

PLAN D'ACTION SUR LE LOUP 2004-2008

INTRODUCTION

Le retour du loup en France en 1992 constitue un enrichissement de notre patrimoine naturel en matière de diversité faunistique. Comme de nombreuses autres espèces, le loup est protégé par les dispositions de la convention de Berne du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et par celles de la directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages (directive « Habitats »).

Cependant, comme dans d'autres pays européens, le retour de cette espèce pose des problèmes spécifiques de gestion pour l'activité pastorale, liés au contexte de la tradition de l'élevage ovin français, comme la transhumance en zones d'estives d'altitude. Pour y répondre, l'Etat, aidé par la Commission européenne, a mis en place des moyens de protection des troupeaux, d'indemnisation des dommages et de suivi scientifique de l'espèce et d'assistance aux éleveurs au travers de deux programmes LIFE.

Ces deux programmes repris dans le dispositif gouvernemental de soutien du pastoralisme et de gestion du loup dans la partie française de l'arc alpin ont permis aux différents acteurs d'acquérir une expérience importante dans les domaines abordés.

La commission d'enquête parlementaire sur la présence du loup et le pastoralisme en montagne, qui a rendu ses travaux au cours de l'année 2003, a souhaité notamment que les moyens financiers de l'Etat prennent le relais du programme LIFE, que des mesures soient prises pour améliorer les conditions d'exercice du pastoralisme en présence des loups, qu'une régulation de sa population soit entreprise, notamment par le « zonage ». Elle a souhaité aussi que soient améliorées la concertation et l'information des élus et du monde de l'élevage. Le présent plan, qui est le fruit d'une démarche commune entre les deux ministères chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, tient largement compte de ce travail, comme des fructueux débats intervenus dans le groupe de travail national sur le loup qui s'est réuni de novembre 2003 à avril 2004.

Il appartient dorénavant à l'Etat de pérenniser l'acquis et de fixer au travers d'un plan d'action les mesures qui permettent de concilier le développement maîtrisé d'une population de loups et la poursuite d'activités pastorales ou plus généralement de l'élevage. Cependant, la colonisation par le loup de nouveaux territoires en dehors de l'arc alpin impose aussi à l'Etat de mettre en œuvre de nouvelles approches de gestion.

La politique des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture pour la période 2004-2008 vise à :

- garantir un état de conservation favorable du loup, c'est à dire le maintien de sa population dans un état démographique et une distribution géographique en accord avec les critères définis par la directive Habitats,
- réduire les dommages par la mise en place de moyens efficaces de prévention et de protection contre la prédation chez les éleveurs dont les troupeaux y sont confrontés ;
- la recherche et la mise en place de méthodes de gestion plus économes en moyens humains et financiers, notamment par l'harmonisation de la gestion des grands prédateurs.

Afin de concilier ses engagements internationaux et communautaires en matière de conservation des espèces protégées, et la nécessaire adaptation des modalités de cette conservation au contexte économique, social et culturel national, la France s'engage, par le présent plan d'action loup 2004-2008, à garantir une gestion durable de ses populations de loups, excluant tout à la fois leur destruction et leur extension incontrôlées sur l'ensemble de son territoire.

I – ETAT DES LIEUX

A – Contexte juridique

Le loup est une espèce protégée au niveau européen, par la convention de Berne (annexe II) et la directive européenne sur la conservation des habitats de la faune et de la flore (annexes II et IV) qui imposent que soient interdites toute forme de détention, de capture, de mise à mort intentionnelle, de perturbation intentionnelle, de commerce des spécimens prélevés dans la nature d'espèces de faune sauvage, parmi lesquelles le loup. La directive Habitats impose aussi l'interdiction de détérioration ou de destruction des sites de reproduction ou des aires de repos de l'espèce ainsi que la désignation de sites Natura 2000. Au titre de la convention de Berne et de la directive 92/43/CEE, l'habitat des espèces concernées fait aussi l'objet d'une obligation générale de conservation.

Cependant, des dérogations à l'interdiction de capture ou de destruction (art. 9 de la convention de Berne et art. 16 de la directive Habitats) peuvent être accordées notamment pour prévenir des dommages importants à l'élevage ou dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, à condition toutefois qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable. De ce fait, on ne peut envisager une mesure générale de destruction et seules des dérogations peuvent être accordées pour répondre ponctuellement aux problèmes qui se posent. Les Etats membres sont tenus de rendre compte a posteriori des dérogations accordées.

En droit interne, les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement et l'arrêté du 17 avril 1981 modifié fixant la liste des mammifères protégés ont transposé les dispositions de la convention de Berne et de la directive Habitats. L'arrêté de 1981 a en effet été modifié en 1996 pour interdire sur tout le territoire et en tout temps, la destruction des loups, notamment. Cet arrêté a également introduit pour cette espèce des dispositions dérogatoires prévues par la convention de Berne et la directive Habitats.

D'autres textes (art L. 427-6 du code de l'environnement consacré aux chasses et battues aux animaux nuisibles et L. 2122-21 9° du code général des collectivités territoriales relatives à la désignation des animaux susceptibles d'être détruits) ont été expurgés des références aux loups.

B - Situation biologique du loup en France en 2003

1 - Aire de répartition de l'espèce

- Présence en Europe de l'Ouest (Italie, Espagne)

Présent à l'origine dans toute la région holarctique, Afrique du Nord exceptée, le loup a disparu de nombreux pays d'Europe de l'Ouest à la suite de son extermination par l'homme. En France, il a disparu peu avant les années 1940 (la dernière observation confirmée date de 1939). Dans les pays limitrophes, seuls l'Espagne et l'Italie possèdent aujourd'hui des populations de loups relativement importantes. En Italie le loup occupe de façon discontinue toute la chaîne des Apennins, jusqu'en Sicile. L'espèce y est en expansion depuis une vingtaine d'années et, selon les sources considérées, les effectifs sont estimés sur le territoire italien à environ 500 à 600 individus. La zone alpine italienne hébergerait actuellement environ une vingtaine d'individus, en plus des 4 à 5 meutes franco-italiennes.

Dans la Péninsule ibérique, il existe une population de loups d'environ 2500 individus dans le quart nord-ouest de l'Espagne et dans les zones proches du Portugal, en voie d'expansion par le sud et le sud-est vers la Catalogne. Des animaux isolés ont été repérés en Navarre et en Aragon puis ont disparu. L'espèce est également présente dans le Pays-Basque espagnol. L'expansion constatée de cette population pourrait peut-être contribuer à terme à l'établissement de noyaux de populations de loups dans les Pyrénées françaises.

- Sur l'arc alpin français et population alpine franco-italo-suisse

La réapparition du loup en France est due à l'extension progressive au cours des trente dernières années des populations italiennes à partir de la chaîne des Apennins. Après l'observation confirmée de deux animaux dans le Mercantour, en 1992, la colonisation s'est opérée le long de la chaîne alpine française avec des caractéristiques de dispersion « par tache » déjà démontrées ailleurs en Europe et aux Etats-Unis. En fin d'hiver 2002/2003, la présence dite permanente de l'espèce (i.e. durant au moins deux hivers consécutifs) a été notée sur 11 zones, toutes situées dans des sous-unités du massif alpin, dont quatre dans le Parc National du Mercantour (Alpes-Maritimes), une dans le massif du Queyras, une dans celui du Béal-Traversier, une dans la vallée de la Clarée (Hautes-Alpes), une en Belledonne (Isère-Savoie), une dans le Vercors (Drôme-Isère), une dans les Monges (Alpes de Haute Provence) et une sur le camp militaire de Canjuers (Var). Les premières données en cours d'analyse actuellement sur le terrain pour l'hiver 2003/2004 confirmeraient ces zones de présence permanente déjà identifiées et permettraient d'en identifier deux autres supplémentaires (soit un total provisoire – la fin du suivi hivernal est le 31 mars 2004 - de 13 zones de présence permanente). A ces groupes d'individus, il convient d'ajouter au moins trois autres groupes détectés et comptabilisés uniquement sur le versant italien des Alpes (Val Pesio, Imperia, Alpi Maritime), le groupe de loups présents en Haute-Tinée étant très certainement le même que celui détecté dans la partie haute du Val Stura. En Suisse, il ne semble pas y avoir de meutes installées, mais seulement des individus isolés. Au total, sur

l'arc alpin franco-italo-suisse, et en l'état actuel des connaissances, il y aurait donc au moins 14 à 16 zones de présence permanente de l'espèce (selon que l'on inclut ou pas les deux nouvelles zones de présence permanente identifiées en France durant l'hiver 2003/2004).

En plus des zones occupées de façon récurrente en hiver, de très nombreux indices de présence sont collectés plus ou moins régulièrement dans l'espace et le temps en dehors de ces zones de distribution bien établie de l'espèce, et constituent la base de la définition des zones dites de présence temporaire, témoins des avancées de colonisation qui sont le plus souvent le fait des sub-adultes en dispersion. Dans certaines de ces zones, des attaques estivales sur cheptel domestique sont observées plus régulièrement que dans d'autres mais l'absence, jusqu'à présent, d'indices de présence récurrents du loup en hiver fait qu'elles ne sont pas classées en zones de présence permanente. La progression de l'espèce, qui peut s'opérer par bonds, peut être partiellement amplifiée par un dispositif de suivi essentiellement concentré à l'heure actuelle sur les Alpes.

C'est ainsi qu'en dehors de ce massif, un animal a été tué dans les Vosges en 1994, deux animaux ont été tués dans le Massif central en 1995 et 1999, et trois animaux différents ont été détectés dans les Pyrénées orientales entre 1999 et 2000, tous génétiquement identifiés de lignée italienne. D'autres indices attestant la présence probable de l'espèce dans ce département ont été recueillis, y compris en 2004. La présence de l'espèce (lignée "Italie") a été mise en évidence dans le département de l'Ain durant l'été 2003. Certains individus ont été observés plus à l'est jusqu'en Suisse, également tous de lignée « Italie ».

2 - Evolution démographique

- Evolution des zones de présence permanente

Le nombre de ces zones de présence permanente, qui est un meilleur indicateur du statut de conservation de l'espèce que l'effectif présent dans chacune de ces zones, augmente régulièrement depuis le début des années 1990. Grâce à un monitoring extensif mis en place à l'aide d'un réseau de correspondants couvrant l'intégralité de l'arc alpin français depuis 1994, on a pu détecter l'installation en 10 ans de 11 groupes d'animaux (voire 13 en considérant les premiers résultats du suivi hivernal 2003/2004) parmi lesquels 9 étaient composés en 2002/2003 de plus de deux individus (donnée non encore disponible pour 2003/2004). Schématiquement, l'expansion de l'aire de distribution s'est principalement réalisée vers le nord, des Alpes Maritimes (1992) à la Suisse (1998), en passant par les Alpes du nord (1995 – 1997).

- Estimation de la taille de la population en France

Historiquement, un indice d'abondance corrélé à la vraie taille de population a été mis en place : il s'agit du nombre minimum d'animaux détectés par application de la méthode du pistage sur neige dans les zones de présence permanente. On estime pour chaque groupe l'effectif minimum à l'aide d'échantillonnages multiples réalisés lors des sorties effectuées après des chutes de neige. En additionnant les effectifs minimums de chaque groupe observés au moins deux fois durant l'hiver, on obtient un indice de la taille de population. Depuis l'hiver 2002/2003 et dans un souci d'efficacité de communication, cet indice est présenté sous la forme d'une fourchette, dont la valeur basse est calculée comme décrit précédemment et dont la valeur haute correspond au nombre maximum d'animaux détectés (ce maximum n'est observé qu'une fois durant le suivi hivernal et peut cependant être encore inférieur au nombre

exact de loups présents sur la zone considérée). Lors de la saison hivernale 2002/2003, l'indice ainsi mesuré était de 29 à 36 animaux (soit une moyenne de 33 individus), confirmant ainsi la progression notée depuis les précédentes années. Les variations à la hausse de cet indice sont autant dues à l'apparition de nouvelles zones de présence permanente qu'à une augmentation des effectifs à l'intérieur de chacune de ces zones, ce qui correspond à la démographie normale de l'espèce en phase de colonisation.

En matière d'estimation des effectifs réels de loups (accompagnés d'un intervalle de confiance) on utilise, depuis très récemment seulement - cela nécessitait plusieurs années de collecte d'échantillons - les méthodes dites de «capture-marquage-recapture» (CMR) appliquées à l'identification génétique des individus à partir de leurs excréments récoltés sur le terrain. Durant les 10 dernières années, 115 génotypes ont été identifiés, avec au plus 37 individus détectés une année donnée (en 2001, données génétiques en cours d'analyse pour les années suivantes).

Une estimation des effectifs réalisée en première approche avec le plus simple de ces modèles mathématiques ne peut donc être actuellement réalisée que sur la période allant de l'hiver 1995/1996 à l'hiver 1999/2000. Si l'on se risquait toutefois, par extrapolation à partir de la tendance de croissance observée entre les 5 hivers 1995/1996 à 1999/2000, à faire des projections jusqu'à l'hiver 2003/2004, en considérant par exemple que durant les quatre ans d'intervalle, la situation de croissance aurait été continue, les estimations pourraient se situer autour de 55 animaux sans que l'on puisse préciser d'intervalle de confiance. Ces informations résultant des premières analyses en cours doivent être considérées pour le moment comme des ordres de grandeur possibles et non comme des résultats avérés ou complètement validés scientifiquement. Les résultats définitifs de ces recherches en cours ne seront vraisemblablement pas disponibles avant la montée en estive 2004. Il sera alors possible de donner un nombre moyen et, lorsque les données génétiques 2002-2003 seront disponibles, d'estimer un intervalle de confiance (le nombre moyen de loups devant être encadré d'une valeur maximale et minimale si l'on souhaite par la suite en mesurer statistiquement les variations entre années), l'ensemble devenant alors une référence partagée.

Actuellement, les premiers essais d'estimation du taux de croissance annuel, réalisés à partir de l'évolution des effectifs de loups issus des analyses précédentes, donneraient un taux de croissance moyen d'environ 1,20 à 1,30 de 1995/96 à 1999/2000 (soit environ 20 à 30% d'accroissement annuel apparent, c'est à dire incluant les effets de la démographie locale – bilan reproduction/mortalité – et des échanges avec la population source italienne – bilan émigration/immigration). Il faut garder présent à l'esprit que cette valeur est calculée sur la base de résultats eux-mêmes préliminaires. Néanmoins, après avoir observé un ralentissement de cette croissance vers la fin de cette période (années 1998-1999), l'ensemble des indicateurs du statut de la population de loups a témoigné d'une reprise marquée de croissance durant les quatre dernières années (effectifs minimum sédentarisés, nombre de zones de présence permanente, aire de distribution). Le taux de croissance théorique maximum chez cette espèce pour une population en phase de colonisation est de l'ordre de 1,62 (valeur obtenue par modélisation). Pour une population installée, ce taux théorique maximum serait de 1,18. Dans la littérature, on trouve des accroissements observés en nature de l'ordre de 1,46 maximum dans le cas de populations et parfois des taux de 2 (100% d'accroissement annuel) quand on ne considère que l'évolution des effectifs d'une meute donnée.

Sur le plan du pur statut de conservation de l'espèce, on est donc dans le cas d'une population de taille encore relativement petite à modeste, mais évoluant néanmoins dans un contexte démographique positif.

3 - Régime alimentaire

Composé essentiellement d'ongulés sauvages (70%) lorsqu'il est estimé sur une base annuelle, le régime alimentaire est néanmoins éminemment variable selon les saisons avec parfois jusqu'à, au maximum, 50% d'ongulés domestiques, par exemple en zones de transhumance lors de la montée en alpage (>450000 ovins en zone de présence du loup en 2002).

En moyenne, la fréquence d'apparition des ongulés domestiques dans les excréments de loups (proportion de crottes contenant des restes d'ovins) varie selon les départements de 22 % dans la Drôme, à 18 % dans les Alpes-Maritimes et 9 % en Savoie. Il n'est pas possible d'avoir un échantillonnage des crottes équilibré selon les saisons, les années et les départements et on ne peut donc pas tester statistiquement les interactions entre ces trois facteurs.

C - Interactions activités humaines/pastoralisme

La présence du loup constitue un problème majeur pour l'activité des éleveurs, du fait de la prédation qu'il exerce sur les troupeaux de petits ruminants. La prédation, qui ne peut être totalement évitable malgré les adaptations des pratiques d'élevage, induit des pertes économiques directes (prédation d'animaux, perte de productivité, perte de territoires) et indirectes (dérochement, faible productivité du gardiennage), ainsi qu'un stress et une marge d'incertitude supplémentaire pour l'éleveur. La présence du prédateur diminue la rentabilité de l'activité pastorale, ses capacités d'utilisation de territoires difficiles et modifie ses modes de conduite et leur impact sur les milieux. Elle exige en outre de l'éleveur des adaptations importantes de son système d'élevage, notamment en termes de gardiennage, de protection par des chiens de conduite et de regroupement et de parcage des troupeaux. Il est ainsi calculé que le surcoût direct lié à la présence du loup - temps de gardiennage supplémentaire de 3 h à 8 heures par jour, équipement et entretien en chiens de protection, regroupement des troupeaux, clôtures de protection, animaux victimes des attaques - représente en moyenne de 4 000 à 16 000 €/par éleveurs et par an.

Dans ces conditions, le soutien de l'activité d'élevage et de pastoralisme face à la nouvelle contrainte que constitue le loup ainsi que la limitation de cette contrainte, constituent deux conditions incontournables pour assurer la présence pérenne du loup sur le territoire national.

L'élevage ovin, concerné par plus de 95% des attaques par le loup sur le massif alpin, est constitué au niveau national de 8 millions de brebis, réparties sur 85 000 éleveurs. Les trois quarts des effectifs d'animaux sont regroupés sur quatre territoires : les Alpes du Sud et la Crau (0,7 M), le sud ouest du massif central (2,5 M), l'Ouest (1,8 M) et les Pyrénées occidentales (0,8 M). Ces effectifs ne représentent qu'un huitième des troupeaux, la grande majorité des éleveurs possédant des petits troupeaux de moins de 150 brebis, répartis sur l'ensemble du territoire, avec des concentrations plus fortes sur les grands massifs montagneux. La prédation lupine sur d'autres animaux d'élevage (caprins, jeunes bovins) est également notée.

Depuis le retour du loup dans les Alpes occidentales, l'évolution du nombre annuel d'ovins indemnisés au titre de la prédation lupine a suivi celle de la taille de la population lupine et de l'extension continue de son territoire. Ainsi, en 1994, on enregistre deux zones de présence permanente et 192 animaux indemnisés. En 1998, on compte sept zones de présence permanente et 1228 victimes. Enfin, en 2002, on note 11 zones de présence permanente et 2808 victimes. Il y a donc bien un lien direct entre l'extension continue du territoire du loup, le nombre des éleveurs touchés par la prédation et le coût pour l'Etat des mesures de prévention et d'indemnisation.

Cependant, si l'arrivée du loup dans un nouveau territoire d'estive correspond à une augmentation des pertes, celles-ci diminuent ensuite du fait de l'installation des moyens de protection habituels (chiens, gardiennage, regroupement, appui technique aux éleveurs), qui permettent alors une réduction des pertes de l'ordre de 80%. Ceci permet d'envisager des possibilités de gestion durable de la présence de loups sur certains territoires. Toutefois, le coût élevé et les contraintes qui ne peuvent être prises en compte intégralement dans une démarche de prévention, de protection et d'indemnisation (stress, risque, perte de productivité, etc.) rendent impossible l'extension du dispositif à l'ensemble du territoire et des éleveurs. Par ailleurs l'arrivée du loup sur des territoires d'intersaison, en altitude intermédiaire, voire dans les vallées et les plaines, pose des problèmes nouveaux (petits troupeaux et allotements, parcage non gardé, durée d'exposition à la prédation, etc.) pour lesquelles des solutions nouvelles doivent être identifiées, avec les mêmes impératifs de gestion de la dépense publique et des aides agricoles.

L'élevage extensif et le pastoralisme représentent aussi une activité économique de premier ordre dans des régions à fort handicap naturel et sujettes à la déprise. Ils constituent un lien social rural renouvelé. Ils sont le support d'un patrimoine culturel ancien. Ce sont enfin les seuls outils d'entretien à grande échelle des milieux naturels et semi-naturels ouverts. Constituant ainsi un des piliers de la politique de gestion des territoires ruraux à forts enjeux patrimonial, humain et naturel, l'élevage extensif et le pastoralisme déterminent dans une large mesure la place qui pourrait être faite au loup en France.

D - Interactions avec d'autres activités

- Interaction avec les activités de chasse

Comme tous les grands prédateurs carnivores, le loup peut exercer un impact limitant sur les populations d'ongulés sauvages. Le contexte français en général et dans les Alpes en particulier se caractérise par une situation d'abondance relative pour toutes les espèces d'ongulés sauvages, même si des disparités locales persistent, jamais rencontrée jusque-là dans la littérature traitant de l'écologie du loup (colonisation soit en zone protégée sans chasse, soit en zone soumise à gestion cynégétique, deux situations qui ont conduit les populations d'ongulés sauvages à de plus forts niveaux d'effectifs). L'impact de la prédation par le loup n'est donc que rarement immédiatement lisible sur le terrain, sauf peut-être localement si l'on considère le cas des proies plus sensibles car soit mal adaptées (cas du mouflon en zone montagnaise), soit soumises à l'exploitation conjointe de la chasse et d'une meute de loups numériquement conséquente et/ou concentrant sa quête alimentaire sur de faibles superficies (cas de certaines populations de chevreuils ou de cerfs parfois localement plus denses avant l'arrivée du loup). Quoiqu'il en soit, le caractère généraliste du loup en tant que prédateur, qui se retrouve dans un environnement où plusieurs espèces de proies sont abondantes, exclut le risque de disparition de l'une d'elles. Au plus, il est possible de noter un

déclin plus ou moins prononcé des proies présentant le meilleur rapport coût de capture/apport énergétique des populations en l'état actuel des choses. Chaque situation locale reste cependant à évaluer, notamment en regard des interactions possibles avec les activités cynégétiques. Parmi les espèces concernées par la prédation dans les Alpes, le mouflon, lorsqu'il est présent, est la plus vulnérable, et il est remplacé dans le régime alimentaire par des proies alternatives plus ubiquistes, telles que le chamois ou le chevreuil selon leur abondance respective, ainsi que le cerf, mais de façon plus localisée de par la moindre présence de cette espèce. L'impact réel du loup sur la dynamique des populations de proies reste mal connu et une étude du système vu « du côté des proies » est nécessaire pour mieux le cerner (en cours en France et prévu en Italie à partir de 2004).

- Interaction avec les activités de tourisme

On mesure mal aujourd'hui les effets positifs ou négatifs du loup sur le tourisme. En ce qui concerne d'éventuels effets négatifs sur l'activité touristique, on a craint que des interactions aient lieu entre les chiens de protection et les usagers de la montagne, autres que les bergers (randonneurs, cyclistes, ...). Afin de prévenir ces effets ponctuellement négatifs et susceptibles d'avoir des conséquences importantes (morsure par un chien), des actions ont été menées pour informer les promeneurs sur la bonne attitude à avoir vis-à-vis des chiens et des troupeaux. Des panneaux d'information disposés dans les estives et une affiche dans les offices de tourisme à l'attention des promeneurs ont été réalisés. L'objectif visé était de réduire les risques d'incident entre ces chiens et les promeneurs, mais ce travail a également servi à sensibiliser les touristes à l'exercice du métier de berger et à les informer de la présence de loups. Cet effet secondaire a été bien perçu par les bergers et éleveurs. Une étude menée dans le Mercantour en 1998 (Durand et Lepape) a montré que les cas d'interactions négatives sont rares, il semble que les chiens se sont habitués au passage des promeneurs car, dans près d'un cas sur deux, le passage des randonneurs n'entraîne pas de dérangement des chiens. Il est rare que les promeneurs se disent effrayés et on remarque que les randonneurs qui ont déjà entendu parler des chiens ont un comportement mieux adapté, ce qui souligne l'importance du travail d'information.

Il est trop tôt pour mesurer en France l'impact positif du loup sur les activités touristiques. Les exemples étrangers incitent cependant à penser qu'un développement de ces activités autour du loup pourrait à terme se traduire par des retombées économiques locales.

II – OBJECTIFS ET MOYENS POUR LA PERIODE 2004 - 2008

A - Réduire l'impact du loup en accompagnant les éleveurs

1 - Protection directe des troupeaux (techniques de prévention)

- Mettre en œuvre la mesure de protection des troupeaux (mesure t du PDRN) en zone à loup : mise à disposition de filets, de chiens de protection et d'une aide au gardiennage ;
- Mettre en place et animer un réseau de techniciens spécialisés sur les questions de prévention et de protection et travaillant avec la profession ovine et les structures pastorales ;
- Favoriser la filière « chiens de protection » : une base de données à l'usage des DDAF et des éleveurs sera constituée ;

- Continuer de travailler sur la sensibilisation des promeneurs et les inciter à acquérir un comportement ad hoc en cas de présence de troupeaux et de chiens de protection.

2 - Favoriser les pratiques pastorales moins vulnérables à la prédation (diagnostics pastoraux, amélioration des conditions d'exercice du pastoralisme)

Les dispositions des mesures de protection des troupeaux devront être cohérentes avec les politiques pastorales incitant au regroupement des troupeaux en estive, à la création d'emplois ruraux et à la gestion collective des surfaces pastorales. Par ailleurs, les améliorations pastorales (cabanes, dessertes des unités pastorales, abreuvoirs, parcs, débroussaillage) seront encouragées, en prenant en compte des contraintes spécifiques liées à la prédation.

Les diagnostics pastoraux intégreront le facteur prédation et seront encouragés afin de définir les aménagements nécessaires et leur priorité.

3 - Indemniser les dégâts

3.1. Raccourcissement des délais de remboursement

Le raccourcissement des délais de remboursement a déjà été recherché en 2002/2003 par la simplification de la procédure administrative. L'optimum des délais de remboursement pour des dossiers sans difficulté particulière est de trois mois après transmission du dossier de demande à l'ONCFS par la DDAF.

Un bilan des délais de remboursement sera réalisé par le MEDD et l'ONCFS, sur proposition des DDAF, début 2005, afin d'évaluer l'efficacité des procédures et de déterminer les mesures d'amélioration éventuelles.

3.2. Harmonisation des barèmes

En raison de la présence simultanée de plusieurs prédateurs sur la même zone, l'harmonisation des barèmes d'indemnisation devra être réalisée. Un barème commun aux trois prédateurs sera mis en place avec des modulations par type d'animaux victimes de dommages.

3.3. Responsabilité de l'Etat et des éleveurs

Le principe de l'indemnisation reste nécessaire à l'accompagnement des éleveurs face à la prédation et continuera d'être appliqué, en complément indispensable des efforts de protection des troupeaux et de la prévention de la prédation.

L'Etat s'engage ainsi à apporter les solutions les plus adaptées aux éleveurs, en matière de prévention, de protection et d'indemnisation. En échange, les éleveurs, quand ils sont confrontés à la prédation, sont encouragés à contractualiser une aide à la protection et s'engagent dès lors à mettre en œuvre ces moyens de protection. Ces mesures devraient conduire à moduler le régime d'indemnisation en fonction du refus de l'éleveur de mettre en place les mesures de prévention.

3.4. Amélioration de la procédure de constat

Une réflexion sur l'amélioration de la procédure de constat de dommages sera conduite par l'ONCFS sur proposition des DDAF, notamment en vue de sa simplification en zone de présence connue du loup mais aussi en cas de dérochements, où une expertise plus approfondie peut être nécessaire. Un bilan annuel des dégâts indemnisés, réalisés par l'ONCFS, devra permettre d'identifier les éleveurs ayant mis en place des moyens de prévention.

3.5. Pilotage

Une note de service aux DDAF sera diffusée, leur rappelant les éléments nécessaires à faire parvenir aux services centraux sur les bilans des dommages tant techniques que financiers. Des indicateurs seront définis avec elles.

Un groupe de travail au sein du comité national de gestion du loup associant le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que les représentants de la profession agricole se réunira pour aborder les différentes questions évoquées ci-dessous et d'en définir les modalités pratiques :

- recherche d'autres mécanismes possibles pour l'indemnisation, régime d'assurance, prime, etc.,
- recherche des mécanismes permettant de moduler le remboursement des dégâts en fonction de la mise en œuvre des mesures de prévention,
- harmonisation des barèmes grands prédateurs avec comme base de travail les barèmes actuels loup, lynx, ours et ceux utilisés pour la lutte contre les maladies contagieuses,
- recherche d'une indemnisation plus réaliste des pertes indirectes.

4 - lutter contre les chiens errants

Dans le cadre du présent plan d'action, des recommandations seront adressées aux maires afin de les encourager à mettre en œuvre la totalité des pouvoirs dont ils disposent pour traiter le problème des chiens errants.

B- Gestion des populations de loup

La population française de loups est en expansion démographique et, par voie de conséquence, elle est amenée à coloniser des nouveaux secteurs. Dans les secteurs où le pastoralisme est présent, cette installation soit représente un coût élevé en matière de moyens de prévention, soit est tout simplement impossible compte tenu des caractéristiques de l'élevage.

1. Maîtriser l'expansion des populations de loups

L'objectif du Gouvernement pour la période considérée est de freiner l'expansion démographique de la population et la colonisation de nouveaux secteurs, en particulier sur les zones d'élevage ovin, permettant ainsi de réduire l'extension des problèmes posés par le loup au pastoralisme et d'en limiter les coûts afférents. Ce qui signifie que des individus pourront

être prélevés chaque année, avec l'objectif de garantir le maintien de la population dans un état de conservation favorable.

Aux termes de la directive Habitats, « l'état de conservation sera considéré comme favorable lorsque :

- les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient

et

- l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible

et

- il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

Les effectifs de prélèvements maximum autorisés sur la population alpine française, définis chaque année, tiendront compte de sa situation démographique évaluée à l'aide des différents indices de suivi mis en œuvre par l'ONCFS. En mars 2004, la population française de loup est considérée par les scientifiques responsables de son suivi comme une petite population en expansion : estimation provisoire de la population de l'ordre de 55 individus (sédentarisés et en dispersion compris), 13 zones de présence permanente, avec un accroissement annuel d'au moins 20%. Les résultats récents d'une étude de modélisation des prélèvements de loups et des risques d'extinction de population selon différents scénarios démographiques, montrent que 10% des effectifs peuvent être prélevés une année donnée sans mettre en danger la population dès lors qu'au moins 5 meutes sont installées (en scénario démographique moyen) et que le taux de croissance est au moins égal à 5%. Cette même modélisation indique que si le taux de croissance est de 10%, la fraction qui peut être prélevée sans risque d'extinction serait de 15% de la population. Compte tenu de l'incertitude, certes relative, sur la donnée biologique «taux de croissance» (estimé $\geq 20\%$), il faut considérer une certaine marge de précaution.

Dans ce contexte, il sera autorisé en 2004 le retrait d'un nombre compris entre 5 et 7 individus sur la population française du sud-est de la France.

Des autorisations annuelles seront accordées aux préfets des départements concernés qui seront chargés d'organiser les prélèvements. Elles couvriront la période de décembre à septembre, mais les prélèvements seront effectués préférentiellement en hiver. *En 2004, et à titre transitoire, les autorisations de prélèvements seront délivrées au plus tard en juin 2004. En fonction du nombre de loups prélevés en septembre 2004, les autorisations pourront être prolongées pendant l'hiver pour permettre d'atteindre le quota fixé.*

Pour établir la répartition des prélèvements entre les départements, les ministères chargés de l'écologie (DNP) et de l'agriculture (DGFAR) s'appuieront sur :

- l'analyse de la situation démographique de loups (éléments relatifs aux effectifs, au nombre de zones de présence permanente, etc.), avec des précisions particulières sur les zones où des prélèvements seront intervenus ;
- un bilan par département de l'évolution des dommages et de celle de la mise en place des moyens de prévention ;

- un bilan par département des conséquences de l'élimination d'animaux, tant du point de vue de la conservation du loup que du point de vue de la limitation de la prédation et des coûts de protection.

Le bilan sur la situation de la population de loups, réalisé par l'ONCFS et les bilans départementaux précédemment cités réalisés par les préfets seront transmis à la DNP et la DGFAR en septembre de chaque année, en vue de la reconduction des autorisations.

Pour les années suivantes, l'attribution départementale des quotas sera arrêtée chaque année par les ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture, après consultation du comité national de gestion du loup qui prendra la suite du groupe de travail national qui a contribué à la préparation de ce plan.

Les préfets définiront la zone d'intervention en tenant compte des dégâts sur une zone plus large qu'à l'échelle d'une unité pastorale. Les prélèvements seront effectués principalement sur les communes ou secteurs limitrophes :

- où les dommages restent importants malgré l'ensemble des mesures de protection mises en place (liées aux caractéristiques de l'élevage par exemple),
- où l'installation d'une meute risquerait d'entraîner des coûts importants compte-tenu des caractéristiques de l'élevage (sur des nouveaux secteurs de colonisation).

Des prélèvements pourront être effectués dans des zones péri-urbaines.

Les prélèvements ne pourront pas avoir lieu dans les espaces protégés (zone centrale des parcs nationaux et réserves naturelles). Dans ces espaces dédiés à la conservation de la nature mais où le pastoralisme est reconnu comme un élément de préservation de la biodiversité, des actions spécifiques sont recherchées tels que des aménagements fonciers particuliers. On peut citer à titre d'exemple le cas des dérochements dus à un contexte topographique particulièrement défavorable. Dans certains cas, une politique d'acquisition foncière de ces alpages pourra être envisagée.

Les préfets se concerteront lorsque plusieurs prélèvements sont prévus sur la même zone de présence permanente à cheval sur deux départements.

Chaque prélèvement de loup donne lieu à un compte rendu immédiat aux ministères chargés de l'écologie (DNP) et de l'agriculture (DGFAR).

2. Maîtriser le braconnage et lutter contre l'hybridation avec les chiens errants

Les menaces pour la survie de l'espèce (hybridation, braconnage...etc.) qui sont parfois avancées sont actuellement supposées et non mesurées.

L'ordre de grandeur du taux de croissance annuel observé (1,20 à 1,30) n'atteint pas le maximum biologiquement observé pour cette espèce (1,46), ce qui pourrait laisser supposer un bilan démographique moins excédentaire que celui possible et/ou une sous-estimation par les méthodes mises en œuvre de la vraie valeur du taux de croissance. L'impact relatif des différentes causes de mortalité (et des fécondités exprimées), au rang desquelles pourrait figurer le braconnage, n'est pas connu mais semble, au pire, modéré, lorsqu'on considère son effet global sur la population. Quoiqu'il en soit, les modélisations par capture-marquage-

recapture des signatures génétiques permettront d'estimer des taux de survie et il conviendra de voir dans quelle mesure on peut procéder à des estimations différenciées entre zones protégées (parcs, réserves...etc.) et zones banales. Les actes illégaux sont justiciables, et l'Etat a clairement donné consigne aux agents compétents en matière de police de la chasse, de surveiller les zones à risques et de verbaliser les auteurs d'actes de braconnage. Ces agents seront d'autant plus vigilants lorsque le plan d'action sera entré en vigueur.

Pour l'hybridation, les dernières avancées en matière d'études génétiques sembleraient ouvrir une voie pour distinguer un loup d'un chien hybride sur la base des microsatellites. Dans l'état des connaissances actuelles, les risques paraissent davantage être supposés que relever de menaces réelles (par exemple, un seul cas suspecté dans l'ensemble des données génétiques italiennes analysées).

Il conviendra donc, lorsque les outils techniques le permettront en routine, d'évaluer les taux d'hybridation actuels. Si les risques d'hybridation existent, il faudra en identifier les causes et prendre les mesures pour les supprimer.

C- Poursuivre le suivi biologique du loup

1 – Le réseau de suivi

1.1 Les actions réalisées dans le cadre du réseau depuis 1993

Dès la réapparition du loup en France et l'amorce de sa re-colonisation vers le nord, il a été procédé à la mise en place et à l'animation d'un réseau de correspondants pluri-partenaires. Cette organisation de collecte de l'information a été développée dès 1993 dans les Alpes du sud, 1996 dans les Alpes du nord et 2001 dans les Préalpes, suivant en cela la progression de l'espèce. L'essentiel des activités de ce réseau peut se décliner selon les points suivants :

- Formation des correspondants, puis suivi indirect de l'aire de distribution de l'espèce par collecte, validation, analyse, centralisation, puis synthèse des indices de présence et ce, à deux échelles spatiales : l'une extensive sur les 44 000 km² de l'aire actuelle de présence, l'autre, intensive, sur chaque massif de présence permanente (300 à 450 km²) ;
- Formation des agents habilités, puis analyse, validation et centralisation des constats de dommages aux troupeaux depuis 1993 ;
- Production et amélioration d'une grille technique destinée à évaluer la responsabilité du prédateur lors des attaques ;
- Actualisation des méthodes de suivi de la progression de l'aire de distribution et du statut reproducteur de l'espèce (méthode dite du hurlement provoqué mise en test à compter de l'été 2003).

En complément de ces activités de monitoring, un ensemble de programmes d'études et de recherches a été mis en œuvre, au cœur duquel se trouvent les analyses génétiques prioritaires pour identifier de nouveaux secteurs de colonisation mais aussi pour comprendre les mécanismes de progression de l'espèce (dispersion, effectifs, démographie).

1.2. Actions envisagées pour l'animation du réseau de suivi du loup

Il faudra à l'avenir continuer à instaurer un suivi pérenne de tous les nouveaux secteurs de présence de l'espèce en collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat (DDAF,...) et ses établissements publics (ONCFS, ONF, parcs nationaux) et toute autre structure

(associative, PNR,...etc.) acceptant pour ce faire de participer à la mise en œuvre des protocoles standardisés à cet effet. Il faudra aussi rendre effectif le suivi basé sur la génétique moléculaire à l'échelle de l'ensemble des Alpes franco-suisse-italiennes à l'aide de méthodologies définies en commun et appliquées de concert. Cette démarche permettra d'harmoniser le suivi transfrontalier extensif à l'échelle alpine (France / Italie / Suisse).

La maîtrise d'œuvre scientifique et technique est assurée par l'ONCFS, avec la collaboration technique des partenaires locaux (parcs nationaux et régionaux, ONF, etc.).

2 - Etudes biologiques

2.1 Rappel des études réalisées depuis 1994

- Chaque excrément collecté dans le cadre des activités du réseau a été utilisé non seulement pour l'identification génétique mais aussi pour l'analyse du régime alimentaire, et ce depuis 1994 ;
- Il a été procédé à une estimation quantitative de l'efficacité des mesures de prévention en termes de réduction du risque d'attaque ;
- En parallèle, une modélisation des besoins énergétiques du loup (impact potentiel du loup sur les proies sauvages) a été initiée ;
- L'estimation des fluctuations d'effectifs et des mécanismes démographiques sous-jacents a été mise en œuvre par combinaison des techniques de suivi moléculaire non invasif et de celles de biostatistique dites de capture-marquage-recapture.

2.2 Actions envisagées

- Poursuite des analyses du régime alimentaire ;
- Etude des relations prédateur-proies par comparaison de la dynamique des populations de proies entre environnements avec et sans prédateurs,
- Facteurs déterministes liés aux déprédations sur les troupeaux (modélisation du risque d'attaque, typologie des unités pastorales – alpages, quartiers d'intersaison etc.-, voire par le suivi télémétrique du loup)
- Synthèse bibliographique commentée des moyens d'effarouchement du loup et proposition d'expérimentation éventuelle.

La maîtrise d'œuvre scientifique et technique est assurée par l'ONCFS, avec la collaboration d'organismes de recherche (CNRS, Université) et de partenaires de terrain (parcs nationaux, etc.)

D - Coopération transfrontalière

1 - Coopération sur le massif alpin (Italie, Suisse)

1.1- Coordination scientifique et technique sur le massif alpin

- rappel des actions mises en place depuis 1994
- Des échanges informels ont été réalisés entre les équipes de terrain sur les versants italiens et français pour les suivis hivernaux depuis 1994 dans les Alpes du sud et 1999 dans les Alpes du nord, ce qui a permis de mettre en évidence l'existence de meutes transfrontalières.
- Une première formalisation a vu le jour par la constitution, à l'initiative de l'ONCFS, d'un groupe technique transfrontalier visant à harmoniser le monitoring de l'espèce à l'échelle alpine dès 2001 : « the wolf alpin group » se réunit désormais régulièrement afin de poursuivre la définition et la mise en œuvre d'objectifs communs.

- actions envisagées
- Harmonisation des critères utilisés pour valider les relevés d'indices de présence,
- Mise en commun des méthodes et bases de données génétiques,
- Suivi simultané du statut de reproduction des groupes de loups transfrontaliers.

La maîtrise d'œuvre est assurée par l'ONCFS, avec la collaboration des partenaires de terrain (parcs nationaux, etc.) et des organismes scientifiques associés aux actions scientifiques et techniques.

1.2 - Coordination institutionnelle

Une réunion annuelle avec les autorités italiennes et suisses, centrales et régionales sera organisée, afin d'examiner l'état de la conservation des populations de loups, les problèmes posés par leur présence et de coordonner les actions de gestion de chaque pays. Une première réunion se tiendra au second semestre 2004.

2 - Coopération sur le massif pyrénéen (Espagne)

2.1 - Coordination scientifique et technique

- rappel des actions mises en place depuis 1994
- Collecte et validation des indices permettant de suspecter la présence du loup dans ces zones par le service départemental et le CNERA PAD de l'ONCFS ; réalisation d'analyses génétiques permettant de confirmer la présence de loups de lignée italienne dans les Pyrénées-Orientales.
- Formation de trois agents pour la reconnaissance d'indices de loups.
- Mise en place d'un groupe de travail régional sous l'égide de la DIREN.

- actions envisagées
- Mise en place du réseau dans le département des Pyrénées-Orientales afin de permettre une indemnisation des attaques au titre de la présence officielle de ce prédateur.
- Formation d'agents supplémentaires si nécessaire dans ce département et le cas échéant dans les autres départements des Pyrénées.

La maîtrise d'œuvre est assurée par l'ONCFS, avec la collaboration des partenaires de terrain (parcs nationaux, etc.) et des organismes scientifiques associés aux actions scientifiques et techniques.

2.2 - Coordination institutionnelle

Une réunion annuelle avec les autorités espagnoles sera organisée au niveau central et régional à partir de 2005.

E - La communication et la concertation

1 - Coordonner la communication institutionnelle (rappel des actions mises en place - chargé de communication, supports - et des actions envisagées, notamment au vu du bilan)

Un chargé de communication a été recruté. L'expérience acquise grâce au programme LIFE, les différentes études conduites sur la communication, devront permettre à la DIREN chargée

de la mission de communication de produire avant fin mai un plan de communication pour la période 2004-2008. Celui-ci sera intégré au présent plan d'action.

2 - Informer et échanger localement

La communication est assurée par les préfets et leurs services déconcentrés (DIREN et DDAF), qui s'appuient sur le chargé de communication grand prédateur. La communication en situation de crise devra être coordonnée avec les services centraux.

Les comités départementaux sur le loup devront être créés dans les départements où ils ne sont pas encore opérationnels et réunis au moins deux fois par an. Ils ont entre autres comme objectifs :

- diffuser l'information pour agir avec plus de transparence (aux élus, aux associations de protection de la nature, aux organisations professionnelles...) sur l'évolution de la population de loups, les dégâts indemnisés au titre de sa présence,
- faire remonter les informations nécessaires à la prise en compte des difficultés éventuelles liées à la présence du loup aux ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture, afin notamment d'éviter des dérives budgétaires.

3. Recherche de collaborations en vue de développer le marché du tourisme environnemental

Dans certains pays européens (Grèce, Italie, Bulgarie...), un tourisme particulier s'est développé autour de la présence des grands prédateurs dont le loup. On recherchera à travers ces expériences réussies à valoriser la présence du prédateur dans les territoires montagnards. Les expériences locales (par ex. maison des loups dans le Mercantour) seront analysées et exploitées.

L'AFIT (Agence française d'ingénierie touristique) sera sollicitée pour rechercher localement et à l'échelon central des idées en vue de développer le tourisme autour de l'image des grands prédateurs, en relation avec les expériences sur l'ours dans les Pyrénées.

III – SUIVI ET EVALUATION DU PLAN

A – Evaluation financière

Une évaluation financière annuelle des différents objectifs du plan sera réalisée par les deux ministères. Leur adéquation avec les objectifs du plan sera également évaluée. Pour 2004, les financements prévus sont récapitulés en annexe.

- Les DDAF fourniront chaque année fin septembre aux deux ministères : un bilan par département des dégâts (montants financiers et nombre de victimes) faisant apparaître de façon détaillée la proportion des éleveurs ayant contracté la mesure t et pour quelles options, comparé à l'année précédente (voir partie B)
- les prévisions financières pour la mesure t pour l'année suivante
- le bilan financier de l'élimination des animaux
- les éventuels transferts économiques locaux (création d'emplois liés à la prévention par exemple).

B – indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité du plan

Eléments communiqués par l'ONCFS

- nombre de zones de présence permanente et évolution
- effectifs minimum et indice de l'effectif de la population
- évolution géographique des zones de présence temporaire
- nombre de nouveaux secteurs de présence

Eléments communiqués par les DDAF

- nombre d'éleveurs en zone de présence permanente et temporaire ;
- nombre de brebis indemnisées ;
- nombre d'éleveurs concernés par la prédation/ nombre d'éleveurs dans une zone de présence du loup
- nombre d'éleveurs indemnisés ayant contracté la mesure t
- nombre de chiens de protection placés
- évolution de la mesure t analysée sous ses différentes options
- évolution du pastoralisme dans les territoires de présence du loup
- analyse des équipements pastoraux en zone à loups
- analyse des diagnostics pastoraux réalisés.

Un choix sera opéré entre ces différents indicateurs.

Un récapitulatif des bilans et prévisions est présenté chaque année par les deux ministères au comité de suivi national.