



Direction générale de l'Environnement

Rapport d'un atelier réunissant les parties concernées, avec pour objet l'action de l'Union européenne dans le domaine des grands carnivores

Bruxelles, le 25 janvier 2013

Résumé

La protection des grands carnivores dans les paysages européens modernes se révèle être un très grand défi, notamment à cause des différents conflits associés à leur présence et de la controverse portant sur les différentes manières dont ils devraient être gérés. Une des approches clés pour désamorcer ces conflits consiste à organiser des forums permettant aux parties concernées de s'engager dans un dialogue constructif.

Un premier pas a été fait dans cette direction. En effet, la direction générale de l'environnement de la Commission européenne a organisé un atelier destiné aux parties concernées, qui s'est tenu à Bruxelles le 25 janvier 2013. Cet atelier a permis la rencontre entre plus de quatre-vingts parties intéressées de plusieurs nationalités ou groupes d'intérêts (spécialistes de l'environnement, experts en biologie de la conservation, éleveurs de bétail ou de rennes, propriétaires terriens, acteurs du monde rural, administrateurs, chasseurs et journalistes) et des représentants de la Commission européenne.

Les deux objectifs de cet atelier étaient, d'une part, de permettre aux parties intéressées de discuter directement avec les représentants de la Commission européenne des problèmes les plus préoccupants et, d'autre part, de recueillir des contributions structurées concernant différents sujets afin de déterminer les domaines et les points pour lesquels il existe un terrain d'entente, et ceux pour lesquels les opinions divergent. En vue d'atteindre ces objectifs, l'atelier prévoyait la tenue de présentations et discussions plénières, l'organisation de groupes de travail gérés par des modérateurs, ainsi que la réalisation d'une étude de type Q-sort durant l'atelier, puis en ligne à l'issue de l'atelier. De plus, quelques contributions écrites ont été apportées. Le cadre conceptuel de cet atelier visait à placer la discussion portant sur les grands carnivores dans un contexte plus large concernant le paysage européen et la place de l'homme et de son activité au sein de ce paysage. L'accent était également mis sur l'étude des perspectives futures, avec une attention particulière portée aux

équilibres qui devront être trouvés entre paysage, activité humaine et protection des grands carnivores, compte tenu de leurs évolutions possibles, potentiellement différentes.

Dans chacun des quatre groupes de travail, trois questions ont été posées aux participants. Il leur a tout d'abord été demandé de décrire brièvement leur vision idéale de l'avenir à court terme. Une discussion portant sur les obstacles en empêchant la concrétisation s'en est suivie, puis une autre sur les éventuelles solutions permettant de surmonter ces obstacles.

Aucune des visions des groupes n'excluait la présence de grands carnivores dans le paysage européen de demain, même si les éleveurs ont spécifiquement exprimé leur souhait d'en limiter le nombre et la répartition, surtout lorsqu'il a été question du retour des loups dans les régions du nord et de l'ouest de l'Europe, d'où ils ont été absents pendant de longues périodes. Les avis des participants concernant le niveau d'ambition qu'il conviendrait d'appliquer à la protection étaient très différents, tant entre les catégories de parties concernées qu'au sein de ces différentes catégories. Dans tous les groupes, les participants ont reconnu le besoin de parvenir à des compromis entre différents intérêts contradictoires, ont exprimé le souhait d'entrer dans une discussion plus approfondie, moins passionnée et moins polarisée, et ont reconnu – implicitement ou explicitement – la légitimité des activités des autres groupes de parties concernées dans le paysage. Nombre de participants étaient également d'avis que les populations de grands carnivores devraient être gérées d'une manière qui permette les compromis. Tous les groupes ont exprimé la volonté de trouver des solutions pragmatiques aux conflits avec les animaux d'élevage. L'une des divergences concernait le niveau de gestion souhaité, allant de local pour certains à international pour d'autres.

Dans l'ensemble, les visions des différents groupes étaient assez larges pour permettre la cohabitation des grands carnivores et des diverses activités humaines dans des paysages multifonctionnels partagés, même si, naturellement, les avis divergeaient fortement concernant le poids qui devait être donné à chaque intérêt et le niveau de compromis qui pouvait être accepté. En outre, des divergences de fond se sont fait jour en ce qui concerne le concept de la relation homme-nature, particulièrement pour ce qui est de la mesure avec laquelle l'homme devrait interagir avec la nature au moyen d'activités telles que la chasse et le pâturage.

Il était frappant de constater combien les points de vue des différents groupes sur les obstacles les empêchant de concrétiser les visions d'avenir qu'ils avaient exposées étaient ressemblants, voire identiques pour certains. Presque tous les groupes trouvaient que les autres parties concernées ne comprenaient pas leurs intérêts et que le dialogue ou la coopération étaient insuffisants. Peut-être du fait de ce défaut de communication, les parties ont également le sentiment d'un manque de volonté de la part des autres acteurs pour accepter les principes sous-jacents et les compromis qu'impliquent leurs propres programmes. Les problèmes inhérents à l'adoption de solutions globales au niveau local ont été maintes fois mis en avant. Tous les groupes ont mis en évidence des obstacles liés au manque de compréhension des attitudes et normes des populations rurales et à l'absence d'analyses socio-économiques sur les effets – positifs ou négatifs – de la protection des grands carnivores. Tous les groupes ont relevé que, dans de nombreux pays, les pratiques en matière de gestion du bétail ne prennent plus en compte la présence de grands carnivores, tout en reconnaissant les difficultés économiques et pratiques inhérentes à la réintroduction de ces pratiques. Même si tous les groupes

ont constaté la nécessité d'un engagement à un niveau plus local, certaines divergences sous-jacentes étaient perceptibles quant à la mesure dans laquelle le pouvoir décisionnel devait être transféré.

Après avoir hiérarchisé les obstacles, les groupes ont discuté des solutions possibles qui pouvaient y être apportées. Il a entre autre été question de proposer des solutions aux obstacles liés à la connaissance. Premièrement, l'importance de mieux intégrer les connaissances apportées par différentes disciplines scientifiques à tous les niveaux de l'élaboration et de la gestion de la politique en matière de grands carnivores a été reconnue. Deuxièmement, les participants ont souligné la nécessité de trouver des moyens de sensibiliser davantage la population et d'améliorer l'échange des connaissances scientifiques. Troisièmement, plusieurs lacunes en matière de connaissances ont été mises en lumière. Il a notamment été constaté la nécessité d'améliorer les méthodes de suivi des grands carnivores et de faire participer les parties concernées à cette activité, de mieux comprendre les coûts et les avantages socio-économiques liés aux grands carnivores pour les communautés rurales concernées et de mettre au point et partager des bonnes pratiques relatives aux processus de participation des parties concernées. Il a également été question d'apporter des solutions aux problèmes de polarisation extrême et d'améliorer les relations entre les parties intéressées., Dans ce contexte, il a notamment été souligné que les autorités régionales et nationales compétentes devaient gagner en visibilité et en accessibilité pour les parties intéressées et que ces autorités donnaient également le sentiment de ne pas prendre leurs responsabilités face aux conséquences de leurs politiques de protection des grands carnivores. Il a également été question des possibilités de regrouper diverses parties intéressées en activités coopératives, telles que des activités de suivi et de communication, de sorte qu'elles puissent apprendre à coopérer, et de la nécessité de s'engager dans des processus de dialogue avec des animateurs professionnels qui rassemblent les parties intéressées à différents niveaux (local, national, européen) en vue d'améliorer la compréhension, le respect mutuel et la considération. L'utilité d'équipes d'intervention d'urgence à même de réagir à des situations graves a été reconnue. Concernant les écueils liés aux pratiques de gestion du bétail, les participants ont reconnu la nécessité d'adapter ces pratiques à la présence de grands carnivores dans les régions où ces traditions se sont perdues, tout en admettant qu'il était difficile d'amorcer une volonté de changement.

L'analyse Q-sort a révélé que les participants pouvaient être divisés en trois profils distincts. Il serait cependant plus exact de parler de différentes nuances d'une même opinion plutôt que de trois positions distinctes. Seule une assertion divisait fondamentalement les trois profils (*«La présence de grands carnivores a une incidence négative importante sur la qualité de vie dans les zones rurales»*). Alors que les participants des deuxième et troisième profils approuvaient fortement cette affirmation, ceux du premier profil la désapprouvaient. Ainsi, il est apparu que les spécialistes de l'environnement et les représentants des organismes de protection de la nature pourraient sous-estimer la manière dont les populations rurales perçoivent les effets des grands carnivores sur la vie rurale. L'autre assertion approuvée par un profil et contestée par un autre est la suivante: *«La présence ininterrompue de grands carnivores dans les paysages européens devrait être considérée comme une source de fierté»*. Alors que les experts et les administrateurs dans le domaine de l'environnement considéraient la présence de ces carnivores comme une source de fierté, les membres du troisième profil étaient fortement opposés à cette idée. Il convient de noter que les membres du troisième profil étaient

principalement originaires de pays où ces carnivores ont été réintroduits il y a peu après en avoir été chassés dans un passé récent.

Mis à part ces deux assertions, il ne semblait pas y avoir de franche opposition entre les différents profils et aucune autre assertion n'a été fortement approuvée par certains profils et contestée par d'autres. Tous les profils approuvaient l'idée selon laquelle la protection de la nature en Europe devait préserver les modes d'interaction de l'homme avec la nature et le fait que la production d'une grande variété de produits alimentaires locaux et traditionnels générait un sentiment de fierté nationale. Les trois profils étaient opposés à la construction de parcs éoliens et de centrales hydroélectriques dans toutes les zones techniquement exploitables. Alors que les chasseurs et les éleveurs de bétail s'inquiétaient de la menace inhérente au concept de naturalité (*Wilderness*) et de ses conséquences, pour les experts de l'environnement ayant pris part à l'enquête, la naturalité n'était pas un objectif de protection en soi. Ils favorisaient plutôt le développement d'interactions durables entre l'homme et son environnement. Le point de vue de chaque profil n'était pas opposé à celui des autres, mais reflétait les inquiétudes principales des membres du profil concernant l'avenir de leur activité et/ou de leur mode de vie. Tous s'accordaient plus ou moins sur le caractère multifonctionnel du paysage, dans la mesure où il permet la préservation des activités humaines traditionnelles pour le troisième profil, où il est le garant d'un haut niveau de biodiversité, incluant les grands carnivores, pour le premier profil, et où il reste contrôlé par l'homme au moyen de la chasse et de décisions prises à un niveau plus local pour le deuxième profil.

Les différentes méthodes utilisées durant l'atelier semblent avoir été complémentaires et avoir généré une grande diversité de contributions, structurées ou non. Dans les matières où les méthodes utilisées ont permis de rassembler des données portant sur des questions qui se recouvraient partiellement, les réponses étaient très proches les unes des autres, mais chacune apportait davantage de précisions et a permis de brosser un tableau plus complet de la situation. Les différents points de vue des participants à cet atelier démontrent clairement qu'il n'est nullement question d'une dichotomie entre les partisans de la réintroduction des grands carnivores d'une part et les opposants d'autre part. À bien des égards, il est préférable de considérer les points de vue exprimés comme s'inscrivant dans une certaine continuité. Même si les points de vue les plus divergents sont très éloignés, il existe un large terrain d'entente sur lequel ils peuvent se rejoindre. L'existence de ce terrain d'entente constitue un point de départ pour progresser. Il était également clair que la thématique des grands carnivores est largement ancrée dans un ensemble de sujets concernant plusieurs domaines de la politique qui ont une incidence sur l'environnement et la vie rurale, y compris la sylviculture, le transport, l'agriculture et le développement. Même si cette caractéristique complexifie grandement la problématique de la gestion des grands carnivores, cet aspect permet également de rappeler aux différentes parties intéressées l'existence de nombreux points communs entre elles qu'elles ont tendance à oublier au cours des discussions souvent animées qu'elles tiennent à propos des grands carnivores. Les discussions avaient tendance à se focaliser sur le loup, reléguant au second plan les ours, les lynx et les carcajous. De ce fait, il pourrait s'avérer constructif de séparer les débats par espèce au lieu de couvrir l'ensemble des grands carnivores dans un même débat.

La liste qui suit reprend quelques-uns des points recueillant un large consensus des différentes catégories de parties intéressées.

- Les parties intéressées ont exprimé la nécessité de traiter les problèmes liés à la déprédation du bétail à l'aide de méthodes efficaces et adaptées aux situations locales.
- Elles ont exprimé la nécessité d'améliorer la capacité et la compétence des institutions, de coordonner plus efficacement les politiques en la matière et de renforcer le soutien local de ces politiques.
- Toutes les parties concernées se sont dites préoccupées pour l'avenir de leur activité ou pour leurs intérêts, étant donné les pressions provenant des autres parties concernées et les tendances sociétales générales.
- Les parties concernées ont affirmé ne pas être bien comprises par leurs homologues.
- Une majorité de participants étaient en faveur de l'adoption d'approches de gestion des grands carnivores qui seraient adaptables et qui tiendraient compte de la diversité des situations rencontrées partout en Europe.
- De nombreuses parties concernées appartenant à différentes catégories étaient d'avis que la législation avait tendance à favoriser la protection de carnivores individuels au lieu de se focaliser sur la viabilité des populations et que cette perception rendait plus difficile la formation d'un consensus.
- Un large consensus s'est dégagé sur l'adoption d'une approche de la gestion qui serait davantage fondée sur la connaissance, en optant de préférence pour une combinaison des connaissances scientifiques (de différentes disciplines) et locales.
- Il est clairement nécessaire de coopérer avec un public bien plus large que les groupes de parties intéressées traditionnels et facilement identifiables.

Malgré ces terrains d'entente, d'autres sujets étaient clairement problématiques, et d'autres encore étaient potentiellement problématiques.

- Même si les experts de l'environnement n'ont pas ardemment défendu le concept de naturalité (*Wilderness*) au cours de cet atelier, de nombreux éleveurs et chasseurs trouvaient que ce sujet suscitait la controverse.
- Les participants ne partageaient clairement pas le même avis concernant les effets des grands carnivores sur la qualité de vie de la population rurale.
- Les experts de l'environnement et les administrateurs avaient tendance à favoriser une coordination à plus grande échelle de la gestion territoriale des populations de

carnivores, alors que les autres groupes favorisaient une influence et un suivi plus locaux.

- Alors que les experts de l'environnement étaient en faveur d'une réintroduction des grands carnivores dans une grande partie du paysage et de la restauration des processus écologiques naturels, certains éleveurs soutenaient que la zone de répartition des grands carnivores devrait être fortement limitée.

Sur la base des réponses reçues durant cet atelier, la poursuite de ce type de processus participatif fondé sur le dialogue est, dans l'ensemble, fortement encouragée, tant au niveau européen qu'à une échelle plus locale. En outre, certaines activités ont été clairement recommandées:

- Il pourrait s'avérer utile de réaliser une analyse multidisciplinaire des coûts et des avantages associés aux grands carnivores dans les paysages multifonctionnels. Elle porterait idéalement sur les coûts et avantages tant économiques que non économiques. Elle permettrait également de mieux comprendre la diversité des intérêts des différents groupes, car nombre de participants ont clairement dit qu'ils ne comprenaient tout simplement pas les autres groupes, étant donné qu'ils n'entretenaient que très peu de contacts avec eux et connaissaient à peine leurs points de vue. Cette remarque vaut tant pour les éleveurs qui ne comprennent pas les objectifs poursuivis en matière de protection des grands carnivores que pour les nombreux experts de l'environnement qui ne saisissent pas le lien que voient les éleveurs entre héritage, tradition, production de denrées alimentaires, biodiversité et moyens de subsistance.
- Il peut être très profitable de tenter de mieux intégrer la protection des grands carnivores dans les structures de gestion de la vie sauvage actuelles, bien développées dans de nombreux pays. Ces structures jouissent d'une expérience satisfaisante dans le domaine de la négociation avec différents groupes d'intérêts et sont profondément ancrées dans les droits de propriété formels et dans les institutions responsables. Il a cependant été souligné que ces structures devraient se montrer plus flexibles afin de prendre en considération les intérêts les plus divers des parties concernées et les aspects écosystémiques plus larges de leurs activités. Ces structures devraient tout du moins être considérées comme des partenaires précieux dans la réalisation d'un effort commun.
- Diverses parties intéressées devraient être impliquées dans des activités communes. Il pourrait par exemple s'agir de la production commune de documents d'information où plusieurs groupes de parties intéressées signeraient un même contenu et le distribueraient via leurs réseaux respectifs. Un autre exemple serait de demander à davantage de parties intéressées de réunir des observations qui serviraient de base à

un suivi des grands carnivores, ou encore d'organiser le transfert de l'expérience et des bonnes pratiques entre les régions.

- Étant donné l'étendue couverte par les populations de grands carnivores et l'influence importante de plusieurs domaines de la politique européenne sur les grands carnivores et sur les parties intéressées les plus importantes, il est clairement nécessaire que les institutions européennes s'engagent formellement et activement à stimuler le processus, particulièrement en ce qui concerne la gestion des niveaux de population. Cependant, les discussions engagées au cours de cet atelier montrent clairement que ces orientations élaborées en amont doivent laisser suffisamment de latitude en aval pour permettre une véritable gestion locale de l'application des politiques.
- Des forums de dialogue devraient être initiés à un niveau plus local.
- Certaines solutions proposées devraient être testées dans des régions pilotes, ce qui permettrait d'acquérir de l'expérience en la matière et de mettre en place des bonnes pratiques.