



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Plan national d'actions loup
et activités d'élevage

Plan National d'Actions 2024-2029

Loup et activités d'élevage



PRÉFÈTE
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Sommaire

Axe 1. Conservation et connaissance de l'espèce et statut juridique

1.1 Évolution de la situation	7
1.2 Renforcement des connaissances scientifiques sur l'espèce en France et en Europe	7
a. Mieux comprendre la dynamique des populations de loups notamment au niveau des grands ensembles écologiques comme l'arc alpin. Réaliser une évaluation scientifique de la taille et de la diversité nécessaires des populations pour assurer la conservation de l'espèce	7
b. Renseigner l'impact des prélèvements de loups sur le fonctionnement des meutes (dynamique reproductive et de dispersion)	9
c. Réaliser et fiabiliser avec les autres acteurs européens une évaluation scientifique de la taille et de la diversité nécessaires des populations pour assurer la conservation de l'espèce au niveau européen (nombre d'individus, diversité génétique, etc.)	9
d. Réformer et fiabiliser la méthode d'estimation de la population de loups en France, renforcer la mobilisation des acteurs sur les campagnes de collecte d'indices de présence	9
e. Renforcer la mobilisation des acteurs sur les campagnes de suivi	10
f. Renforcer la coopération européenne en vue d'adopter des méthodes de suivi fiables et communes complémentaires	10
g. Étudier les apports écosystémiques de la présence lupine et les effets des mesures de protection sur la biodiversité	10
1.3 Étudier l'adaptation du statut juridique du loup à son état de conservation et développer la coopération transfrontalière	10
a. Renforcer la coopération internationale et européenne avec la Suisse et l'Italie et l'étendre ensuite aux autres États européens concernés, notamment l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Slovaquie, la Slovénie, le Luxembourg, la Belgique et la Pologne	10
b. Mener une étude juridique relative aux possibilités et modalités d'évolution du statut du loup et ses conséquences en matière de gestion au niveau européen (directive habitat) et international (convention de Berne) et travailler à adapter le statut d'espèce strictement protégée	11
c. Conduire une étude prospective en 2024 sur l'aire de répartition potentielle de l'espèce sur le territoire national et des attendus en termes de populations pour garantir un bon état de conservation au niveau européen	12
1.4. Déploiement d'un programme de recherche pluriannuel	12
a. Un conseil scientifique aux missions renforcées	13
b. Une mobilisation des acteurs autour d'un programme de recherche	13
1.5 Poursuivre le suivi renforcé des établissements détenant des loups captifs	14
a. Contexte	14
b. Contrôles et sanctions	14

Axe 2. Prévenir et gérer les attaques

2.1. Renforcer la protection et la prévention des attaques contre les troupeaux	16
a. Conforter le dispositif national d'aide à la protection, accélérer les paiements et simplifier la gestion	16
b. Mettre en place des dispositifs plus flexibles notamment sur le front de colonisation, permettant de déployer rapidement des premiers moyens de protection	17
c. Renforcer l'observatoire de l'efficacité des mesures de protection	17
d. Inciter à l'innovation et encourager l'expérimentation, évaluer l'efficacité des procédés	18
e. Étudier la non-protégeabilité de certaines zones ou de certains types d'élevage au regard des nouvelles zones de présence et des contraintes des territoires	19
f. Assister les éleveurs dans l'évaluation de la vulnérabilité de leur élevage face à la prédation, les former, les conseiller et les accompagner dans la mise en œuvre des moyens de protection	20
g. Faciliter et sécuriser l'utilisation des chiens de protection des troupeaux et structuration d'une filière	20

2.2 Gérer les prélèvements de loups	22
a. Encadrer réglementairement les prélèvements et doctrine d'action	22
b. Assistance aux opérations de tir	24
c. Spécialisation de la louveterie	25
2.3. Gestion des dommages causés par les attaques	26
a. Poursuivre et améliorer le dispositif d'indemnisation par l'État	26
b. Indemniser les pertes directes au plus juste de la valeur des animaux	27
c. Indemniser de façon plus juste les pertes indirectes	27
d. Poursuivre l'amélioration de la procédure d'indemnisation	28
2.4. Prendre en compte les enjeux de santé liés à l'évolution des métiers du fait de la présence du loup	28
Axe 3. Soutenir l'élevage et le pastoralisme	
3.1. Évaluation des impacts de l'élevage et du pastoralisme sur les milieux ruraux	31
a. Identifier et quantifier les aménités positives de l'élevage et du pastoralisme sur les écosystèmes en matière de biodiversité et de paysages, de débroussaillage et de préventions des incendies, et de protection et d'entretien du patrimoine commun	31
b. Évaluer et quantifier les risques de la prédation par le loup sur les contraintes des filières d'élevage extensifs et donc sur les équilibres des territoires	31
c. Créer un observatoire de l'élevage et du pastoralisme en s'appuyant sur les organisations professionnelles pour évaluer les impacts des politiques publiques notamment en matière de prévention et de gestion de la prédation	32
3.2. Reconnaissance des apports de l'élevage et du pastoralisme à la société	32
a. Affirmer l'objectif du maintien de l'élevage et du pastoralisme en France	32
b. Affirmer les besoins d'avoir des éleveurs et des bergers sur les territoires et revaloriser les métiers de l'élevage notamment auprès des jeunes	33
c. Développer les formations dans le domaine de l'élevage, initiales et continues, en intégrant les enjeux de la conciliation de la protection de la biodiversité et du maintien d'activités humaines et économiques	34
Axe 4. Gouvernance et communication	
4.1. Contexte	37
4.2. Organiser une gouvernance équilibrée	38
a. Pilotage du PNA par le préfet coordonnateur au plus près du terrain	38
b. Coordonner les actions avec celles des PNA dédiés aux grands prédateurs terrestres (ours brun, lynx boréal)	38
c. Renforcer le pilotage départemental et l'anticipation dans les nouveaux départements	38
d. Renforcer la coopération transnationale	39
4.3 Améliorer la communication et l'information	40
a. Construire un véritable plan de communication et de valorisation du pastoralisme et de la conservation du loup	40
b. Une communication davantage territorialisée	41
c. Développer la sensibilisation du public	42
4.4 Évaluer les PNA par les inspections générales	42

Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, Christophe Béchu.



La philosophie générale de ce nouveau Plan National d'Actions 2024-2029 sur le loup et les activités d'élevage consiste en un triple renforcement de notre politique : renforcement de la population de l'espèce, renforcement de l'accompagnement de la profession agricole, et renforcement du dialogue entre l'ensemble des acteurs.

S'agissant d'abord de la population, nous nous félicitons qu'elle ait atteint grâce aux précédents plans le seuil de viabilité démographique, fixé à 500 adultes matures. Leur présence est d'ailleurs avérée dans un nombre croissant de départements. Désormais, le PNA va permettre d'atteindre un deuxième seuil de viabilité, dit « démogénétique ». Il limitera les risques liés à la consanguinité, assurera la diversité génétique et apportera des garanties sur la survie de l'espèce à plus long terme. Il participera également au meilleur comptage des loups, en définissant une nouvelle méthode d'évaluation de la population plus robuste scientifiquement.

S'agissant ensuite du soutien à la profession agricole, le PNA agit à plusieurs niveaux : à l'échelle des filières, et à l'échelle des éleveurs et des bergers. Il a trois principaux objectifs les concernant : mieux gérer, mieux protéger et mieux accompagner. En somme, le PNA garantira une meilleure gestion de la politique du loup à travers l'adaptation des outils de protection des troupeaux aux évolutions de la population. Il permettra également une meilleure protection de nos éleveurs et bergers, en poursuivant les actions pour le développement des moyens de protection, en simplifiant les procédures de tirs de défense des troupeaux ou encore en renforçant la louveterie. Enfin, il renforcera leur accompagnement en indemnisant plus rapidement les éleveurs après les attaques, en prenant mieux en compte les nouvelles espèces prédatées et les pertes indirectes, en développant un programme d'action avec les régions, ou encore en encourageant le maintien et la transmission des exploitations d'élevage.

S'agissant enfin du renforcement du dialogue entre les acteurs, ce nouveau PNA pour 2024-2029 va poser les jalons d'une réconciliation entre ces deux enjeux absolument majeurs que sont la biodiversité et la souveraineté alimentaire. Il soutiendra résolument le dialogue entre l'ensemble des parties prenantes concernées de manière à partager les diagnostics, les hypothèses et les modalités de gestion envisagées, ainsi que les évaluations qui en seront faites.

Christophe Béchu

Ministre de la Transition écologique
et de la Cohésion des Territoires

Le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Marc Fesneau.



J'ai voulu que ce Plan National d'Actions 2024-2029 sur le loup et les activités d'élevage s'ancre pleinement dans la réalité. Réalité des connaissances scientifiques, qui montrent que la conservation de l'espèce est aujourd'hui assurée. Réalité de notre ruralité, et de ses territoires, dans lesquels l'augmentation des attaques de loups entretient tensions et sentiment d'abandon. Réalité, surtout, du quotidien de nos éleveurs, dont la détresse doit être enfin pleinement

mesurée, face à ce qui est devenu une menace pour l'existence même des activités d'élevage et du pastoralisme.

Ce Plan s'est nourri d'échanges approfondis avec l'ensemble des acteurs et, suite à une vaste consultation du public, permet de poursuivre résolument deux ambitions, sans jamais les opposer. Il s'agit premièrement de préserver notre biodiversité, à laquelle concourent la conservation du loup comme les activités d'élevage, et le rôle essentiel qu'elles jouent dans l'entretien des prairies, des haies, la diversité de nos paysages ou la protection de nos écosystèmes naturels. Il s'agit aussi de conforter l'apport de l'élevage et du pastoralisme et d'affirmer clairement que l'élevage a un avenir en France. Il est un pilier de notre souveraineté alimentaire, pourvoit des emplois et assure la vitalité économique de nos territoires, et, plus encore, porte en lui une part de l'identité de la France et participe à son rayonnement à l'international.

Mieux connaître le loup pour mieux assurer la protection de nos élevages comme de l'espèce ; Davantage prendre en compte des spécificités territoriales afin de répondre efficacement, par l'adaptation de pratiques et l'innovation, à la progression du loup dans les zones bocagères et parcellaires ; Reconstruire la confiance entre les acteurs, à travers la méthode de comptage ; Améliorer la législation sur les chiens de troupeau, afin de sécuriser nos éleveurs et nos bergers dans leurs pratiques de protection ; Donner à nos louvetiers et nos agriculteurs des moyens d'action rapides, ciblés et efficaces en cas d'attaque, à travers la simplification du protocole de tirs, l'équipement et la formation ; Accélérer l'indemnisation des victimes de la prédation en intégrant les dommages indirects : telles sont les principales actions que nous allons mettre en œuvre pour ces cinq prochaines années.

Elles pourront être précisées, prolongées ou amplifiées, dans le cadre d'une coopération internationale et européenne renforcée, avec la possibilité de réviser le Plan National d'Actions, en fonction des données scientifiques sur l'état de conservation de l'espèce lupine au regard de sa viabilité démographique comme génétique.

Enfin, parce qu'il s'agit d'une dimension essentielle pour traduire concrètement les orientations de ce Plan, il est doté de moyens financiers et humains d'une ambition inédite. 7 millions d'euros supplémentaires sont ainsi prévus pour mieux indemniser les éleveurs en intégrant désormais, espèce par espèce, les dommages indirects, mais aussi pour financer la recherche.

Cette impulsion nouvelle, en faveur de laquelle je me suis engagé depuis ma prise de fonctions, pose les fondations d'une réconciliation possible entre des enjeux majeurs pour notre biodiversité et notre souveraineté alimentaire. Il appartient désormais à chaque acteur – éleveurs, associations environnementales, élus locaux, parlementaires, experts scientifiques et État – de créer les conditions de sa réussite, dans un esprit de dialogue et de confiance. Je m'y emploierai avec eux.

Marc Fesneau
Ministre de l'Agriculture
et de la Souveraineté alimentaire

AXE 1. CONSERVATION ET CONNAISSANCE DE L'ESPÈCE ET STATUT JURIDIQUE



1.1. Évolution de la situation

Depuis le retour naturel du loup au début des années 1990, le suivi de l'espèce s'est organisé au niveau national pour caractériser l'évolution de la population sur le plan géographique et démographique. Ce suivi repose sur une organisation en réseau participatif de correspondants chargés de collecter des indices de présence sur les territoires. Ce réseau est piloté par l'OFB avec une organisation régionale. Il est ouvert à tous les acteurs volontaires et compte plus de 5 350 correspondants formés dont 4 600 actifs en 2023.

Concrètement, le suivi de la population s'organise selon deux modalités complémentaires :

- le suivi « extensif » (collecte des indices de façon opportuniste) afin de renseigner, notamment, l'évolution de l'emprise géographique de l'espèce ;
- le suivi « intensif » (pistage systématique hivernal et hurlement provoqué estival). Il est organisé grâce à des protocoles uniquement sur les territoires où l'espèce est sédentarisée. Il permet notamment de caractériser l'installation de loups isolés ou de nouveaux groupes et déterminer le nombre minimum de loups par zone de présence permanente.

Ce suivi produit plusieurs indicateurs qui permettent de renseigner l'état de conservation de l'espèce :

- estimation provisoire de l'effectif de la population (à partir des données hivernales) ;
- estimation consolidée de l'effectif de la population (à partir des données génétiques) ;
- estimation de paramètres démographiques (taux de survie, taux d'hybridation...) ;
- évaluation de l'aire de présence régulière et occasionnelle sur le territoire national.

Ce suivi donnera lieu à une publication annuelle du chiffre consolidé de la population en début de saison.

1.2. Renforcement des connaissances scientifiques sur l'espèce en France et en Europe

Le renforcement des connaissances scientifiques au niveau national et européen est un enjeu majeur du PNA. Afin de répondre au déficit de connaissances pointé lors du PNA 2018-2023 et d'asseoir les futures décisions et actions sur une base objective, ce renforcement sera réalisé sur la base de bilans scientifiquement robustes qui permettront de restaurer la confiance. Le rôle du conseil scientifique loup créé dans le cadre du PNA 2018-2023 a été renforcé en 2022 à cette fin (conseils pour les actions du PNA et le programme de recherche, rôle accru en lien avec la gouvernance en GNL).

L'état de la population au niveau européen, en particulier alpin, est un indicateur plus large à prendre en compte, en lien avec une gestion à l'échelle européenne, un renforcement de la coopération transfrontalière et l'étude d'une uniformisation européenne. Il convient aussi de bien différencier les zones selon qu'elles soient des zones de prédation historiques ou situées sur le front de colonisation.

a. Mieux comprendre la dynamique des populations de loups notamment au niveau des grands ensembles écologiques comme l'arc alpin. Réaliser une évaluation scientifique de la taille et de la diversité nécessaires des populations pour assurer la conservation de l'espèce.

Les États membres de l'Union européenne procéderont, en cours d'année 2025, au rapportage auprès de la Commission européenne de l'état de conservation des espèces visées par la Directive « Habitats-Faune-Flore » (92/43/EEC). Après une phase de consolidation des données, cette opération permettra, à l'horizon 2026, de connaître l'état de conservation de l'espèce lupine par zone biogéographique, au niveau national comme au niveau européen.

Suite aux annonces le 4 septembre 2023 de la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, la France se mobilisera et sera force de proposition de manière à adapter le statut de l'espèce à son état de conservation sur la base des données scientifiques disponibles.

Principes du rapportage

Au-delà de l'obligation de protéger réglementairement les espèces listées à l'annexe IV de cette directive, dont fait partie le loup, les États membres sont tenus d'évaluer régulièrement les statuts et les tendances de l'ensemble des espèces d'intérêt communautaire (article 17 de la directive). Cette obligation concerne également les types d'habitats d'intérêt communautaire.

Pour procéder à cette évaluation, le ministère chargé de l'écologie confie le pilotage de ce rapportage à l'Unité PatriNat, dans le cadre des missions de ses tutelles, le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) et l'Office français de la biodiversité (OFB). Mené en partenariat avec de nombreuses structures et faisant appel à un très grand nombre d'experts, scientifiques et gestionnaires d'espaces naturels, cet exercice consiste à :

- organiser l'expertise scientifique ;
- fournir les outils et adapter les méthodes communautaires ;
- valider les résultats ;
- effectuer la synthèse et transmettre le rapport électronique à la Commission européenne ;
- stocker les données inhérentes à ces programmes ;
- coordonner la mise en place de la surveillance nationale avec les partenaires ;
- présenter les résultats aux acteurs dans le cadre du GNL.

Au sens de la directive, l'état de conservation favorable constitue l'objectif à atteindre et à maintenir pour toutes les espèces d'intérêt communautaire. Il peut être décrit comme une situation dans laquelle une espèce prospère (aspects démographiques et génétiques), où les perspectives de ses populations sont favorables, et où les éléments écologiques des écosystèmes d'accueil sont propices.

Extrait de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

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 ;

En complément, l'impact du loup sur le pastoralisme et les milieux sera étudié tel qu'évoqué dans l'axe 3 du présent document.

Il est important de noter que l'évaluation de l'état de conservation inclut non seulement des éléments de diagnostic basés sur l'état présent, mais qu'elle considère également les perspectives et évolutions futures de cet état, basées sur des menaces prévisibles et évaluables. L'évaluation est réalisée en Europe dans les différents États membres selon un protocole commun, qui permet une concaténation des éléments par la Commission européenne ou un institut désigné pour ce travail.

État de conservation du loup selon les données du rapportage

À l'occasion du dernier rapportage au titre de la directive DHFF, effectué en 2019, la France a indiqué que l'état de conservation du loup était « favorable » pour les zones biogéographiques alpine, méditerranéenne et continentale. Les travaux se poursuivent pour qualifier l'état de conservation dans la zone biogéographique atlantique.

Les résultats du rapportage qui seront connus en 2026 constitueront une base solide qui permettra d'évaluer la pertinence d'une évolution vers un statut de moindre protection du loup pour les États membres de l'Union.

b. Renseigner l'impact des prélèvements de loups sur le fonctionnement des meutes (dynamique reproductive et de dispersion)

S'agissant de l'effet des tirs sur la prédation, des travaux de recherche ont été menés sans apporter de résultats évidents. Ainsi la thèse encadrée par l'OFB et le CNRS n'a pas permis de conclure : elle a montré que les tirs étaient réalisés dans les foyers de prédation, mais n'a, en revanche, pas permis de montrer d'effet univoque sur la prédation (les résultats étant hétérogènes en fonction des massifs). Il convient de continuer les travaux de recherche.

Il apparaît dès lors que la relation de cause à effet des différentes situations rencontrées reste à décrypter et implique d'étudier les autres composantes de l'écosystème qui interagissent avec l'application des tirs dérogatoires. Un changement dans les habitudes des loups, dans les pratiques pastorales ou dans les populations de proies sauvages sont autant de facteurs possibles que seule une expertise de massif permettrait d'appréhender.

Dès lors, dans le cadre du programme de recherche associé au PNA 2024-2029, des analyses multicritères seront réalisées à l'échelle de massifs circonvenus, selon la dynamique de prédation et de présence lupines, afin de mieux comprendre le phénomène de prédation, l'effet des tirs et l'influence des autres facteurs (proies sauvages, protections des troupeaux, modes de conduite ...). Ces analyses pourront permettre de renseigner l'impact des prélèvements de loups sur le fonctionnement des meutes et les conséquences locales en matière de prédation sur les troupeaux domestiques et ainsi de guider l'action des décideurs.

c. Réaliser et fiabiliser avec les autres acteurs européens une évaluation scientifique de la taille et de la diversité nécessaires des populations pour assurer la conservation de l'espèce au niveau européen (nombre d'individus, diversité génétique, etc.)

Le statut de conservation de l'espèce en France pourrait s'appréhender, au-delà des seuls effectifs reproducteurs, par la connectivité entre les populations européennes. En effet, de par sa situation, la France se situe au carrefour des lignées italo-alpines, germano-polonaises et ibériques. Ainsi, un bon indicateur de la viabilité de la population française pourrait être la mesure annuelle de la présence d'individus reproducteurs en provenance de ces différentes lignées au sein des meutes françaises.

D'autre part, un autre indicateur pertinent du bon état de conservation de la population de loups pourrait être le maintien d'une continuité entre les individus présents dans les différents massifs actuellement colonisés par l'espèce (Alpes/Jura/Vosges/Massif Central/Pyrénées). Les flux réguliers d'animaux suivis par leurs traces génétiques caractérisent ces échanges. Le suivi de l'espèce par un réseau de contributeurs étendu permet de collecter des indices en faveur de l'étude de cette connexion.

d. Réformer et fiabiliser la méthode d'estimation de la population de loups en France, renforcer la mobilisation des acteurs sur les campagnes de collecte d'indices de présence

Le suivi de la population de loups est un des piliers du plan puisqu'il permet à la fois de surveiller le bon état de conservation de l'espèce et de donner la base scientifique sur laquelle repose le protocole de tirs. Afin d'en consolider la fiabilité, un travail a été engagé en 2021 avec l'OFB pour remobiliser l'ensemble des acteurs sur ce suivi et rétablir la confiance dans l'estimation qui en est issue. Cette action a permis d'augmenter sensiblement le nombre d'indices collectés (4 900 en 2022 – 3 700 en 2021) et de rétablir le dialogue avec les différentes parties prenantes.

L'augmentation importante du nombre d'individus présents en France, la croissance des zones de présence ainsi que la publication annuelle de plusieurs chiffres avec des variations importantes suscitent des interrogations légitimes sur la robustesse de la méthode actuelle. Dans ce contexte, le nouveau plan loup doit permettre de recréer un espace de confiance entre tous les acteurs.

Il convient donc d'entamer une réflexion pour faire évoluer cette méthode afin de la simplifier sans fragiliser sa robustesse, renforcer la précision de la méthode de comptage et ainsi disposer de l'estimation la plus fiable possible permettant de déterminer le plafond de tir. Cette estimation sera publiée de manière annuelle le plus tôt possible dans la saison, et au plus tard le 31 mars de chaque année, aux fins de fixation du plafond de tir annuel.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNA, l'État proposera des scénarios d'évolution de la méthode qui seront concertés avec les parties prenantes réunies au sein du GNL avec l'objectif de disposer de la nouvelle méthode dès 2025.

Quelle que soit la nouvelle méthode de retenue, les moyens techniques, humains et financiers alloués au comptage seront maintenus sinon augmentés.

e. Renforcer la mobilisation des acteurs sur les campagnes de suivi

Les efforts engagés depuis 2021 pour renforcer et diversifier le réseau de collecteurs d'indices seront poursuivis afin de maximiser la précision des estimations réalisées et de réduire les éventuels biais d'évaluation qui pourraient exister.

À cette fin, la collecte d'indices sera renforcée en mobilisant les agriculteurs, les chasseurs et les associations dans les zones nouvellement prédatées.

L'OFB, pilote du réseau des correspondants, organise des formations chaque année pour ceux qui souhaitent devenir membres du réseau. L'OFB va poursuivre cet effort de formation et renforcera la mobilisation sur le sujet en s'appuyant sur les différents acteurs, notamment sur les chambres d'agriculture. L'objectif est d'organiser au minimum une session de formation par région et par an, en fonction de la demande. Ce dispositif fera l'objet d'un suivi présenté au GNL.

f. Renforcer la coopération européenne en vue d'adopter des méthodes de suivi fiables et communes complémentaires

Sur la base des conclusions du rapport de parangonnage et au regard des expériences internationales, des méthodes complémentaires voire alternatives à la méthode en vigueur au niveau national pourront être envisagées. Elles feront toutefois l'objet de discussions préalables avec les membres du groupe national loup et seront soumises à l'avis du conseil Scientifique.

g. Étudier les apports écosystémiques de la présence lupine et les effets des mesures de protection sur la biodiversité

Quelques études ont été menées pour analyser les interactions entre les loups et les écosystèmes qui les accueillent, notamment les programmes prédateurs - proies (qui ont également fourni des données intéressantes concernant ses proies sauvages). Toutefois, pour avoir une approche plus globale de toutes les interactions (par exemple l'effet sur la forêt), on se réfère bien souvent à des études menées sur des territoires éloignés et très différents (par ex. Yellowstone) dont les conclusions ne sont pas nécessairement transférables.

C'est pourquoi le programme de recherche du PNA 2024-2029 s'attachera à mieux documenter les interactions entre le loup et les écosystèmes qu'il habite, dans le contexte français (qui est pluriel : alpages, forêts, bocages, maquis...).

1.3. Étudier l'adaptation du statut juridique du loup à son état de conservation et développer la coopération transfrontalière

a. Renforcer la coopération internationale et européenne avec la Suisse et l'Italie et l'étendre ensuite aux autres États européens concernés, notamment l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Slovaquie, la Slovénie, le Luxembourg, la Belgique et la Pologne

Si la question du statut juridique de l'espèce relève de décisions prises au niveau de l'Union européenne d'une part et du Conseil de l'Europe d'autre part, le sujet du loup, de son suivi, de son état de conservation et des moyens de faciliter sa coexistence avec les activités humaines, méritent d'être discutés et ré-évalués à l'échelle internationale, entre représentants des pays confrontés aux mêmes défis.

Ainsi, la France est membre du Groupe de travail « Grands carnivores, ongulés sauvages et société de la Convention alpine » (WISO), établi par la X^e Conférence alpine en 2009. La représentation française est composée d'un(e) représentant(e) du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et d'un(e) représentant(e) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

« La Convention alpine contient les principes directeurs pour une vie durable dans les Alpes, aujourd'hui et à l'avenir. La Convention est la base juridique pour la sauvegarde des écosystèmes alpins sensibles, des identités culturelles régionales, du patrimoine et des traditions dans les Alpes. C'est aussi un instrument vivant, qui permet aux signataires de la Convention de traiter conjointement des questions urgentes et transversales ».

Les parties contractantes sont l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie, la Suisse et l'Union européenne.

L'objectif principal du groupe WISO consiste « à trouver des solutions pour une gestion des grands carnivores et des ongulés sauvages à la fois en harmonie avec la société et sur la base d'une approche intégrée ». Le Groupe va au-delà d'une approche strictement écologique et prend également en considération, de façon équilibrée, les aspects économiques et sociaux.

Les travaux du groupe s'inscrivent dans le droit fil du Protocole « Protection de la nature et entretien des paysages » de la Convention alpine et soutiennent les efforts des Parties contractantes pour protéger la faune et la flore sauvages, leur diversité et leurs habitats. »

Dans ce cadre le partage des méthodes de suivi et des données disponibles/appliquées pour les grands carnivores dont le loup est l'un des objectifs du WISO pour la période 2023-2024 et ce afin de comprendre la viabilité des populations pour les différentes parties contractantes et de préparer, le cas échéant, l'évaluation européenne de 2025 en faisant apparaître l'état de conservation favorable du loup à cette échéance.

La constitution d'un groupe similaire au groupe WISO à l'échelle des pays partageant la population lupine d'origine germano-polonaise est aujourd'hui en réflexion. Le périmètre précis de ce groupe, ses missions et ses objectifs restent à définir et ce d'autant plus que, contrairement au groupe WISO, un tel groupe ne pourrait être adossé à une convention internationale existante. La France soutiendra cette constitution et se mobilisera pour la faire aboutir le plus rapidement possible.

b. Mener une étude juridique relative aux possibilités et modalités d'évolution du statut du loup et ses conséquences en matière de gestion au niveau européen (directive habitat) et international (convention de Berne) et travailler à adapter le statut d'espèce strictement protégée

Au second semestre 2022, à l'occasion de l'examen de la proposition suisse de déclassement du loup au titre de la Convention de Berne, le Gouvernement français a demandé qu'une réflexion soit engagée sans délai au niveau de l'UE sur les critères à remplir pour qu'un changement de statut du loup soit justifié, et sur les conséquences d'un tel changement sur les modalités de gestion du loup, au regard de l'objectif de réduire les dommages aux troupeaux.

Les actions du Président de la République et du Gouvernement se traduisent dans les propos de la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen qui a annoncé le 4 septembre 2023 l'ouverture de travaux pour étudier la possibilité de déclassement du loup en matière de protection, en s'appuyant sur les données transmises par les États membres.

Dans le même contexte, le Parlement européen a adopté une résolution sur « la protection des élevages de bétail et des grands carnivores en Europe ». Cette résolution demandait notamment à la Commission de « développer une procédure d'évaluation permettant de modifier le statut de protection des populations dans certaines régions dès que le statut de conservation souhaité des espèces est atteint ».

Dans la réponse qu'elle a apportée au Parlement le 7 mars 2023, la Commission a notamment indiqué que « dans le courant de l'année 2023, [elle] procédera [...] à une analyse approfondie [...] afin d'évaluer si d'autres mesures sont nécessaires, notamment pour adapter le statut de protection des espèces d'intérêt communautaire [dont font partie le loup et l'ours] en fonction des progrès techniques et scientifiques », autrement dit, en fonction de l'évolution de ce que l'on connaît de leur état de conservation.

Les autorités françaises seront particulièrement attentives à la production par la Commission de cette analyse qui devra également prendre en compte les impacts potentiels d'une éventuelle adaptation sur le financement des moyens de protection et l'indemnisation des dommages. Elles la solliciteront autant que de besoin pour que ces clarifications puissent être apportées dans les meilleurs délais. Elles s'appuieront alors sur les conclusions de cette étude, sur les résultats du rapportage mentionné au 1.2, et sur l'état de la population lupine en France à cette date, pour apprécier l'opportunité de porter dès 2025, si les conditions sont réunies, la demande d'une évolution du statut de protection du loup, au niveau international et européen.

S'agissant des conséquences d'un tel déclassement en termes de gestion du loup, le ministère en charge de l'environnement avait déjà procédé, en 2015, à l'analyse juridique des conséquences d'une démarche de déclassement dans le cadre de la Convention de Berne et de la directive habitat faune flore.

En premier lieu, un éventuel transfert de l'annexe II vers l'annexe III de la convention de Berne devrait être suivi d'un déclassement de l'annexe IV vers l'annexe V de la directive précitée pour permettre une gestion adaptative de l'espèce en France.

Dans l'hypothèse où le loup se retrouverait classé, pour la France, à l'annexe III de la convention de Berne et à l'annexe V de la Directive « Habitats Faune Flore », cela autoriserait une gestion de type cynégétique que le système actuel de dérogations à la protection stricte n'autorise pas : définition de quotas, de modalités de prélèvements (lieux, périodes), etc.

Le ministère chargé de l'environnement et le ministère de l'agriculture procéderont néanmoins à une nouvelle étude juridique afin de mieux définir les contours du droit interne qui s'appliquerait à la gestion du loup, dans l'hypothèse où il serait déclassé aux annexes III de la Convention de Berne et V de la DHFF et ses conséquences sur les dispositifs d'aide à la protection et d'indemnisation.

c. Conduire une étude prospective en 2024 sur l'aire de répartition potentielle de l'espèce sur le territoire national et des attendus en termes de populations pour garantir un bon état de conservation au niveau européen

Sur la base des conclusions du groupe WISO citées au 1.2 et sur celles du rapportage au titre de la DHFF, les ministres en charge respectivement de l'environnement, de l'agriculture mandateront le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) et l'Office Français de la Biodiversité (OFB) pour procéder à l'actualisation de l'« Expertise scientifique collective sur le devenir de la population de loups en France, démarche d'évaluation prospective à l'horizon 2025/2030 et viabilité à long terme », du 7 mars 2017, afin qu'un focus soit réalisé sur la question précise de l'aire de répartition potentielle du loup sur le territoire national.

Une restitution au sein du GNL sera réalisée au premier semestre 2025 au plus tard.

1.4. Déploiement d'un programme de recherche plurian-nuel

Depuis la rédaction du 1^{er} PNA Loup de 2004, de nombreuses questions demeurent sans réponse : capacité d'apprentissage du loup, efficacité des moyens de protection dans tous les contextes, effets des tirs, etc. Même si l'on recense environ 250 études réalisées ces trente dernières années, toutes n'ont pas un caractère scientifique avéré, une objectivité démontrée et ne répondent pas aux questions du GNL.

Dans le bilan à mi-parcours du PNA Loup 2018-2023, un déficit de connaissances a été pointé. Aussi, il a été procédé à l'élaboration d'une stratégie de recherche au service du PNA Loup. Par ailleurs, la déconcentration du conseil Scientifique du PNA auprès du préfet coordonnateur a aussi été mise en place afin de rapprocher les travaux de fond menés par les scientifiques des opérations de gestion du PNA.

L'ambition est d'élaborer une stratégie de recherche qui :

- améliore le socle de connaissance autour des piliers de la politique du PNA (espèce lupine, attaques, protections, défense par le tir) afin de faciliter et éclairer les décisions à venir ;
- valide des pistes empiriques et explore des solutions innovantes ;
- hiérarchise les besoins et apporte de la cohérence pour permettre une planification des études en lien avec les orientations du PNA ;

- s'appuie autant sur la recherche fondamentale que sur la recherche appliquée ;
- soit partagée au niveau des différentes instances de gouvernance du PNA et bénéficie d'une caution scientifique indiscutable.

Les résultats seront présentés aux membres du GNL, qui seront associés à la démarche.

Parmi les acteurs particulièrement concernés par les actions d'expérimentation et d'innovation pouvant s'inscrire dans ce programme de recherche figurent les organismes gestionnaires d'aires protégées - parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles - en raison de la nature de leurs territoires et celle de leurs missions.

a. Un conseil scientifique aux missions renforcées

Le conseil scientifique du PNA 2018-2023 a été installé par décision ministérielle le 12 février 2019 et renouvelé le 27 juin 2022 ; il comprend 16 membres nommés pour une durée de quatre ans renouvelable. Le secrétariat du conseil scientifique est assuré, sous l'autorité de la préfète coordonnatrice, par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, en lien avec la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes.

Le rôle du conseil scientifique est d'assurer l'expertise permanente sur les études et expérimentations scientifiques inscrites au PNA, d'analyser les projets d'expérimentation, d'aider à l'amélioration des projets mais aussi de contribuer à la définition des grandes orientations du PNA (participation à l'évaluation continue, aux bilans, à la définition des axes structurants et du programme de recherche) et d'accompagner l'État dans l'expression de ses besoins en matière d'expertises scientifiques nécessaires à la prise de décisions politiques.

Le conseil scientifique se réunira au moins deux fois par an, dont au moins une fois en présentiel. Il pourra, si nécessaire, être saisi électroniquement. Ses avis seront publiés sur le site de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes. Son président le représentera lors des réunions du Groupe National Loup, auxquelles il rapportera la synthèse des travaux du conseil scientifique.

b. Une mobilisation des acteurs autour d'un programme de recherche

Comme suite à l'impulsion donnée par la ministre de l'écologie en 2022, plusieurs réunions se sont tenues en 2022 pour bâtir le programme de recherche du futur PNA. Ces réunions ayant mobilisé membres du GNL et scientifiques ont permis :

- d'identifier les principales raisons du bilan mitigé en matière de connaissance du PNA, notamment la difficulté à faire rencontrer le monde de la recherche et celui de la gestion du PNA, qui obéissent à des objectifs, des temporalités, des modes de décision différents,
- de préciser les facteurs de réussite du programme de recherche, en particulier construire un programme partagé entre les acteurs et se donner les moyens de ce programme.

Les questions principales de recherche ont été listées à l'issue d'un travail collaboratif des acteurs concernés, et cinq questions sont ressorties :

- fonctionnement des écosystèmes en présence des loups (effets positifs et négatifs des loups sur les milieux, la faune sauvage, les activités humaines, effets des mesures de protection),
- influence de la présence du loup sur les activités humaines (et conditions de la coexistence),
- étude intégrée des foyers de prédation (présence du loup, systèmes d'élevages et protections, tirs, faune sauvage),
- écologie comportementale et prédation,
- effets des tirs (létaux et d'effarouchement).

Le programme de recherche sera développé par le moyen du lancement d'appels à projets réguliers, portant sur les questions principales de recherche identifiées (pouvant intégrer la nécessité d'un ancrage territorial permettant l'adhésion de ses acteurs). À des fins d'amélioration des connaissances, les loups pourront être équipés de colliers GPS.

Un groupe de travail du GNL sera régulièrement réuni et tenu informé de l'avancée des travaux dont il sera également rendu compte lors des GNL. Le MASA sera également étroitement associé.

Une première étape de ce programme de recherche a été lancée en 2023, grâce à des financements du MTECT, sous la forme d'un appel à projets autour de 3 grandes questions : l'effet des tirs sur la prédation et la population lupine, les interactions entre les écosystèmes et les loups, et les déterminants de la prédation sur proies domestiques (étude multicritère sur territoire donné). Le conseil scientifique du PNA sera étroitement associé à cette démarche, pour conseiller les services dans l'analyse des projets et le choix des porteurs.

Le PNA 2024-2029 pérennisera les moyens dédiés à l'acquisition de ces connaissances par l'octroi d'une enveloppe de 2,5 millions d'euros sur toute la durée du plan pour la mise en œuvre du programme de recherche, en collaboration avec le Ministère de la recherche.

1.5. Poursuivre le suivi renforcé des établissements détenant des loups captifs

a. Contexte

Le suivi des loups en captivité représente un enjeu indirect pour le PNA. En effet, la protection de l'espèce *Canis lupus* comporte des actions pour lutter contre l'hybridation de l'espèce indigène (le loup gris), ce qui implique de lutter contre la fuite de loups captifs dans le milieu naturel. En 2020, 989 loups captifs étaient présents en France, selon une nouvelle base de données recensant leurs propriétaires.

Un vaste plan de contrôle des établissements détenteurs de loups avait été commandé par le préfet coordonnateur du PNA loup en 2018-2019, aux 48 départements concernés (services départementaux de l'OFB et DDETSPP). Les 67 établissements ont été contrôlés sur 31 points, dont plus particulièrement 10 jugés critiques pour les risques d'évasion (clôtures, inventaire, matériel de capture notamment). Suite aux contrôles, 23 établissements présentaient au moins une non-conformité sur l'un des 10 items critiques, et parmi ceux-ci 21 se sont mis en conformité ou ne sont plus concernés ; la procédure de suivi des deux établissements encore à régulariser est assurée par les DDETSPP de leur ressort.

Les préconisations issues de ce plan de contrôle furent les suivantes :

- croisement au sein d'une base de données de l'information relative aux propriétaires avec celle relative aux détenteurs (qui sont parfois distincts) afin d'avoir une bonne vision de la répartition spatiale des loups captifs,
- transpondeurs pouvant être lus à distance et / ou photographies permettant de reconnaître les individus,
- échantillons génétiques de chaque individu.

b. Contrôles et sanctions

Malgré ces précautions et mises en conformité, à trois reprises en 2021, des loups captifs se sont échappés. Si l'un des événements avait pour origine une catastrophe naturelle (crue de la Vésubie), les deux autres sont dus à des facteurs humains, et étaient donc évitables.

Aussi, dans le cadre du PNA 2024-2029, les contrôles de tous les établissements détenant des loups en captivité seront renouvelés tous les trois ans. Les éventuelles non-conformités identifiées grâce à ces contrôles seront résolues (y compris par des éventuelles fermetures administratives), et leur suivi sera assuré par les services de l'État concernés.

Parallèlement, toute création nouvelle d'un établissement détenteur de loups ou toute augmentation de capacité devra faire l'objet d'un avis du préfet coordonnateur.

AXE 2. PRÉVENIR ET GÉRER LES ATTAQUES



2.1. Renforcer la protection et la prévention des attaques contre les troupeaux

a. Conforter le dispositif national d'aide à la protection, accélérer les paiements et simplifier la gestion

Contexte

- Le dispositif OPEDER (Opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux) « protection des troupeaux contre la prédation » a été révisé en cours de programmation de la politique agricole commune pour introduire le cercle 0 et le cercle 3 à partir de 2020.
- De nouveaux ajustements ont été apportés pour la période 2023-2027 (plan stratégique national de la PAC approuvé fin août 2022, décret et arrêté du 30/12/2022) : extension du cercle 0, relèvement du plafond d'investissement dans les clôtures électrifiées en cercle 2, ouverture du financement de l'analyse de vulnérabilité en cercle 2, revalorisation du forfait journalier éleveur-berger, etc.
- L'aide à la protection a connu une très forte progression entre 2018 et 2022, liée notamment à la dynamique de la population de loups (cf. axe 1) et l'enveloppe octroyée dans le cadre du plan stratégique national ne permettra pas de faire face à une poursuite de cette dynamique.

	2018	2022	Évolution
Nombre départ	22	48	+118 %
Nombre comm. C1 ou C2	3 139	3 891	+24 %
Nombre dossiers	2 547	3 391	+33 %
Montant d'aide	24,6 M€	32,7 M€	+33 %
ETP bergers	423	554	+31 %
Nombre chiens	3 661	6 597	+ 80 %

- Les éleveurs demandent de façon répétée le versement d'une avance de trésorerie pour les dépenses de gardiennage par les bergers, mais le règlement européen transversal de la PAC et le PSN approuvé ne le permettent pas.
- Environ 29 ETP étaient consacrés en 2019 à l'instruction des demandes d'aide à la protection et des demandes de paiement consécutives, dans 24 départements.

Qualifier les communes en « cercles » permet de les classer au regard de l'intensité et de la répétitivité de la prédation lupine qui y est observée (d'une prédation possible en cercle 3, à une prédation très intense en cercle 0). Ainsi, les aides à la mise en place des protections peuvent être graduées en fonction de la prédation et des besoins de protection : en cercle 3 le financement de l'introduction des chiens de protection est prévu (pour anticiper l'arrivée de la prédation lupine et se donner le temps d'éduquer les chiots), puis en cercle 2 le financement des clôtures est ajouté, et en cercle 1 le financement du gardiennage. Enfin en cercle 0 les plafonds d'aide sont relevés.

Description de l'action

Dans un contexte d'expansion territoriale et démographique de la population lupine, l'État sera pleinement mobilisé dans le cadre du PNA 2024-2029 auprès des éleveurs en les accompagnant financièrement et techniquement dans la mise en œuvre et le déploiement des moyens de protection à la hauteur du besoin croissant.

Le principe de l'aide à la protection est de payer le surcoût lié à la mise en protection des troupeaux contre la prédation lupine (achat et entretien des chiens de protection, des clôtures, financement du gardiennage des troupeaux). Cette aide aux exploitations agricoles est considérée comme une aide d'État par la Commission européenne, qui doit donner son accord sur le dispositif. A noter : cette aide ne concerne que les élevages ovins et caprins.

La dématérialisation des demandes d'aide et des demandes de paiement permettra de simplifier et fluidifier la gestion en réduisant notamment les délais d'instruction d'ici 2025. Des solutions alternatives seront toutefois maintenues pour les éleveurs sans possibilité d'accès à ces solutions dématérialisées.

b. Mettre en place des dispositifs plus flexibles notamment sur le front de colonisation, permettant de déployer rapidement des premiers moyens de protection

Contexte

Le nombre de départements ayant délimité le cercle 3 a doublé entre 2020 - année de son introduction dans le dispositif OPEDER « protection des troupeaux » - et 2023 : de 28 à 56. Pour autant, pour différentes raisons, tous les départements qui auraient pu le déployer ne l'ont pas systématiquement fait. Cette décision appartient aux préfets de département.

L'enveloppe totale des crédits d'urgence du ministère chargé de l'agriculture déléguée aux DDT(M) chaque année a, quant à elle, plus que doublé au cours du précédent PNA, pour couvrir essentiellement des besoins immédiats en matière de mise en place de clôtures électrifiées et de dispositifs d'effarouchement sonore ou lumineux.

Si les éleveurs en cercle 1 peuvent bénéficier de l'aide berger pour installer et entretenir leurs clôtures électrifiées, les éleveurs en cercle 2 ne peuvent prétendre à un tel accompagnement en application de l'arrêté ministériel du 30 décembre 2022 alors qu'on enregistre une hausse sensible de la prédation sur des territoires nouvellement prédatés. Afin de permettre à ces éleveurs situés en cercle 2 de se protéger efficacement face à la prédation lupine, il est nécessaire de les conseiller sur les clôtures à installer.

Par ailleurs, un service de bergers d'appui est testé dans les cœurs des parcs nationaux alpins depuis 2020 et les retours de terrain sont positifs. Une extension de ce dispositif au-delà des parcs nationaux en partenariat avec les services de remplacement et les services pastoraux est proposée dans le cadre des dispositifs plus flexibles sur le front de colonisation.

Description de l'action

Le PNA 2024-2029 intégrera les enjeux du front de colonisation et renforcera la présence humaine dans les territoires les plus impactés. L'État garantit une réponse rapide sur le front de colonisation. Ces principes se traduiront en matière de protection de la façon suivante :

- délimitation du cercle 3 dès que les conditions prévues par l'arrêté interministériel du 30 décembre 2022 sont réunies ;
- mise à disposition dans les DDT(M), selon une logique inter-départementale, de matériel de protection/effarouchement à destination des éleveurs victimes d'une attaque et n'ayant pas la possibilité de solliciter une aide à la protection dans le cadre de l'appel à projets national (cf. 2.2 (a)), ou ne l'ayant pas encore sollicitée et proposition systématique de ce matériel aux éleveurs concernés ;
- test et pérennisation le cas échéant (en fonction des résultats de l'évaluation) du déploiement, selon un portage à confirmer avec les collectivités territoriales concernées (contacts engagés avec agence régionale de biodiversité Bourgogne-Franche-Comté), d'un binôme mobile d'ouvriers agricoles pour conseiller les éleveurs en cercle 2 sur les clôtures à installer et les accompagner dans le déploiement des clôtures ;
- extension du dispositif des brigades mobiles de bergers financé par le MTECT au-delà des parcs nationaux en partenariat avec les services de remplacement et les services pastoraux.

c. Renforcer l'observatoire de l'efficacité des mesures de protection

Contexte

L'observatoire est envisagé comme un outil d'aide à la décision pour l'État et ses services déconcentrés afin de faire évoluer la politique publique en matière de protection. Il doit nourrir la réflexion et les discussions sur ce sujet dans le cadre de la gouvernance sur le loup et les activités d'élevage. Il doit aussi permettre d'apporter des réponses aux questionnements des parties prenantes en matière d'effectivité et d'efficacité des mesures de protection, sur la base de données objectivées.

Dans cette perspective, une méthode itérative ponctuée par des échanges réguliers avec les parties prenantes a été adoptée dans le cadre du PNA 2018-2023 pour la définition, la mise en place et le développement de l'observatoire de la protection des troupeaux.

Après concertation inter-ministérielle et échanges au sein du groupe national loup et activités d'élevage, la première phase de structuration progressive de l'observatoire, qui a débuté début 2020, a consisté à valoriser des données pré-existantes ou produites dans le cadre de différentes actions inscrites au PNA.

En janvier 2023, a été mis en ligne (<https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/observatoire-des-moyens-de-protection-r5384.html>) un ensemble de données valorisées, organisées de la façon suivante :

- action en faveur des élevages les plus prédatés,
- soutien aux éleveurs dans les cœurs de parcs nationaux,
- bilans annuels de la contractualisation de l'aide à la protection (dont cartographie),
- analyse croisée des bases Osiris et Géoprédateur (dont analyse statistique),
- chiens de protection des troupeaux,
- tendances d'évolution de l'élevage ovin,
- observations in situ,
- bibliographie.

Lors du GT du 6 janvier 2023, plusieurs participants ont exprimé le souhait d'une plus grande territorialisation de l'observatoire.

Le programme Life Wolfalps EU, dans le cadre duquel ont été mis en place par l'OFB et par le Parc national du Mercantour des diagnostics des interactions loups-moyens de protection et loups-troupeaux basés principalement sur des observations nocturnes, arrive à échéance fin 2023.

Outre l'actualisation régulière de l'observatoire et l'enrichissement des données mises à disposition, l'observatoire de la protection, placé auprès de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes, se verra décliné à une échelle territoriale (départementale ou autre échelle spatiale). Parallèlement, l'offre gratuite de diagnostic développée dans le cadre du programme Life Wolfalps sera pérennisée sur des financements État.

d. Inciter à l'innovation et encourager l'expérimentation, évaluer l'efficacité des procédés

Certaines opérations pour tester des solutions innovantes ou nouvelles ne justifient pas forcément, dans un premier temps, le lancement de travaux de recherche importants ; à l'initiative de certaines filières ou de territoires, il s'agit de tester des outils / des solutions dans le cadre de protocoles simples dans un premier temps (mais pouvant impliquer un accompagnement académique). Par exemple pour tester l'introduction de chiens de protection dans les troupeaux bovins, ou bien pour valider la fonctionnalité de solutions d'effarouchement sur les loups (collier anti-loup, phéromones, emploi des drones ...). Les initiatives locales dans ce sens doivent être encouragées et accompagnées.

Les phases de test de ces actions peuvent être accompagnées par le moyen d'un protocole simple, avec mise en relation des partenaires impliqués dans l'étude, et en prévoyant un bilan de l'opération. Si ces phases de test sont encourageantes, une expérimentation plus structurée doit être recherchée, dans le cadre méthodologique prévu par le conseil Scientifique (avec le cas échéant lancement d'appels à projet) :

- partenariat (dont accompagnement territorial et accompagnement scientifique),
- diagnostic du problème sur le territoire,
- type d'expérimentation (état de l'art, hypothèse, protocole, résultats attendus).

Avec les soutiens dédiés au programme de recherche et au financement de nouveaux besoins de protection, le PNA 2024-2029 incitera à l'innovation et encouragera selon les modalités précitées l'expérimentation de solutions pour répondre à des enjeux de connaissance ou de protection des élevages face à la prédation (ex : répulsifs, surveillance, alerte, etc.).

À titre d'exemple, face à la recrudescence des attaques sur bovins, est constatée ces deux-trois dernières années sur des territoires limités et dans un contexte où il n'existe pour l'heure ni schéma de protection ayant fait ses preuves, ni dispositif d'aide publique associé, pourraient être accompagnées l'introduction de chiens de protection au sein de ces élevages (acquisition, entretien, clôture électrifiée pour éducation et accompagnement technique), la mise en place de colliers d'effarouchement ou encore toute autre initiative qui pourrait permettre à terme de se doter d'un référentiel de protection adapté.

Le GNL sera régulièrement informé, c'est-à-dire au moins une fois par an, de l'avancée de ces travaux. Des financements dédiés seront prévus par le biais d'appels à projets.

e. Étudier la non-protégeabilité de certaines zones ou de certains types d'élevage au regard des nouvelles zones de présence et des contraintes des territoires

Contexte

La possibilité de reconnaître au cas par cas un troupeau comme ne pouvant être protégé, offerte par l'article 6 de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020, a fait l'objet d'un cadrage méthodologique proposé par un GT national mandaté par le préfet coordonnateur, dont il a été rendu compte au GNL début 2020.

Ce cadrage prévoit en particulier que, s'agissant des ovins et des caprins, la protection des troupeaux reste la priorité et que la non-protégeabilité a principalement vocation à accompagner le développement progressif de la réduction de vulnérabilité sur chaque exploitation, en reconnaissant les situations où il ne serait manifestement pas raisonnable d'exiger une protection complète et immédiate de toutes les parcelles ou de tous les lots d'animaux alors que le risque de prédation demeure faible à modéré. Les tirs de défense s'exercent alors sur toute l'exploitation (animaux et parcelles protégées comme animaux et parcelles non protégées), si tant est que les conditions de sécurité soient réunies. Depuis lors, quelques départements s'approprient progressivement cette boîte à outils : Savoie, Haute-Savoie, Saône-et-Loire, Côte d'Or, Haute-Vienne, Ardèche, etc. Une vingtaine de demandes d'éleveurs ont été instruites à ce jour, la moitié environ s'étant vue réserver une suite favorable, pour une durée limitée à trois ans.

Il n'y a pas à ce stade de schéma de protection des troupeaux bovins et équins valide techniquement. De ce fait, l'indemnisation n'est pas conditionnée à la protection et les tirs de défense simple peuvent être accordés si la demande concerne un troupeau ayant subi au moins une prédation lupine.

Description de l'action

Le PNA 2024-2029 s'attachera à consolider le processus de reconnaissance de non-protégeabilité selon les zones concernées :

- pour les troupeaux ovins ou caprins, cette consolidation se traduira par une capitalisation des expériences s'appuyant sur des éléments circonstanciés, tels que ceux produits par des analyses de vulnérabilité au cas par cas ;
- s'agissant des bovins, équins ou asins, du fait de l'absence d'un référentiel de protection ayant fait ses preuves, les autorisations de tirs dérogatoires seront accordées par le préfet selon une approche au cas par cas et sous réserve de démarches engagées en matière de réduction de vulnérabilité (aucune reconnaissance de non-protégeabilité générale). Les expérimentations territoriales engagées en 2022 et 2023 en Savoie, Haute-Savoie et dans le Doubs seront évaluées et conduiront le cas échéant à adapter cette approche, en associant le GT bovins mis en place en 2022. Une fiche technique visant à donner de la visibilité aux acteurs de la filière bovine sera élaborée en concertation avec les acteurs concernés, et annexée au plan loup, au plus tard en 2024.

f. Assister les éleveurs dans l'évaluation de la vulnérabilité de leur élevage face à la prédation, les former, les conseiller et les accompagner dans la mise en œuvre des moyens de protection

Contexte

Face à l'importante hausse de prédation enregistrée en 2022 et impactant aussi bien les territoires nouvellement prédatés que les départements historiquement concernés, il est nécessaire d'apporter une réponse adaptée aux élevages les plus impactés par cette prédation en encourageant la réalisation d'analyses de vulnérabilité et en permettant la mise en œuvre effective des mesures issues de ces analyses (nécessité dans un contexte d'expansion territoriale du loup et de hausse de la prédation sur des territoires nouvellement occupés d'enregistrer une baisse de cette dernière sur les territoires historiquement prédatés).

Or, si le dispositif d'aide à la protection actuel permet bien d'accompagner les éleveurs dans la mise en œuvre de diagnostics de vulnérabilité individuels, il ne permet pas de soutenir la mise en œuvre de toutes les mesures qui en sont issues, telles que l'amélioration des conditions de logement en alpage des bergers ou encore le débroussaillage des abords des aires de regroupement nocturne pour faciliter le travail des chiens de protection. Il ne permet pas non plus de financer les diagnostics territoriaux de foyers de prédation regroupant plusieurs élevages alors que le dialogue entre parties prenantes dans les Alpes-Maritimes a fait ressortir l'intérêt d'une telle approche (un appel d'offres a été publié mi 2023 à titre expérimental).

À partir de 2020, un accompagnement individuel des élevages les plus prédatés a été mis en place par les préfets de département : un « top 50 » d'élevages représentant 1/3 des dommages nationaux puis un top 200 représentant plus de la moitié des dommages nationaux. Le suivi de cette action est intégré à l'observatoire des moyens de protection (cf. c).

La loi dite « climat et résilience » de 2021 donne la possibilité aux préfets d'abaisser le taux d'autofinancement des investissements pastoraux pour les collectivités disposant de faibles ressources, alors qu'elles peuvent être propriétaires d'un important patrimoine à entretenir ou faire face à des besoins d'aménagement nouveaux, parfois indispensables à la lutte contre la prédation. Il appartient désormais aux collectivités, en particulier les conseils régionaux qui le souhaitent, de se saisir de cette possibilité.

Par ailleurs, le dispositif national d'aide à la protection donne depuis 2023 la possibilité à tous les éleveurs situés en cercle 2 d'être intégralement remboursés des frais supportés pour la réalisation d'une analyse de vulnérabilité de leur exploitation (possibilité auparavant limitée).

On notera enfin l'initiative conjointe d'une association de protection de l'environnement (Meuse Nature Environnement) et d'une association d'éleveurs (Encore Éleveurs Demain) sur la recherche de moyens de protection adaptés aux zones de plaine : <https://www.loup-elevage-plaine.fr/moyens-de-dissuasion-exp%C3%A9rimentations-1/>. Les initiatives comparables seront encouragées dans le cadre du présent PNA.

Description de l'action

Au regard du contexte précité, un accompagnement spécifique des élevages les plus impactés par la prédation se traduira de la manière ci-après :

- Poursuite du suivi individuel des élevages les plus prédatés ;
- Mise en œuvre au sein de ces élevages, en particulier auprès des 200 élevages les plus prédatés (concentrant >50 % de la prédation nationale), d'analyses de vulnérabilité et des mesures qui en découlent dans la continuité de ce qui a déjà été fait sur le PNA précédent ;
- Extension du dispositif des brigades mobiles de bergers au-delà des parcs nationaux en partenariat avec les services de remplacement et les services pastoraux : cf. (b) ;
- Développement du réseau d'accompagnement technique « chiens de protection » : cf. (h) ;
- Organisation du transfert d'expériences entre éleveurs.

La mise en œuvre de cette action, en particulier, le financement des analyses de vulnérabilité territoriales et des mesures découlant de ces analyses qu'elles soient menées à l'échelle de l'exploitation ou d'un territoire s'appuiera sur une partie de l'enveloppe annuelle complémentaire obtenue pour financer de nouveaux besoins de protection et expérimenter de nouveaux dispositifs sur toute la durée du plan et mobilisera des cofinancements auprès des collectivités.

g. Faciliter et sécuriser l'utilisation des chiens de protection des troupeaux et structuration d'une filière

Contexte

En réponse à l'augmentation du nombre de loups, de plus en plus de chiens de protection sont utilisés par les éleveurs, en alpage comme en vallée. Aujourd'hui, on recense plus de 6 500 chiens mobilisés sur le territoire national pour protéger les troupeaux.

La cohabitation entre les chiens de protection et les activités de pleine nature peut cependant engendrer des difficultés : outre les conflits d'usage mineurs mais fréquents on recense ainsi chaque année une centaine d'incidents sérieux dont certains conduisent à des dépôts de plaintes voire à des condamnations judiciaires des éleveurs, alors même que le chien de protection s'impose comme un des piliers du dispositif de prévention. Une action conduite en 2021 et 2022 sur le massif des Alpes avec l'appui des services pastoraux a permis de mettre au point une boîte à outils pour recueillir les signalements d'incidents, mettre en réseau les protagonistes, réaliser un diagnostic de chaque situation, réaliser de la médiation et prévenir la répétition des incidents.

Plus globalement, le PNA 2018-2023 a agi sur différents leviers pour améliorer l'efficacité des chiens tout en prévenant les situations conflictuelles liées à leur utilisation : éducation, sélection génétique, sensibilisation des usagers des espaces ruraux, médiation, réflexion sur le statut, etc.

Description de l'action

Face à ces constats, plusieurs actions seront engagées dans le cadre du PNA 2024-2029 :

- pérennisation et développement du réseau d'accompagnement technique des éleveurs pour répondre aux besoins croissants, notamment sur les nouveaux territoires occupés par les loups.
- structuration d'une filière nationale qualitative de production de chiens de protection : recensement et caractérisation des chiens, diffusion d'une charte des bonnes pratiques d'élevage, mise en réseau des éleveurs-naissiers pour raisonner les accouplements, identification des lignées adaptées à telle ou telle situation de travail, etc.
- suivi et gestion des incidents impliquant des chiens de protection : poursuite de l'expérimentation confiée aux services pastoraux alpins en 2021 et 2022.
- diffusion large d'outils de sensibilisation des usagers des espaces ruraux existants – adaptation et développement de nouveaux outils : cf. axe 6.

Parallèlement, le statut juridique des chiens de protection sera étudié. Ce travail visera tout particulièrement, d'ici fin 2024, à :

- introduire dans les textes une définition des chiens de travail,
- prévoir que les aboiements des chiens de protection, dès lors qu'ils sont en action de protection, font partie du « patrimoine de la campagne » et ne sont pas des nuisances sonores ;
- préciser que les chiens de protection ne divaguent pas dès lors qu'ils sont en action de protection et de garde des troupeaux ;
- adapter certains textes relatifs aux ICPE afin de simplifier la détention de chiens de protection de troupeaux.

2.2. Gérer les prélèvements de loups

a. Encadrer réglementairement les prélèvements et doctrine d'action

a.1 Prévoir les possibilités de prélèvements

Contexte

En l'état actuel de classement du loup au titre de la convention de Berne et de la directive Habitats, le loup, étant une espèce protégée, le prélèvement de ses individus est interdite, sauf dans certains cas répondant à 3 conditions cumulatives :

- que l'espèce lupine reste dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle, ce qui est vérifié par le suivi qu'en réalise très régulièrement l'OFB et par le moyen que le plafond de prélèvements possibles chaque année est proportionné à la population,
- qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante : cela suppose la présence de moyens de protection des troupeaux, qui ne permettent cependant pas d'annuler le risque de prédation,
- que la prédation lupine occasionne des dommages importants à l'élevage.

Les tirs létaux peuvent donc être autorisés par les préfets au cas par cas, en justifiant que les trois conditions sont réunies. Ces dérogations sont encadrées par deux arrêtés ministériels du 23 octobre 2020 : l'un relatif au nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la prélèvement pourra être autorisée chaque année, et l'autre relatif aux conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de prélèvement peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Le plafond de prélèvements autorisées chaque année en France a augmenté depuis le début du PNA 2018-2023 (10 % de la population estimée jusqu'à 2019, puis 17 % puis 19 % fin 2020), et corrélativement le nombre de loups décomptés (incluant les prélèvements illégaux) a progressé. Les tirs de prélèvement sont devenus exceptionnels, quand les tirs de défense se sont imposés comme plus légitimes car touchant des loups en situation d'attaque. Les tirs de défense renforcée se sont plus particulièrement accrus : ils matérialisent la défense dans les foyers de prédation.

Année	Plafond	Loups décomptés	TDS	TDR	TP	Destruction illégale
2018	51	51	19	20	8	4
2019	100	99	43	46	4	6
2020	110	105	18	75	4	8
2021	118	106	26	74	-	6
2022	174	169	64	97	1	7

Description de l'action

Afin de permettre aux éleveurs de défendre leurs troupeaux, les possibilités de prélèvements dérogatoires mises en œuvre dans le cadre du PNA 2018-2023 seront pérennisées et simplifiées. Ces possibilités impliqueront toutefois le strict respect des principes ci-après :

- la protection des troupeaux reste la règle générale face à la prédation,
- les tirs létaux n'interviennent qu'après la mise en œuvre effective des moyens de protection et doivent se restreindre à assurer la stricte défense des troupeaux sauf exception.

Compte tenu de la réglementation internationale rappelée ci-avant, la protection des troupeaux restera le préalable indispensable au protocole de tir, sauf, par exception, dans des cas particuliers de troupeaux ne pouvant être protégés. Aussi, il conviendra de définir très clairement les moyens de protection attendus en fonction du type de troupeau et du cerclage de la commune (en référence notamment à l'arrêté ministériel du 30 décembre 2022 relatif à l'aide à la protection des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours).

Lorsque le risque de prédation est trop important, la DDT peut engager un dialogue avec l'éleveur pour qu'il complète son schéma de protection, dans une démarche d'accompagnement dans le choix des moyens de protection les plus efficaces. Cet accompagnement s'appuiera sur les enseignements issus de l'observatoire de la protection.

Ensuite, la vérification de la bonne mise en place des moyens de protection est nécessaire pour valider la régularité des tirs, mais aussi pour la sécurisation juridique globale du dispositif prévu en France. Elle peut s'opérer à trois moments :

- contrôles réalisés dans le cadre prévu pour les aides financières mobilisées ;
- dans le cadre du dispositif d'indemnisation, les protections en place lors des attaques font l'objet d'une déclaration par le moyen d'une fiche déclarative annexée au constat d'attaque (voir aussi action 2.3.d) ;
- lors des opérations de tir, les louvetiers et agents OFB doivent vérifier la présence des protections et annuler l'opération si les mesures de protection ne sont pas en place. Ils en rendent compte dans le rapport de l'opération de tir. Un outil sera développé afin de faciliter le renseignement des registres de tir, et notamment de façon dématérialisée. Cette action sera accompagnée d'une réflexion quant à la mise à disposition des données, qui doit être recherchée dans une logique de transparence, mais doit respecter également la vie privée (RGPD).

Dans le cas où le statut du loup viendrait à évoluer au niveau européen suite aux travaux qui vont être initiés (cf. point 1.2 et 1.3), cette doctrine de prélèvement sera alors l'objet d'une refonte en accord avec les dispositions réglementaires en vigueur.

Le recours aux opérations d'effarouchement ou aux armes à canon non rayé sera particulièrement encouragé en front de colonisation où les mesures de protection ne sont pas encore complètement mises en œuvre, en amont du pâturage et en complément des dispositifs de réduction de vulnérabilité des troupeaux dont le mode de protection n'est pas encore établi (équins, bovins) et de nouveaux moyens pourront être expérimentés (dissuasion auditive ou olfactive, gustative...)

À cette fin, la délivrance des autorisations de tir sera accélérée en posant l'objectif d'une délivrance sous 48 heures en cas d'attaque. De la même manière, le déploiement des agents de l'OFB ou des louvetiers sera aussi accéléré avec l'objectif, et en fonction des ressources humaines disponibles, d'un déploiement sous 72 heures maximum une fois l'autorisation de tir acquise.

À l'inverse, dans les réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage, et dans le cœur des parcs nationaux dont le décret de création interdit la chasse, les tirs létaux de loups continueront à être interdits, compte tenu de la vocation de ces espaces protégés.

Enfin, le plafond de prélèvement autorisé pourra éventuellement évoluer au cours du PNA 2024-2029 en fonction de l'évolution de la population lupine dans le respect des perspectives d'atteinte du bon état de conservation de l'espèce.

a.2. Simplifier les autorisations et les modalités de tir

Durant le PNA 2018-2023, le dispositif de tirs létaux a été progressivement simplifié à la fois dans les faits (les tirs de prélèvement étant devenus exceptionnels) mais aussi dans les textes avec la publication de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 relatif aux conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de prélèvement peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Cet arrêté a entériné la fusion des deux tirs de prélèvement (simple et renforcé) en un seul, demeurant exceptionnel. Il n'a par ailleurs pas donné suite à l'expérimentation du tir de défense mixte, dont l'utilité testée en 2019 n'a pas été démontrée.

Néanmoins, dans un contexte de hausse de prédation ayant particulièrement impacté les élevages à compter de 2021, plusieurs évolutions du protocole de tir ont été identifiées et seront mises en œuvre au démarrage du PNA 2024-2029. Ces évolutions permettront :

- de recourir à deux tireurs pour la mise en œuvre des tirs de défense simple (sauf dans les cœurs de parcs nationaux dont le décret autorise la chasse) ; afin de faciliter la mise en œuvre des tirs de défense simple, le préfet pourra de manière dérogatoire et sur la base de critères objectifs, notamment la taille des estives, autoriser le recours à un troisième tireur ;
- aux éleveurs et aux chasseurs de recourir à du matériel de vision nocturne ;

- aux lieutenants de louveterie et agents de l'OFB disposant de lunettes à visée thermique de ne plus recourir à l'éclairage préalable de la cible ;
- à des louvetiers d'être spécialisés sur le prélèvement du loup ;
- aux détenteurs d'un tir de défense renforcée de poursuivre la mise en œuvre de ce tir suite au prélèvement d'un loup.

La durée de l'autorisation du tir de défense simple sera maintenue à cinq ans.

D'autres évolutions pourront par ailleurs à terme être envisagées :

- permettre des adaptations (notamment du plafond annuel) en fonction des évolutions démographiques et spatiales de l'espèce, dans le respect de son bon état de conservation, et dans une logique dynamique et évolutive ;
- initier des expérimentations sur des modalités d'intervention complémentaires pour la défense des troupeaux. Une analyse juridique et technique constituerait un préalable à toute initiative sur le terrain ;
- la gestion des autorisations de tir sera harmonisée, flexible et réactive, pilotée par le Préfet coordinateur.

b. Assistance aux opérations de tir

Contexte

Les moyens mobilisés pour financer l'activité des louvetiers ont été importants durant le PNA 2018-2023 : les défraiements kilométriques ont été pris en charge systématiquement (la montée en puissance de l'activité des louvetiers en 2022 le montre clairement, avec un quasi doublement de ces défraiements). Et, par ailleurs, des enveloppes financières importantes ont été allouées à l'achat de matériel spécialisé ; à noter un marché de 100 000 euros passé en 2019 pour l'achat de matériels, ainsi que plusieurs enveloppes en 2022, également dévolues à des achats de matériels.

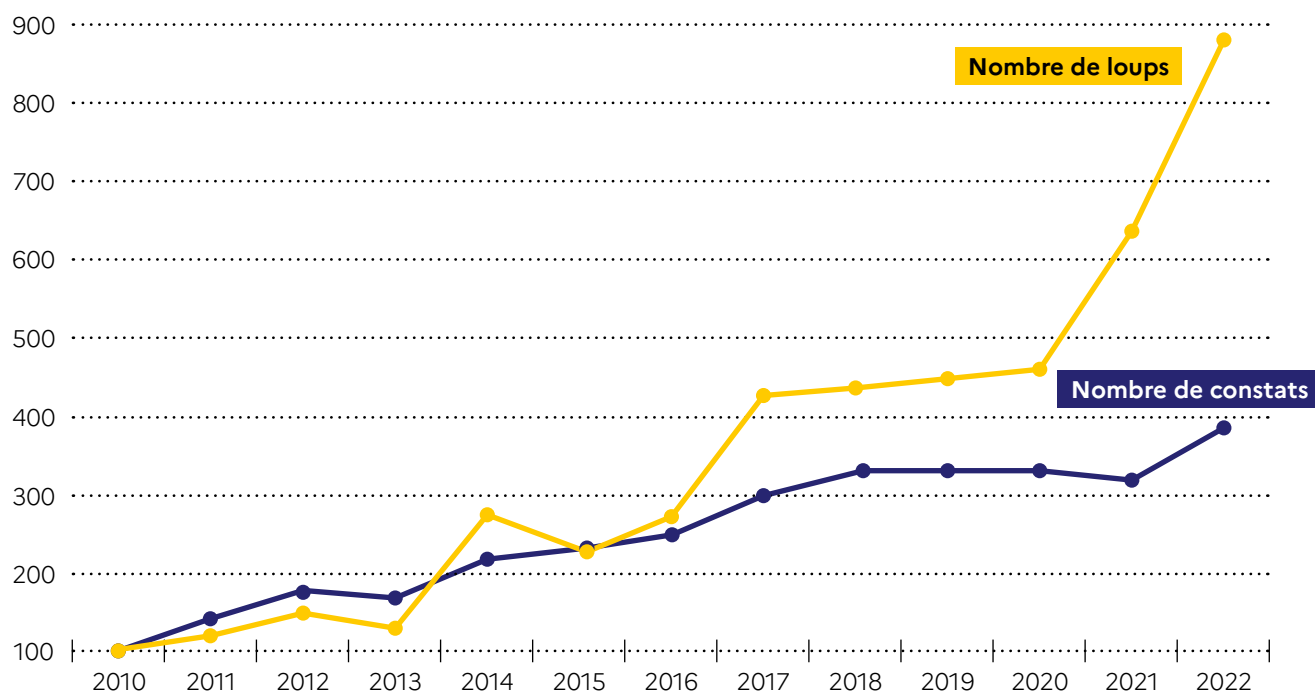
Année	Achat de matériels	Défraiement des déplacements	Total
2018	38 081 €	25 446 €	63 527 €
2019	99 680 €	72 242 €	171 922 €
2020	28 070 €	87 208 €	115 278 €
2021	-	68 927 €	68 927 €
2022	403 000 €	114 000 €	517 000 €

Cette hausse s'explique dans un contexte de forte augmentation de la population lupine.

La mise en œuvre du protocole de tir dans le cadre du PNA 2018-2023 a mis en évidence que les louvetiers et agents de l'OFB avaient assuré 75 % des tirs létaux légaux de loups. L'année 2022, marquée par une hausse de la prédation, une hausse de la population et une poursuite de l'expansion géographique du loup, a soulevé :

- les limites d'un dispositif reposant quasiment intégralement sur ces agents (rythme des sorties de louvetiers multiplié par 3 en moyenne sans temps de récupération ; nécessité pour la brigade de répondre à la pression de prédation sur les territoires historiques tout en soutenant les territoires nouvellement prédatés) ;
- la nécessité de permettre aux éleveurs et chasseurs de prendre davantage part aux opérations de défense des troupeaux faisant l'objet de mesures effectives de protection ou reconnus non-protégés ;
- les risques inhérents à la mise en œuvre des tirs sans un matériel de repérage adapté dans un contexte de développement des activités de plein air.

Évolution comparée du nombre de constats et de la population lupine (base 100 en 2010)



Description de l'action

Afin d'assurer une meilleure défense des troupeaux dans le cadre dérogatoire précité, il s'agira notamment dès 2024 de :

- permettre aux éleveurs et aux chasseurs d'utiliser, par une modification de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020, des dispositifs de repérage utilisant la technologie d'amplification de lumière ou la détection thermique (l'utilisation de lunettes de tir à visée thermique restant réservée aux seuls lieutenants de louveterie et agents de l'OFB) – l'utilisation de ce matériel pourra permettre en sus d'améliorer l'observation de l'espèce et ses interactions avec les mesures de protection ;
- réorganiser les louveteries afin de permettre de spécialiser certains louvetiers sur le loup, d'encourager les chasseurs volontaires à rejoindre cette institution, de leur faire bénéficier d'un véritable parcours de formation, de leur garantir un matériel performant et une juste prise en charge de leurs frais de mission ;
- consolider, sous l'autorité de l'OFB et de la préfète coordinatrice, la seconde unité de la brigade mobile d'intervention à l'Ouest du Rhône (composée de 8 à 10 agents à terme), tout en pérennisant l'effectif de l'unité historique basée à Gap – au-delà du nombre de prélèvements de loups qu'elle pourra réaliser, la présence de cette nouvelle entité de la brigade autour de troupeaux fortement prédatés sera de nature à diminuer la cinétique de prédation et à rassurer les éleveurs ou bergers.

c. Spécialisation de la louveterie

Dans un contexte de forte augmentation de la population lupine, un objectif d'efficacité devient un élément central de la prévention des attaques. De manière à assurer cette efficacité, il est important de s'assurer (i) que les autorisations de tirs soient données rapidement (accélération et simplification de la procédure), (ii) que les agents de l'OFB et les louvetiers, placés sous l'autorité du Préfet, soient le plus réactifs possibles (timing de déploiement sur le terrain raccourci au maximum à la suite d'une attaque).

Aux fins de rendre les louvetiers plus disponibles, plus mobiles et plus efficaces sur le loup, il sera désigné par le préfet dans chaque département plusieurs louvetiers qui seront en charge spécifiquement de la gestion des tirs autorisés de loups.

De manière à atteindre cet objectif d'efficacité, il sera étudié dans les territoires les plus impactés une accélération des dispositifs de déploiement sous 48 h des louvetiers et de la brigade OFB avec un objectif d'intervention dans les territoires les plus impactés, une fois l'autorisation de tir accordée.

Des formations seront proposées aux agriculteurs volontaires pour leur permettre de devenir louvetiers et de participer de manière active à la défense des troupeaux.

Le plan intégrera en outre les conclusions de la mission d'inspection sur le renforcement de la louverie dès qu'elles seront disponibles.

2.3. Gestion des dommages causés par les attaques

L'indemnisation des dommages est encadrée par le décret n°2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx.

Durant le PNA 2018-2023, la prédation a augmenté de 17 % quand dans le même temps la population lupine augmentait de 114 %. Les montants des indemnisations suivent cette tendance, avec environ 4 M€ annuels d'indemnisation, dont au moins 1 M€ au titre des pertes indirectes (CPI), un montant moyen par dossier (toutes espèces) de 1 000 euros environ, et un nombre moyen de 3 victimes par attaque.

Année	Nombre de constats	Montant total...	...dont CPI	Montant moyen/constat	Montant moyen de CPI/constat
2018	3 568	3 792 447 €	1 033 986 €	1 063 €	290 €
2019	3 645	4 113 824 €	1 185 367 €	1 129 €	325 €
2020	3 653	3 988 002 €	1 165 815 €	1 092 €	319 €
2021	3 516	3 593 702 €	1 069 515 €	1 022 €	304 €
2022	4 181	4 119 148 €	1 235 187 €	985 €	295 €

a. Poursuivre et améliorer le dispositif d'indemnisation par l'État

a.1. Règles relatives à l'indemnisation

L'indemnisation est assumée financièrement par l'État (ministère chargé de l'environnement). L'objectif de l'indemnisation est de rembourser le plus justement possible la valeur perdue par l'éleveur du fait de l'attaque. Un décret et un arrêté ministériel de 2019 précisent les montants d'indemnisation, en fonction de l'espèce domestique concernée, de ses caractéristiques (âge, sexe, production) et en prenant en compte le cas échéant sa valorisation (bio, circuit court, labels ...)

À ces montants calculés pour les animaux soit tués, soit blessés avec un pronostic vital engagé, il est possible d'ajouter également les frais vétérinaires (pour les animaux blessés ou euthanasiés), le remboursement du matériel détérioré, un forfait pour les animaux disparus (proportionnel aux pertes directes) et la prise en compte des pertes indirectes (fonction de la taille du troupeau, pour prendre en compte les avortements, pertes de lactation, pertes d'état ...).

La procédure d'indemnisation repose sur la réalisation d'un constat de dommages dès lors qu'une prédation lupine est suspectée : l'éleveur contacte la DDT(M), qui mandate un agent constatateur (agent de l'OFB, des parcs nationaux ou des réserves nationales) qui se déplace réaliser le constat. Dans certains cas, et notamment les attaques de moins de 5 victimes pour lesquelles la responsabilité du loup fait peu de doute, le constat peut être réalisé par l'éleveur (s'il est volontaire) à la demande de la DDT(M).

Ensuite, la DDT(M) peut indemniser les pertes constatées lorsque :

- il s'agit d'une prédation ;
- il n'est pas possible de conclure à une prédation, ni de l'exclure (cas « indéterminé »). Même si, dans ce cas, le décret prévoit un refus d'indemnisation, le préfet peut toutefois décider d'indemniser si des éléments factuels de contexte orientent vers une forte probabilité d'attaque lupine (actes de prédation certains récemment et à proximité, indices de présence du loup lors de l'attaque, traces de lutte...).

Dans les cas où il ne s'agit pas d'une prédation (par exemple mort naturelle, charognage...), il n'y a pas d'indemnisation.

Enfin, le PNA 2018-2023 a introduit, en cercle 1 (prédation avérée), une conditionnalité entre l'indemnisation et la présence effective de protection des troupeaux. Le décret de 2019 a pris en compte cette évolution, en respectant la volonté de mise en œuvre progressive et proportionnée : ainsi, les troupeaux d'ovins et caprins non protégés en cercle 1 ne pourront plus être indemnisés à partir du 3^e dommage sur les 12 derniers mois.

a.2. Constats

Dans une perspective de simplification et d'adaptation aux enjeux, les constats de prédation seront réalisés de manière différenciée selon les territoires. Sur le front de colonisation, les constats seront réalisés par les agents de l'OFB qui les transmettront à la DDT.

Dans les départements historiquement les plus concernés par la prédation, les constats seront simplifiés. Pour permettre de les réaliser plus rapidement, de manière volontaire, l'éleveur ou le berger pourra renseigner lui-même le formulaire et y insérera les photographies utiles, avant d'en faire la transmission à l'État qui les validera. En tout état de cause, les agents de l'OFB, des Parcs et des Réserves Naturelles se chargeront des constats sur place en cas de mortalité particulièrement forte (plus de 5 animaux) ou si l'élevage concerné est prédaté pour la première fois, ou à la demande de l'éleveur.

Tout éleveur qui le souhaite pourra bénéficier d'un accompagnement après une attaque dans les cas où l'agent de l'OFB, du parc ou de la réserve ne se déplacerait pas, sous la coordination du Préfet de département.

b. Indemniser les pertes directes au plus juste de la valeur des animaux

La procédure d'indemnisation est régie par le décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 et l'arrêté du même jour pris pour son application, conformes au régime cadre SA53439 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des animaux protégés en France, approuvé par la Commission Européenne le 26 février 2019. Les indemnisations sont donc considérées comme des aides d'État, autorisées en tant qu'elles ne faussent pas la libre concurrence. Il est donc essentiel, dans les évolutions à prévoir, d'évaluer les coûts subis du fait des attaques de façon la plus juste possible : ni trop pour ne pas fausser la concurrence, ni trop peu pour ne pas léser les éleveurs.

À ce contexte réglementaire s'ajoute une évolution des prix dont il importe de tenir compte – le décret indemnisation prévoit une réévaluation des barèmes tous les 3 ans permettant d'adapter la valeur indemnisée en pertes directes par le ministère chargé de l'environnement (valeur des animaux perdus), notamment par :

- l'appréciation générale des barèmes pour tenir compte de l'inflation ;
- l'ajout de catégories de barèmes pour les bovins de plus d'un an, pour simplifier et accélérer les paiements en évitant le cas par cas ainsi que pour les animaux à haute valeur ajoutée (génétique...).

c. Indemniser de façon plus juste les pertes indirectes

Actuellement, le montant des pertes indirectes, liées au stress des animaux suite aux attaques (avortements, pertes d'état, de lactation, etc.), est calculé uniquement en proportion de la taille des troupeaux. Cela favorise les gros troupeaux ayant des petites attaques répétées, tandis que seraient plutôt lésés les petits troupeaux en production laitière/fromagère, notamment bovins. Ces indemnisations représentent un peu plus du quart des montants versés, l'enjeu de leur affectation plus juste est donc important.

Une étude a été réalisée par l'Institut de l'élevage (IDELE) visant à évaluer plus justement ces pertes, en les détaillant selon le type de troupeaux (ovins, bovins, laitiers, fromager, viande) et leur soumission aux attaques. Cette étude permettra dans le cadre du PNA 2024-2029 de proposer un système d'indemnisation des pertes indirectes davantage proportionné aux pertes effectivement subies par les éleveurs, en fonction de la typologie de leur élevage (espèce, taille du troupeaux, production, localisation).

d. Poursuivre l'amélioration de la procédure d'indemnisation

Plusieurs démarches ont été initiées lors du PNA 2018-2023, afin de raccourcir les délais de paiement des indemnisations et de simplifier les procédures : développement du constat déclaratif, réalisation de constats dématérialisés par les agents constatateurs, développement des échanges dématérialisés. Ces actions seront poursuivies et amplifiées durant le PNA 2024-2029 :

- **Développement des constats déclaratifs** : plusieurs départements sont en mesure de proposer aux éleveurs volontaires de réaliser eux-mêmes le constat de dommage, pour les attaques de moins de 5 victimes ovines ou caprines, et pas systématiquement – retour régulier d'un agent constatateur : Alpes-Maritimes, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Isère, Drôme et Haute-Savoie. Ce système sera développé, notamment dans les autres départements alpins, pour les attaques situées dans des secteurs où la prédation lupine fait peu de doutes, mais toujours en respectant la logique de volontariat des éleveurs.
- **Simplification des procédures** : l'instruction du préfet coordonnateur du 23 juin 2022 donne les orientations des actions à mettre en œuvre : sécuriser les constats notamment sur les attaques atypiques (sur bovins, par exemple, avec la prise recommandée de photos), dématérialiser les dossiers et signatures, maîtriser les délais, éviter les doublons et demandes redondantes, renforcer la formation, fluidifier encore les transmissions entre services.
- **Développement des constats dématérialisés** : un module informatique a été développé pour permettre la réalisation des constats par les agents constatateurs directement sur smartphone, facilitant par la prise de photo, la géolocalisation, et permettant un téléversement dans la base Géopred. La maintenance corrective de cet outil devra être mise en place pour le faire évoluer en fonction des besoins exprimés notamment par les agents OFB et DDT, et les agents constatateurs devront continuer à être formés régulièrement.
- **Poursuite du suivi des protections en place par le moyen de la fiche déclarative annexée aux constats** : cette information est nécessaire pour l'instruction des demandes d'indemnisation en cercle 1 voir en cercle 2 (en cas d'extension de l'application de la conditionnalité), et permettra d'abonder les données disponibles dans le cadre de l'observatoire de la protection (action 2.2.c).
- **Réduire au maximum les délais d'indemnisation de manière que l'éleveur soit indemnisé au plus tard sous 125 jours après constat.**

2.4. Prendre en compte les enjeux de santé liés à l'évolution des métiers du fait de la présence du loup

Contexte

La présence et les attaques de loups modifient le travail des éleveurs et des bergers, quel que soit le type d'élevage (ovins, caprins, bovins), ainsi que celui des techniciens qui les accompagnent. Cette situation est susceptible d'avoir un impact sur leur santé physique ou psychologique ainsi que sur leur situation sociale, en particulier du fait :

- des charges de travail : nouvelles tâches induites par les mesures de protection des troupeaux ou induites par une attaque (soins aux animaux survivants, recherche d'animaux disparus...) ;
- d'exigences émotionnelles fortes : angoisses, postures de vigilance, impossibilité de défendre son troupeau, difficulté à se faire comprendre du « grand public », sentiment d'inefficacité par rapport à la charge de travail engagée, sentiment de dévalorisation de son métier, etc. ;
- d'une réduction de l'autonomie dans le travail, facteur de stress : impossibilité de se défendre seul, difficulté à trouver des solutions satisfaisantes dans l'urgence, etc. ;
- de rapports sociaux et de relations de travail transformés : au sein des groupements pastoraux ou entre eux, avec les institutions ou avec la population ;
- de conflits de valeurs : mise en question des conduites pastorales traditionnelles, question de l'armement, impossibilité de faire un travail « de qualité », l'indemnisation perçue comme « un échec au travail », élevage de chiens, etc. ;
- d'un sentiment d'insécurité au travail : inquiétude sur les formalités administratives à réaliser, financement des mesures de protection, évolution vers une fonction d'employeur, des responsabilités qu'elle induit et des conditions de mise en œuvre en milieu d'alpage, etc.

Les attaques peuvent également avoir un impact, immédiat ou différé, sur la santé psychique des éleveurs et/ou bergers concernés, mais également sur les techniciens des institutions qui accompagnent les éleveurs/bergers après une attaque.

Une étude socio-anthropologique de l'INRAE publiée en 2022 confirme ces points. Il est nécessaire aussi de relever que la nature et l'intensité des effets de la présence du loup sur la santé sont davantage corrélés au sentiment que l'éleveur ou le berger a de maîtriser (ou pas) la situation lupine. Cela nécessite de prendre en compte le vécu de chaque individu et les spécificités de chaque territoire. L'accès aux réseaux téléphoniques joue un rôle important

Devant ces constats, plusieurs types d'actions peuvent être conduites. Elles se fondent sur le partenariat, leur réalisation demande la mobilisation conjointe de plusieurs acteurs (fédérations, syndicats, services d'alpages, groupements pastoraux, élus, services de l'État, Chambres d'agriculture, MSA...) et sont structurées autour de trois axes pilotés par l'observatoire :

- l'accompagnement en situation de crise suite à une attaque,
- les enjeux de santé liés à la mise en place des mesures de protection des troupeaux,
- l'anticipation et l'accompagnement des mutations de l'exercice du pastoralisme à terme : évolution des métiers, de l'économie pastorale et touristique, etc.

(i) Systématiser l'accompagnement psycho-social des éleveurs, des bergers et de leurs familles, ainsi que des techniciens qui les accompagnent après une attaque en lien avec le réseau de prévention du mal-être en agriculture.

(ii) Développer la mise en place de bergers d'appui départementaux détaillée à travers l'action 2.2 (b).

(iii) Instaurer des espaces de discussion entre professionnels sur les transformations qu'ils rencontrent et les pistes de solution qu'ils construisent. Favoriser les temps d'échange entre population, éleveurs et élus

(iv) Expérimenter des outils de prévention et de sensibilisation adaptés aux contextes locaux. Exemples d'actions développées par les caisses locales de la MSA : journées de répit, éleveurs sentinelles formés à l'écoute active, films de sensibilisation du grand public aux « morsures invisibles », etc.

AXE 3. SOUTENIR L'ÉLEVAGE ET LE PASTORALISME



3.1. Évaluation des impacts de l'élevage et du pastoralisme sur les milieux ruraux

a. Identifier et quantifier les aménités positives de l'élevage et du pastoralisme sur les écosystèmes en matière de biodiversité et de paysages, de débroussaillage et de préventions des incendies, et de protection et d'entretien du patrimoine commun.

Les activités d'élevage et en particulier le pastoralisme sont la source d'aménités positives de nature très diverses. Ils permettent la valorisation de l'herbe (notamment les prairies permanentes) ainsi que la valorisation des déchets végétaux et des coproduits issus de la première transformation (tiges, paille, pulpes, drêches, tourteaux...). Ils sont à l'origine de produits contribuant à l'équilibre nutritionnel des régimes alimentaires et associés à la production de biomasse ainsi qu'à celle d'engrais organiques utiles à la transition agro-écologique. Ils contribuent également l'entretien des paysages, au débroussaillage et à la prévention des incendies qui façonnent notre territoire. Plus spécifiquement, le pastoralisme consolide la présence d'activités humaines dans certains territoires, en particulier de montagne, et contribue à leur développement au travers des races locales et des produits à forte typicité.

Toutes ces aménités, qui s'expriment diversement selon les systèmes d'élevage et les territoires, méritent d'être mieux connues et reconnues afin d'approcher l'importance de l'élevage et du pastoralisme pour la France.

C'est pour cette raison qu'une mission du CGAAER a été initiée sur ce sujet au cours du premier semestre 2023. Celle-ci permettra d'apporter des éléments de réponse à cette connaissance des aménités associées à l'élevage. Si cela est jugé nécessaire, des travaux complémentaires pourront être engagés dans le cadre du PNA. Sans attendre ces travaux, « les savoir-faire et pratiques de la transhumance » ont d'ores et déjà été reconnus au niveau national comme patrimoine culturel immatériel. De plus, un dossier de reconnaissance sur le pastoralisme a été déposé auprès de l'UNESCO en mars 2022 (avec six autres pays européens).

b. Évaluer et quantifier les risques de la prédation par le loup sur les contraintes des filières d'élevage extensifs et donc sur les équilibres des territoires

En lien avec les actions 2.3. (b) et (c), l'observatoire réalisera, d'ici à fin 2024, une quantification des pertes directes et indirectes et étudiera les possibilités de compensation.

Différentes études localisées (Causses aveyronnais, Limousin, Pyrénées-Atlantiques, exploitation ovine du lycée agricole de Carmejane, etc.) ont été réalisées ces dernières années, impliquant notamment l'INRAE et l'Idele, visant à évaluer l'impact de la mise en place des moyens de protection sur les performances de reproduction, l'utilisation de la ressource pastorale, le temps de travail et plus globalement la viabilité économique des exploitations. Une synthèse sera réalisée et versée à l'observatoire prévu au (c) ci-après.

Les résultats de l'étude prospective à l'horizon 2035, réalisée dans le cadre du précédent PNA, seront également valorisés.

Pour les dommages indirects, des annexes sous forme de fiches techniques seront ajoutées au PNA. Chaque fiche disposera d'un guide d'indemnisation et des règles pour chaque espèce. Elles serviront à prendre en compte les spécificités de chaque espèce, notamment au regard des dommages indirects (bovins allaitants, bovins laitiers, ovins, caprins, asins, équins, etc.).

c. Créer un observatoire de l'élevage et du pastoralisme en s'appuyant sur les organisations professionnelles pour évaluer les impacts des politiques publiques notamment en matière de prévention et de gestion de la prédation

Contexte

L'observatoire des moyens de protection mis en place à partir de 2021 (cf. 2.2. (c)) comprend un volet portant sur le suivi des tendances d'évolution de l'élevage ovin, en France et dans le massif des Alpes : nombre de têtes et densité, nombre d'exploitations, installations, durées et surfaces de pâturage.

Dans le cadre du groupe de travail « bovins » installé fin 2020, un état des lieux basé sur le millésime 2021 de la BDNI a été réalisé.

Les représentants des bergers ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait d'un observatoire du métier et des emplois de gardien de troupeaux.

Description de l'action

Le volet de l'actuel observatoire relatif aux moyens de protection portant sur le suivi de l'élevage ovin sera développé. Les données mises à disposition seront régulièrement enrichies, en particulier les indicateurs de quantification et de qualification du gardiennage salarié faisant l'objet d'une aide.

3.2. Reconnaissance des apports de l'élevage et du pastoralisme à la société

a. Affirmer l'objectif du maintien de l'élevage et du pastoralisme en France

Le soutien à l'élevage et au pastoralisme a été réaffirmé à maintes reprises dans le cadre de diverses politiques publiques.

La loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde fonde le cadre juridique du pastoralisme, avec notamment des outils tels que les associations foncières pastorales (AFP), les groupements pastoraux et les conventions pluriannuelles de pâturage entre propriétaires fonciers et éleveurs. Ces outils permettent la gestion collective de 600 000 ha au total dans les massifs français (AgroPastoM, 2018). En complément, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne » contribue également à soutenir le pastoralisme.

Le pastoralisme est reconnu d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde et comme gestionnaire central de l'espace en montagne (article L. 113-1 du code rural et de la pêche maritime - CRPM).

Des ajustements législatifs et réglementaires pourront être envisagés au cours du PNA 2024-2029 dès lors que des besoins d'amendements seraient identifiés à l'occasion des travaux de mise en œuvre du plan.

La déclinaison française de la PAC pour la période 2023-2027 permet de continuer à apporter un soutien financier à l'élevage, et en particulier le pastoralisme, notamment à travers les aides animales, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et certaines mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

De plus, certains massifs bénéficient de moyens spécifiques du MASA pour le financement de soutiens à l'économie de montagne et au pastoralisme, hors aides à la lutte contre la prédation. Ainsi, dans le cadre des contrats de plans interrégionaux État-Régions, une contribution du MASA à hauteur de 2 M€/an est répartie entre les massifs des Alpes, du Massif central et des Pyrénées.

b. Affirmer les besoins d'avoir des éleveurs et des bergers sur les territoires et revaloriser les métiers de l'élevage notamment auprès des jeunes

Contexte

Pour maintenir l'élevage et le pastoralisme dans les territoires, il est fondamental de travailler sur l'installation-transmission afin de faciliter l'arrivée de nouvelles générations d'éleveurs et de conforter un réseau dense d'exploitations à même de valoriser les espaces pastoraux. C'est tout l'objet du projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles et du pacte qui lui est associé qui apporteront des réponses transversales sur ces sujets de l'installation et de la transmission.

Plus spécifiquement, s'agissant des bergers, dans bien des situations, ils sont indispensables à la mise en œuvre du dispositif de protection des troupeaux contre la prédation : pas de clôture électrique ni de chien efficace sans présence humaine auprès des troupeaux et conduite des animaux. Dans ce contexte, ils ont développé progressivement des compétences spécifiques et se sont vus confier des responsabilités supplémentaires. Environ 500 ETP et 1 700 contrats de travail saisonniers ont été financés en 2020 par le ministère en charge de l'agriculture et l'Union européenne. Plus largement, les bergers contribuent activement au côté des troupeaux dont ils assurent la garde au maintien de milieux naturels d'une exceptionnelle richesse et au dynamisme économique des territoires ruraux.

La demande d'emploi des bergers connaît ainsi une croissance régulière afin de répondre à ces multiples rôles et à l'augmentation du territoire occupé par les grands prédateurs : les éleveurs doivent recourir toujours davantage à une garde humaine des troupeaux tout au long de l'année.

En parallèle, un turn-over important est constaté notamment suite aux premières semaines d'estive où certains bergers découvrent la réalité et la complexité d'un métier où le degré d'autonomie et de responsabilité sont majeurs et de plus en plus important.

L'action 1.9 du PNA 2018-2022 a permis la capitalisation et le partage, au sein du GNL, de plusieurs travaux relatifs à l'exercice du métier de berger dans un contexte de prédation et de multi-usage des espaces pastoraux :

- 2019 : rapport de stage d'une élève ingénieure d'AgroParisTech sur l'attractivité du métier de berger, encadré par la DGPE,
- 2020 : webinaire organisé par l'Association française de pastoralisme (AFP). État des lieux du métier de berger salarié, attractivité, vivabilité, effets de la prédation, pistes d'amélioration,
- 2021 : groupe de travail du Conseil national de la montagne sur le logement des bergers, piloté par l'ANCT,
- 2021 : modification législative ouvrant la possibilité de réduire le taux d'autofinancement par les collectivités locales des projets de rénovation ou construction de cabanes pastorales pour tenir compte de leur capacité d'investissement.

La formation et le logement apparaissent comme les thèmes prioritaires pour améliorer sensiblement les conditions d'exercice du métier et pérenniser l'emploi.

La formation est traitée au (c) ci-après.

Bien qu'il n'existe pas d'état des lieux précis et exhaustif, les logements de bergers apparaissent globalement trop peu nombreux pour assurer une présence à temps plein et plusieurs mois par an auprès des troupeaux, en particulier dans les zones les plus reculées. Par ailleurs, la qualité des logements n'est pas toujours suffisante (salubrité, sécurité des personnes et autres aspects normatifs liés au code du travail), notamment lorsque les solutions mises en place dans l'urgence se pérennisent. Les employeurs, lorsqu'ils ne sont pas propriétaires du fond, doivent se retourner vers leurs bailleurs (souvent des communes) pour procéder à des travaux coûteux (50 à 150 K€ par logement) qui dépassent souvent leurs capacités financières, malgré le soutien apporté par l'Europe et par les conseils régionaux à travers le dispositif d'aide aux investissements pastoraux inclus dans le PSN (limité dans plusieurs régions à 75 ou 80 %). Par ailleurs, le soutien de l'État via des hébergements temporaires ne saurait remplacer la compétence des collectivités d'agissant les logements de bergers.

Description de l'action

Favoriser l'installation et la transmission à travers le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles et du pacte qui lui est associé.

Recenser les logements existants en zone de présence des loups et les besoins de construction/rénovation.

Contribuer à l'adaptation des dispositions réglementaires en fonction de l'utilisation du logement : principal, secondaire et temporaire.

Contribuer à la rédaction d'un guide des bonnes pratiques du logement pastoral.

c. Développer les formations dans le domaine de l'élevage, initiales et continues, en intégrant les enjeux de la conciliation de la protection de la biodiversité et du maintien d'activités humaines et économiques

Contexte

Afin d'assurer la performance économique du secteur de l'élevage et du pastoralisme et d'assurer la meilleure participation de ces activités à l'atteinte des objectifs environnementaux poursuivis par la France, il est nécessaire d'équiper à la fois les éleveurs et les bergers d'une large palette de compétences, intégrant à la fois des composantes zootechniques mais également écologiques. Dans cette perspective, le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles et du pacte qui lui est associé, qui traite à la fois des questions de formation et de transition, apportera des évolutions visant à disposer d'un dispositif de formation agricole adapté et performant, notamment pour les éleveurs et les bergers.

S'agissant du cas particulier des bergers, la formation et le logement apparaissent comme les thèmes prioritaires pour améliorer sensiblement les conditions d'exercice du métier et pérenniser l'emploi.

La formation initiale des bergers actuellement dispensée est engagée dans une évolution qui pourrait à terme lui permettre d'intégrer un plus grand nombre d'élèves et proposer un contenu répondant toujours plus aux attentes des employeurs :

- le BPA Travaux de la Production Animale spécialité « Élevage de Ruminants » pourrait disparaître au 31/12/2023. Un BPA Polyculture Élevage devrait lui succéder ;
- le Titre Professionnel existant de Berger-Vacher Transhumant porté actuellement par trois centres de formation doit être rénové dans 2 ans.

En parallèle, le processus de financement de la formation continue courte pour les bergers salariés déjà en activité est relativement complexe, alors qu'ils cherchent à se perfectionner sur certains sujets de façon à pouvoir répondre et s'adapter aux nouveaux enjeux. Cependant, le mode de financement de ces formations courtes limite leur développement. En leur qualité de saisonnier les bergers ont peu ou pas, à ce jour, accès aux formations financées par le fonds OCAPIAT, ni aux formations éligibles au financement par Pôle Emploi, ni au Compte Personnel de Formation. S'agissant de ce premier fonds, plusieurs freins sont identifiés :

- le berger doit être sous contrat de travail au moment où il suit la formation,
- l'inscription à une formation est à l'initiative de l'employeur, dans le cadre de son plan de développement des compétences de l'entreprise,
- les relations employeur-employé sont très variables et des tensions peuvent exister en lien avec les conditions de logement ou de rémunération,
- peu de formations répondant aux besoins partagés des bergers salariés et de leurs employeurs sont reconnues par l'opérateur de compétences OCAPIAT. Son fonctionnement par appels d'offres triennaux et la certification des organismes dispensant les formations (Qualiopi, QualiFormAgri) apparaissent limitants,
- la programmation des formations peut correspondre à des pics d'activités dans les élevages (éleveurs peu enclins à libérer leurs bergers) ou à des périodes de moindre réceptivité des bergers (préparation de l'estive).

Description de l'action

Répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs des professionnels à travers une offre de formation initiale renouvelée. Augmenter et reconnaître la qualification des bergers en exercice.

c.1. Formation initiale

Augmenter le nombre de bergers formés, sur la base d'un titre national commun à faire valider. L'hypothèse de rénovation la plus probable actuellement est un travail en commun de tous les centres de formation en lien avec le métier de berger sur la rénovation du Titre Professionnel afin de mettre en place une formation qui prenne en compte à la fois un tronc commun lié au métier de berger mais qui permette également de conserver les spécificités et les besoins de chacun des territoires et des pratiques d'élevage.

Cependant, pour les centres engagés actuellement dans le BPA TPA ER, il est souhaitable de prolonger la durée d'existence de ce diplôme d'un an. Cela permettrait aux centres concernés de passer directement du BPA TPA ER au nouveau Titre Professionnel sans avoir à passer par une année de transition (nouveau BPA Polyculture Élevage ou actuel TP).

c.2. Formation continue

Réfléchir à une ouverture de l'accès aux formations financées par l'OCAPIAT aux bergers qui ont été sous contrat de travail pendant au moins 3 mois au cours des 12 derniers mois, à leur initiative.

Construire des contenus pédagogiques en associant éleveurs et bergers. Provoquer des rencontres collectives entre eux.

Intégrer au sein d'une formation initiale longue (à terme : Titre professionnel unique couvrant toutes les situations de travail d'un berger-vacher ?) des modules de formation courte pour l'acquisition ou le renforcement d'une compétence spécifique et ouvrir des places dans ces modules aux bergers déjà en activité, voire dédoubler ces modules, ou encore donner la possibilité aux bergers en exercice de suivre une partie seulement du module (sans certification à la clé).

Développer et coordonner les relations entre CFPPA (au-delà des 2 massifs alpin et pyrénéen) et OCAPIAT, pour mieux anticiper les appels d'offres triennaux lancés au niveau régional. Prendre contact avec CFPPA Ariège Comminges, qui aurait une expérience de travail avec OCAPIAT.

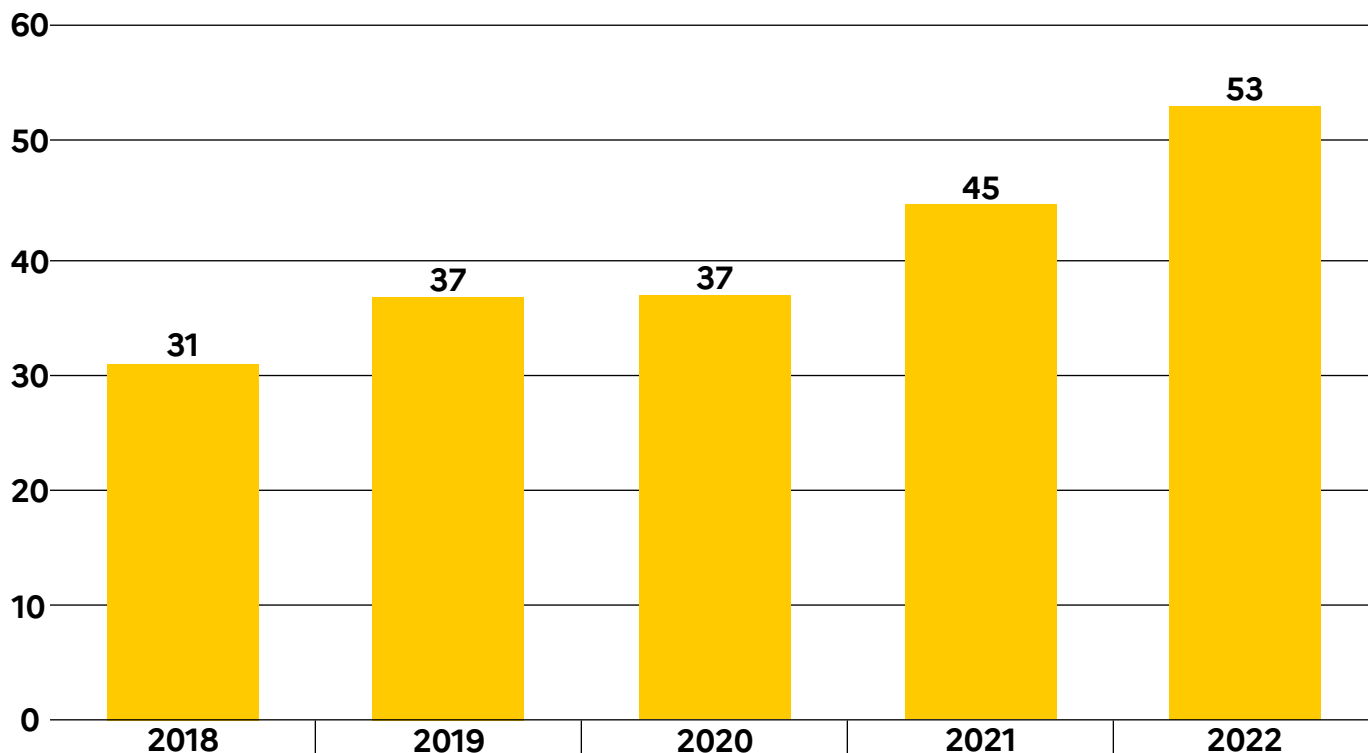
Le cas échéant, envisager d'autres sources de financement.

AXE 4. GOUVERNANCE ET COMMUNICATION



4.1. Contexte

Depuis le retour naturel du loup en France métropolitaine dans les années 1990, le nombre de départements concernés par la prédation lupine sur troupeaux domestiques augmente régulièrement. Le graphique ci-dessous rappelle les données pour l'actuel PNA.



Face à cette évolution, tous les moyens disponibles sont déployés par l'État : communication le plus en amont possible, délimitation des cercles relatifs au dispositif d'aide à la protection, octroi d'autorisations de tirs, mobilisation des lieutenants de louveterie, indemnisation, soutien aux expérimentations. En parallèle, les préfets de département veillent à la création ou au maintien des conditions d'un dialogue constructif entre les acteurs départementaux concernés, en particulier au sujet des situations difficiles rencontrées par les éleveurs afin de faire émerger les meilleures solutions disponibles tout en communiquant régulièrement sur la mise en œuvre du plan à l'échelle de leur territoire.

Ces situations souvent complexes justifient qu'un axe du PNA soit dédié aux actions liées à la communication et à la mise en place de gouvernances équilibrées à tous les niveaux d'action.

4.2. Organiser une gouvernance équilibrée

a. Pilotage du PNA par le préfet coordonnateur au plus près du terrain

Le préfet coordonnateur anime et coordonne l'action des préfets de département concernés par le PNA, précise les conditions d'application des arrêtés encadrant les tirs létaux, recense les loups décomptés du plafond national, peut suspendre à partir du 1^{er} septembre les tirs de prélèvement et les tirs de défense renforcée et peut également (par arrêté) augmenter les plafonds de 2 %.

Pour la réalisation des différentes actions du plan national, le préfet coordonnateur, accompagné d'une équipe de coordination, est notamment chargé :

- de veiller à l'harmonisation des pratiques (tout en tenant compte des spécificités des territoires) et au traitement équilibré du dossier ;
- de vérifier que les prélèvements autorisés de loup soient en adéquation avec les différentes pressions de prédation constatées sur les territoires ;
- de garantir le respect du plafond annuel de loups pouvant être détruits ;
- de dresser les bilans et analyses issues de la mise en œuvre du plan ;
- de proposer aux ministres concernés les adaptations qu'il convient d'apporter aux dispositifs.

Le préfet coordonnateur préside le groupe national loup, lieu privilégié d'information et d'échanges sur la mise en œuvre du PNA, composé de représentants des organisations nationales socio-professionnelles et associatives concernées par le sujet, d'élus, des administrations ainsi que des établissements publics de l'État et d'organisations à compétence scientifique et technique, devant faciliter les échanges de points de vue entre les acteurs afin de parvenir à un traitement équilibré du dossier au regard de ses différents enjeux. Il s'assure également de la tenue régulière du Conseil Scientifique, saisi en tant que de besoin pour avis sur les évolutions de la politique et notamment concernant le programme de recherche et les expérimentations.

b. Coordonner les actions avec celles des PNA dédiés aux grands prédateurs terrestres (ours brun, lynx boréal)

L'expansion géographique récente du loup, notamment sur les massifs jurassiens, vosgiens et pyrénéens conduira à terme à la sympatrie de ces espèces.

D'autre part, les dispositifs d'intervention sur le loup devront être confrontés localement à la présence d'autres espèces de grands prédateurs afin de sécuriser les dispositifs.

Des échanges réguliers entre les préfets coordonnateurs et leurs services seraient de nature à favoriser la construction d'actions communes.

À terme, une réflexion transversale sur la compatibilité des PNA et la gestion des mesures en faveur du pastoralisme sur ces territoires, pourra prendre en compte le risque global de prédation, quelles que soient les espèces impliquées.

c. Renforcer le pilotage départemental et l'anticipation dans les nouveaux départements

L'expansion démographique et géographique du loup évoquée précédemment laisse supposer qu'à terme une grande partie du territoire métropolitain sera concernée par la présence du loup. Cette situation impose d'anticiper au mieux son arrivée sur les territoires actuellement peu ou pas concernés, par l'instauration de cellules de veille et de comités départementaux loups, la délimitation des cercles 2 et 3 de protection lorsque les conditions sont réunies, une préparation des louvetiers (formation, matériel) et l'organisation de transfert d'expériences avec les territoires « historiques ».

Alors qu'en 2022, la hausse de la prédation constatée a été portée pour moitié par des départements

nouvellement prédatés, il convient de relever que :

- le nombre de comités départementaux réunis chaque année n'a cessé d'augmenter depuis 2018, tandis que le nombre de cellules de veille (concernant les départements touchés très récemment) restait stable (tableau ci-dessous) ;
- le nombre de départements ayant délimité le cercle 3 a presque doublé entre 2020 –année de son introduction dans le dispositif OPE- DER « protection des troupeaux »– et 2023 : de 23 à 54.

Année	Comités départementaux (nombre)	Cellules de veille (nombre)
2018	21	9
2019	18	14
2020	26	13
2021	43	11
2022	52	10

Cette action, dont le pilotage relève des compétences des préfets, consistera à :

- généraliser les cellules de veille dans les départements qui ne les ont pas encore installées et les réunir au moins une fois par an,
- organiser en lien avec l'OFB le suivi de l'espèce (collecte des indices),
- délimiter le cercle 3 dès que les conditions prévues par l'arrêté interministériel du 30 décembre 2022 sont réunies,
- organiser la mise en place des indemnisations,
- préparer les louveteries à l'arrivée du loup en formant les louvetiers.

d. Renforcer la coopération transnationale

Le développement de la prédation en transfrontalier nécessite d'échanger de l'information avec les États voisins et de coordonner les opérations afin d'éviter des reports de prédation d'un territoire à l'autre.

Aussi, le PNA 2024-2029 doit s'inscrire dans le cadre de la réflexion initiée par la Commission européenne sur le sujet du statut juridique du loup et de la défense des activités d'élevage. Une coopération transfrontalière, au-delà des États membres de l'Union (ex. : Suisse), sera aussi initiée à travers le pilotage du préfet coordonnateur.

L'objectif de la coopération européenne et transfrontalière sera d'aller au-delà de la simple coopération menée sur le plan scientifique. Sur la base des conclusions de la mission d'inspection de parangonnage, les enseignements utiles à une meilleure mise en œuvre de la politique du loup au niveau national seront tirés (ex. : organisations mises en place face à la prédation lupine sur bovins).

Quelques thèmes sont pré-identifiés comme particulièrement pertinents dans le cadre de cette action :

- évaluation de la taille et de la diversité nécessaires des populations pour assurer la conservation de l'espèce au niveau européen ;
- adoption de méthodes de suivi de la population fiables et communes ;
- mise en œuvre du protocole de tirs.

4.3. Améliorer la communication et l'information

Du fait des enjeux du PNA, une communication claire, accessible et objective est nécessaire afin que les informations disponibles et les actions conduites soient appréhendées de la meilleure manière possible par les différents publics concernés. Ces publics sont variés : agents des administrations, membres du Groupe National Loup, éleveurs (formation professionnelle dédiée), élus locaux et relais d'information territoriaux, grand public. Selon les territoires (anciennement concernés, ou plus récemment).

Cette communication a déjà été bien mise en place dans les précédents PNA, elle est maintenant connue et reconnue des acteurs :

- site Internet [LoupFrance](#) de l'OFB et documents de vulgarisation sur l'espèce, pour le grand public, régulièrement mis à jour,
- site Internet de la [DREAL Auvergne-Rhône-Alpes](#), regroupant tous les documents intéressant le PNA ainsi que les informations actualisées sur la prédation, la protection et les tirs,
- [lettre d'information Infoloup](#) diffusée le plus largement possible et faisant état de l'actualité du PNA,
- documents adaptés en fonction d'acteurs particulièrement concernés : par exemple les maires confrontés aux problématiques de chiens divagants ou de loups s'approchant des habitations, ou bien un mémo à l'attention des préfets, regroupant toute l'information notamment réglementaire sur le PNA,
- documents à destination des nouveaux territoires, mis à jour régulièrement et diffusés notamment suites aux élections locales,
- panoplie d'outils pour diffuser les recommandations liées au comportement à adopter en cas de rencontre avec des chiens de protection (panneaux, affiches, clip vidéo, film « Rasco et nous », maraudage en période estivale ...),
- outils pédagogiques à destination des scolaires (malle pédagogique),
- outils portés par les territoires pour communiquer de l'information en direct sur des applications mobiles (sur les attaques, ou bien sur la présence des chiens de protection).

Pour autant, certaines actions prévues dans le PNA 2018-2023 n'ont pas encore été réalisées : ainsi de la création d'un centre de ressources, de la mise en place d'une stratégie de communication à destination des grands médias nationaux pour être dans l'anticipation plutôt que la réaction, et de la prévention / traitement des fausses informations. D'autres demandes d'information sont également apparues au cours du PNA et notamment concernant les retours sur les indices de loup et le suivi des analyses génétiques. Ces actions devront être réalisées avant le point de mi-parcours du présent PNA en 2026.

Un groupe de travail du groupe national loup, réuni en octobre 2022, a exprimé un satisfecit sur les outils existants, leur diversité, et aussi le panel d'actions déployées dans les espaces protégés (Parcs Nationaux), tout en mettant en avant des manques :

- communication sur le métier d'éleveur et les contraintes que les protections peuvent représenter pour eux (notamment les chiens de protection),
- communication très en amont de l'arrivée du loup et de ses problématiques,
- plus généralement, information grand public sur le loup dans la société, mais aussi sur la lecture du comportement du chien de protection et comment se comporter face à lui,
- formations dans les lycées agricoles et auprès des éleveurs.

a. Construire un véritable plan de communication et de valorisation du pastoralisme et de la conservation du loup

Les outils de communication sont maintenant connus et reconnus, et parfois développés de façon régulière (mise à jour des données par exemple) ou opportuniste (à la faveur d'événements particuliers comme des élections locales). Ces actions doivent être poursuivies.

La communication inclura également la diffusion d'une évaluation ex post du plan actuel pour mieux exposer les avancées et les perspectives d'une telle programmation.

En parallèle, une phase de bilan est nécessaire pour évaluer leur perception par les publics visés, leur pertinence : cela a été fait ponctuellement en 2022 sur les panneaux chiens de protection édités dans le cadre du PNA 2018-2023, permettant de les faire évoluer en 2023, mais cela pourrait être réalisé de façon plus générale, pour aboutir à la formulation d'une stratégie de communication, qui viserait à répondre aux besoins des différents publics et serait régulièrement évaluée. Ainsi, sous réserve de cette évaluation, le plan de communication pourrait s'organiser de la façon suivante :

i. Poursuivre les actions de communication qui ont fait leurs preuves et la mise à jour des outils connus et reconnus

ii. Structurer la communication

- un plan de communication pensé dans la durée, avec l'appui d'un service de conseil,
- un portail commun rassemblant l'information sur le PNA,
- un objectif de transparence (par exemple pour le suivi des indices du réseau loup/lynx),
- une évaluation qualitative et quantitative des actions mises en place,

iii. Densifier la communication générale

- informer le grand public (spot radio, télé), notamment sur le comportement à adopter face au prédateur et aux chiens de protection des troupeaux,
- améliorer la communication vers les éleveurs (fiches pratiques à leur attention),
- informer pour faire tomber les préjugés : présenter les aménités de l'élevage extensif, le métier d'éleveur, le rôle des louvetiers,

iv. Transférer les actions qui fonctionnent et utiliser les nouveaux outils

- informer sur les exemples de protection efficace, les bonnes pratiques entre éleveurs,
- déployer certaines actions menées dans les espaces protégés vers d'autres territoires,
- travailler sur les messages sur les comportements à avoir face aux chiens de protection, y compris hors estives (en hiver et/ou en situation de plaine),
- utiliser les outils de communication directe (appli de localisation des troupeaux protégés par exemple).

b. Une communication davantage territorialisée

L'expansion territoriale du loup amène à repenser les modalités de communication, puisque plus d'une cinquantaine de départements sont désormais concernés par la prédation lupine, et d'autres départements sont également concernés par la présence occasionnelle du loup, justifiant d'actions d'information. Les axes de travail pourraient être les suivants :

- consolider la mise à disposition des informations à diffuser en départements et la proposer le plus en amont possible des phénomènes de prédation (anticipation),
- structurer une offre « clé en main » en appui aux préfets avec notamment le développement d'outils permettant de gérer les fausses informations, avec l'appui du service de conseil,
- cibler la communication en fonction du type de département (historique / récemment concerné, mode d'élevage dominant, plaine/montagne, type de production ...),
- mieux informer également les élus

c. Développer la sensibilisation du public

Cet axe de travail, développé lors du PNA 2018-2023, est à poursuivre : une malle pédagogique a été mise à disposition des scolaires, des réunions ou webinaires ont été organisés en tant que de besoin pour les administrations, des médiateurs ont été déployés sur les territoires (notamment pour expliquer la présence des chiens de protection et le comportement à adopter lors des rencontres). La fédération des bergères et bergers de France a proposé en 2023 un module de formation spécifique sur le loup pour ses adhérents (conduite des troupeaux, connaissance du loup, prise en charge des chiens de protection). Enfin, une information a largement été diffusée à destination des élus, concernant le PNA et plus particulièrement les bonnes pratiques pour gérer les loups s'approchant des habitations (avec la promotion du protocole d'effarouchement que l'OFB peut déployer).

Il apparaît important de préparer les acteurs aux spécificités de la conduite de troupeaux en zone soumise à prédation (éleveurs, bergers), mais également de développer les compétences dans les services concernés, auprès des élus et plus largement de diffuser une information objective dans les canaux éducatifs.

4.4. Évaluer les PNA par les inspections générales

L'évaluation des PNA est un exercice utile et nécessaire, comme pour toute politique publique, et pourrait être menée par des services d'État indépendants de ceux directement impliqués – il n'est en effet pas souhaitable que cet exercice soit réalisé par toute structure partie prenante à la gouvernance du PNA.

Cette évaluation pourra s'attacher à l'analyse ex-post du PNA 2018-2023, mais aussi mettre en place un système d'évaluation in itinere (ou à mi-parcours) du PNA 2024-2029.

Les critères d'évaluation seront à préciser, mais deux grands thèmes se dégagent, liés aux objectifs du PNA :

- évaluation de l'impact des politiques publiques en matière de prévention et de gestion de la prédation,
- évaluation de l'impact des politiques publiques en matière d'évolution de la population lupine (estimation numérique, état sanitaire, diversité génétique, répartition géographique...).

Ces travaux pourront se traduire par le lancement de missions réalisées par le CGAAER et l'IGEDD.

Par ailleurs, selon les mêmes critères, une évaluation à mi-parcours en 2026 du PNA 2024-2029 sera réalisée pour ajuster le PNA.

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'eau et de la biodiversité
Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres
Bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvage
Tour Séquoia- 92055 La Défense cedex - Tél. : 01 40 81 21 22
Crédit photo (couverture) : ©Philippe Massit - OFB (Loup) - ©fr.123RF.com - Pixelator (Moutons)
Conception graphique : SG/DAF/SAS/SET/SETI2 - Benoit Cudelou
Impression : SG/DAF/SAS/SET/SETI2 - Atelier de reprographie

www.ecologie.gouv.fr



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*
