

**Conférence de presse  
Mercredi 14 mai 2002**

Intervention du rapporteur Daniel SPAGNOU

Mesdames, Messieurs,

Le rapport qui a été adopté par la commission d'enquête le mercredi 30 avril dernier et que nous rendons public aujourd'hui reprend la logique de la démarche, en quatre temps, de notre commission qui consistait:

• à étudier les circonstances du retour du loup en France ;

• à évaluer la situation du pastoralisme de montagne ;

• à mesurer les effets de la présence des prédateurs en termes de coût et de prévention ;

• et à réfléchir aux moyens légaux de réguler les prédateurs.

Comme l'a souligné le Président Estrosi, ces travaux viennent à la suite de ceux de la mission parlementaire Chevallier et Honde de

1998 et j'insiste à mon tour sur le souci qui a été celui de l'ensemble des membres de la commission de privilégier l'activité humaine.

**Premier point: les circonstances du retour du loup :**

La commission a entrepris un patient travail de réexamen des évènements de 1992. Petit à petit, il est apparu qu'il n'y avait peut-être pas de contradiction absolue entre la thèse du retour naturel et celle de la réintroduction.

Il est possible, en effet, que le prédateur ait effectué un retour naturel sur le territoire français par l'Italie, comme en témoignent les études scientifiques relatives au mode d'expansion du loup. Néanmoins, on est bien obligé de constater que des incertitudes subsistent pour 1992 concernant la colonisation effective des Appenins occidentales avant la réapparition du loup dans le Mercantour. En effet, dans le processus d'expansion progressive du loup, des Abruzzes vers le nord de l'Italie

puis vers les Alpes françaises, le « trou » entre Gênes et le Mercantour n'a jamais pu être expliqué de façon unanime sur le plan scientifique.

L'incertitude est d'autant plus grande, que les travaux de la commission ont permis d'établir que des lâchers clandestins – volontaires ou pas – ne sont pas à exclure, en raison de l'existence d'opérations de réintroduction dans les années 80 qui ont pu se poursuivre et de l'insuffisance des contrôles administratifs sur les loups captifs jusqu'à la réglementation de 2000.

En réalité, on le voit bien, les preuves absolues manquent. On reste dans le domaine des hypothèses, bien loin, en tout cas de l'évidence affichée dans les documents officiels de 1996.

C'est un premier point.

En revanche, l'examen des pièces et la confrontation des auditions, ont indiscutablement mis en relief toute l'opacité qui a prévalu dans la gestion de ce dossier depuis l'origine.

Nous avons pu établir que le Parc du Mercantour et la Direction de la nature et des paysages avaient connaissance d'un possible retour du loup en 1992 et on ne peut exclure qu'ils aient délibérément évité d'ébruiter la nouvelle du retour effectif, dans l'attente de l'inscription du loup sur la liste des espèces protégées, intervenue en juillet 1993. En tout cas, ils n'ont pas satisfait à leur devoir d'information.

En effet, ni les élus, ni les organisations agricoles, ni même le ministre de l'environnement, Mme Ségolène Royal à l'époque, n'ont été prévenus, alors qu'il aurait été indispensable que les éleveurs se préparent à une contrainte qui allait tellement bouleverser leurs pratiques.

J'ai volontairement parlé de "déli de démocratie" dans mon rapport. C'est une même attitude qui a prévalu lors de la réintroduction de l'ours slovène dans les Pyrénées centrales. Et très significativement, elle a engendré, dans les deux cas, la méfiance durable des populations rurales.

C'est pourquoi, l'un des préalables indispensables à la mise en oeuvre des mesures proposées est de restaurer le dialogue et la transparence dans la gestion de ce dossier, d'ailleurs représentatif des dysfonctionnements de l'Etat. A cet égard, la commission qui s'est déplacée dans les Pyrénées a été très intéressée par l'expérience de démocratie locale de l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn pour la gestion des ours des Pyrénées occidentales.

La commission propose plusieurs mesures destinées à améliorer la gestion des parcs et la communication:

Ÿ Réformer les parcs nationaux: il s'agit de décentraliser et de démocratiser la gestion des parcs, d'accentuer leur fonction de soutien au pastoralisme et de renforcer les pouvoirs de décision et de contrôle des conseils d'administration,

Ÿ La commission propose aussi de mieux faire respecter leur devoir de réserve aux agents des parcs nationaux et aux agents de l'Etat qui travaillent dans le secteur de l'environnement et de sanctionner ceux qui ne porteraient pas immédiatement à la connaissance de leur autorité hiérarchique, des faits constatés dans l'exercice de leurs fonctions.

Ÿ Dans le même esprit, elle propose de rompre avec le maintien d'une forme de cogestion du ministère de l'écologie et du développement durable

¶ Enfin, pour améliorer l'information des responsables locaux, elle propose d'une part que le Gouvernement assure l'information systématique des maires en cas de présence de loups, d'ours ou de lynx sur le territoire de leur commune et d'autre part qu'il demande aux préfets de réunir chaque année les comités de massifs, en avril et en novembre, pour évaluer, en début et en fin d'estive, la situation face aux prédateurs et les dégâts subis.

\*

**La deuxième partie du rapport est consacrée à l'évaluation du pastoralisme de montagne dont les difficultés dépassent le seul problème des grands prédateurs.**

Après un état des lieux qui fait apparaître les problèmes d'une filière fragile et menacée dont on reconnaît portant le rôle à la fois économique et environnemental, le rapport propose un certain nombre de mesures visant à favoriser son développement, indépendamment de

celles qui sont liées à la contrainte spécifique des grands prédateurs et que l'on verra après.

Parmi ces mesures :

• un meilleur financement de la filière ovine, notamment grâce à un redéploiement des aides versées dans le cadre du premier pilier de la PAC et une augmentation des fonds alloués au deuxième pilier en faveur du développement rural ;

• le développement et l'amélioration de la formation au métier de berger par l'augmentation du nombre des places dans les centres de formation diplômante ;

• la création d'emplois aidés de bergers et d'aides-bergers ;

• l'amélioration des conditions de travail dans les estives (moyens de communication téléphoniques, confort des cabanes, chemins d'accès ...);

• l'amélioration de la productivité de l'élevage par l'amélioration des conduites pastorales (meilleur encadrement des troupeaux, meilleure sélection des pâturages) et la valorisation de la viande d'agneau française de montagne par rapport à la viande d'importation ;

• enfin, l'encouragement à la pluriactivité, grâce au tourisme de montagne et à la production de produits d'artisanat local.

**La problématique du coût du loup est traitée dans la troisième partie du rapport qui établit plusieurs constats:**

**Premier constat: l'éleveur est la principale victime de la réapparition du loup.** Toutes les pertes directes ou indirectes se traduisent par une augmentation des charges qui remet en cause la viabilité des exploitations. D'après les études, les pertes peuvent représenter, de 20 à 40 % du chiffre d'affaire, sans parler des conséquences psychologiques dont la commission a pu vérifier le poids tout au long de ses auditions.

C'est pourquoi, le rapport propose que la totalité du surcoût imposé aux éleveurs par la présence des grands prédateurs soit prise en charge par la solidarité nationale.

**Deuxième constat: le loup coûte cher ; c'est la conséquence d'un choix de société que l'Etat devra assumer.**

La commission a essayé de faire le point, sur la base des éléments qu'elle a pu obtenir, des dépenses engagées pour la protection du loup.

D'après les documents communiqués par l'administration pour les années 2000/2001/2002, l'ensemble des crédits destinés au loup (crédits européens et nationaux) s'est élevé à 9 millions d'euros, soit, en moyenne, 3 millions d'euros par an (et je précise que ces chiffres ne comprennent pas les moyens financiers affectés par les associations de protection de la nature à ce dossier).

Malgré le coût induit – dont on peut penser, d'ailleurs, qu'il ne pourra aller qu'en augmentant – nous demandons que l'Etat s'engage très clairement sur le financement à long terme du dispositif, au-delà du programme LIFE qui doit s'achever à la fin de l'année 2003.

C'est pourquoi, il est proposé de diligenter des études sur le coût économique exact, pour les exploitations, de la présence des prédateurs et de réfléchir à « une Indemnité compensatrice de prédation » qui couvrirait l'ensemble des surcoûts d'exploitation et dont le financement pourrait, en partie reposer sur une meilleure utilisation des fonds structurels européens.

**Troisième constat: les mesures de protection sont d'une efficacité inégale et jamais totale mais elles sont indispensables.**

Les travaux de la commission ont montré que l'efficacité des mesures de prévention dépend du type d'élevage et de la nature du territoire et qu'elles peuvent être très efficaces malgré certains inconvénients : cabanes de berger inconfortables, cohabitation difficile avec les aides-bergers, coût et dangerosité des chiens patous, fatigue des regroupements nocturnes, risque de maladie liées au piétinement dans les pars de contention...).

Pour autant, ces mesures de prévention sont indispensables.

C'est pourquoi il est proposé de les renforcer, notamment par la présence de techniciens pastoraux auprès des éleveurs et des bergers qui aideraient ces derniers à mettre en place les mesures de protection les plus adaptées.

**Quatrième constat: le système d'indemnisation ne donne pas satisfaction.**

D'abord, il ne repose sur aucun texte réglementaire, d'où une source d'insécurité juridique.

Ensuite, il ne tient pas compte des brebis perdues : la plupart des éleveurs estiment, en effet, que pour 2 brebis perdues, une seule est indemnisée.

Enfin, les indemnisations sont extrêmement lentes.

A partir de ce constat, il est proposé :

• d'étudier la faisabilité d'un système assurantiel d'indemnisation des dégâts provoqués par toutes les espèces de prédateurs, y compris les chiens errants, dont les primes seraient prises en charge par l'Etat.

(Je précise, s'agissant des chiens errants, qu'ils provoquent aussi beaucoup de dégâts et que la commission demande la systématisation des contrôles d'identification des chiens puisqu'il existe une obligation de tatouage, insuffisamment respectée)

L'assurance qu'il est proposé d'étudier, pourrait être un produit peu coûteux (de l'ordre d'un euro par brebis), sans franchise, qui serait souscrit par l'ensemble des éleveurs dans les secteurs de présence de prédateurs. Le constat des dommages pourrait être à la charge de l'Etat. Sachant que l'indemnisation des dégâts occasionnés par les prédateurs protégés serait toujours financée par l'Etat, le contrat d'assurance ne prendrait en charge que les prédatations douteuses ou liées à d'autres prédatations ;

- Afin d'accélérer l'indemnisation des dommages, il est proposé de créer, au niveau départemental, un fonds d'indemnisation des éleveurs, alimenté chaque année à hauteur des montants versés au cours de l'année précédente ;

Il est également proposé de créer une structure spécialisée dans l'expertise génétique, disposant de moyens suffisants pour répondre rapidement aux demandes d'analyses. En effet, le Laboratoire d'expertise de Grenoble, que la commission a visité, n'a pas les moyens de répondre, à la fois à sa mission de recherche et aux demandes d'analyses. Cette structure plus légère permettrait d'accélérer les procédures d'indemnisation.

\*

**J'en viens maintenant à la quatrième partie du rapport qui concerne la régulation.**

Nous avons éliminé toute mesure d'éradication des prédateurs en raison des engagements internationaux de la France concernant la protection de la faune sauvage que la France.

En réalité, il est non seulement politiquement irréaliste de demander que la France se retire des conventions internationales organisant la protection des grands prédateurs mais, surtout, une telle démarche serait techniquement inutile. Les marges de manoeuvre que

confèrent, tant la convention de Berne que la directive Habitats, permettent en effet, de concevoir une politique publique plus active de gestion des prédateurs dans notre pays.

Il s'agit d'obtenir de Bruxelles une application plus adaptée des dérogations à la protection des grands prédateurs. Cela est possible.

En effet, il apparaît, d'après les auditions de la commission, qu'au niveau européen, une certaine souplesse dans l'application des dispositions protectrices se fait jour et que la prise en compte des problèmes économiques et des difficultés d'adaptation des populations concernées est plus présente.

Il est donc possible, sans remettre en cause les objectifs généraux des obligations internationales, d'espérer faire progresser l'idée d'une nécessaire adaptation de ces objectifs aux spécificités locales.

**Première conséquence :** Elle est commandée par le bon sens: l'état de conservation de loups et des autres prédateurs ne doit pas se mesurer à l'échelle d'un Etat. L'approche transfrontalière de la vitalité des espèces est d'ailleurs implicitement reconnue par la Commission européenne et le Comité permanent de la convention de Berne. Il faut donc clairement affirmer cette conception et en tirer les conséquences, en termes de coopération et de régulation.

C'est pourquoi il est proposé :

• d'élaborer un plan de gestion commun, au moins entre la France et l'Italie. Comme première orientation de ce plan, on pourrait considérer qu'accepter une population viable de loups dans les Alpes ne signifie pas encourager le développement d'une population abondante qui serait socialement et économiquement inacceptable ;

Ï d'engager le Gouvernement à renégocier au niveau européen les conditions dans lesquelles la France pourra se protéger de l'expansion prévisible sur son territoire, des loups venant d'Espagne et des ours venant d'Italie.

**Deuxième conséquence:** réviser le dispositif français de régulation, les modes de contrôle mis en place jusqu'à présent, s'étant révélés inefficaces.

On rappellera que le « plan loup » de 2000 qui prévoyait un système de zonage n'a pas pu se concrétiser parce qu'il reposait sur des schémas irréalistes et sur des programmes d'expérimentation à peu près vides de sens. De la même façon, les deux protocoles d'intervention sur le loup de 2000 et 2002, n'ont jamais été appliqués parce qu'ils étaient inapplicables, notamment à cause de la lourdeur des procédures mais aussi parce que l'objectif du dispositif n'était pas clair.

**C'est pourquoi le rapport propose les bases d'un dispositif plus efficace de régulation reposant sur le principe que le loup ne doit pas avoir sa place dans les secteurs où aucune protection efficace n'est possible. En cela, notre commission rejoint les conclusions de la mission de nos collègues Honde et Chevallier.**

Ce dispositif repose sur 5 mesures:

**Première mesure :** Diligenter des diagnostics pastoraux sur la vulnérabilité aux prédatons des unités pastorales de l'arc alpin intégrant le degré d'acceptabilité de la présence de prédateurs. Ces diagnostics exigent un financement pérenne parce qu'ils imposent un suivi très fin des résultats, en fonction de l'évolution du niveau de prédation,

**Deuxième mesure :** Déterminer des seuils d'incompatibilité entre l'élevage et la présence de loups et délimiter des territoires où la protection serait intégrale, des territoires où le loup pourrait être prélevé

sous certaines conditions et des territoires où sa présence ne devrait pas être tolérée. Afin d'être au plus près des réalités locales, ces territoires seraient fixés par arrêtés préfectoraux.

**Troisième mesure :** Dans les secteurs où les loups bénéficieraient d'une protection intégrale, des moyens de protection renforcés et des primes exceptionnelles seraient accordés aux éleveurs : prise en charge par l'Etat de la location des pâturages, indemnisation forfaitaire annuelle de dommages calculée en fonction de la composition du troupeau, par exemple.

**Quatrième mesure :** Dans les secteurs où les prélèvements seraient autorisés, seraient définies clairement les conditions d'exercice d'un véritable droit de régulation dans le cadre des dérogations de la directive Habitats. Ce dispositif prendrait le relais des protocoles dont l'inefficacité est avérée. Il s'agirait:

– de fixer le taux de prélèvement annuel autorisé sur la population de loups. Des études montrent qu'un prélèvement de 20 à 30% maintient une population de loups à un niveau stable, à condition de ne pas tuer les louveteaux ;

– de permettre le déclenchement d'une action, dès la première attaque meurtrière ;

– d'interdire les battues administratives ou toute autre mesure d'élimination non sélective à l'encontre des espèces protégées, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Ces mesures seraient établies par arrêtés interministériels (agriculture et écologie)

**Cinquième mesure:** Redonner aux communes le pouvoir d'éliminer les prédateurs qui présentent un danger sur leur territoire, hors zone de protection totale.

Il, s'agit de permettre aux maires de faire exécuter une décision du conseil municipal visant à l'élimination, par tir sélectif, d'un loup ou d'un lynx dangereux pour les troupeaux.

On rappellera que ce droit a été inutilement supprimé par le Gouvernement, qui a modifié le code général des collectivités locales en rayant le loup (et le sanglier) de la liste des animaux nuisibles susceptibles de faire l'objet de mesures de destruction commandées par le maire.

Outre l'incohérence qui consiste à faire relever loups et sangliers de dispositions qui les excluent de la catégorie des animaux nuisibles, alors qu'ils le sont potentiellement, cette mesure n'était pas justifiée sur le plan juridique, puisqu'un arrêt du Conseil d'Etat avait statué en sens contraire.

Ce droit de riposte pourrait être délégué aux bergers s'ils le souhaitent – à condition qu'ils soient titulaires d'un permis de chasse – ou bien confié aux agents de l'ONCFS ou aux gardes forestiers.

Dans les territoires d'exclusion, des loups, des actions préventives de mise en fuite ou de destruction seraient organisées et confiées à des brigades de louveteries.

### **Dernier point : le dispositif Natura 2000**

Au cours de nos auditions, le problème des conséquences du réseau Natura 2000 qui doit être achevé en 2004, a été largement abordé. On sait qu'il a été très mal accepté par les populations rurales, encore une fois dépossédées de toute expression.

Il est proposé d'engager le Gouvernement à reprendre les négociations avec les acteurs locaux, sur la mise en place du dispositif Natura 2000 et la délimitation des périmètres concernés et à obtenir le report du délai fixé pour la transmission par la France, à la Commission européenne, de la liste des sites Natura 2000.

\*\*\*\*

**Voilà, Mesdames, Messieurs, les propositions que notre commission a adoptées.**

Elles sont au nombre de 25, organisées autour de 3 buts : assurer la régulation du loup, défendre le pastoralisme et améliorer le fonctionnement de l'Etat.

Elles ont comme objectif de replacer le loup et les autres prédateurs dans le domaine du négociable dans le cadre de nos engagements internationaux, mais, je le répète, en donnant la priorité à l'activité humaine.

Il s'agit, il me semble, d'une position équilibrée.

Je vous remercie.