES PAR L'ÉTAT

ÉVALUATION

LES STRUCTURES

Le Ministère de l'Environnement charge, en 1993, le Parc National du Mercantour du suivi scientifique de l'espèce, de la gestion et de la prévention des dommages sur le cheptel domestique ainsi que de la communication à destination du grand public. Le Parc s'acquitte de sa mission jusqu'en 1996. Face à l'expansion du loup, il devient alors nécessaire de développer la coordination entre les départements concernés.

Les groupes de suivi technique

Un groupe informel de suivi technique (ou réseau de correspondants) est constitué immédiatement qui a pour missions de **collecter les indices de présence du loup** et de **constater les dégâts**.

Des groupes de suivi technique seront mis en place par la suite dans chaque département concerné par le retour du loup. Ils sont placés sous la responsabilité administrative du service de l'Etat désigné par le Préfet (DDAF).

L'Office National de la Chasse²² (ONC) assure, au plan national, leur coordination technique et la validation des données collectées.

Ces groupes sont largement ouverts aux agents des administrations locales [DDAF, Services vétérinaires, ONF, ONC, gendarmerie, parcs nationaux et régionaux, lieutenants de louveterie...] ainsi qu'à toute personne volontaire susceptible d'apporter une aide efficace (naturalistes).

Les comités de concertation et de suivi du loup

En 1997, face à l'expansion du loup, il devient nécessaire d'instaurer la coordination entre les trois départements alors concernés : Alpes-Maritimes, Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes. Cette coordination est assurée par le préfet des Alpes-Maritimes, avec le soutien technique des DDAF, des services de l'ONC et du Parc National du Mercantour.

Sous l'égide des Préfets se mettent donc en place des **comités départementaux de concertation et de suivi du loup**, au sein desquels sont représentés l'ensemble des partenaires concernés : élus, administrations, établissements publics (ONF, ONC, parcs nationaux), parcs naturels régionaux, éleveurs, organisations professionnelles agricoles, associations de protection de la nature, ...

²² Figure, en annexe 3, l'organigramme technique et administratif de constatation des dégâts sur le cheptel domestique.

Si, pour l'heure, il n'y a que peu de place pour une réelle concertation, au moins permettent-ils de maintenir des contacts réguliers entre des groupes d'intérêts très divergents.

Ils constituent ainsi –et c'est essentiel dans la gestion d'un dossier aussi sensible– un **lieu d'expression** pour les organisations agricoles. Ils sont, aussi, pour les services de l'Etat, l'occasion d'exposer tous les efforts qu'ils déploient dans l'administration de cette affaire.

Un groupe de suivi scientifique du loup (l'antenne Life)

Dès l'origine, le Parc National du Mercantour s'est vu attribuer le suivi scientifique de l'espèce. Pour ce faire, le Ministère de l'Environnement lui avait affecté, en 1994, un biologiste et un vétérinaire.

En 1997, ce groupe est renforcé, par l'ONC, d'un technicien pastoral et d'une animatrice de chiens de protection, et se constitue en GIE (*Faune Sauvage*).

Ses missions sont nombreuses :

- Le vétérinaire et le biologiste assurent l'animation technique des réseaux de correspondants dans chaque département (formation et information : biologie du loup, bilan des données disponibles, reconnaissance des indices de présence et, plus particulièrement pour les agents assermentés, méthodes d'établissement des constats de dommage).
- Le biologiste assure le recueil des données pour suivre l'expansion géographique de l'espèce.
- Le technicien pastoral conseille les éleveurs sur les moyens de prévention.
- L'animatrice chiens de protection conseille les éleveurs dans le domaine du dressage et en assure le suivi.

Cette cellule nécessiterait aujourd'hui d'être étoffée, notamment pour permettre d'effectuer la synthèse et l'évaluation des mesures de prévention développées.

Le comité national consultatif loup

En 1997, un **Comité national consultatif loup** est mis en place sous l'égide des Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture aux fins d'élaborer une « *stratégie nationale de conservation du loup liée à un pastoralisme durable* ».

Ce Comité est composé²³ des représentants de tous les organismes publics et privés concernés par le retour du loup : ministères, administrations, préfectures, offices, parcs nationaux et régionaux, organisations professionnelles agricoles et d'élevage, associations de protection de la nature, etc.

²³ Composition du Comité en annexe 4.

Le document introductif à l'élaboration de la « *stratégie nationale de conservation du loup liée à un pastoralisme durable* », présenté lors de la réunion constitutive du Comité le 15 juin dernier, a été rejeté par les organisations agricoles et les élus de la montagne. Motif : l'adaptation du pastoralisme au loup prime sur la nécessité d'assurer la pérennité des activités d'élevage. Pour eux, il y a donc affirmation de la primauté du loup sur l'homme.

L'objection relève davantage d'une question de formulation que de fond –le texte présente, en effet, un certain nombre d'avancées et de propositions constituant une base sérieuse de discussion. Sa prise en compte facilitera une concertation souhaitée par les organisations agricoles.

**Actions de prévention développées entre 1994 et 1996
par le Parc National du Mercantour**

	Financ^t PNM (nbre)	Financ^t Etat (nbre)	Ensembl e (nbre)	Montant Total
Abris pastoraux	10	9	19	727.000 F
Filets de protection	63	2	65	133.400 F
Electrifica- teurs	22	2	24	
Chiens de protection	9		9	35.300 F
Aides bergers	4 mois	19 mois	23 mois	225.000 F
TOTAL GENERAL				1.120.700 F

(PNM : Parc National du Mercantour)

LE PROGRAMME *LIFE NATURE*

En 1997, la France obtient de la Commission européenne l'attribution pour trois ans (1997 à 1999) d'un **programme Life²⁴ Nature** dont les objectifs sont les suivants :

- Rechercher les méthodes et les solutions de nature à permettre l'acceptation sociale et la conservation de la population de loups installée dans les Alpes-Maritimes.

- Accompagner l'expansion de l'espèce dans l'ensemble du massif alpin.

Ces objectifs sont déclinés en quatre volets :

- Améliorer la connaissance du loup.

- Mettre en place des mesures d'accompagnement en faveur des éleveurs ovins concernés (notamment le développement de pratiques pastorales particulières dans les zones à loups et l'amélioration de la protection des troupeaux).

- Réintroduire des ongulés sauvages.

- Développer la communication sur le sujet (exposition, lettre d'information *Info Loups*).

Doté de 8.110.588 F HT, ce programme est financé, pour moitié chacun, par l'Union européenne et l'Etat français, sur les crédits du Ministère de l'Environnement. Sa gestion est assurée par l'ONC.

Conçu à l'origine pour les Alpes-Maritimes, il a dû être rapidement étendu aux autres départements des Alpes du Sud : Alpes de Haute-Provence et Hautes-Alpes.

Les 8.110.588 F HT de crédits ont été consacrés pour :

- 2.073.998 à l'amélioration de la connaissance du loup.

- 4.461.510 à l'indemnisation et aux mesures d'accompagnement à l'élevage [dont 1.992.510 pour frais de personnel²⁵].

- 220.000 à la réintroduction d'ongulés sauvages.

- 432.000 à la communication.

- 923.080 au fonctionnement et à la gestion du projet.

Les moyens de prévention développés²⁶

- Aide pastorale

Ils concernent essentiellement l'aide pastorale : surveillance des troupeaux pour soulager les bergers ou éleveurs, en cas d'attaques répétées ou durant la période de fenaison.

Sur 1997 et 1998, l'équivalent de 83,5 mois de salaires d'aides bergers ont été versés aux éleveurs, pour un coût total de 722.421 F.

Un **renforcement de la formation de ces aides bergers** serait nécessaire. Beaucoup d'entre eux ignorent, en effet, tout de la conduite et de la surveillance des troupeaux. ils n'ont donc pu jouer qu'un rôle d'appui auprès des bergers, sans

²⁴ Instrument financier européen.

²⁵ Sont pris en charge sur ce poste les salaires de l'animatrice chiens de protection, du vétérinaire et du technicien pastoral.

²⁶ Figure, en annexe 5, le montant total des dépenses réalisées au titre des mesures de prévention pour 1997 et 1998.

pouvoir effectivement les remplacer. Peut-être serait-il d'ailleurs plus efficace de s'orienter vers la constitution de **brigades de bergers**²⁷, intervenant ponctuellement à la demande des éleveurs.

- Les chiens de protection

Il est de loin le moyen le plus recherché par les éleveurs : 90 chiens de protection²⁸ sont aujourd'hui utilisés pour la protection des troupeaux dans les Alpes-Maritimes dont 70 % sans subvention du programme Life (la cellule Life a fourni 30 chiens de protection à 19 éleveurs pour un coût de 119.000 F).

Le chien de protection joue un rôle très différent du chien de conduite. Il a pour tâche de protéger le troupeau contre toutes attaques extérieures (chiens errants, etc.). Pour ce faire, il est élevé dès son plus jeune âge avec le troupeau auquel il va donc s'identifier.

S'il est de bonne souche et, surtout, bien dressé, il constitue un moyen très efficace contre les prédateurs.

Cette efficacité a aussi son revers : il peut être fort dissuasif à l'égard de promeneurs s'approchant trop près des troupeaux, particulièrement en cas d'absence du berger.

D'où une polémique quant à son emploi dans les départements qui n'y ont pas encore eu recours. Les élus et les éleveurs des Alpes du Nord s'inquiètent ainsi des risques que ces chiens pourraient faire courir aux touristes. Certains maires envisagent même de prendre des arrêtés pour l'interdire sur les alpages.

Il serait donc indispensable de dispenser une information complète sur ces chiens et, notamment, l'importance d'un bon dressage. Peut-être aussi conviendrait-il de promouvoir « l'éducation » des touristes qui, souvent par ignorance, peuvent se montrer peu respectueux des troupeaux.

- Filets et parcs

32 éleveurs ont bénéficié de 99 filets de contention, 20 d'électrification et 4 parcs de contention fixes, pour un coût de 157.211 F.

Les filets de contention mobiles électrifiés ne constituent pas en eux-mêmes des mesures de protection. Ils peuvent même être dangereux pour un troupeau qui, son berger absent, céderait pour une cause quelconque à la panique.

Ce type de matériel est uniquement destiné à regrouper le troupeau la nuit. Il implique donc la présence du berger à proximité. Leur installation doit donc se faire près des cabanes ou des abris d'août.

Les parcs fixes métalliques sont plus onéreux. Ils ont d'ailleurs été très peu utilisés par les éleveurs en raison d'une faible incitation financière.

Rares sont les éleveurs qui ont bénéficié des trois moyens : aide berger, chien de protection, filets mobiles.

Il est donc pour l'instant impossible d'évaluer le degré d'efficacité pouvant résulter de la conjonction de ces différents moyens de protection.

Pour 1997 et 1998, le coût total des mesures de protection mises en place est de 998.632 F. Ainsi, au bout de deux ans, la **totalité des crédits** est donc presque intégralement **consommée**.

²⁷ C'est d'ailleurs une revendication de l'Association des bergers salariés des Hautes-Alpes.

²⁸ Il faut 2 chiens de protection pour 500 bêtes.

Deux remarques s'imposent, l'une négative, l'autre positive :

- une prévision budgétaire sous-évaluée.
- le recours des éleveurs aux moyens de protection proposés.

Ce recours volontaire mérite d'être relevé car les éleveurs étaient, particulièrement dans les Alpes-Maritimes, très réticents à l'utilisation de fonds émanant du programme Life et du Ministère de l'Environnement puisque destinés à accompagner le retour d'un prédateur qu'ils refusaient. Le fait qu'ils s'y soient résolus constitue un élément en faveur de l'utilité même de ces moyens de prévention.

Cette évolution des attitudes implique que les efforts financiers dans ce domaine soient amplifiés dans l'avenir. Car il reste encore beaucoup à faire, non seulement dans les Alpes du Sud²⁹ mais aussi, désormais, dans les Alpes du Nord.

La meilleure garantie contre le loup reste la présence du berger la nuit auprès des troupeaux. Cela suppose l'installation de cabanes sur les alpages et d'abris sur les quartiers d'août. Ceux qui existent sont souvent très sommaires et leur aménagement représente des investissements conséquents (250.000 F par cabane, 60.000 F par abri) que le programme Life n'est pas en mesure de prendre en charge.

Ainsi, pour 1999, la DDAF des Hautes-Alpes évalue à 2 MF le programme d'urgence pour la réhabilitation ou construction d'abris, de chalets, etc.

La DDAF de l'Isère évalue à une dizaine la construction nécessaire d'abris d'août. Le besoin en financement complémentaire est estimé, avec la réfection des chalets existants, à 500.000 F (pour 1 MF de travaux).

Les départements et régions participent déjà, avec le concours des Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture (Fonds national d'aménagement du territoire, Fonds de gestion de l'espace rural), au financement des améliorations pastorales. Mais, face au retour du loup, ces financements ne suffiront pas. **Un engagement fort de l'Etat serait donc indispensable.**

Il serait, de surcroît, utile de développer des **programmes de recherche appliquée** pour tenter de trouver des dispositifs innovants de prévention.

Compensation des dommages

Les 1,182 MF HT programmés pour trois ans sont, au bout de 17 mois (mai 1998), déjà épuisés, révélant une sous-estimation des dégâts.

Dans le cadre d'une convention avec l'ONC, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a pris le relais financier, permettant ainsi de régler récemment les dégâts dont avaient été victimes les éleveurs des Alpes du Sud et du Nord.

²⁹ Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, sur 120 troupeaux en zone de prédation, dont 76 effectivement touchés, 50 ont bénéficié d'un des moyens de protection.

Un deuxième programme Life

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement vient de déposer un dossier de candidature auprès de l'Union européenne pour un nouveau programme Life nature, reposant sur les mêmes principes que le premier.

Applicable pour les Alpes du Nord de 1999 à 2001, il ne le serait, pour les Alpes du Sud, qu'à partir de 2000 jusqu'à 2002, du fait de l'application dans ces départements du premier programme Life.

Il convient, à ce propos, de noter que la convention, passée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement pour relayer financièrement le programme Life sur 1999, n'assure que la partie indemnisation.

Rien n'est prévu pour les mesures de prévention. Or, il est à craindre qu'un arrêt dans le développement des moyens de protection n'ait des conséquences très négatives sur l'acceptation du loup par les éleveurs³⁰.

Il serait donc nécessaire que **le Ministère assure le relais financier** du programme Life pour l'année **1999** sur les deux parties : **indemnisation et prévention**.

Transmis à Bruxelles fin janvier 1999, le deuxième programme Life ne pourra être validé, au plus tôt, que d'ici juin 1999. Pendant cette période, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement devra donc assurer un relais financier, particulièrement sur le plan de la compensation des dommages.

Elaboré en concertation avec les groupes techniques du suivi du loup, les DIREN, les DDAF et l'ONC, il tire un certain nombre d'enseignements des expériences de ces deux dernières années.

Il comporte notamment un outil qui faisait précédemment défaut : les **diagnostics pastoraux**³¹, élaborés par type d'alpage.

Cet outil constitue, en effet, un préalable indispensable au choix de mesures de prévention efficaces. Il permet, de surcroît, d'en évaluer le coût et l'opportunité.

Le budget prévu sur les trois années est d'environ 24 MF.

Il s'établit de la façon suivante pour les postes indemnisation et actions de prévention :

- Indemnisation
 - 3,345 MF pour la région PACA
(en augmentation de 65 % par rapport au 1^{er} programme Life) ;
 - 2,228 MF pour la région Rhône-Alpes.

³⁰ Il convient ici de mentionner la situation –certes exceptionnelle, de deux éleveurs des Alpes de Haute-Provence dont les troupeaux furent victimes en 1996 d'attaques de loups et n'ont pu être indemnisés ni par le FNNE (insuffisance de fonds), ni par le programme Life, ce dernier ne s'appliquant qu'à compter de 1997. Ces éleveurs sont toujours en attente de remboursement.

³¹ Figure, en annexe 6, un exemple de diagnostic pastoral élaboré par la DDAF de Savoie.

- Actions de prévention (hors formation, conseil, diagnostics pastoraux...)
 - 850.000 F pour les chiens de protection (concernent 100 exploitations avec chacune 2 chiens)
 - 400.000 F pour les filets et parcs mobiles (concernent 50 exploitations en PACA, 50 en Rhône-Alpes)
 - 160.000 F en dispositif d'effarouchement (50 % pour chaque région)
 - 160.000 F pour les parcs en dur (50 % pour chaque région).
 - 3,380 MF à l'aide pastorale (soit 200 mois de salaires pour PACA, 130 pour Rhône-Alpes et 80.000 F pour la formation d'aides bergers).

Le montant des crédits affectés à l'indemnisation risque fort d'être insuffisant, si l'on tient compte des dégâts dont ont été victimes les éleveurs des Alpes du Sud ces deux dernières années. Dans les Alpes du Nord, le loup est en phase d'installation. Or, ce sont souvent les loups erratiques qui commettent le plus de dégâts. Quelques dérochements de troupeaux –comme c'est le cas dans le massif des Monges, suffiront à faire exploser l'enveloppe budgétaire.

La perception des éleveurs à l'égard du programme Life

En dépit d'une certaine évolution (utilisation des moyens de prévention), ils restent toujours très réservés à son égard.

D'abord, parce qu'ils ont le sentiment que **l'accompagnement de l'expansion du loup** sur le massif alpin est, ici encore, **la priorité**.

Ensuite, parce que l'enveloppe budgétaire dégagée par ce programme ne leur paraît **pas susceptible d'inscrire dans la durée une réelle politique du pastoralisme**. Il est certain que ce type de programmes n'a, pour Bruxelles, qu'une vocation de « démarrage ».

Il faudra donc réfléchir à des **mesures de substitution pérennes** si les pouvoirs publics veulent parvenir à faire accepter aux éleveurs la présence du loup.

A cet égard, une implication des associations de protection de la nature pourrait se concevoir, sous la forme **d'une fondation** dont l'objectif serait de promouvoir la cohabitation entre loup et pastoralisme.

Aux Etats-Unis, conscientes du risque de voir, face au montant des indemnités, se modifier l'opinion positive du grand public vis-à-vis du loup, les défenseurs de la faune (*Defenders of wildlife*) se sont ainsi regroupés au sein de fondations pour apporter des soutiens financiers aux éleveurs.

D'ores et déjà en France, des associations interviennent en ce sens. L'association *Artus*, par exemple, a fourni aux éleveurs du Béarn, confrontés à l'ours, des chiens de protection.

Semblables actions restent cependant limitées, faute de moyens.

La création d'une fondation, initiée par les protecteurs de la nature et à laquelle s'associeraient de grands groupes de distribution (certains se montrent très intéressés par l'idée) pourrait permettre d'aider les éleveurs dans le financement de moyens de prévention : aides bergers, abris...

PROCÉDURES DE COMPENSATION DES DOMMAGES

Dès septembre 1993, des procédures de compensation des dommages sont intervenues, inspirées des protocoles adoptés pour le lynx. Les barèmes d'indemnisation ont été validés par les organisations agricoles, encore qu'elles les jugent insuffisants.

La procédure est la suivante :

- Déclaration des attaques la plus rapide possible par l'éleveur auprès des DDAF qui envoient des agents assermentés, formés dans le cadre du « réseau loup », pour constater la réalité des dégâts.

Depuis 1997, des modifications ont été apportées :

- Pour éviter de possibles pressions sur le terrain et obtenir une plus grande homogénéité des décisions, l'avis sur l'origine de la prédation est désormais rendu par le vétérinaire de l'équipe Life.
- La classification des constats de dommage a été simplifiée : le classement « douteux » et l'abattement de 25 % qui y était associé ont été supprimés. Quatre classes de prédation sont désormais définies : « loup », « gros canidé », « chien » (ou autre cause de mortalité), « invérifiable ».
- Un recours est possible pour les éleveurs auprès du comité local de suivi du loup.

Dans un premier temps, les indemnisations, financées sur les crédits du Ministère de l'Environnement, étaient versées par le Fonds Français pour la Nature et l'Environnement. Aujourd'hui, elles sont versées par l'Office National de la Chasse.

Un système de constat coûteux.

Le système conduit, en effet, à doubler le coût de l'indemnisation des dégâts au regard du temps passé par les services et agents chargés de ces constats.

A titre d'exemple, la garderie de l'Office National de la Chasse dans le Parc du Mercantour (soit 15 agents) consacre plus de 70 % de son temps à la gestion de ce dossier, ce au détriment de son activité principale.

Pour une indemnisation moyenne de 1.000 F par brebis³², le coût final indirect est de 2.000 F.

Remarque incidente, les conditions d'hygiène qui entourent ces opérations sont peu satisfaisantes. Les agents ne disposent, en effet, d'aucun matériel (gants, scalpels, produits désinfectants...) leur permettant d'opérer en toute sécurité, qu'il s'agisse du constat des dégâts, du relevé ou de la conservation d'indices (fèces, poils, prélèvements sur les cadavres...). Les DDAF, elles-mêmes, n'ont pas de moyens de conservation des indices (congélateur) exclusivement réservés à cet usage. Un effort mériterait donc d'être fait à ce niveau (d'autant qu'il s'agit vraiment d'un matériel minimum).

³² Barèmes d'indemnisation en annexe 7.

Des indemnisations différentes selon le prédateur responsable

Depuis le retour du loup, il n'y a eu aucune harmonisation des montants d'indemnisation des dégâts provoqués par le loup ou le lynx. Une brebis tuée par un lynx est ainsi plus fortement indemnisée qu'une brebis tuée par un loup !

Ce type de situation n'est certes pas propre à la France. Elle se retrouve dans d'autres pays. Ainsi, en Espagne, la prédation de l'ours est mieux remboursée que celle du loup.

Cependant, cette différence de traitement a pour conséquence d'exacerber le ressentiment des éleveurs vis-à-vis du loup. On a d'ailleurs pu le constater en Espagne où les éleveurs estiment que « *contrairement à l'ours qui tue proprement et seulement pour se nourrir, le loup est un sanguinaire*³³ ».

Des procédures de constat longues et, parfois, impossibles à réaliser.

L'origine des dégâts est, dans certains cas, difficile à trouver. Il s'agit particulièrement de **dégâts attribuables soit à des chiens errants, soit à des loups**. Seule, **l'expertise génétique d'indices** peut permettre alors de déterminer le responsable des dommages.

Deux situations peuvent se présenter : soit, les agents chargés du constat retrouvent des indices, soit –et c'est souvent le cas– ils n'en trouvent pas.

L'existence d'indices

La difficulté réside ici dans le fait qu'il n'existe, en France, qu'un laboratoire susceptible de réaliser cette expertise : le laboratoire de biologie des populations d'altitude de l'Université Joseph Fourier à Grenoble (qui d'ailleurs les réalise gratuitement).

Or, la rapidité d'obtention des résultats est indispensable pour statuer sur la validité de la demande d'indemnisation. Cette rapidité n'est pas toujours possible à satisfaire, ce laboratoire étant en charge d'autres programmes de recherche fondamentale.

Il serait sans conteste utile de **créer un laboratoire public d'expertise génétique**³⁴ chargé principalement de ces analyses mais aussi de détermination d'espèces dans le cadre de l'application de la Convention de Washington.

L'absence d'indices

Par ailleurs, se pose le problème des dérochements dont les origines peuvent être multiples (brouillard, panique de troupeaux provoqués par l'orage, les chiens errants ou les loups) et sont souvent difficiles à déterminer. Ainsi, des incidents survenus en août et septembre 1998 sur le massif des Monges dans les Alpes de Haute-Provence où 700 brebis ont été victimes de dérochements.

Il est reconnu que les chiens errants sont à l'origine d'un certain nombre d'incidents. A tel point que, dans quelques départements, les préfets ont pris des arrêtés de destruction de ces animaux. Cela a d'ailleurs conduit un certain

³³ S. BOBBE, *Ours et chiens errants en Espagne, des couples dans le bestiaire*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

³⁴ Figure, en annexe 8, copie de la demande faite en ce sens par l'Université Joseph Fourier le 4 janvier 1999 auprès du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

nombre de leur propriétaire à être plus vigilants... Car le chien errant est souvent le chien du village, le chien du voisin ou encore celui du touriste³⁵.

Or, dans des zones concernées par le retour du loup et en l'absence d'indices pouvant donner lieu à expertise génétique, la tendance sera de lui imputer systématiquement la responsabilité de ce type d'incidents. Dès lors, l'enveloppe d'indemnisation risque fort d'exploser.

Aujourd'hui, certains éleveurs sont assurés pour le risque « chiens errants ». Les remboursements se font sur la base de la valeur réelle du troupeau, après application d'une franchise qui incite d'ailleurs l'éleveur à retrouver le propriétaire du chien.

Un groupe d'assurances qui offre ce type de prestations réfléchit actuellement à la mise en place d'un contrat incluant le risque « loup ».

Une réflexion commune pourrait être envisagée avec les entreprises d'assurances pour **généraliser la couverture de ce type de « risques naturels »**, l'Etat prenant en charge une partie du coût de la prime d'assurances, comme cela s'est fait dans le passé pour le risque « grêle ». Une telle mesure, qui se substituerait au système actuel d'indemnisation des dégâts dus aux loups permettrait d'axer totalement le programme Life sur le suivi du loup et les mesures de prévention.

Dans l'immédiat, il serait tout au moins souhaitable de **décentraliser le versement des indemnisations** afin de réduire les délais de remboursement. Ils sont, actuellement, d'environ 6 mois et ne facilitent pas l'acceptation du retour du loup par les éleveurs.

Ainsi, dans les départements où le loup est reconnu installé, les Préfets devraient pouvoir disposer d'une enveloppe annuelle, calculée sur la base des indemnisations versées l'année précédente.

Ce fonds pourrait être géré dans le cadre d'un **système tripartite**, associant élus, administrations et organisations professionnelles agricoles.

COMMUNIQUER OU...INFORMER ?

Dès 1990, des indices permettent de supposer la présence du loup dans le Parc National du Mercantour.

Animal erratique ou début d'installation de l'espèce ? l'observation d'un couple, à l'automne 1992, entérine la deuxième hypothèse. La découverte et l'analyse de restes d'ongulés sauvages, en 1993, la confirment.

L'annonce officielle intervient alors, suivie de la prise d'un décret inscrivant le loup dans la liste des mammifères carnivores protégés.

L'attitude –normale– de prudence et de discrétion qui prévaut pendant ces trois années va alimenter la suspicion des éleveurs et donner lieu à des rumeurs persistantes.

³⁵ MARSAN, *Etude sur les chiens errants et ensauvagés en Italie*, 1994.

Certains y voient l'indice d'un retour clandestin du loup.
D'autres –parfois les mêmes– une volonté des pouvoirs publics de minimiser la réalité de la situation pour permettre au loup de s'installer durablement.
Et le blocage est total, tant des éleveurs que des élus des Alpes-Maritimes³⁶.

Six ans après, la situation n'a toujours pas progressé³⁷ puisqu'ils réclament une commission d'enquête sur les circonstances exactes du retour du loup et la tenue, à l'Assemblée Nationale, d'un débat sur ce sujet (les positions prises par les élus lors du débat sur le gibier d'eau les y encouragent d'ailleurs fortement).

L'apaisement est nécessaire. Et, pour y parvenir, il conviendra de remédier au « déficit de considération », ressenti par ces éleveurs, bergers et élus locaux, et prendre en compte les besoins légitimes d'écoute et de dialogue qu'ils expriment.

Communiquer c'est d'abord informer...

Plus les données concrètes s'estompent, plus les positions se durcissent. D'où la nécessité de donner une réelle information.

L'attente est très forte en ce domaine et continuellement exprimée.
Qu'il s'agisse de biologie, d'écologie ou de comportement du loup ; de sa progression ; des méthodes de constat ; des procédures d'indemnisation ; des mesures de prévention...

...et c'est informer sur le terrain

La « gestion de crise » que suscite le retour du loup implique d'instaurer une **communication de proximité**, préalable indispensable à une communication plus globale qui, sans cela, sera contre-productive.

Proximité signifie aller à la rencontre des populations locales, non pour nourrir la controverse, mais pour la gérer et **ouvrir le dialogue**.

Car le débat d'aujourd'hui, limité aux positions les plus radicales, réduit au silence un très grand nombre d'acteurs, pris entre deux sentiments : le dérisoire et l'incapacité d'exprimer de façon sereine et légitime.

Aux sentiments de marginalité et d'abandon, dont ne peuvent naître que ressentiment et colère, doit se substituer **l'appropriation du débat**. Alors, seulement, pourra s'établir une véritable concertation.

³⁶ Motion du 5 juillet 1996 des maires et conseillers généraux des Alpes-Maritimes adressée aux Ministres de l'Environnement et de l'Agriculture, annexe 9.

³⁷ Position de la Fédération Ovine de la Drôme sur le programme Life, annexe 10.

Chapitre 4

POUR UNE APPROCHE CONCERTÉE

DES ADAPTATIONS JURIDIQUES NÉCESSAIRES

Statut juridique du loup en droit international, communautaire et interne

L'espèce *Canis Lupus* est protégée en droit international et droit communautaire. Elle l'est désormais en droit français, mais de façon incomplète.

Droit international

Canis Lupus figure à titre d'espèce protégée en annexe II de la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

Signée par la France, ratifiée par la loi n° 89-1004 du 31 décembre 1989, publiée dans l'ordre juridique interne par le décret n° 90-756 du 22 août 1990, modifié par le décret n° 96-728 du 8 août 1996 portant publication des amendements aux annexes II et III de la Convention, la Convention de Berne est d'**application directe**.

Son article prévoit toutefois des exceptions à la protection du loup, « *à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée [...], pour prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et autres formes de propriété [...]* ».

Avec l'arrêt *Nicolo* du 20 octobre 1989, le Conseil d'Etat a accepté pour la première fois de reconnaître la supériorité des traités internationaux sur les lois nationales qui lui sont postérieures et avec lesquelles ils sont incompatibles.

Cet arrêt essentiel fait disparaître le principe, jusque là mis en œuvre, de la « loi écran » qui ne permettait pas d'écarter les textes réglementaires et décisions individuelles pris sur le fondement d'une loi incompatible avec une convention internationale et postérieure à celle-ci.

Droit communautaire

La directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, prévoit en son annexe IV que *Canis Lupus* est une espèce communautaire nécessitant une **protection stricte**.

Son article 16 prévoit aussi des exceptions à cette protection, « *à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle [...], pour prévenir des dommages importants aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété [...]* ».

Droit interne

La France s'est conformée à ses obligations internationales et européennes. L'article L 211-1 du code rural pose le principe de la protection des espèces animales non domestiques, dont la conservation est justifiée par la nécessité de préserver notre patrimoine biologique. Un arrêté interministériel du 10 octobre 1996 inclut le loup dans la liste de ces espèces.

Cette protection comporte des exceptions qui reprennent les dispositions internationales et communautaires : articles L 211-1, L 211-2, L 221-5 et R 211-1 à R 211-11 du code rural.

D'autres textes en vigueur vont cependant plus loin, réduisant fortement la portée de cette protection :

- L'article L 227-9 du code rural autorise tout propriétaire ou fermier à repousser ou détruire même avec des armes à feu, mais à l'exclusion du collet et de la fosse, les bêtes fauves qui porteraient dommage à leur propriété.
- L'article L 227-6 du code rural autorise toujours le préfet, chaque fois qu'il est nécessaire et après avis du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, à ordonner des battues ou des chasses générales ou particulières aux loups, renards, blaireaux et autres animaux nuisibles.
- En vertu de ses pouvoirs de police, le maire d'une commune peut, au titre de l'article L 122-19-9 du code des communes, prendre toutes mesures utiles à la destruction des animaux nuisibles ainsi que des loups et sangliers **remis sur le territoire**. Sous le contrôle du conseil municipal et du Préfet, il peut donc organiser des battues.

Cette dernière possibilité a été récemment employée par les autorités municipales d'une commune des Alpes-Maritimes, quoique invalidée par le juge administratif.

Il conviendrait donc d'**abroger les dispositions** précitées **du code rural et du code des communes** qui sont en contradiction avec la stricte protection accordée au loup.

Le régime de la responsabilité sans faute du fait des lois

Aujourd'hui, l'indemnisation des dommages imputables aux loups relève d'un « régime de fait ».

Les dégâts dont sont victimes les troupeaux d'ovins sont, certes, pris en charge financièrement, pour moitié chacun, par l'Union européenne et l'Etat français, dans le cadre du programme life. Mais cette indemnisation n'a **pas de fondement juridique**.

En effet, le législateur français n'est pas encore intervenu sur la question des dégâts générés aux activités agricoles par des espèces protégées. Et la jurisprudence demeure hésitante à engager la responsabilité de l'Etat à ce niveau.

Si le tribunal administratif de Montpellier condamnait l'Etat à indemniser les victimes de dégâts causés par les mouettes (jugement du 31 mars 1980), la cour d'appel de Lyon refusait d'engager cette responsabilité pour le préjudice causé par des castors (jugement du 16 février 1989).

Un tout récent arrêt du Conseil d'Etat (Ministère de l'Environnement contre Michel Plan, 21 janvier 1998), réaffirme³⁸ le principe de l'absence de responsabilité de l'Etat au regard des conséquences dommageables que peut comporter le loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et la préservation des espèces animales.

Cette situation de « vide juridique », voire d'illégitimité, inquiète les éleveurs et les organisations professionnelles agricoles.

Reposant sur le seul « bon vouloir » de l'Etat, cette indemnisation est, en effet, fragile et n'inscrit pas dans la durée l'équilibre souhaitable entre la nécessaire protection du loup et la juste préservation des intérêts des éleveurs.

L'apaisement des craintes des éleveurs, nécessaire pour assurer l'installation du loup sur nos territoires, nécessite donc de réfléchir aux moyens de pérenniser la compensation des dommages qu'ils pourraient subir.

Un système juridique de responsabilité sans faute du fait des lois paraît difficilement envisageable, au regard de ses implications financières considérables puisqu'il concernerait l'ensemble des espèces protégées.

En revanche, la mise en œuvre d'un **système d'assurance** couvrant le **risque naturel « grands prédateurs »** (*supra*) pourrait constituer une solution viable. Les primes devraient être prises en charge, pour partie, par l'Etat selon les modalités définies dans le passé pour le risque « grêle ».

³⁸ Le Conseil d'Etat avait déjà pris cette position dans l'arrêt Pouillon du 14 décembre 1984.

Ce système d'assurance s'accompagne nécessairement du **développement des mesures de prévention**, financées soit dans le cadre du programme Life (dont les crédits destinés à l'indemnisation pourraient être consacrés à la prévention), soit sur des crédits spécifiques de l'Etat.

La détermination des mesures de protection devrait s'appuyer sur les diagnostics pastoraux afin de ne pas laisser aux seuls assureurs la définition d'un cahier des charges impossible à respecter dans certains endroits.

LA GESTION DU LOUP

Le modèle établi par L. BOITANI³⁹, basé sur des données biologiques et anthropiques, définit les potentialités d'expansion du loup sur l'arc alpin et, particulièrement, sur le versant français où les conditions pour son installation sont optimales : abondance de proies sauvages [résultat d'une gestion cynégétique volontariste –dont il conviendra d'ailleurs de tenir compte (*infra*)]; reforestation des milieux liée à une forte déprise agricole ; présence importante de troupeaux ovins en système extensif.

La rapidité d'expansion de l'espèce, d'abord dans les Alpes du Sud et maintenant dans les Alpes du Nord, confirme d'ailleurs la validité de ce modèle prédictif.

Le loup est donc appelé à gagner le Jura et les Vosges ; sans parler des loups des Cantabriques espagnoles qui, à n'en pas douter, gagneront prochainement le versant français des Pyrénées, développant ainsi un autre axe de colonisation.

Certes, l'espèce aujourd'hui en France ne compte que de 20 à 30 individus. Cependant, au regard de ses tendances expansives constatées dans d'autres pays (Etats-Unis, par exemple), le loup peut s'installer partout dans notre pays. Animal opportuniste, il s'adapte, en effet, à tous les types de situation (habitat, nourriture), privilégiant d'ailleurs les lieux où les proies sont les plus faciles à capturer.

Est-il possible de laisser le loup s'installer partout ?

Pour les protecteurs de l'espèce, le principe est d'abord celui d'une **protection sans faille du loup** tant que sa population n'est pas en **bon état de conservation**.

Cette situation acquise, un certain nombre d'associations de protection de la nature admettent que **le loup ne peut s'installer partout**.

³⁹ L. BOITANI, F. CORSI, I. SINIBALDI, *Large carnivores conservation areas in Europe : a summary of the Final Report*, WWF, juillet 1998.

LE LOUP ET LA CHASSE

Prédateur naturel des ongulés sauvages, la présence du loup va fortement perturber l'équilibre entre faune et écosystème forestier, permis par une gestion cynégétique volontariste de réintroduction et introduction d'espèces⁴⁰ et d'organisation de plans de chasse (quotas).

La présence du loup dans les Alpes-Maritimes s'est ainsi traduite par une prédation très forte sur le mouflon pendant l'hiver.

La pression que le loup ne manquera pas d'exercer, par ailleurs, sur les chamois amènera à un partage obligé entre les chasseurs et ce grand prédateur.

Se posera donc la question, pour respecter les équilibres, soit de diminuer les plans de chasse et les attributions, soit d'augmenter les effectifs d'ongulés sauvages.

La première alternative est très mal acceptée par les chasseurs. La deuxième présente l'inconvénient de menacer l'écosystème forestier et, surtout, de favoriser l'extension des meutes et donc des prédatons, l'été, sur le cheptel domestique.

L'acceptation du retour du loup par les chasseurs est donc, elle aussi, déterminante.

Il serait, par conséquent, souhaitable, de rapidement ouvrir la discussion avec leurs représentants, sur l'évolution des plans de chasse dans les zones à loups.

L'introduction de cerfs, prévue dans le cadre du programme Life, devrait être envisagée pour tous les départements de l'arc alpin.

⁴⁰ Un exemple de résultats d'une politique cynégétique : le département de l'Isère, annexe 11.

Le bon état de conservation de la population de loups

Le critère de bon état de conservation de la population de loups nécessiterait d'être précisé : quant au seuil exigible mais, aussi, quant aux territoires à prendre en compte.

Ainsi, le loup présent aujourd'hui en France est de « souche » italienne. Faut-il alors prendre comme référence la seule population « française » ou celle présente sur le massif alpin, donc « franco italienne » ?

La question mérite d'être posée d'autant que l'Italie a un dispositif de protection de l'espèce identique au notre.

Il paraîtrait souhaitable d'instituer des **coopérations bilatérales** (nationales et inter régionales), en fonction des axes d'expansion de l'espèce (France et Italie, France et Espagne, France et Suisse), aux fins d'assurer notamment le suivi de l'espèce.

Plus globalement, il serait intéressant de réfléchir à la création d'un **observatoire européen des grands prédateurs** (lynx, ours, loup).

Une telle structure, financée par l'Union européenne, pourrait permettre d'établir des coopérations utiles dans nombre de domaines : suivi scientifique des espèces ; information des populations concernées ; réflexion sur les activités confrontées à leur présence (élevage, tourisme, chasse)...

Devraient participer à cette structure les scientifiques, les protecteurs de la nature, les organisations agricoles et les administrations des pays concernés (environnement, agriculture, aménagement du territoire).

Sans remettre en cause la protection de l'espèce au plan national, il serait souhaitable et logique que **l'appréciation du bon état de conservation des populations de loups** soit, à terme, **considérée au niveau de l'Union européenne**, notamment pour des territoires géographiques communs à plusieurs pays (massifs montagneux par exemple).

Des zones d'habitat pour le loup

Le loup ne peut s'installer partout : cette proposition, admise par un grand nombre d'associations de protection de la nature, conduit à déterminer les critères selon lesquels l'espèce peut, ou ne peut pas, s'installer sur un territoire donné.

Pour les associations de protection de la nature, le loup a difficilement sa place en l'absence, ou densité insuffisante, de proies naturelles (ongulés sauvages).

Selon le Groupe Loup France, le loup n'a pas sa place, par exemple, dans des zones d'élevage en parcs (élevage bovin notamment) où les seules proies disponibles seraient domestiques et non gardées.

Le document introductif à « *une stratégie nationale pour une conservation du loup lié à un pastoralisme durable* » (*supra*), soumis à l'examen du Comité national consultatif loup, établit quant à lui trois types de zones :

- des zones jugées inaptées ;
- des zones jugées favorables au loup ;
- des zones refuges.

Nous considérerons ici les zones dites « favorables » et les zones « refuges ».

Dans ces dernières, le loup a toute sa place.

Dans les zones jugées « favorables », une régulation pourrait éventuellement intervenir, à condition que ne soit pas mis en cause son bon état de conservation et si, malgré des mesures sérieuses de protection, les dégâts sont répétés et trop importants.

De quelles zones s'agit-il ?

Les orientations actuelles concerneraient, en priorité les zones de montagne et, particulièrement, les alpages qui répondent au critère de présence, en nombre suffisant, de proies sauvages.

La position des éleveurs du massif alpin est, à cet égard, catégoriquement négative, considérant qu'ils n'ont pas à bénéficier de « l'exclusivité » du retour du loup.

Il convient d'admettre que l'idée d'un « cantonnement » du loup aux zones de montagne et d'alpage est difficilement justifiable.

D'autres territoires pourraient être concernés : ainsi, les massifs forestiers de plaines, riches en ongulés sauvages.

Dans ces derniers, la difficulté de régulation de ces ongulés par les chasseurs (en raison des conflits avec les autres usagers de ces espaces) rend vulnérable les écosystèmes forestiers et affaiblit la qualité génétique de la faune sauvage. Le loup pourrait donc y trouver sa place, sans difficultés majeures.

Cela supposerait évidemment de développer une information « éducative » sur le loup auprès des utilisateurs de ces espaces (promeneurs, ...), de la même façon qu'il serait nécessaire de le faire aujourd'hui, sur les territoires où le loup est présent et où le tourisme constitue une activité économique importante.

Concernant les zones de montagne, jugées zones favorables, se pose de fait le problème de la pérennité des activités humaines et, particulièrement, du pastoralisme.

Si les diagnostics pastoraux permettront, pour nombre de situations, de développer des moyens de prévention efficaces, dans d'autres, ils ne manqueront pas d'en démontrer les **limites** : pour des raisons de topographie (reliefs accidentés), de couvert forestier important, mais aussi de **coût**.

Ce sera ainsi probablement le cas pour la Drôme.

Ce département, qui a fortement investi dans la rationalisation de l'élevage ovin (*supra*), serait ainsi confronté, non pas à une simple adaptation, mais à un bouleversement total de son système de conduite, dont le coût serait difficilement supportable pour la collectivité.

De la même façon, se posera le problème des départements déjà confrontés à un autre prédateur protégé, le lynx. L'Ain en est un exemple.

Ces zones potentiellement favorables risquent fort de se révéler aussi inaptés au retour du loup que les zones de plaines, tant sur le plan économique que **social**.

Pour être acceptée par les populations concernées, la détermination de zones de présence pour le loup ne peut être que le fruit d'une **concertation au plan local**, et non au seul plan national, à **engager d'urgence**.

Seul ce travail de négociation pourra permettre l'acceptation, voire l'appropriation du loup, comme élément d'enrichissement du patrimoine de ces régions.

A cette fin, il conviendrait, d'ailleurs, de promouvoir les approches patrimoniales du loup⁴¹, comme cela s'est fait pour l'ours dans le Haut-Béarn.

De surcroît, il conviendrait d'instaurer, pour ces zones refuges et favorables, une **indemnité compensatrice « grands prédateurs »**, financée par l'Union européenne, dans le cadre de l'Agenda 2000.

Dans le même esprit, certains suggèrent un doublement de l'indemnité compensatrice de handicap naturel.

Les conditions de régulation du loup

« Il apparaît que le meilleur moyen de promouvoir le retour du loup est d'encourager l'éducation du public sur la question de sa gestion. Ainsi, une majorité de la population pourra soutenir son retour tout en tolérant une certaine forme de régulation [...]. Les programmes d'éducation du public doivent inclure le message que toute restauration du loup résultera, à terme, de la nécessité de contrôler ses effectifs⁴² ».

La majorité des pays engagés dans la protection du loup ont été amenés à mettre en œuvre des politiques de régulation de ses effectifs : officielles dans certains cas (Etats-Unis, Espagne, Pologne, Finlande), officieuses dans d'autres (en Italie, où le loup est strictement protégé, le braconnage est « toléré »).

L'insistance de D. MECH quant à la nécessité d'éduquer le public démontre d'ailleurs la difficulté de concilier statut d'espèce protégée et régulation, à terme, des effectifs.

Dans notre pays, le loup bénéficie, comme en Italie, d'une stricte protection. Dès lors qu'est posé le principe de zones « inaptées » et de zones « favorables » se pose donc le problème des **modalités de sa régulation**, totale dans les premières, exceptionnelles dans les secondes. Modalités qui peuvent s'analyser sous la forme de trois questions : **Quand ? Qui ? Comment ?**

Quand ?

Concernant les zones inaptées (qui peuvent concerner des territoires où les loups sont déjà installés ou en voie d'installation), comment concilier bon état de conservation et interdiction de ces zones aux loups ?

Faudra-t-il attendre qu'il soit satisfait à la première exigence ou sera-t-il possible d'intervenir aussitôt ?

Qui ?

L'idée est avancée, y compris par certaines associations écologistes, d'autoriser, le cas échéant, les éleveurs et les bergers à procéder, sous contrôle des services de l'Etat, à la destruction de loups.

Cette idée est majoritairement rejetée par les éleveurs et bergers, lesquels estiment « *ne pas avoir vocation à être des tireurs de loups* ».

Une telle destruction relèverait plus logiquement de la compétence de la Garderie de l'ONC ou des lieutenants de Louveterie.

⁴¹ Création d'un centre du loup par G. FRANCO, conseiller général des Alpes-Maritimes et maire de Saint-Martin en Vésubie.

⁴² D. MECH, « Le défi et l'opportunité du retour de populations de loups », *op. cit.*

Comment ?

La question est d'autant plus difficile au regard du statut d'espèce protégée qu'aujourd'hui n'existe aucune méthode non mortelle de régulation des populations de loups.

De surcroît, certains écologistes s'opposent catégoriquement à la capture de loups pour être installés dans des parcs animaliers ou parcs de vision. La question reste là aussi entière.

Il serait essentiel que la **réflexion sur ces questions soit engagée sans attendre**, afin de répondre aux attentes des populations locales concernées aujourd'hui.

Les réponses ne peuvent être apportées qu'au plan national, après consultation du Conseil National de Protection de la Nature, dans le cadre de la législation en vigueur.

Cependant, une certaine souplesse d'application serait nécessaire au plan local, afin de tenir compte de la spécificité des territoires concernés et des acteurs en présence.

PROPOSITIONS

Procédure de constat des dégâts

- Amélioration des conditions d'hygiène (fourniture de petit matériel aux agents chargés de ces constats).
- Création d'un laboratoire public d'expertise génétique.

Compensation des dommages

- Harmonisation des indemnisations entre grands prédateurs (loup, lynx, ours).
- Décentralisation des fonds affectés à l'indemnisation (enveloppe annuelle mise à disposition des Préfets) pour réduire les délais de versement et gestion tripartite (élus, administrations, organisations professionnelles agricoles).
- Mise en place d'une assurance pour le risque naturel « grands prédateurs ».

Prévention des dommages

- Généralisation des diagnostics pastoraux.
- Renforcement en personnel de la cellule Life pour assurer la synthèse et l'évaluation des mesures de prévention développées.
- Renforcement de la formation des aides bergers.
- Constitution de brigades de bergers.
- Equipement des bergers en radios et téléphones
- Réorientation, dans le cadre du programme Life, des crédits affectés à l'indemnisation vers la prévention (dans le contexte de la mise en place d'une assurance « grands prédateurs »).
- Renforcement de la participation financière de l'Etat à la politique pastorale (équipements, recherche appliquée) dans le cadre de contrats plans Etat/Régions.
- Création d'une fondation, initiée par des associations de protection de la nature et appuyée par de grands groupes de distribution, pour aider financièrement les éleveurs dans le domaine de la prévention.

Suivi scientifique du loup

- Pose de colliers émetteurs pour suivi par télémétrie.
- Information en temps réel du public.
- Instauration de coopérations entre pays limitrophes.

Protection du loup

- Abrogation des dispositions du code rural et du code des communes en contradiction avec la protection accordée.

Gestion du loup

- Définition rapide des zones de présence et des modalités de régulation.
- Instauration d'une indemnité compensatrice « grands prédateurs » pour les zones « refuges » et « favorables ».
- Création d'un observatoire européen des grands prédateurs.

Information et communication

- Instaurer une communication et information de « proximité » auprès des populations locales confrontées à la présence du loup (téléphone vert, réunions publiques...).
- Développer la concertation avec les publics concernés pour la détermination des zones à loups.
- Ouvrir la négociation avec les chasseurs sur les plans de chasse.
- Intensifier la sensibilisation du public sur le loup en l'ouvrant notamment sur le dilemme de sa gestion.

Divers

- Marquage et enregistrement des loups en captivité.
- Réglementation des croisements.

Conclusion

Ce rapport est le résultat du dialogue noué depuis quatre mois avec l'ensemble des partenaires et, particulièrement, les éleveurs et bergers confrontés directement au retour du loup.

Le premier constat fut celui d'un refus catégorique du loup. Mais, au-delà des positions radicales ainsi affichées, s'est exprimé autre chose, un besoin d'écoute et de perspective notamment.

Pour nombre d'éleveurs, la question de fond n'est pas d'être pour ou contre le loup mais de pouvoir continuer à vivre de leur métier et l'exercer dans des conditions normales. Il est, de fait, indéniable que le retour du loup accroît la pénibilité de leurs conditions de travail.

De surcroît, les efforts engagés leur semblent insuffisants et, surtout, temporaires.

Il semblerait que cette mission, par son caractère interministériel et sa vocation implicite de médiation, les ait rendus attentifs à une volonté des pouvoirs publics de rechercher un réel compromis. Ils en attendent désormais la concrétisation.

L'acceptation du loup dans ces régions en dépend. Les prochains mois seront, à cet égard, décisifs.

Liste des personnes rencontrées

Elus

Députés

- A. LAJOIGNIE (Président de la Commission de la Production et des Echanges)
- B. ESTROSI (Alpes-Maritimes)
- C. ASCHIERI (Alpes-Maritimes)
- M. BOUVARD (Savoie, Président de l'Association Nationale des Elus de la montagne)

Sénateurs

- J. BARALLERO (Alpes-Maritimes)

Maires

- M. FRANCO (St-Martin de Vésubie ; Conseiller Général des Alpes-Maritimes)
- M. HERITIER (Valjouxfrey, Isère)
- M. PALLETIER (Ornon, Isère)
- M. HUSTACHE (Maire-Adjoint, Besse-en-Oisans, Isère)
- M. EYMEOD (Vars ; Conseiller Général des Hautes-Alpes)
- M. CARRE (Abries, Hautes-Alpes)
- M. GIRARD (Bramans ; Vice-Président du Conseil Général de Savoie)
- M. MELQUIOT (Maire-Adjoint, Bramans, Savoie)

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Cabinet du Ministre

- J.-C. LEBOSSE (Conseiller auprès du Ministre)
- P. JAMES (Conseiller technique)

DERF

- C. VAN EFFENTERRE (Directeur)
- G. POIRIER
- M. STRAUB

DPE

- C. GESLAIN-LANELLE

DAFE

- M. HAIRI
- P. BOYER

DRAF Rhône-Alpes

M. BOURQUELOT (Directeur)

R. GINDRE

DDAF Isère

J. MANDARON (Directeur)

B. PEDROLETTI

L. BLIN

F. DUBOEUF

DDAF Hautes-Alpes

R. SAGNET (Directeur)

J.-C. MICHEL (Directeur Adjoint)

Y. BLANC

O. PONS

J.-L. DENARIE

DDAF Alpes-Maritimes

Mme BERANGER (Directeur)

C. GONELLA (Directeur Adjoint)

M. BARBERO

DDAF Savoie

M. PINCHARD (Directeur)

Mme GRANGER-CUQ

M. JANIN

DDAF Drôme

M. MANDON (Directeur)

M. DEVIERS

DDAF Alpes de Haute-Provence

J.-M. PRINGAULT (Directeur)

B. JOURGET (Directeur Adjoint)

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Cabinet du ministre

J.-F. COLLIN (Directeur)

J.-P. RAFFIN (Conseiller)

L. ROY (Conseiller)

DPN

M.-O. GUTH (Directeur)
M. LAFFITE (Sous-Directeur)
M. ROBINET

DIREN Rhône-Alpes

A. VALLETTE-VIARD (Directeur)
Mme GENEVEY

DIREN Midi-Pyrénées

M. POWELS
M. GRESLIER

Office National de la Chasse

M. DE THURCKEIM (Président)
J.-M. BALLU (Directeur)
P. MIGOT (Responsable du CNERA)
Y. EMILE (Directeur de la Garderie de l'ONC)
M. LANIECE (Chef de la Garderie de l'ONC d'Isère)
J.-P. SERRES (Chef de la Garderie de l'ONC des Hautes-Alpes)

Parcs Nationaux

M. OLIVIER (Directeur du Parc du Mercantour)
M. TRAUB (Directeur du Parc des Ecrins)
M. TRON (Parc des Ecrins)

Préfectures

Ph. MARLAND (Préfet, Alpes-Maritimes)
J.-M. MARQUIE (Préfet, Drôme)
A. WALMETZ (Préfet, Hautes-Alpes)
J.-R. GARNIER (Préfet, Isère)
M. PIRAUX (Secrétaire Général de la Préfecture de l'Isère)
P.-E. BISCH (Préfet, Savoie)
M. BENET-CHAMBELAN (Sous-Préfet, savoie)

Chercheurs

L. BOITANI (Université de Rome)
S. BOBBE (Sociologue)
J. BOUVET (Université J. Fourier)
D. HERVE (Institut Patrimonial du Haut-Béarn)
F. MOUTOUT (CNEVA)
H. OLLAGNON (INA Paris-Grignon)

P. TABERLET (Directeur de Recherche CNRS)
V. VIGNON (Office de Génie Ecologique)

Associations de Protection de la Nature

FRAPNA-CORA

Mme de THIERSANT (Isère)
M. LOOSE (Isère)

SAPN

Mme PREPOSIET (Président)

FNE

F. ENGLEBERT (Responsable du Loup)

CNPN

M. DECK
A. REILLE (Président de Faune sauvage)

CRAVE

M. SAMUEZ (Président)

ARTUS

R. GUICHARD (Délégué Général)
P. VICK

FRAPNA

L. DROUAULT (Drôme)

Groupe Loup

M. SIMON

Antenne Life

T. DAHIER (Vétérinaire)
M.-L. POULLE (Biologiste)
R. DE BEAUFORT (Conseiller Pastoralisme)
Ch. DURAND (Animatrice chiens de protection)

Parcs Naturels Régionaux

P. EYMEOD (Président du Parc du Queyras)
M. CHATAIN (Parc du Vercors)
M. LHOMME (Parc de la Chartreuse)

Organisations Professionnelles Agricoles

CNJA

P. COSTE (Président)
M. JOUSSELME
M. DUBANCHET

FNSEA

M. SALMON (Vice-Président)
M. CAYEUX

Fédération Nationale Ovine

M. MARTIN (Président)
M. GROSJEAN (Secrétaire Général)
M. BOUFFARTIGUE (Directeur)

Chambres d'Agriculture

P. AUBERT (Hautes-Alpes, Président)
M. MATHIEU (Alpes-Maritimes, Président)
M. GABELLIER (Alpes-Maritimes)
Mme MILLOT (Alpes-Maritimes)
M. BLANCHET (Isère, Président)
M. BORLET (Savoie, Président)

CDJA

M. MANCIP (Drôme)
M. TESSIER (Alpes de Haute-Provence)
M. DISDIER (Bouches-du-Rhône)
M. REYMOND (Président, Hautes-Alpes)
M. DURAND (Hautes-Alpes)
M. MASSE (Hautes-Alpes)
M. OLLIVIER (Hautes-Alpes)
M. MOTTE (Hautes-Alpes)
M. ROBIN (Hautes-Alpes)
M. PAYAN (Hautes-Alpes)
Mme GRIMAUD (Hautes-Alpes)
M. CASSAR (Président, Alpes-Maritimes)
M. ROGERI (Alpes-Maritimes)
M. HUREAU (Président, Savoie)

FDSEA

M. MANGELLAZ (Président, Savoie)
M. LAGIER-TOURAINNE (Président, Hautes-Alpes)
M. IMBERT (Hautes-Alpes)
M. SEIGLE-VATTE (Président, Isère)

Fédération départementale ovine

M. BERNARD (Président, Alpes-Maritimes)
M. DIENY (Président, Hautes-Alpes)
M. COVAREL (Président, Savoie)
M. ROUQUETTE (Savoie)
M. TARDIEU (Drôme)

Syndicat Ovin

M. BRUNO (Président)
M. METTAIS (Isère)

Confédération Paysanne

A. DAVIN (Président, Hautes-Alpes)
B. MOSER (Drôme)
C. GAUBERT (Drôme)
M. DURUPTY (Président, Savoie)

CERPAM

J. DEBAYLE (Président)

Groupement de Défense Sanitaire des Animaux

M. DEHENIN (Président)

ADEM

J.-C. ODONPT

Association des Bergers salariés des Hautes-Alpes

O. BEL (Président)
M. BROC (Trésorier)
P. ROBERT

Fédération des Alpages de l'Isère

M. RAFFIN (président)

Eleveurs

M. BURNIER (Savoie)
M. LISON (Savoie)
M. GIRARD (Savoie)
M. COCHET (Savoie)
M. DARVES-BLANC (Savoie)
M. PARAZ (Savoie)
M. ETELLIN (Savoie)
M. SANBUIS (Savoie)
M. MARTIN (Savoie)
M. FAVRE (Savoie)

M. ROSAZ (Savoie)
M. FRAYSSE (Savoie)
M. PECCOZ (Savoie)
M MENJOZ (Savoie)
M. BUES (Hautes-Alpes)
M. AUDIER MERLE (Hautes-Alpes)
M. SIBILLE (Hautes-Alpes)
M. STEINBACH (Transhumant, Isère)
M. ROCHE (Isère)
M. VENERA (Isère)
M. MICHEL (Isère)
M. GABRIEL (Isère)
M. SALVI (Isère)

Organisation de Chasseurs

P. DAILLANT (Président de l'Union Nationale des Fédérations de Chasseurs)
B. ROBIN (Président de la Fédération Départementale des Chasseurs des Alpes-Maritimes)
J.-J. GATEAU (Président de la Fédération Départementale des Chasseurs de la Drôme)
H. REANT (Président de la Fédération Départementale des Chasseurs de l'Isère)
M. CHEVALIER (Président de la Fédération Départementale des Chasseurs des Hautes-Alpes)

Réunions

Comité National de Protection de la Nature sur l'Ours : 22.10.98

Comités Départementaux de Concertation et de Suivi du loup

Savoie : 16.11.98

Drôme : 20.11.98

Hautes-Alpes : 9.12.98

Isère : 5.1.99

5^e Rencontre Life Ours pour les Pyrénées : 3.12.98

Les Mardis de l'Environnement : 12.1.99 (intervention)

INA Paris-Grignon

Réunion avec les élèves de M. OLLAGNON sur la gestion du vivant et les stratégies patrimoniales, le 30.11.98

Réunion DIREN

Préparation du programme Life pour Rhône-Alpes : 11.12.98

Réunion des CDJA : 26.1.99

BIBLIOGRAPHIE

S. BOBBE, *Hors statut point de salut, ours et loups en Espagne*, Etudes rurales, 1993 ; *Ours, loup, chien errant en Espagne, des couples dans le bestiaire*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1995.

G. C. HABER, *Exploitation et contrôle des populations de loups, leurs conséquences dans le domaine de la biologie, de la protection et de la morale*, étude américaine, 1995.

T. HOUARD, B. LEQUETTE, *Le retour du loup dans le Mercantour*, Parc National du Mercantour, 1995.

G. CARBONNE, *Le loup, son retour en France*, Société Nationale de Protection de la Nature, 1995.

V. VIGNON, *Sélection des ongulés sauvages et du cheptel par les loups en phase de recolonisation dans les Monts cantabriques*, 1995.

Inventaire Pastoral, Parc des Ecrins, CEMAGREF, 1995.

M.-L. POULLE, *Suivi de la population de loups du Mercantour*, rapport d'activité 1995-1996, service scientifique, Parc National du Mercantour.

J.-F. DOBREMEZ, *Mission de médiation et d'inspection sur le loup*, Rapport au Ministre de l'Environnement, 1996.

H. OKARMA, *Le loup en Europe*, édition polonaise, 1996.

J.-P. LEGEARD, M. MALLÉN, *Elevage et pastoralisme entre Côte d'Azur et Mercantour*, sept. 1996.

M. LAMBERT, *Perspectives de l'élevage ovin dans es Alpes-Maritimes*, rapport au Ministre de l'Agriculture, 1996.

Données agrestes, Statistiques agricoles, Ministère de l'Agriculture, 1996.

M.-L. POULLE, T. DAHIER, C. DURAND, R. de BEAUFORT, *Suivi du loup sur les dommages*, LIFE Loup France, rapport d'activité 1997.

Renforcement des ongulés sauvages en cas de présence du loup, rapport technique, CNC-CNERA, Faune de Montagne, 1996.

H. OLLAGNON, *Mise en œuvre opérationnelle de la charte de développement durable et de protection de l'ours dans les vallées d'Aspe, d'Ossau et de Baretous*, Institut National Agronomique de Paris-Grignon, 1996.

Le retour naturel du loup sur le territoire national dans le milieu naturel et aspects socio-économiques, Parc National du Mercantour, 1997.

S. DURIEZ, *Etude préalable au retour éventuel des loups dans le massif alpin de la région Rhône-Alpes*, ISA Lille, oct. 1997.

Actes des Troisièmes rencontres internationales du Pastoralisme, Prapoutel, oct. 1997.

C. ERNOULT, J.-F. DOBREMEZ, G. FAVIER, *Elevage et activité pastorale dans le Parc des Ecrins*, CEMAGREF, 1997.

P. COZIC, A. BORNARD, *Des prairies plus pérennes pour des produits de qualité et l'entretien du territoire*, CEMAGREF Grenoble, 1997.

Un prétendu retour naturel du loup, Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, 1998.

N. ESPUNIO, *Biologie de l'évolution et écologie, facteurs influençant la prédation du cheptel domestique par le loup dans le massif du Mercantour*, CEFE CNRS Montpellier, 1998.

Le retour du loup dans l'arc alpin, quelle politique de l'Etat ?, DIREN PACA et Rhône-Alpes, Séminaire d'Aix-en-Provence, avril 1998.

Info loup, LIFE, DIREN PACA, 1997-1998.

Propositions d'actions, Groupe Loup France, juin 1998.

D. H. HADWICK, *Le retour du loup*, ONC, 1998.

L. BOITANI, F. CORSI, I. SINIBALDI, *Identification des zones favorables aux loups dans l'arc alpin*, WWF Europe, 1998.

Programme Life, projet provisoire de candidature, DIREN Rhône-Alpes, Ministère de l'Environnement, 1998.

C. NIEL, *Aides au gardiennage des troupeaux et prédation par le loup du Mercantour*, Institut National Agronomique de Paris-Grignon, rapport de stage, mai 1998.

Document introductif à l'élaboration d'une stratégie nationale pour la conservation du loup liée à un pastoralisme durable, DERF-DNP, juin 1998.

Panorama des actions de l'Institution du Patrimoine du Haut-Béarn depuis 1994, Institut Patrimonial du Haut-Béarn, août 1998.

P. GARDET, *Bilan des attaques commises sur les troupeaux transhumants et des actions par le PNRV*, Parc Naturel Régional du Vercors, été 1998.

Le loup et le pastoralisme dans le Mercantour, Manifeste de France Nature et Environnement, 1998.

M. MASTRILLI, *Analyse et conséquences du retour du loup sur les écosystèmes naturels et la gestion pastorale des alpages dans les Hautes-Alpes*, UST de Lille, nov. 1998.

Loups, problème fondamental d'aménagement du territoire, rencontres des organisations professionnelles agricoles des Alpes-Maritimes, Assemblée Nationale, nov. 1998.

M. RAFFIN, *Prévention des prédateurs du loup sur les troupeaux ovins dans les alpages de l'Isère*, Fédération des alpages de l'Isère, 1998.

Prédateurs, éleveurs, il faut choisir, Manifeste FNO, FNSEA, CNJA, manifestation de Lyon, 1998.

P. WICK, *Le chien de protection sur le troupeau ovin*, LIFE Arthus, 1998.

Moutons info, Fédération Nationale Ovine, 1998.

Info Chasse, Fédération Départementale des chasseurs de l'Isère, 1998.

Bulletin des moutonniers Drômois, 1998.

L. GARDE, *La prédation et la protection de troupeaux dans le contexte de la présence du loup en région Provence-Côte d'Azur*, CERPAM, 1998.

Le pastoralisme n'est pas compatible avec le loup, Déclaration commune FNSEA, APCA, CNJA, FNO, AFP, UNFDC, FNCCF, ANEM, sept. 1998.

« Les aides publiques à l'agriculture », *BIMA*, Ministère de l'Agriculture, 1998.

P. BOYER, *Concours publics et revenus en agriculture de montagne*, DAFE, 1998.

P. TRAUD, *Réflexion sur la cohabitation loup – pastoralisme*, Parc National des écrivains, 1998.

Manifeste de l'Association « Vaincre la friche », Isère, 1999.

Manifeste de l'Association de sauvegarde de la transhumance, 1999.

Cohabitation entre l'élevage et le loup, Manifeste de l'Association de protection des animaux sauvages, 1999.

C. ESTROSI, M. BOUVARD, P. OLLIER, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France*, Assemblée Nationale, n° 1376, 6 janvier 1999.

*La Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement*

*Le Ministre de l'Agriculture
et de la Pêche*

Paris, le **15 OCT. 1998**

Monsieur l'Inspecteur Général,

Nous avons décidé de vous confier une mission sur la cohabitation entre l'élevage et le loup.

Dans les Alpes du Sud (Alpes-Maritimes, Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes), le loup est désormais installé depuis plus de 5 ans. Deux missions y ont déjà été conduites en 1996, l'une sur le loup par le professeur DOBREMEZ, à la demande de la ministre chargée de l'Environnement, et l'autre sur l'élevage ovin par l'ingénieur général LAMBERT, à la demande du ministre chargé de l'Agriculture. Sur le plan local, des mesures d'indemnisation des éleveurs ont été prises et la concertation s'est engagée afin de prévenir les dommages causés par cette espèce sur les élevages.

Par ailleurs, un projet de stratégie sur le loup et le pastoralisme durable élaboré par nos deux ministères alimente une concertation engagée aux plans national et local.

Après avoir présenté la situation dans les différents départements français, nous souhaitons que vous procédiez à l'évaluation de l'ensemble des actions conduites par l'Etat, les éleveurs et les autres partenaires, tant sur le plan local que national. Vous prendrez en compte les enseignements tirés des expériences des autres pays européens qui ont été rassemblées par le groupe scientifique loup qui se réunit à l'initiative du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement depuis 1996.

Sur la base de ce bilan, nous vous demandons de dégager des propositions en vue de définir les objectifs et les priorités d'action tant en matière de pastoralisme que de conservation et de gestion du loup en France.

Monsieur Pierre BRACQUE
Inspecteur Général de l'Agriculture
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Inspection Générale de l'Agriculture (IGA)
63 bis, rue de Varvane
75007 PARIS

Vous nous présenterez ainsi des propositions permettant d'adapter les dispositifs législatifs ou réglementaires pertinents ainsi que d'orienter les moyens humains ou financiers afin de concilier la protection du loup et le maintien de l'activité pastorale dans les zones rurales concernées.

Ces propositions serviront de base à une réflexion élargie sur les relations entre l'élevage et les grands carnivores.

Pour la réalisation de cette mission, vous veillerez à associer étroitement l'ensemble des partenaires concernés par ce problème et en particulier les organisations professionnelles agricoles ainsi que les associations de protection de l'environnement.

Un premier rapport d'étape nous sera remis pour le 15 janvier. Le concours des services de nos ministères et des établissements publics sous tutelle vous est acquis dans la conduite de cette mission, en premier lieu de la Direction de l'Espace Rural et de la Forêt et de la Direction de la Nature et des Paysages.

Nous vous prions de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'assurance de notre considération distinguée.



Dominique VOYNET



Louis LE PENSEC