

RAPPORT HONDE

N° 1875

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le mercredi 20 octobre 1999.

RAPPORT d'information
DÉPOSÉ en application de l'article 145 du Règlement
PAR LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ECHANGES (1)
sur la présence du loup en France,

ET PRÉSENTÉ
PAR M. DANIEL CHEVALLIER,
Rapporteur,

en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Robert HONDE,
et composée en outre de MM. Gilbert BIESSY, François BROTTES, Jean-Paul CHANTEGUET, Léonce
DEPREZ,
Michel GREGOIRE, Jean RIGAUD, Léon VACHET, François VANNSON, Députés.

--

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.
mise à jour n°14

La commission de la production et des échanges est composée de : M. André Lajoinie, président ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriot, vice-présidents ; MM. Léonce Deprez, Christian Jacob, Daniel Paul, Patrick Rimbart, secrétaires ; MM. Jean-Pierre Abelin, Yvon Abiven, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, François Asensi, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Pierre Blazy, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brottes, Vincent Burroni, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, MM. Jacques Desallangre, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Marc Dumoulin, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gatignol, André Godin, Alain Gouriou, Joël Goyheneix, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Robert Honde, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Aimé Kergueris, Jean Launay, Thierry Lazaro, Jean-Yves Le Déaut, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, René Leroux, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionnel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alfred Marie-Jeanne, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Marius Masse, Roger Meï, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmout, Jean-Marie Morisset, Bernard Nayral, Jean-Marc Nudant, Jean-Paul Nunzi, Patrick Ollier, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinal Peiro, Jacques Pélissard, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Bernard Pons, Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivasi, MM. Jean Roatta, André Santini, Joël Sarlot, François Sauvadet, Michel Tamaya, Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez, François Vannson, Michel Vaxès, Michel Vergnier, Gérard Voisin, Roland Vuillaume.

introduction

I.- La réapparition du loup dans « l'arc alpin » français a causé des préjudices considérables à notre pastoralisme montagnard, auxquels les pouvoirs publics ont apporté de premières réponses

A.- La réapparition du loup dans les années 90 dans la partie française de « l'arc alpin »

1. Le rappel des faits
2. Quel sens donner à cette réapparition du loup dans nos régions alpines ?
3. A quelles causes attribuer la réapparition puis la progression du loup, comme d'ailleurs du lynx et de l'ours en France ?
4. Le retour du loup, retour « naturel » ou « organisé » ?

B.- Les préjudices considérables causés à notre pastoralisme montagnard

1. Les pertes subies par les éleveurs
2. L'état d'esprit des professionnels du secteur ovin
3. L'incompatibilité du loup et du pastoralisme « à la française »

C.- les premières réponses apportées par les pouvoirs publics

1. Les programmes communautaires « Life loup »
 - a) Le contenu des programmes « Life loup »
 - b) Les insuffisances des programmes « Life loup »
2. Le rapport Bracque « sur la cohabitation entre l'élevage et le loup »

II.- Les conclusions de la mission : la volonté de défendre un pastoralisme durable

A.- L'exclusion du loup des zones de pastoralisme

B.- L'amélioration des mécanismes d'indemnisation des éleveurs et de protection des troupeaux

C.- La possibilité de tolérer la présence du loup dans des zones de « parcs à loups »

EXAMEN EN COMMISSION

LISTE DES AUDITIONS ET DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

ANNEXES (non présentées ici)

- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.
- Directive 92/143/CE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 16).

Mesdames, Messieurs,

Constituée le 28 avril 1999 au sein de la commission de la production et des échanges, la mission l'information sur la présence du loup en France, composée de dix députés représentant les différents groupes politiques de l'Assemblée Nationale ainsi que plusieurs de nos régions, a examiné attentivement les graves problèmes posés par le retour du loup dans l'ensemble de « l'arc alpin » français.

Sur ce sujet difficile, mais mobilisateur, les membres de la mission ont le sentiment d'avoir accompli un travail passionnant. Ils n'avaient pas, à propos de la réapparition du loup dans notre pays, d'idées préconçues au départ, idées qui auraient pu émerger des débats, parfois vifs, engagés dans les milieux socio-professionnels et associatifs concernés. Mais, au terme de multiples auditions et de plusieurs déplacements effectués sur le terrain (dans les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, les Alpes-maritimes, la Drôme, l'Isère), ils veulent délivrer un message simple et ferme : **le retour du loup en France est aujourd'hui incompatible avec le maintien du pastoralisme « à la française »**.

Les membres de la mission souhaitent remercier toutes les personnes rencontrées, bergers, éleveurs, élus locaux, membres d'associations de protection de la nature, de l'association nationale des élus de la montagne (ANEM), représentants de l'Etat, techniciens pastoraux, qui les ont aidés ainsi à se forger une conviction claire. Ils veulent confier leur admiration pour la somme d'intelligence, de lucidité, de courage dont témoignent au quotidien les femmes et les hommes confrontés au retour du loup. Confier également leur admiration pour les capacités de dialogue qu'ils ont à plusieurs reprises pu observer chez les uns et les autres, bergers, aussi bien que représentants d'associations écologistes.

Bien loin des incantations et des invectives. Les membres de la mission ont eu la grande chance d'être mis directement et sans précautions en présence de la peine des hommes. Ils ne peuvent oublier les mots forts, les appels au secours entendus à Bayons, à Longon, à Abriès, à Allevard... Tenus d'écouter et d'entendre, ils ont maintenant le devoir d'agir, de proposer des solutions réalistes, qui répondent nettement à ces problèmes humains et préservent l'avenir.

Votre rapporteur présente ici un document volontairement bref, ne recherchant pas quelque exhaustivité : beaucoup a été dit déjà sur la réapparition du loup dans nos massifs alpins. Mais, il a l'ambition de détailler quelques réflexions fortes, car portées par des élus du peuple, qui ont rencontré la souffrance de certains de nos concitoyens.

Dans une première partie, inévitablement descriptive, l'on rappellera les données de la réapparition du loup dans la partie française de « l'arc alpin », les préjudices considérables causés à notre pastoralisme montagnard, puis les premières réponses nécessairement incomplètes que les pouvoirs publics ont tenté d'apporter.

Une seconde partie présentera les suggestions des membres de la mission d'information, qui s'ordonnent toutes autour d'un objectif essentiel : la volonté de maintenir un pastoralisme durable.

I.- LA REAPPARITION DU LOUP DANS « L'ARC ALPIN » FRANÇAIS A CAUSE DES PREJUDICES CONSIDERABLES A NOTRE PASTORALISME MONTAGNARD, AUXQUELS LES POUVOIRS PUBLICS ONT APPORTE DE PREMIERES REPONSES

A.- LA REAPPARITION DU LOUP DANS LES ANNEES 90 DANS LA PARTIE FRANÇAISE DE « L'ARC ALPIN »

Votre rapporteur propose de rappeler brièvement les faits, de réfléchir au sens de ce retour, à ses causes, d'aborder enfin une question récurrente : « retour naturel » ou « retour organisé » ?

1. Le rappel des faits

Le 5 novembre 1992, un agent du parc national du Mercantour notait, à l'occasion d'une opération de comptage d'ongulés sauvages (mouflons, chamois, cervidés) la présence d'un couple de loups dans le vallon de Mollières situé au centre du parc.

A la même époque, la découverte de cadavres de mouflons dans le parc national donnait à penser à un carnage effectué par des loups, les prédatons dépassant celles qu'accomplissent habituellement des chiens errants.

C'est là l'origine de ce « retour du loup dans la partie française de l'arc alpin », thème d'analyse de ce rapport. Encore faut-il noter, que le loup pouvait être présent dans le parc national bien avant 1992, les opérations de comptage d'ongulés, qui mobilisent un grand nombre de participants n'étant effectuées pour cette raison que tous les trois ans.

Et aujourd'hui ?

Il est particulièrement difficile de recueillir des données précises sur le nombre de loups présents dans nos massifs alpins, cet animal s'avérant particulièrement farouche et paraissant redouter le contact avec l'homme.

Ce n'est ainsi, la plupart du temps, qu'indirectement (analyses de traces, de déjections, de poils, expertises de cadavres d'ongulés sauvages : mouflons, chamois ou cervidés ou domestiques : agneaux, brebis ou chèvres), que l'on peut percevoir l'existence de loups dans une zone donnée.

M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture, indiquait néanmoins dans un « rapport interministériel sur la cohabitation entre l'élevage et le loup » dont les conclusions ont été rendues publiques en mars 1999 et qu'on étudiera ultérieurement, que le nombre de loups en France s'établit entre 20 et 30.

Quatre meutes de quatre à six individus se sont installées ainsi dans le département des Alpes-maritimes depuis 1992, chacune d'entre elles occupant un territoire d'au moins 200 km² et étant désignée du nom des vallées concernées : « Vésubie-Tinée », « Vésubie-Roya », « Haute-Roya », « Haute-Tinée ».

Les éléments recueillis au cours des dernières années par les « réseaux loups » mis en place dans les départements limitrophes des Alpes-maritimes ainsi que les nombreuses prédatons qui y ont été observées ont permis ensuite de conclure à la présence d'au moins une autre meute dans le massif du Queyras dans les Hautes-Alpes et de loups dits « erratiques » (errants), en Savoie (vallée de la Maurienne), dans le Var (région de Canjuers), dans les Alpes-de-Haute-Provence (massif des Monges) et en Isère (massifs de Belledonne, de l'Oisans et du Vercors).

Le nombre de loups présents actuellement dans les départements de « l'arc alpin » français est mal connu aussi, parce qu'il faudrait pouvoir tenir compte des naissances et morts naturelles de louveteaux, ainsi que d'actes de braconnage par tir ou poison susceptibles d'être intervenus ces dernières années.

Quoi qu'il en soit, les loups sont donc réapparus dans les Alpes-maritimes au début de la décennie, venant très probablement d'Italie, où ils proliféraient depuis les années 70 (la question de la provenance

de ces prédateurs sera examinée ultérieurement) et se sont propagés ensuite à la fin des années 90 dans les autres départements des Alpes du Sud, avant de gagner ceux des Alpes du Nord.

Notons, pour terminer cette brève présentation du « retour du loup », que, selon de nombreuses analyses convergentes, celui-ci n'est pas particulièrement un animal de zone montagneuse ; il peut être très à l'aise dans les régions de friches ou de forêts. Une extension de ce phénomène à de nouvelles contrées n'est ainsi pas à exclure. D'autant que le loup a, par nature, besoin de disposer de territoires importants, où il puisse ne pas être « dérangé ».

2. Quel sens donner à cette réapparition du loup dans nos régions alpines ?

L'histoire du loup dans notre pays a longtemps été celle d'une traque entamée dès l'époque de Charlemagne avec la création de la louveterie, compagnie spécialisée dans la chasse aux loups.

L'animal n'a, pendant plusieurs siècles, pas « eu bonne presse », en effet, du fait des prédatons redoutables qu'il causait aux troupeaux d'ovins et qui heurtaient profondément notre peuple largement composé d'agriculteurs-éleveurs. Dans ce cadre, le loup est souvent apparu comme l'incarnation même du mal, de la violence froide, de la cruauté. « La raison du plus fort est toujours la meilleure » écrit Jean de la Fontaine dans une célèbre fable mettant en scène un loup et un malheureux agneau.

En 1760, dans son « Histoire naturelle, générale et particulière », Buffon voit le prédateur comme « odieux et nuisible de son vivant, inutile après sa mort. ». Et Diderot, dans son Encyclopédie, indique que « dans l'extrême besoin, le loup se jette sur les femmes et les enfants et même sur les hommes ».

Présent jusqu'au XVIII^e siècle sur 90 % du territoire, le loup fait étroitement partie de notre histoire. Les « brûleurs de loups » acquièrent une réputation forte dans le Dauphiné. Quant à nos compatriotes dénommés « Dupanloup », « Louvet », « Loubet », « Louvel », il semble qu'ils doivent souvent ce patronyme à l'action courageuse d'un ancêtre ayant combattu victorieusement l'animal. Pourtant, alors que les loups disparaissent dès le début du XVI^e siècle en Angleterre, au XVII^e siècle en Ecosse, au XIX^e siècle en Allemagne, ce n'est qu'en 1927, grâce à l'utilisation de poison (strychnine) que le dernier loup est tué en France dans le Confolentais, à la limite du Limousin.

C'est la fin de ce siècle qui voit le loup, comme d'ailleurs le lynx, revenir dans notre pays (l'ours n'avait, lui, jamais disparu des Pyrénées). Il s'agit là d'un phénomène mondial, puisqu'on compterait actuellement 100 000 loups présents dans au moins 14 Etats.

Les loups sont, depuis les années 70, en expansion dans de nombreuses régions du monde, après avoir failli disparaître au moins du continent européen dans les années 60. Absents de l'Afrique, de l'Australie, de l'Amérique latine, des zones de déserts, des forêts tropicales humides, des sommets des hautes chaînes de montagne, ils sont en revanche nombreux en Roumanie (3 000), en Pologne (près de 1 000), en Italie (500), au Portugal (300), en Espagne (près de 3 000), en Slovaquie (50).

C'est que l'animal est « rentré en grâce », apparaissant désormais à beaucoup comme un être vivant injustement pourchassé et qui, au nom du respect de la biodiversité, doit être considéré comme une « espèce protégée ».

3. A quelles causes attribuer la réapparition puis la progression du loup, comme d'ailleurs du lynx et de l'ours en France ?

La première de ces causes, comme on vient de le dire, est sûrement l'intervention de mesures de protection stricte et active des espèces sauvages, contenues tout particulièrement dans la Convention de Berne du 19 septembre 1979 « relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe », convention qu'a signée et ratifiée la France.

Il faut certainement faire référence aussi à l'expansion des cheptels dans les pays voisins, qui a obligé les animaux à rechercher la conquête de nouveaux espaces, ainsi qu'au nouveau visage du paysage rural français : le développement de la forêt et de la friche qui représentent désormais 25 à 30 % du territoire, soit une proportion comparable à celle du Moyen Age, constitue évidemment un terrain de choix pour le retour des animaux sauvages. Les espaces forestiers couvrent aujourd'hui ainsi 15 millions

d'hectares, soit une superficie deux fois plus importante qu'au siècle dernier ; quant à la progression de la friche, qui frappe autant les zones de plaines que de moyenne ou de haute montagne, elle doit évidemment beaucoup à l'exode rural et à la déprise agricole observés en France au cours des dernières décennies. On n'aurait garde d'oublier enfin le développement des populations de gros gibier (mouflons, chamois, cervidés) dû aux plans de tir mis en place ces dernières années par les fédérations de chasseurs, qui offre une nourriture abondante aux loups, lynx et autres ours.

4. Le retour du loup, retour « naturel » ou « organisé » ?

Cette question a provoqué de nombreux débats passionnés, souvent houleux.

Les loups observés dans le vallon de Mollières le 5 novembre 1992 sont-ils, comme l'ont affirmé les experts du ministère de l'environnement, venus naturellement d'Italie, ou ont-ils, comme le pensent très souvent les éleveurs ainsi que de nombreux représentants des organisations agricoles, fait l'objet d'une « réintroduction organisée », volontaire ou accidentelle ? A titre de comparaison, le lynx est revenu naturellement dans le Jura dans les années 70, mais sa réapparition a été programmée dans les Vosges dans la décennie 80. Les uns jugent ainsi que les loups ont pu arriver naturellement dans le massif du Mercantour en provenance de la région des Abruzzes où leur population est, depuis le début des années 70, en progression constante et en expansion vers l'ouest. Les autres estiment cette explication irréaliste et d'ailleurs fallacieuse. Les membres de la mission ont pu prendre connaissance ainsi d'un très intéressant document d'analyse établi par la Chambre d'agriculture des Alpes-maritimes, mettant fortement en cause la thèse défendue par le ministère de l'environnement et concluant à un retour « organisé » du loup à partir d'animaux en captivité et ce, afin de satisfaire à des positions écologistes étroites. Il est de fait que, pour parvenir jusqu'au parc national du Mercantour en France, des loups originaires des Abruzzes (il n'y a pas de loups signalés dans les régions italiennes limitrophes du territoire français) auraient dû traverser plusieurs régions d'Italie, où il existe une densité importante d'autoroutes et de zones urbanisées. A l'opposé, on observe que les loups à la recherche de nouveaux territoires peuvent parcourir de grandes distances, sans s'arrêter dans des régions où ils ne sont pas certains de trouver la nourriture et la tranquillité nécessaires. En outre, des analyses génétiques menées à l'Université de Grenoble en 1996 par les Professeurs Taberlet, Gielly et Bouvet sur quatre loups du Mercantour morts accidentellement ou victimes de braconnage, sont venues confirmer l'origine italienne de ces bêtes. Les membres de la mission n'ont pas voulu s'attacher prioritairement à trancher ce débat et le propos de votre rapporteur à son sujet est délibérément bref ; tout en témoignant du plus grand respect à l'égard des thèses des uns comme des autres, les membres de la mission croient plutôt, ceci étant, à celle du retour « naturel » de cet animal sauvage. Après plusieurs déplacements sur le terrain, ils pensent surtout que la véritable question à poser est la suivante : que faire aujourd'hui du loup dans « l'arc alpin » français ? Ils pensent aussi, la présence du loup dans le Mercantour n'ayant été annoncée officiellement que plusieurs mois après les premières observations du prédateur, que la « transparence » de l'action administrative, que l'information complète et en temps réel du public doivent rester une exigence forte dans une société démocratique.

B.- LES PREJUDICES CONSIDERABLES CAUSES A NOTRE PASTORALISME MONTAGNARD

Votre rapporteur veut présenter sur ce point quelques données retraçant les pertes très lourdes subies par les éleveurs, avant de traiter de l'état d'esprit des professionnels du secteur ovin, tel que l'ont ressenti les membres de la mission et d'exposer la conclusion à laquelle ceux-ci sont parvenus : l'incompatibilité entre le loup et le pastoralisme.

1. Les pertes subies par les éleveurs

Le retour du loup dans « l'arc alpin » français a occasionné d'importantes pertes de bétail pour nos éleveurs ; le nombre d'animaux tués et blessés s'est accru ainsi depuis le début de la décennie, cependant que, comme on l'a déjà indiqué, la zone des prédateurs s'étendait des Alpes-maritimes vers les autres départements des Alpes du Sud puis à ceux des Alpes du nord.

Etabli en septembre 1999, le tableau suivant dresse un bilan des attaques de loups et des indemnités accordées.

Département	Nombre d'attaques	Nombre d'ovins tués et blessés	indemnités
Alpes-de-Haute-Provence (1996-1999)	25	87	51 578 F
Hautes-Alpes (1997-1998)	58	318	310 000 F
Hautes-Alpes provisoire 1999	43	en attente	en attente
Alpes-maritimes (1993-1998)	764	2 962	3 492 494 F
Alpes-maritimes provisoire 1999	123	382	490 000 F
Savoie 1998	26	166	117 516 F
Savoie 1999 provisoire	47	145	en attente
Drôme 1999	5	51	en attente
Isère 1998	160	183	985 F
Isère 1999	22	87	en attente

(Source : ministère de l'agriculture et de la pêche.)

Le rapport annuel du programme « Life loup » (programme dont il sera question ci-après) publié en février 1999 permet d'ailleurs d'observer quelques caractéristiques des attaques de loups. Ainsi, en 1998, pour les Alpes-maritimes, ces attaques :

- concernaient presque toutes des ovins et des caprins, deux d'entre elles seulement ayant eu lieu sur des bovins ;
- survenaient dans 90 % des cas la nuit ;
- culminaient en automne, alors que le nombre de troupeaux présents diminue ;
- étaient concentrées sur quelques troupeaux : 14 troupeaux sur les 81 situés dans la zone de présence du loup réunissaient ainsi 70 % des dommages subis.

Mais, il est essentiel de noter, qu'outre ces importantes pertes en bétail, les éleveurs ovins et les bergers ont, du fait même de la présence du loup, enregistré également toutes sortes de préjudices « indirects », évidemment beaucoup plus difficiles à quantifier. Il faut, si l'on veut avoir une vision juste des problèmes posés, prendre impérativement en compte ainsi, en plus des bêtes tuées ou blessées par le prédateur, les nombreux avortements subis par les brebis, l'allongement fréquent de la période d'agnelage, le stress et l'amaigrissement des animaux, qui ont entraîné de très importants « manques à gagner » pour les producteurs et fréquemment compromis les démarches de qualité dans lesquelles ils s'étaient engagés.

2. L'état d'esprit des professionnels du secteur ovin

Lors de leurs déplacements sur le terrain, les membres de la mission ont surtout perçu le découragement qui gagnait les éleveurs. Ils ont appris, à l'occasion d'une rencontre réunissant à Saint-Etienne-de-Tinée

dans les Alpes-maritimes, élus locaux et professionnels du secteur ovin, que nombreux étaient les éleveurs contraints d'abandonner leurs activités ou victimes de dépressions nerveuses.

Ils ont observé à Bayons, dans les Alpes-de-Haute-Provence, la colère et le désarroi d'éleveurs et de bergers, comprenant mal la fascination qu'exercerait le loup sur les populations urbaines.

Ils ont observé que, sur l'alpage de Périoule en Isère, un aide-berger embauché pour la saison d'estive était redescendu au mois d'août dans la vallée et que le berger lui-même, qui avait modifié la conduite de son troupeau en 1999, en n'amenant dans le massif de Belledonne que ses brebis, envisageait, pour cette année, d'écourter sa présence en alpage, le pâturage de cette zone de montagne se trouvant ainsi moins bien assuré.

Mais, c'est principalement la fatigue nerveuse éprouvée par les bergers, obligés à une présence constante, de jour comme de nuit, qui a frappé les membres de la mission. Cette fatigue est d'autant plus forte, qu'on l'a dit, les prédations ont tendance à se concentrer sur les mêmes troupeaux et que les attaques peuvent se produire, alors que le pasteur est présent à proximité de ses animaux.

Et la fatigue éprouvée est d'autant plus dénoncée par les intéressés, que ceux-ci ont le sentiment qu'une société, qui prévoit la semaine de 35 heures et se préoccupe tant de durée du travail et d'ergonomie, paraît oublier ces femmes et ces hommes contraints à l'activité 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Tous ces problèmes entraînés par la présence du loup apparaissent d'autant plus lourds pour les éleveurs ovins et les bergers, que ceux-ci ont très légitimement le sentiment d'être confrontés déjà, par ailleurs, à des difficultés considérables ; leur situation leur semble de surcroît d'autant plus injuste, qu'ils ont la conviction d'assumer un rôle social et environnemental irremplaçable. Les difficultés permanentes de l'élevage ovin français sont bien connues.

Difficultés économiques, du fait de l'existence d'une organisation communautaire de marché mise en place dès 1980, qui laisse fluctuer librement les cours de l'agneau et fait dépendre le montant des revenus des éleveurs pour près de 60 % du versement d'aides directes (« prime compensatrice ovine » ou PCO, « prime au monde rural », complément à la PCO accordé dans les zones à problèmes).

Les difficultés économiques viennent du fait aussi que la plupart des éleveurs exercent leur activité en zone défavorisée : 85 % du cheptel ovin français bénéficieraient ainsi aujourd'hui des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN).

C'est dans ce secteur agricole, rappelons le, que sont observés les revenus les plus bas : ceux-ci étaient encore inférieurs de 45 % à la moyenne nationale en 1997.

Les difficultés vécues au quotidien par nos éleveurs ovins sont aussi d'ordre sanitaire. Il faut parler de la brucellose ovine, particulièrement meurtrière et qui constitue d'ailleurs une zoonose, autrement dit une maladie transmissible à l'homme, mais aussi de la chlamydie, des salmonelloses, de la tremblante, des troubles métaboliques. Il faut parler de cette contrainte sanitaire quotidienne que constitue le piétin, maladie qui atteint la corne des onglons et provoque des boiteries chez les bêtes, entraînant souvent leur amaigrissement puis leur éloignement du troupeau.

Les éleveurs et bergers ont la conviction aussi d'assumer un rôle environnemental essentiel largement réclamé par la société. Par leur présence dans les montagnes, les pasteurs transhumants (venant de zones telles que la Camargue ou la Crau) et locaux assurent un entretien des alpages, qui rend ceux-ci si attrayants pour le tourisme de randonnée. Ils repoussent la friche, contribuant ainsi à aménager concrètement le territoire et favorisent la biodiversité, en encourageant la présence en alpage d'une faune variée (perdrix, lièvres, marmottes, chamois). Ils protègent l'environnement en maintenant une pelouse rase sur les pistes de ski, ce qui réduit les risques d'avalanches lors des premières neiges. Ils donnent l'exemple enfin d'une production naturelle, recourant aux ressources en herbe et engagée, de ce fait, fréquemment dans des démarches « de qualité » (agneau de l'Adret, agneau label rouge du sud-est, agneau du Mercantour).

3. L'incompatibilité du loup et du pastoralisme « à la française »

Certains font parfois remarquer que les prédations du loup seraient en définitive limitées, qu'elles ne concerneraient qu'une part réduite de nos troupeaux ; ils rappellent que nos effectifs ovins totaux

atteignent pas moins de 10 millions de têtes, 577 000 têtes dans les Alpes du Sud, 282 000 dans les Alpes du Nord.

Une étude effectuée pour le Centre national d'études vétérinaires et animales (CNEVA) au début de 1999 faisait de la même façon apparaître que, si les loups ont, depuis 1993, pu tuer plus de 3 000 ovins, la brucellose et la foudre pourraient être responsables de la mort depuis cette date de 150 000 d'entre eux et les chiens errants de celle de 500 000 de ces bêtes.

Il n'empêche : les préjudices subis sont considérables et, aux yeux des éleveurs et des bergers, inexplicables. Il est essentiel de noter, en effet, que le retour du loup s'est opéré, non dans un espace vide d'hommes et d'activités, mais dans un monde déjà lui-même fortement organisé, celui de l'élevage ovin extensif, celui du pastoralisme.

Nos éleveurs d'ovins des zones de montagne, qu'ils soient éleveurs locaux ou transhumants ont depuis longtemps privilégié la production de viande (celle de lait et de fromages, qui nécessite une plus grande présence humaine, étant réservée aux caprins) et visé à recourir essentiellement aux ressources en herbe (le « pastoralisme »). A partir de là, s'est développé un modèle d'élevage extensif, qui, pour réduire les coûts de production, fait avant tout appel au facteur « terre », beaucoup moins onéreux, en toute hypothèse, que le facteur « travail ».

Il est clair que ce type d'élevage extensif, très différent de celui qui existe en Italie, qui privilégie quant à lui la production de lait et le recours au facteur humain, aux bergers et salariés, est, ainsi que le montre l'histoire des siècles passés et que l'indiquent les chiffres de prédatons précédemment cités, totalement incompatible avec la présence du loup dans les massifs.

Cette incompatibilité a été clairement affirmée par exemple par les organisations professionnelles agricoles de « l'arc alpin » réunies le 12 mai 1999 à Gap dans les Hautes-Alpes. Le manifeste alors rendu public cristallise bien l'opposition de ces organisations au retour du loup.

Elles y indiquent notamment leur refus du loup dans les zones de pastoralisme et demandent la renégociation de la Convention de Berne du 19 septembre 1979 qui, signée et ratifiée par la France, organise la protection du prédateur, afin de situer cette protection à l'échelle européenne et de considérer les zones d'élevage du territoire français « inaptées à la présence des loups ».

Elles demandent également l'application de l'article L. 227-9 du code rural, qui reconnaît notamment « à tout propriétaire ou fermier » la possibilité « de 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 ses propriétés » ainsi que de l'alinéa 9 de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, qui permet aux maires, sous le contrôle du conseil municipal, d'organiser des battues contre les loups.

Elles expriment aussi leur solidarité avec les éleveurs qui, dans d'autres régions (Pyrénées, Jura), sont victimes d'autres grands prédateurs (ours, lynx) et leur soutien aux communes propriétaires d'alpages, dont la location risque d'être mise en cause par la présence de ces animaux sauvages.

C.- LES PREMIERES REPONSES APORTEES PAR LES POUVOIRS PUBLICS

De premières réponses ont été apportées par les pouvoirs publics à tous ces problèmes rencontrés par les éleveurs ovins. Deux programmes communautaires « Life loup » sont mis en œuvre ainsi depuis 1997 de manière limitée dans le temps () ; un « rapport interministériel sur la cohabitation entre l'élevage et le loup » établi par M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture, a présenté, par ailleurs, de premières réflexions et des suggestions pour l'avenir.

1. Les programmes communautaires « Life loup »

On en exposera le contenu, avant de détailler les critiques qui ont été faites de ces programmes, critiques que la mission a pu percevoir plus particulièrement à l'occasion de ses déplacements dans les départements de « l'arc alpin » français.

a) Le contenu des programmes « Life loup »

Dès 1993, un plan d'action était défini par le ministre chargé de l'environnement avec l'appui du parc national du Mercantour. Il comprenait l'établissement d'un recueil de données sur le loup, l'expertise des proies sauvages ou domestiques susceptibles d'avoir été tuées par ce dernier, l'élaboration d'une cartographie permanente des observations effectuées et enfin la mise en place d'un dispositif d'indemnisation et d'aide au pastoralisme permettant de réduire les prédations subies par les troupeaux de moutons.

Ces premières orientations ont été reprises et amplifiées dans le cadre d'un programme communautaire « Life nature » attribué par la Commission européenne et mis en place, pour une durée de trois ans, au début de 1997.

Sont recherchés dans le cadre de ce programme, l'acceptation sociale et la conservation de la population de loups installés dans les Alpes-maritimes, ainsi que l'accompagnement de l'expansion de l'espèce dans l'ensemble du massif alpin. Il s'agit donc clairement d'un programme environnemental dont l'objectif général est d'assurer la conservation du loup en France. Conçu à l'origine pour le département des Alpes-maritimes, il a été rapidement étendu à deux autres départements des Alpes du Sud : les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes.

Ce programme, toujours applicable, doté de 8 millions de francs, est financé pour moitié par des crédits communautaires, pour moitié par des crédits nationaux provenant du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Sa gestion est confiée à l'Office national de la chasse (ONC). Les actions prévues concernent :

- l'amélioration de la connaissance du loup ;
- la mise en place de mesures d'accompagnement en faveur des éleveurs ovins concernés ;
- la réintroduction d'ongulés sauvages ;
- le développement de la communication sur le sujet du loup.

2 millions de francs sont consacrés au premier objectif : améliorer la connaissance du loup. Les dotations correspondantes permettent d'assurer tout le suivi de la présence du loup sur l'ensemble de « l'arc alpin » français, ainsi qu'une cartographie de l'habitat et de la répartition potentielle des animaux.

220 000 francs ont été attribués ensuite à la réintroduction d'ongulés sauvages (cerfs principalement), ceci afin de réduire indirectement la prédation sur les troupeaux domestiques. Cette action semble n'avoir pourtant qu'un impact limité, du fait que coexistent déjà, notamment dans le parc national du Mercantour, plusieurs espèces de ces animaux (chamois, bouquetins, mouflons, sangliers, chevreuils, cerfs).

432 000 francs ont été consacrés à un développement de la sensibilisation et de la communication sur le thème du loup : il faut signaler à ce titre la réalisation et la diffusion d'une lettre d'information « info-loups » destinée à toutes les personnes directement concernées par la présence du prédateur sur le terrain : éleveurs, organisations agricoles, élus, responsables socio-professionnels, médias, signaler aussi à ce titre l'effort de panneautage des exploitations disposant de chiens de protection.

Les mesures d'accompagnement en faveur des éleveurs ovins mobilisent quant à elles 4,5 millions de francs.

Sous cette rubrique, il faut mentionner d'abord les mesures d'indemnisation, de compensation des dommages subis par les éleveurs et les bergers.

Les pertes directes (animaux tués) sont compensées selon un barème identique pour tous les départements, les sommes allouées variant selon l'âge et le sexe de l'animal (de 550 francs pour un agneau à 3500 francs pour un bélier à forte valeur génétique).

Les pertes « indirectes » en cas d'attaque sont, quant à elles, compensées forfaitairement selon l'importance du troupeau (5 francs par ovin avec un plafonnement à 300 têtes).

Les mesures de protection des troupeaux ensuite, qui font donc partie, elles aussi, des « mesures d'accompagnement en faveur des éleveurs ovins » sont désormais bien connues.

Elles consistent tout d'abord en la mise en place de chiens de protection, dont le rôle, différent de celui des chiens dits « de conduite » est simplement de protéger les troupeaux contre toutes les attaques extérieures (loups donc, mais aussi chiens errants).

Si un nombre très réduit d'éleveurs a opté pour des « bergers d'Anatolie » et des « dogues du Tibet », il a surtout été fait recours à des « montagnes des Pyrénées », encore appelés chiens « patous » (terme qui vient de « pasteur »). Par leur grande taille, leur « grosse voix », ces chiens peuvent jouer, en effet, un rôle fort dissuasif.

La deuxième mesure de prévention consiste en l'installation de parcs de rassemblement des troupeaux à proximité des cabanes des bergers. Il faut rappeler que les prédatons du loup s'effectuent, dans au moins 90 % des cas, la nuit ou, le jour, par temps de brouillard. La mise en place de parcs de contention des troupeaux facilite ainsi le travail de surveillance du berger et des chiens de protection et permet d'éviter la dispersion d'animaux qui seraient alors particulièrement vulnérables.

Les parcs peuvent être mobiles, étant composés alors de filets électrifiés par électrificateur solaire ou fixes (ces derniers ayant été en fait très peu utilisés par les éleveurs, du fait de la faible incitation financière accordée).

La dernière mesure de prévention prévue consiste en la présence d'aides pastoraux, chargés d'aider l'éleveur ou le berger pour le gardiennage des troupeaux en alpage principalement la nuit en cas d'attaques répétées, ou pour la manutention nécessitée par la mise en place des parcs de rassemblement mobiles.

Ces aides-bergers peuvent aussi remplacer l'éleveur, lorsque ce dernier est pris par d'autres activités (agnelage, fenaison) ; par leur présence, ils assurent enfin un soutien moral très utile.

Un second programme « Life loup », présenté par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a été ensuite approuvé par la Commission européenne en juillet 1999. Il concerne les départements des Alpes du Nord pour la période 1999-2001, mais ne visera ceux des Alpes du Sud qu'à partir de 2000 (jusqu'à 2002), du fait de l'application dans ces derniers du premier programme « Life loup ». Son montant s'élève à 18,6 millions de francs, 10,2 millions de francs étant apportés par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 930 000 francs par celui de l'agriculture et de la pêche et 7,44 millions de francs par l'Union européenne.

Reposant sur les mêmes principes que le précédent, ce nouveau programme tire un certain nombre d'enseignements des expériences réalisées. Des actions visant à la protection des troupeaux et à la compensation des dommages sont prévues ainsi comme dans le premier programme « Life », mais une importance plus grande est donnée à la réalisation d'études portant notamment sur l'installation du loup dans « l'arc alpin » français et aux actions de communication, lesquelles visent prioritairement à favoriser l'acceptation du prédateur. Le deuxième programme « Life » comporte surtout un nouvel outil : les diagnostics pastoraux qui, élaborés par type d'alpage, doivent permettre de définir au cas par cas les mesures les plus adéquates en matière de protection des troupeaux.

b) Les insuffisances des programmes « Life loup »

Trois types de critiques ont été adressées aux programmes communautaires, en tous cas pour l'essentiel au premier programme « Life », qui cessera bientôt de recevoir application.

Votre rapporteur propose une présentation détaillée de ces critiques recueillies notamment à l'occasion des rencontres avec les personnes directement concernées sur le terrain. La première critique concerne le contenu même du premier programme « Life loup ».

Dans leur manifeste rendu public le 12 mai 1999, les organisations professionnelles de « l'arc alpin » estimaient ainsi que, dans le premier programme « Life », 70 % des crédits étaient consacrés au loup, 30 % seulement allant à des actions de prévention et d'indemnisation.

Il est vrai que les mesures dites « d'accompagnement en faveur des éleveurs ovins » n'ont bénéficié, en fait, strictement que d'une partie des 4,5 millions de francs précédemment mentionnés, 2 millions de francs imputables sur ce dernier montant correspondant à des frais de personnels (salaires de l'animatrice pour les chiens de protection, du vétérinaire et du technicien pastoral).

Il est vrai aussi, comme on le verra ci-après, que les sommes prévues ont pu se révéler insuffisantes, pour couvrir par exemple les charges entraînées par la présence d'aides pastoraux comme de chiens de protection. Ceci s'explique sans doute par le fait que le programme « Life loup » est avant tout un programme environnemental, ayant largement pour objet de faciliter l'acceptation du loup.

On peut estimer toutefois, que les dotations correspondant au suivi de la présence du loup comme à la communication sur cet animal ne correspondent pas seulement, comme l'ont estimé les producteurs, à des dépenses « pro-loup », qu'elles ne sont pas indifférentes au sort des éleveurs et des bergers.

Les mécanismes de l'indemnisation, de compensation des pertes subies par les éleveurs ensuite ont souffert de multiples défauts. Remarquons, tout d'abord, que seules les bêtes expertisées après une prédation ont pu être indemnisées, ce qui a exclu les nombreux animaux disparus ou dans un état de décomposition avancée, empêchant tout examen par les agents de constatation. Remarquons ensuite que la procédure même d'indemnisation a été définie empiriquement. Faisant intervenir différents groupes d'agents assermentés pour le constat des préjudices (agents de parcs, de l'Office national de la chasse, gendarmes) puis les experts des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, cette procédure n'avait en définitive pas de base juridique et donc pas de véritable stabilité, les sommes allouées s'assimilant d'ailleurs à des « subventions » du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Fait dénoncé notamment par les organisations professionnelles agricoles de « l'arc alpin » dans leur manifeste publié le 12 mai 1999 à Gap, que l'on a cité précédemment, les procédures et les barèmes d'indemnisation ont pu, de la même façon, différer selon les prédateurs en cause (ours, loup, lynx), les éleveurs se trouvant mieux indemnisés ainsi pour les prédatations d'un lynx que pour celles d'un loup.

Des difficultés de financement ont été en outre observées dans le cadre des programmes « Life loup ». Ainsi que l'indique M. Pierre Bracque dans son rapport « sur la cohabitation entre l'élevage et le loup », l'enveloppe globale prévue, dans le cadre du premier programme, pour l'indemnisation des dommages était épuisée au bout de dix-sept mois (mai 1998), du fait des nombreuses prédatations observées. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a pris alors le relais financier pour les crédits de compensation des dommages, les paiements aux éleveurs continuant néanmoins à se faire suivant la procédure et sous le sigle « Life ».

De la même façon, pour le second programme « Life loup », les autorités communautaires ont indiqué qu'elles ne financeraient plus les mesures d'indemnisation des préjudices pour les éleveurs du Mercantour, le loup étant désormais « installé » dans cette région.

Des incertitudes importantes existent ainsi quant à la solidité, à la pérennité même des indemnisations. D'autant que les programmes « Life loup » ne devraient, en principe, pas être reconduits au-delà de 2002. D'autant qu'il apparaît que ce sont les loups, en phase d'installation, dits « erratiques », qui causent le plus de dégâts et que ces loups précisément pourraient être de plus en plus nombreux. Il n'est pas exclu enfin, que le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement cesse dans l'avenir de prendre sa part de cette dépense, la charge des opérations d'indemnisation ne relevant plus alors que du seul ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le recours ensuite aux mesures de prévention des attaques prévues dans le programme « Life », a-t-il eu, comme on l'affirme parfois, un effet bénéfique ?

Il est vrai qu'il a sûrement contribué à réduire le nombre d'animaux tués ou blessés (passé par exemple pour les Alpes-maritimes de 796 en 1996 à 763 en 1997 puis à 691 en 1998). En réalité, les mesures de

prévention sont apparues souvent très imparfaites et insuffisantes, comme les membres de la mission ont pu le constater lors de leurs déplacements sur le terrain.

Analysons successivement la formule des chiens de protection, celle des parcs de rassemblement nocturne, puis celle des aides pastoraux.

Le recours aux chiens de protection des troupeaux, pour l'essentiel de « patous » semble avoir recueilli une certaine faveur auprès des éleveurs ovins. Près de 200 de ces chiens auraient été ou seraient aujourd'hui présents par exemple dans le Mercantour. Leur présence a été souvent considérée comme dissuasive, d'autant plus qu'ils peuvent prévenir également les dommages causés par les chiens errants. Trois difficultés lourdes ont pu cependant être relevées.

Il est apparu en premier lieu que l'usage de chiens de protection n'était vraiment utile, que si ce type de chiens était mis très tôt et dans de bonnes conditions au contact du troupeau dans lequel il était appelé à vivre, à dormir, à se nourrir (soit à l'âge de deux ou trois mois, où l'animal détermine la majeure partie de ses relations sociales), le troupeau devant devenir en quelque sorte la famille de l'animal. Il est apparu également qu'un dressage correct par l'éleveur, malheureusement souvent peu habitué à cette catégorie de chiens et plus familiarisé avec le comportement des chiens dits « de conduite », était par ailleurs indispensable.

En outre, une part importante des frais exposés est restée à la charge des éleveurs, un grand nombre d'entre eux (70 % par exemple dans les Alpes-maritimes) s'étant équipés par eux-mêmes et les dotations du programme « Life loup » n'ayant couvert en réalité qu'une partie des dépenses. Dans le cadre de ce programme, si une somme forfaitaire de 3 500 F a pu être souvent attribuée, permettant de couvrir l'achat de l'animal, les vaccinations, le collier et le tatouage (parfois les rappels de vaccinations), les dépenses vétérinaires ultérieures et de nourriture (élevées pour un « patou », qui consomme près de trois kilos par jour d'aliments secs) ont dû, par ailleurs, être acquittées par les éleveurs eux-mêmes. Les montants correspondants ont pu être évalués ainsi à près de 5 000 F par an et par animal.

Mais, ce sont principalement les relations entre chiens de protection et touristes qui ont posé problème. Redoutant les difficultés que pouvait entraîner pour les cavaliers, les motards, les chasseurs et, plus encore, les cyclistes (surtout les usagers de VTT) ou les randonneurs, la présence de ces chiens dans les estives, plusieurs maires des départements des Alpes du nord ont interdit ainsi la circulation de « patous » sur le territoire de leur commune ; il semble que, pour les mêmes raisons, certains propriétaires n'aient plus autorisé la pâture de leurs terrains par des troupeaux, dès lors que ceux-ci étaient accompagnés de chiens de protection.

Une étude très concrète conduite au cours de l'été 1998 par le laboratoire d'éthologie de la Faculté des sciences de l'Université de Tours pour le compte du « groupement d'intérêt économique faune sauvage » et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Alpes-maritimes sur « les interactions entre les promeneurs et les chiens de protection de troupeaux dans le massif du Mercantour » est venue infirmer pourtant la réputation de dangerosité et d'agressivité prêtée à ces chiens.

Lors des observations menées, les contacts entre « patous » et promeneurs n'ont concerné ainsi que 15 % des passages ; et, pour ces contacts, qui ont été dans tous les cas de brève durée, les chiens se sont limités à flairer les randonneurs. Des réactions amicales de la part de ces derniers ont même été souvent enregistrées, émanant en particulier de promeneurs connaissant l'existence de ces chiens, ce qui souligne l'intérêt d'un bon travail d'information.

La présence de chiens « patous » reste néanmoins source de grandes incertitudes ; des comportements atypiques sont parfois observés chez ces animaux, qui peuvent de surcroît mal comprendre certaines attitudes de promeneurs (traversées de troupeaux, réactions de fuite ou d'effolement, cris, jets de pierres...).

Le rassemblement des troupeaux ovins la nuit dans des parcs de contention proches de la cabane de l'éleveur ou du berger n'est quant à lui pas du tout apparu comme une panacée. Il a rapidement semblé évident que ce rassemblement accroissait beaucoup la charge de travail de l'éleveur ou du berger, qu'il entraînait une perte de poids significative pour les agneaux (de 2 à 5 kilos selon les montagnes), qu'il n'assurait pas à lui seul, en l'absence du berger et/ou d'un chien de protection, la sécurité du troupeau, que des phénomènes de panique entraînant l'étouffement des bêtes pouvaient même se produire à l'intérieur des parcs, en cas d'approche du loup.

Notons également que la mise en place de parcs de rassemblement nocturne ne s'avère pas possible par mauvais temps et qu'elle n'est en toute hypothèse pas réalisable partout (cas de zones pentues ou de rochers à proximité de la cabane du berger).

Notons enfin que le parcage nocturne des troupeaux peut entraîner une certaine dégradation des terrains, avec un surpâturage de certaines zones, alors que d'autres sont abandonnées et qu'il est souvent à l'origine d'un développement du piétin, maladie ovine dont on a parlé précédemment, qui constitue une source de préoccupation considérable pour les éleveurs.

La formule des aides pastorales visant à renforcer le gardiennage des troupeaux en alpage enfin a elle aussi suscité de multiples insatisfactions. Le niveau de formation et la connaissance de la montagne de ces aides-bergers ont été jugés souvent insuffisants, comme d'ailleurs le montant alloué pour assurer leur entretien (environ 10 000 F par mois).

Fait beaucoup plus grave, le versement de subventions pour le recours aux aides pastorales a été limité dans le cadre du programme « Life loup » à une durée de trois mois, alors que de nombreux éleveurs sont confrontés à ce problème tout au long de l'année.

Mais, ce sont surtout les difficultés très concrètes de coexistence avec les éleveurs et les bergers qui méritent attention. Ces difficultés, les personnes rencontrées sur le terrain par la mission les ont constamment soulignées, que ce soit dans la commune de Bayons dans les Alpes-de-Haute-Provence, sur le plateau de Longon dans les Alpes-maritimes ou encore sur l'alpage de Périoule en Isère. Sans aucunement méconnaître le soutien matériel ou psychologique qu'a pu apporter la présence d'aides-bergers, les éleveurs ont témoigné des problèmes quotidiens de cohabitation qu'ils rencontraient dans des cabanes ou abris d'altitude, parfois dérisoirement petits ou inconfortables. Ils ont fait remarquer aussi, et qui ne les comprendrait, que la présence constante de ces aides pastorales nuisait à l'intimité de leur vie de famille.

2. Le rapport Bracque « sur la cohabitation entre l'élevage et le loup »

En 1996, l'élaboration d'un rapport sur le loup était confiée au professeur Dobremez, celle d'un autre rapport sur l'élevage ovin à l'ingénieur général Lambert, respectivement par les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture.

En 1997, le Centre d'études et de recherches pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM) publiait un rapport sur « le loup et le pastoralisme ».

Tenant compte des difficultés observées, des réticences multiples des éleveurs, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le ministre de l'agriculture et de la pêche chargeaient en octobre 1998 M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture, d'une mission interministérielle « sur la cohabitation entre l'élevage et le loup ». Rendu public en mars 1999, le « rapport Bracque » procède à une évaluation des actions conduites par l'Etat, par les éleveurs et par toutes les parties prenantes, au plan national aussi bien que local.

Il présente surtout des propositions visant à dégager des priorités d'action en matière de pastoralisme comme de conservation du loup en France. Plusieurs pistes originales sont ainsi explorées, que l'on rappellera brièvement, le contenu du « rapport Bracque » étant désormais bien connu :

- la mise en place d'un système d'assurance pour le risque naturel « grands prédateurs », les primes correspondantes étant prises en charge pour partie par l'Etat, selon les modalités définies dans le passé pour le risque « grêle » ;
- la création d'une fondation, initiée par des associations de protection de la nature et appuyée par de grands groupes de distribution, afin d'aider financièrement les éleveurs dans le financement des moyens de prévention ;
- le versement par l'Union européenne, dans des zones dites « favorables au loup » (où « une régulation pourrait éventuellement intervenir ») et dites « refuges » (où « le loup a toute sa place »), d'une indemnité compensatrice « grands prédateurs » ;
- la création pour ces « grands prédateurs » d'un observatoire européen.

Le « rapport Bracque » prend acte également d'un consensus assez large de l'opinion sur la nécessité d'une régulation du loup.

Le « comité national consultatif loup » mis en place en 1997 sous l'égide des ministères de l'environnement et de l'agriculture, qui regroupe des représentants de tous les organismes publics et privés concernés par le retour du loup et qui est chargé de définir une « stratégie nationale de conservation du loup liée à un pastoralisme durable » s'attache aujourd'hui à une étude des suggestions contenues dans le « rapport Bracque ».

Trois sous-commissions ont été créées ainsi au sein de cet organisme, chargées de réfléchir aux thèmes du « zonage », de « l'indemnisation » et de « la prévention ». Les conclusions de ces organismes seront connues en principe au début de 2000, leurs travaux étant menés ainsi tout à fait parallèlement à ceux de la mission parlementaire d'information.

II.- LES CONCLUSIONS DE LA MISSION : LA VOLONTE DE DEFENDRE UN PASTORALISME DURABLE

Quelles sont maintenant les conclusions de la mission ?

Que l'on n'attende pas de catalogue détaillé de propositions concrètes. Sur ce point, votre rapporteur a plutôt à cœur de communiquer un état d'esprit, qui puise sa source dans les impressions et les informations recueillies sur le terrain. Cet état d'esprit, qu'il voudrait faire partager à tous les décideurs et responsables peut se résumer ainsi : il faut défendre un pastoralisme durable.

Les conclusions de la mission se déclinent à partir de là en trois temps :

- une affirmation : le loup doit être exclu des zones de pastoralisme ;
- une réflexion : comment affiner et renforcer les mesures d'indemnisation des éleveurs et de protection des troupeaux ?
- une suggestion : la présence du loup pourrait être tolérée dans des zones de « parcs à loups ».

A.- L'EXCLUSION DU LOUP DES ZONES DE PASTORALISME

Tout part d'un constat, celui que la mission a clairement effectué lors de ses déplacements sur le terrain : l'incompatibilité aujourd'hui de la présence du loup dans nos massifs alpins avec le maintien du pastoralisme « à la française ».

La coexistence sur une zone donnée du loup et des troupeaux ovins se solde, en effet, comme on l'a vu précédemment, par des préjudices de toutes sortes pour les éleveurs et les bergers, qui conduisent ceux-ci au désarroi, au découragement, voire à l'abandon de leurs activités.

Et, si ce constat est clair, il est tout aussi clair qu'on ne peut envisager un recul ou une disparition du pastoralisme dans nos montagnes. D'abord, pour des raisons humaines et sociales.

Le départ des éleveurs ovins et des bergers créerait, de l'avis des intéressés, autant de chômeurs, ce qui est inacceptable, s'agissant de femmes et d'hommes, qui, très souvent, expriment une vraie passion pour leur métier, qui, très souvent, sont « nés bergers », qui, très souvent, veulent rester « au pays ». Ceci est inacceptable aussi, quand on pense à la créativité des éleveurs, qui ont su mettre en place dans nos régions alpines des filières de production parfois très dynamiques, quand on pense au courage des jeunes, qui ont décidé de s'installer en élevage ovin (1/3 des installations par exemple dans les Alpes-maritimes).

Notons, toujours à titre d'exemple, que, dans ce dernier département, aujourd'hui, l'élevage ovin constitue le revenu de quatre cents familles et se trouve à l'origine de mille équivalents emplois « temps plein ».

Le recul ou la disparition du pastoralisme dans nos montagnes ne peut être envisagé ensuite pour des raisons proprement économiques. L'abandon de zones actuellement mises en valeur par le seul élevage ovin ferait dangereusement progresser la friche et accroîtrait la désertification déjà préoccupante de nos régions de montagne.

Il réduirait significativement les ressources que tirent les communes concernées de la location d'alpages. Il aggraverait le déséquilibre qui existe sur le marché ovin entre l'offre et la demande, alors que le taux d'autosuffisance dans ce secteur n'est que de 47 %.

Il ruinerait et, là est peut être l'essentiel, l'exemple d'une production naturelle, recourant exclusivement à une alimentation à base d'herbe, que donne aujourd'hui à toutes les productions animales le pastoralisme ovin de montagne. Cette question revêt la plus grande importance, à l'heure où nos concitoyens sont de plus en plus soucieux de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires.

Il n'y a dès lors, de l'avis des membres de la mission, pas d'autre solution que l'exclusion des loups des zones de pastoralisme. Puisqu'aujourd'hui, ce n'est plus le loup, mais l'homme lui-même qui constitue en montagne « l'espèce en voie de disparition ».

Les textes applicables ne s'opposent-ils pas à une telle solution ?

On pense évidemment à la Convention de Berne du 19 septembre 1979 « relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe » qui, conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe et à laquelle trente-six Etats sont partie, a été signée par la France puis a vu sa ratification autorisée par la loi n° 89-1004 du 31 décembre 1989 ; cette convention est en vigueur dans notre pays depuis le 1er août 1990.

Le loup, « canis lupus » figure à l'Annexe II de cette convention au titre des « espèces de faune strictement protégées ».

L'engagement pris par les parties contractantes est de « prendre les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de la flore et de la faune sauvages à un niveau qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles et des besoins des sous-espèces, variétés ou formes menacées sur le plan local » (article 2 de la convention).

Applicable aux seules « espèces de faune strictement protégées », telles que le loup, l'article 6 de la convention interdit : toutes formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle :

- la détérioration et la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos ;
- la perturbation intentionnelle de la faune sauvage, notamment durant la période de reproduction, de dépendance et d'hibernation ;
- la détention et le commerce de ces animaux, même morts.

Mais, il est essentiel de noter que l'article 9 de cette même convention prévoit la possibilité de dérogations aux dispositions de l'article 6, ainsi qu'à celles des articles 4 (relatif à la protection des habitats) et 8 (relatif aux méthodes de chasse interdites). Ces dérogations sont possibles, « à condition, précise l'article 9 de la convention, qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée ».

Elles peuvent être demandées pour plusieurs raisons et, notamment « pour prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et autres formes de propriété. »

Des mesures dérogatoires peuvent donc être prises aux termes mêmes de cette convention internationale : les Etats ont alors l'obligation de soumettre au comité permanent chargé de suivre l'application de la convention un rapport biennal sur les dérogations décidées, qui doit mentionner :

- les populations faisant l'objet de la dérogation ;
- les moyens de mise à mort ou de capture autorisés ;
- les conditions de risque, les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles les dérogations sont intervenues ;
- l'autorité habilitée à déclarer que ces conditions ont été réalisées et à prendre les décisions relatives aux moyens qui peuvent être mis en œuvre, à leurs limites et aux personnes chargées de l'exécution ;
- les contrôles opérés.

Remarquons que les conditions prévues pour le recours aux dérogations sont tout de même très strictes : l'absence d'« une autre solution satisfaisante » ;

- la non remise en cause « de la survie de la population concernée » ;
- l'obligation faite aux Etats de rendre compte.

Une analyse tout à fait similaire peut être menée d'ailleurs pour la directive communautaire n° 92-143 du 21 mai 1992 « concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages », dite directive « habitats », qui prévoit dans son annexe IV que le loup, « canis lupus » est une « espèce communautaire nécessitant une protection stricte ». L'article 16 de cette directive prévoit lui aussi des exceptions à la protection des espèces accordée, « à la 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 [...].

www.loup.org

Les dispositions de la directive « habitats » ont été transposées en droit national plus particulièrement par un arrêté du 10 octobre 1996 signé par les ministres de l'environnement et de l'agriculture. Cet arrêté, outre qu'il inclut les loups dans la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire (liste qui résultait jusque là d'un arrêté du 17 avril 1981) interdit ainsi « la destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation, le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat « des animaux protégés ».

Mais, cet arrêté prévoit aussi que, sous les conditions prévues par la directive « habitats » (absence d'autre solution satisfaisante, conservation des populations concernées) « une autorisation de capture ou de destruction de spécimens d'espèces [de mammifères protégés] peut être accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature, pour prévenir des dommages importants aux cultures ou au bétail... ».

On le voit, tous ces textes ouvrent, dans des termes très proches, la possibilité de mesures dérogatoires, qui pourraient permettre l'exclusion du loup des zones de pastoralisme réclamée par la mission. Celle-ci se place, en effet, dans une logique européenne et observe que la survie des populations de loups n'est aujourd'hui aucunement menacée sur l'ensemble de « l'arc alpin » européen.

L'exclusion des loups des zones de pastoralisme paraît évidemment très sévère, mais on peut noter que les groupes écologistes eux-mêmes conviennent tout à fait de la grande difficulté de faire coexister le loup et l'élevage ovin.

Cette analyse est contenue dans les « propositions pour une politique active de protection du loup en France » présentées par le « Groupe Loup France » le 1er juin 1998, où il était indiqué que « le coût du retour du loup ne peut être mis à la charge d'une minorité de Français, les éleveurs qui sont à son contact direct. ».

Cette analyse, les représentants d'associations, la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA) ou le Centre ornithologique Rhône-Alpes (CORA) l'ont tenue de la même façon, devant les membres de la mission lors d'un déplacement de ces derniers sur le terrain.

Une dernière question se pose : à qui confier la responsabilité de la destruction des loups ?

La mission partage sur ce point les suggestions contenues dans le « rapport Bracque » : plutôt qu'aux éleveurs et aux bergers, qui estiment « ne pas avoir vocation à être des tireurs de loups », cette tâche pourrait être confiée à la garderie de l'Office national de la chasse ou aux lieutenants de louveterie.

Pour l'avoir entendu des intéressés eux-mêmes, les membres de la mission peuvent confirmer d'ailleurs que l'usage d'armes n'entre pas dans la culture d'un grand nombre de pasteurs. Le recours à des dérogations à l'application de la Convention de Berne et de la directive « habitats » est ainsi la principale mesure suggérée par la mission.

Celle-ci s'est penchée aussi sur la question de la légalité des « battues au loup », dont les organisations agricoles préconisent parfois l'organisation. Elle a observé que, dans un arrêt rendu le 28 décembre 1998, « Commune de Breil-sur-Roye », la cour administrative d'appel de Marseille avait considéré qu'une délibération adoptée par plusieurs communes des Alpes-Maritimes, visant à obtenir l'application de l'article L. 2122-21-9 du code général des collectivités territoriales manquait de base légale, dès lors qu'elle n'imposait aucune condition quant à sa mise en œuvre, tenant notamment à la survie de l'espèce concernée.

B.- L'AMELIORATION DES MECANISMES D'INDEMNISATION DES ELEVEURS ET DE PROTECTION DES TROUPEAUX

Outre l'exclusion des loups des zones de pastoralisme, il apparaît indispensable de maintenir les formules actuellement prévues de prévention des attaques de loups sur les troupeaux et de compensation des dommages, naturellement en les affinant et en les renforçant.

S'agissant des mesures de protection des troupeaux, la mission n'a pas trouvé de technique « miracle » ; c'est plutôt par l'amélioration des mesures prévues par exemple dans les programmes « Life loup » que, lui a-t-il semblé, des progrès pourront être réalisés.

Il faut surtout faire confiance en la matière à la créativité, au « savoir faire » des professionnels du secteur ovin et aussi des élus locaux, car tous ont été confrontés aux problèmes que pose la présence du prédateur, car tous connaissent bien les réalités du terrain.

La mission place également de réels espoirs dans la technique des « diagnostics pastoraux », prévue dans le second programme « Life », mais qui a pu bénéficier aussi pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur par exemple de financements du conseil régional ; les diagnostics pastoraux permettent de mesurer la vulnérabilité des alpages par rapport à la présence du loup et de déterminer ainsi pour chaque unité pastorale les mesures de prévention les plus adéquates.

Les travaux effectués par exemple sur les alpages du massif de Belledonne, par la Fédération des alpages de l'Isère, semblent, à cet égard, tout à fait intéressants et prometteurs.

Au-delà de ces orientations générales, il apparaît que devront être notamment recherchés :

- pour les chiens de protection, une meilleure information, celle des éleveurs, car, d'un dressage correct par eux, dépend l'efficacité de ces chiens, mais aussi celle des promeneurs, car des incidents sont toujours susceptibles de se produire entre chiens « patous » et touristes peu habitués au comportement de ces animaux, comme sont venus le rappeler plusieurs incidents survenus au cours de l'été 1999 notamment dans les Alpes-de-Haute-Provence ;
- pour les parcs de rassemblement nocturne des animaux, la mise au point notamment, au-delà des techniques existantes, d'un système expérimenté surtout dans les Alpes-maritimes, de balises lumineuses se déclenchant à l'approche du prédateur, qui conduit ce dernier à intégrer le lien lumière/présence humaine ;
- pour les aides pastoraux, le développement préconisé dans le « rapport Bracque » et déjà utilisé dans plusieurs régions de « brigades d'aides bergers », système d'urgence permettant d'assister un élevage victime d'attaques, l'amélioration sensible de la formation des intéressés et enfin l'institutionnalisation de la formule des « aides-bergers » sur des bases plus larges que celles du programme « Life », peut être au travers de la technique des « emplois-jeunes ».

En ce qui concerne l'indemnisation des éleveurs, des améliorations sensibles doivent être recherchées.

La procédure applicable, inspirée au départ des protocoles adoptés pour le lynx, gagnerait tout d'abord à être simplifiée et accélérée.

La mission s'est déclarée en accord sur ce point avec les suggestions du « rapport Bracque », qui demandait l'amélioration des conditions d'hygiène entourant les opérations de constatation des dégâts, les agents n'ayant pas disposé pendant longtemps des matériels permettant d'opérer en toute sécurité ; la mission est en accord également avec M. Pierre Bracque, qui suggère la création d'un laboratoire public d'expertise génétique, le laboratoire de biologie qui réalise aujourd'hui ce type d'expertise indispensable pour faire la distinction entre dégâts de loups et de chiens errants étant déjà en charge d'autres programmes de recherche fondamentale ; or, la rapidité d'obtention des résultats est nécessaire, pour statuer dans des conditions correctes sur la validité des demandes d'indemnisation.

La mission approuve également la suggestion faite de développer l'équipement des bergers en radios et téléphones. Cette mesure réduit, en effet, la solitude des intéressés et leur permet de déclarer très rapidement les prédatons subies.

La mise en place, au profit des éleveurs et des bergers, par la Fédération des alpages de l'Isère, d'un numéro d'appel disponible 24 heures sur 24 va dans le même sens et mérite d'être saluée.

L'accélération des procédures doit ainsi, de l'avis des producteurs, être constamment recherchée, comme il importe de parvenir à une harmonisation des barèmes d'indemnisation prévus pour les prédatons causées par les loups et par les lynx. Il apparaît d'ailleurs, et c'est heureux, que cette orientation est actuellement retenue par la « sous-commission indemnisation » créée dans le cadre du « Comité national consultatif loup » à la suite de la publication du « rapport Bracque ».

La dernière question posée concerne le financement même de l'indemnisation des dommages. Les prédatons devant en toute hypothèse se poursuivre, dans l'attente de l'intervention demandée par la mission de mesures dérogatoires à l'application de la Convention de Berne et de la directive « habitats », et les programmes « Life loup » n'étant sans doute pas appelés à être reconduits, il importe de définir des ressources pérennes.

La mission a longuement réfléchi à cet égard à la suggestion de M. Bracque de l'institution d'un mécanisme « d'assurance grands prédateurs ». Une telle formule pourrait être éventuellement envisagée, à la condition impérative que les primes en question soient prises en charge, comme le demandent les éleveurs et bergers, en totalité par l'Etat.

C.- LA POSSIBILITE DE TOLERER LA PRESENCE DU LOUP DANS DES ZONES DE « PARCS A LOUPS »

Dernier temps de la réflexion de la mission, celle-ci a souhaité faire une suggestion : ne peut-on tolérer la présence de loups dans des zones de « parcs à loups » ?

Les membres de la mission ne peuvent méconnaître l'intérêt que suscitent les loups auprès d'un grand nombre de nos concitoyens. Ils pensent aussi que la présence de ces animaux peut offrir des perspectives de développement économique pour certaines de nos régions.

Mais, cette présence se doit d'être maîtrisée et ne peut, dès lors, que s'inscrire dans la formule des « parcs à loups ». Les membres de la mission ont observé à cet égard, avec intérêt, l'expérience menée par la commune de Saint-Martin-Vésubie dans les Alpes-maritimes, qui, s'inspirant notamment du précédent du « parc à loups » de Lozère, fréquenté chaque année par 140 000 visiteurs (dans un département de 70 000 habitants), doit ouvrir au printemps de 2001 un « centre d'observation du loup » regroupant un espace muséographique ainsi qu'un parc d'observation de 5 hectares, qui pourrait être générateur d'activité économique et donc d'emplois.

En toute hypothèse, ce type d'expérience doit nécessairement recueillir un accord de toutes les parties prenantes, au premier rang des éleveurs et des bergers, qui ont, redisons le une fois encore, subi des préjudices inacceptables depuis la réapparition du loup dans nos massifs alpins.

Au terme de multiples rencontres, débats et déplacements sur le terrain, les membres de la mission d'information sur la présence du loup en France sont en mesure d'affirmer clairement que le retour de ce prédateur est incompatible avec le maintien d'un pastoralisme durable. Ils demandent donc que le loup soit exclu des zones d'élevage par l'intervention de mesures dérogeantes à la convention de Berne et à la directive « habitats », d'ailleurs autorisées par ces textes.

Ils pensent, au travers de leurs réflexions et de leurs travaux, avoir aidé à dépasser des désaccords de fond et des antagonismes stériles, avoir répondu en particulier à une double attente de l'opinion, qui réclame la préservation de la biodiversité, voire son développement, mais aussi la présence de troupeaux ovins dans nos montagnes, gage pour ces régions d'une continuité de la présence humaine.

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) a constitué une innovation tout à fait intéressante de la loi d'orientation agricole ; et pourtant, son application n'apparaît pas compatible avec le retour des grands prédateurs. La fonction d'entretien de l'espace par le pastoralisme, que la technique du CTE devrait faciliter, ne peut être remise en question, en effet, de manière continue ou sporadique par des interventions intempestives de prédateurs au comportement imprévisible.

La présence maîtrisée des loups est, en définitive, pour les membres de la mission, seule concevable ; aussi, ces derniers proposent-ils, afin de répondre à un souhait de nombre de nos concitoyens, la mise en place de « parcs à loups », de nature à permettre une gestion rigoureuse de la présence de ces animaux. Les membres de la mission demandent enfin que le Gouvernement propose rapidement et, en toute hypothèse, avant la prochaine saison d'estive, de nouvelles mesures s'inspirant des analyses et des suggestions de ce rapport.

Celles-ci sont, en effet, dictées par le réalisme et ce que nous croyons être le bon sens, par la recherche prioritaire d'une utilisation optimale des fonds publics et également, par la recherche du maintien de l'équilibre du milieu montagnard, s'appuyant en priorité sur les femmes et les hommes qui y vivent depuis plusieurs générations.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 octobre 1999, la commission de la production et des échanges a examiné le rapport d'information de M. Daniel Chevallier en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence du loup en France.

M. Daniel Chevallier a indiqué que les suggestions de la mission d'information étaient toutes clairement contenues dans le titre donné au rapport « De l'incompatibilité du loup et du maintien d'un pastoralisme durable ». Il a estimé que, partout où le pastoralisme avait un caractère traditionnel et où il était appelé à se maintenir, il existe une nette incompatibilité avec la présence du loup.

Le rapporteur a ensuite précisé que les membres de la mission n'avaient pas, sur ce sujet de la réapparition du loup, d'idées préconçues au départ, mais qu'au terme de plusieurs déplacements sur le terrain et après avoir mesuré la tension existante, la mission pouvait, cependant, présenter une conclusion en trois temps : l'impossibilité d'accepter les pratiques du prédateur, la demande adressée au Gouvernement d'appliquer l'article 9 de la Convention de Berne, qui autorise les dérogations aux mesures de conservation des animaux sauvages, la possibilité, pour ceux qui y voient un moyen de valorisation touristique, de créer des formules de « parcs à loups », placés sous leur responsabilité.

M. Daniel Chevallier a ensuite estimé que les représentants des associations de protection de la nature, qui douteraient éventuellement de la pertinence de telles analyses, devraient se rendre sur le terrain et se mettre à l'écoute des professionnels du secteur ovin. Ils apprendraient ainsi notamment que les programmes « Life loup » n'ont, malgré leur utilité, eu notamment que peu d'impact sur la situation de nos éleveurs.

M. Daniel Chevallier a fait remarquer enfin que l'on pourrait assister à une « montée en puissance » des dépenses propres à faire face à la progression du loup, ce qui rend d'autant plus nécessaires les mesures de bon sens préconisées par la mission d'information.

Après avoir noté avec satisfaction que la mission a bien tenu compte des témoignages recueillis sur le terrain, M. Patrick Ollier a rappelé le rôle moteur qu'a joué l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) pour sensibiliser les pouvoirs publics à cette question. Il a noté que, lorsqu'il avait interrogé, comme l'ANEM l'avait demandé lors de son congrès d'Autran, Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur les perspectives d'application de l'article 9 de la Convention de Berne, il lui avait été répondu que cette application n'était pas envisageable. C'est donc avec satisfaction, qu'il constate aujourd'hui que la mission, ayant entendu la préoccupation unanime des montagnards, partage les conclusions auxquelles était parvenue l'ANEM.

M. Patrick Ollier a également rappelé que l'initiative de cette mission ne revenait ni au Gouvernement ni à la commission de la production et des échanges, mais qu'elle trouvait son origine dans la proposition de résolution n° 1276 qu'il avait cosignée avec MM. Michel Bouvard et Christian Estrosi tendant à la création d'une commission d'enquête sur ce sujet. Il a regretté que cette formule n'ait pas été retenue car une commission d'enquête aurait permis de faire la lumière sur les conditions d'apparition du loup, point sur lequel il souhaite que les recherches continuent.

M. Patrick Ollier s'est ensuite déclaré satisfait de constater que le rapporteur, élu des Hautes-Alpes, partageait la critique unanime des élus de la montagne à l'encontre de la position « idéologique » du ministère de l'environnement, tant il est vrai que « vues de Paris » les choses semblent différentes.

Il a noté que les conclusions de la mission excluaient la coexistence du loup et du pastoralisme et n'admettaient la présence du loup que dans des parcs, l'article 9 devant jouer partout ailleurs, permettant ainsi aux lieutenants de louveterie et aux organismes habilités de procéder aux abattages nécessaires à la régulation.

Indiquant que les directeurs des parcs nationaux refusaient la présence des loups dans les zones centrales des parcs, M. Patrick Ollier a signalé qu'en qualité de président du parc naturel des Ecrins et de

la Conférence des présidents des parcs nationaux, il avait récemment pris position dans le même sens et qu'il souhaitait connaître la position du rapporteur sur ce point.

Il a précisé que si les réponses du rapporteur à ces égards le rassuraient, il voterait l'autorisation de publication du rapport et soutiendrait la position sage adoptée par la mission face au Gouvernement et vis-à-vis de l'opinion publique.

Usant de la faculté offerte par le premier alinéa de l'article 38 du Règlement, M. Christian Estrosi a déclaré partager pleinement l'opinion de M. Patrick Ollier, en particulier sur l'utilité qu'aurait eu une commission d'enquête. Il a indiqué, qu'à titre personnel, après sept ans d'un combat longtemps solitaire qui a débuté en 1992 avec la première apparition du loup dans la zone centrale du parc naturel du Mercantour, il était satisfait de voir aujourd'hui sa vision des choses partagée par la mission. Il a toutefois estimé avec regret que, si les mesures nécessaires avaient été mises en place dès 1992, de nombreux drames humains et des pertes considérables dans les troupeaux mais également dans la faune sauvage (mouflons, chamois, cervidés), auraient pu être évités. Il a, à cet égard, précisé que dans sa circonscription 2 500 bêtes ont été égorgées depuis 1992 par un loup qui ne tue pas pour manger, mais bien pour tuer.

M. Christian Estrosi a ensuite souhaité que le rapporteur précise sa position sur deux points :

- la mission recommande-t-elle l'élimination du loup dans l'ensemble des zones de montagne ou seulement, ce qui serait irréaliste, dans les zones où celui-ci pratique ses prédateurs ?
- les dispositions figurant en annexe de la directive « habitats » mentionnent le loup parmi les espèces protégées, ce qui pourrait priver d'effet toute mesure d'exclusion du prédateur des zones centrales des parcs naturels. Est-il envisagé dès lors de retirer le loup de la liste prévue ?

Enfin, M. Christian Estrosi, évoquant la constatation récente de la présence de loups dans les Pyrénées, a dénoncé avec force l'imposture selon laquelle le retour du loup en France résulterait de la venue de loups des Abruzzes.

M. Jean Launay a souhaité que le rapporteur l'éclaire sur la réalité des débats vécus sur le terrain dans la perspective d'une mission qui lui a été confiée par le ministre de l'agriculture et de la pêche sur la filière ovine.

Evoquant le témoignage d'un éleveur certain que le loup jadis présent dans le Lot y reviendrait, il a estimé que c'était l'absence de l'homme sur le territoire qui expliquait que les prédateurs y trouvent leur place. Convaincu de la nécessité de maintenir un pastoralisme fort dans les zones de montagne, il a indiqué partager le sentiment du rapporteur selon lequel il ne faut pas renverser les rôles et qu'il convient bien de placer les prédateurs et non les animaux domestiques dans des parcs. Il a enfin souhaité que les crédits du budget de l'agriculture soient effectivement consacrés à l'agriculture et ne financent pas la compensation d'éventuels dégâts.

M. Michel Grégoire, après avoir salué le travail de terrain de la mission, a précisé qu'il n'aurait aucun scrupule à voter pour la publication de ce rapport, dont les conclusions découlent d'un simple souci de cohérence. Il a indiqué que de gros efforts étaient réalisés pour sauver la filière ovine, dont la qualité et l'utilité en termes d'aménagement du territoire sont reconnues, dans un contexte économique difficile et que ce choix de l'aménagement des zones rurales par le maintien du pastoralisme était incompatible avec la présence du loup. Il a rappelé enfin que, notamment à travers les programmes agri-environnementaux, les éleveurs ovins avaient de manière décisive contribué à la préservation de l'environnement.

M. Michel Bouvard, usant de la faculté offerte par le premier alinéa de l'article 38 du Règlement, a tout d'abord estimé que le coût de la présence du loup lui semblait sous-estimé par le rapporteur et a indiqué qu'une évaluation de la direction départementale de l'agriculture de la Savoie chiffrait à 61 millions de francs le budget nécessaire pour protéger l'ensemble des troupeaux dans les cinq ans à venir. Il a en outre dénoncé les violations répétées du code de l'urbanisme, auxquelles il a été procédé au nom de la protection des loups, évoquant notamment le dépôt par hélicoptère, dans des zones interdites au survol et inconstructibles, de chalets néo-tyroliens, alors qu'il est si difficile d'obtenir les autorisations nécessaires à la réhabilitation des chalets traditionnels dans les alpages.

Enfin, il a souhaité qu'il soit précisé qu'il n'était pas question d'abroger les dispositions du code rural et du code général des collectivités territoriales, permettant de protéger du loup, notamment par l'organisation

de battues et a estimé nécessaire que les préfets cessent de déférer devant les juridictions administratives les délibérations en ce sens des collectivités locales.

Usant de la faculté offerte par le premier alinéa de l'article 38 du Règlement, M. André Aschieri a indiqué avoir, sur cette question qui l'intéresse de longue date, une position d'écologiste pragmatique. Après avoir regretté de n'avoir pu participer à la mission, faute d'être membre de la commission de la production et des échanges, il a déclaré que, s'il fallait choisir entre les bergers et le loup, il n'hésiterait pas pour sa part à choisir les bergers. En conclusion il a exprimé son accord global sur les propositions du rapporteur.

M. François Brottes a tenu tout d'abord à défendre le choix de la mission d'information plutôt que celui de la commission d'enquête, car il a permis de dépassionner la question et de traiter les vrais problèmes sans prolonger inutilement un débat assez vain sur la responsabilité de la présence du loup. Il a estimé qu'il était important de défendre l'élevage extensif qui joue un rôle d'aménagement du territoire majeur et qui contribue à la lutte contre la « mal bouffe ». Partageant l'opinion de M. Christian Estrosi selon laquelle le loup tue pour tuer, il a estimé que ses prédations étaient insupportables pour les bergers, qu'aucune indemnité ne pourra apaiser, et qu'aujourd'hui les bergers eux-mêmes devenaient une espèce menacée qu'il convenait de protéger, le rapport de la mission lui semblant utile à cet égard. En réponse aux intervenants, le rapporteur a observé avec intérêt l'unanimité qui semblait se dégager dans la commission sur les problèmes posés par le retour du loup. Il a rappelé que la mission d'information avait travaillé de manière intense, définissant ses positions au terme de déplacements sur le terrain. S'agissant de la possibilité de tolérer la présence de loups dans les zones centrales des parcs nationaux, il a estimé que, c'est aux conseils d'administration de ces établissements, qu'il appartenait de prendre d'éventuelles décisions sous leur responsabilité.

M. Daniel Chevallier a ensuite précisé que les loups ne constituaient pas une espèce en voie de disparition, si l'on se place au niveau de l'ensemble de « l'arc alpin ». C'est cette appréhension du problème au plan européen qui fonde la demande d'application de mesures dérogatoires permises par l'article 9 de la convention de Berne et par l'article 16 de la directive « habitats ». Il a indiqué enfin que la mission d'information avait aussi à cœur de préserver l'environnement, en défendant notamment la présence humaine dans les régions de montagne.

La commission a ensuite autorisé, en application de l'article 145 du règlement et dans les conditions prévues à l'article premier de l'instruction générale du Bureau, la publication du rapport d'information.

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

Mardi 27 avril 1999 :

- M. Pierre Bracque, auteur du « rapport interministériel sur la cohabitation entre l'élevage et le loup ».

Mardi 11 mai 1999 :

- M. Gilbert Simon, membre du « Groupe loup France ».

Mercredi 16 juin 1999 :

- Mme Sylvie Hubin-Dedenys, conseillère technique auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche.

Mercredi 23 juin 1999 :

- M. Jean-François Collin, directeur du cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

- Rencontre avec le « Groupe de travail professionnel de l'arc alpin ».

Jeudi 8 juillet 1999 :

- Déplacement dans les Alpes-de-Haute-Provence

(rencontre avec les éleveurs à Bayons).

Lundi 12 et mardi 13 juillet 1999 :

- Déplacement dans les Hautes-Alpes (visite de l'alpage de Salens Malrif) et les Alpes-maritimes (visite du plateau de Longon).

Jeudi 2 septembre 1999 :

- Déplacement en Isère (visite de l'alpage de Périoule).

www.loup.org

