



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Difficultés du pastoralisme liées au loup dans les Hautes-Alpes

Mission d'écoute

Rapport n° 013178-01

établi par
Thierry BOISSEAUX et Bertrand GALTIER

Mars 2020



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication
<input type="checkbox"/> Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/> Non communicable
<input type="checkbox"/> Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/> Communicable

Sommaire

Résumé	5
Liste des recommandations	8
Introduction	9
1 Situation des Hautes-Alpes	10
1.1 Situation des Hautes-Alpes vis-à-vis du loup.....	10
1.2 Retour sur les tensions de 2019.....	12
2 Ce qui ressort des entretiens avec les acteurs agricoles	14
2.1 Le poids psychologique de l'incertitude permanente que fait peser le loup sur l'activité professionnelle, affecte la qualité de vie, au travail et hors travail.....	14
2.2 Les mesures de protection compliquent l'exercice professionnel, alourdissent fortement la charge de travail, mais peuvent aussi inciter à innover	15
2.3 Sans que cela ne traduise une hostilité systématique vis-à-vis du loup, le droit à défendre son troupeau est considéré par les professionnels de l'élevage comme légitime et nécessaire pour diminuer la prédation	16
2.4 Un sentiment de solitude et d'incompréhension est constaté malgré les dispositifs mis en place par l'État.....	17
2.5 La prégnance du loup nuit à une réflexion d'ensemble de la filière sur son organisation et sur son avenir perçu comme incertain	18
3 Propositions pour améliorer la coexistence loup/élevage dans les Hautes-Alpes	19
3.1 Mettre en place une gouvernance locale resserrée et pragmatique de proximité visant à instaurer ou renforcer un dialogue permanent et constructif	19
3.2 Organiser le partage de l'information sur la coexistence du loup et des activités d'élevage	21
3.3 Mettre en place ou renforcer un accompagnement technique personnalisé, sur la base du volontariat, impliquant la profession agricole.....	24
3.4 Mettre en place un accompagnement psychologique personnalisé, sur la base du volontariat.....	27
3.5 Mieux comprendre ce qui se passe dans les principaux foyers de prédation.....	29
3.6 Faciliter la mise en œuvre des tirs de défense prévus par le plan national loup	30
Conclusion	31

Annexes.....	32
1 Lettre de mission.....	33
2 Liste des personnes rencontrées.....	35
3 Glossaire des sigles et acronymes.....	37

Résumé

En 2019, dans le département des Hautes-Alpes, la prédation exercée par le loup a suscité de forts mécontentements au sein de la profession agricole. Afin de disposer d'une analyse approfondie de la situation ainsi que de pistes de réponses, la ministre de la transition écologique et solidaire a confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une « mission d'écoute sur les difficultés liées au pastoralisme dans les Hautes-Alpes », objet du présent rapport.

La mission a rencontré la plupart des acteurs concernés (éleveurs, syndicats agricoles, organismes d'appui technique aux agriculteurs, associations de protection de la nature, élus, représentants et services de l'État). Elle a eu des entretiens particulièrement approfondis avec une bergère et six éleveurs haut-alpins, qu'elle a rencontrés sur leurs exploitations. Ils ont ainsi eu le temps de s'exprimer en détail sur leurs situations, sur les conséquences de la présence du loup dans l'exercice de leur métier, et au-delà, dans leur vie quotidienne.

Ces toutes dernières années, la prédation s'est accentuée dans les Hautes-Alpes. Les données disponibles suggèrent qu'elle pourrait accélérer la diminution du cheptel ovin, déjà engagée depuis plusieurs décennies pour d'autres types de raisons.

Certains élevages locaux en seraient particulièrement affectés. Ainsi, dans les hautes montagnes cristallines du nord du département, la ressource en herbe est dispersée et fragmentée, ce qui ne la rend utilisable que par des petits troupeaux. La topographie rend plus délicate la mise en œuvre des méthodes classiques de protection. La surveillance permanente par un berger n'est pas toujours assurée. Une part importante de ces troupeaux relève d'éleveurs locaux, fragilisés par la prédation, souvent pluriactifs, qui jouent un rôle économique et social important pour les vallées.

Dans le sud du département, la forêt, qui est là très présente, facilite les approches discrètes du loup.

La mission n'a pas constaté de différence notable de dommages entre le cœur du parc national des Écrins et le reste du département.

La mission n'a pas examiné l'impact de la prédation sur les éleveurs transhumants extérieurs au département, dont les troupeaux représentent plus de la moitié du cheptel présent durant l'estive.

Au-delà de l'élevage, la prédation n'est pas neutre sur d'autres activités comme le tourisme, à cause notamment des craintes qu'inspirent les chiens de protection aux randonneurs, vététistes ou autres pratiquants de sports de pleine nature.

Cinq lignes de force se dégagent des entretiens avec les éleveurs :

- le poids psychologique de l'incertitude permanente que fait peser le loup sur l'activité professionnelle atteint la qualité de vie au travail et hors travail ;
- les mesures de protection compliquent l'exercice professionnel, alourdissent fortement la charge de travail mais peuvent aussi inciter à innover ;
- le droit à défendre son troupeau est considéré par les professionnels de l'élevage comme légitime et nécessaire pour diminuer la prédation. La simplification du recours aux tirs de défense, le renforcement des équipes des lieutenants de louveterie et les interventions de la brigade loup sont appréciés ;

- un sentiment de solitude et d'incompréhension est constaté malgré les dispositifs mis en place par l'État ;
- la prégnance du loup nuit à une réflexion d'ensemble de la filière sur son organisation et sur son avenir perçu comme incertain.

Sur la base de ces constats, la mission conclut d'abord à un fort besoin de stimuler et structurer les échanges au sein du département, en s'appuyant sur le comité départemental loup, dont le fonctionnement doit être revu. L'une des clés sera une implication plus forte de la profession agricole dans ses travaux.

Le groupe de travail créé par le parc national des Écrins contribue de façon positive à mettre en place sur ce territoire des réponses aux difficultés rencontrées par les éleveurs, dans une démarche concertée avec les partenaires du parc. La mission propose qu'il soit rattaché au comité départemental loup, car l'action de l'établissement en la matière relève d'une politique nationale.

La mission identifie comme un autre besoin majeur le renforcement de l'accompagnement technique et psychologique des éleveurs et bergers. L'implication des professionnels du pastoralisme est là encore essentielle, tant pour assurer la pertinence des réponses apportées, que pour créer une dynamique collective et des échanges en réseau.

Pour être efficaces, les méthodes de protection doivent prendre en compte les particularités du territoire et du mode de pastoralisme des Hautes-Alpes. Les solutions importées sans réflexion locale conduisent à des résultats généralement mitigés. Cela conduit la mission à préconiser un accompagnement technique le plus personnalisé possible, porté avec l'appui de professionnels expérimentés.

Dans cet esprit, la chambre d'agriculture a récemment décidé de mettre en place à partir de 2020 un dispositif d'accompagnement individuel, visant à l'installation de mesures de protection adaptées, tout en réfléchissant au système d'élevage dans son ensemble. Pour la mission il importe de soutenir cette initiative particulièrement positive.

L'intervention d'organismes comme le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM) reste également fondamentale, pour répondre notamment à la demande d'accompagnement collectif, dans un département où les groupements pastoraux sont nombreux.

La mission a été frappée par certaines initiatives individuelles innovantes, en réponse à des spécificités parfois très locales, en matière par exemple de chiens de protection, ou de moyens d'observation à distance. Il paraît utile d'encourager ces initiatives et de les partager. Cela suppose, d'une part, d'examiner la possibilité de modifier le dispositif d'aide à la protection pour prendre en compte les initiatives individuelles innovantes qui méritent d'être encouragées et, d'autre part, d'organiser l'animation de réseaux d'échanges entre éleveurs.

Par ailleurs, les diagnostics demandés par le préfet coordonnateur sur les élevages les plus prédatés (environ 200 au total en France qui concentrent 50 % des dommages, dont 9 dans le département des Hautes-Alpes) seront particulièrement utiles pour mieux comprendre les facteurs de fragilité de ces élevages et concevoir des réponses les plus appropriées possibles.

La mission a été alertée sur les situations de grande fragilité humaine qui suivent très souvent les événements de prédation. Cet aspect doit être pris en compte par les agents chargés des constats de dommages, qui doivent par ailleurs assurer leur mission de diagnostic, de comptage et de contrôle. Sur ce sujet, la Mutualité sociale agricole doit être confortée dans sa mobilisation, afin qu'elle améliore sa réactivité et développe sa capacité à soutenir et accompagner psychologiquement les éleveurs et

bergers affectés par la prédation.

Les incompréhensions sur le sujet du loup au sein de la société, les conflits potentiels entre acteurs de l'agriculture, du tourisme, de l'élevage, de la protection de la nature, de l'éducation, appellent un effort particulier en matière d'information et de communication. L'animation pourrait être en partie territorialisée, avec l'appui des gestionnaires d'espaces naturels, des services de l'État, des offices de tourisme, de la chambre d'agriculture, des services pastoraux des associations compétentes.

S'agissant de l'information opérationnelle à destination des éleveurs, l'outil MAPLOU¹ en vigueur en Isère, Savoie et dans la Drôme doit être étendu aux Hautes-Alpes pour répondre au besoin exprimé par les éleveurs de disposer en temps réel d'une information sur les attaques à proximité de leur troupeau.

Pour les éleveurs rencontrés, on ne peut contester la légitimité de défendre les troupeaux, et le recours aux tirs létaux de défense doit être facilité. Ils ajoutent que nombre d'entre eux ne sont pas en mesure d'effectuer eux-mêmes ces tirs. Selon les associations de protection de la nature consultées, les dispositions du plan national loup en matière de tirs sont largement suffisantes. Pour la mission, les interventions assurées par la brigade loup et les lieutenants de louveterie doivent pouvoir être maintenues. Par ailleurs, sans en sous-estimer la difficulté, des dispositions devraient être étudiées pour que le risque de réalisation prématurée du quota national n'entrave pas la réalisation de tirs de défense dans les Hautes-Alpes où la période de pâturage peut se trouver décalée par rapport à d'autres départements.

¹ Logiciel qui concentre les données de localisation des attaques de loup et génère des alertes sms aux éleveurs dans un rayon de 10 km autour de celles-ci.

Liste des recommandations

- Recommandation 1. Relancer une dynamique de concertation à l'échelle départementale en faisant du comité départemental loup l'élément clef d'un dispositif de concertation réactif et renforcé, proche des préoccupations de terrain (Préfète, DDT).....20**
- Recommandation 2. Rattacher le groupe de travail du parc national des Écrins au comité départemental loup, afin que son action soit coordonnée avec celle menée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés au-delà des frontières de l'espace protégé (Préfète, Directeur du PNE).21**
- Recommandation 3. Soutenir le déploiement de l'outil MAPLOUP (recensement et information en temps réel des attaques) dans les Hautes-Alpes en privilégiant une approche la plus mutualisée possible au niveau national, et avec un suivi de ce dossier par le groupe national sur le loup (DEB, Préfet coordonnateur, DDT).....22**
- Recommandation 4. Apporter un appui de l'État à l'initiative de la chambre d'agriculture des Hautes-Alpes qui propose aux éleveurs un accompagnement technique personnalisé visant à réduire leur vulnérabilité vis-à-vis du loup (DEB, Préfète, DDT).27**
- Recommandation 5. Examiner la possibilité d'adapter le dispositif d'aide à la protection pour prendre en compte les initiatives individuelles innovantes qui méritent d'être encouragées (Ministre en lien avec son collègue en charge de l'agriculture).....27**
- Recommandation 6. Conforter la mobilisation de la Mutualité sociale agricole, afin qu'elle améliore sa réactivité et développe sa capacité à soutenir et accompagner psychologiquement les éleveurs et bergers affectés par la prédation (Préfète).29**
- Recommandation 7. Conduire rapidement dans les Hautes-Alpes les diagnostics demandés par le préfet coordonnateur sur les élevages les plus prédatés afin de mieux comprendre les facteurs de fragilité de ces élevages et de mieux accompagner les éleveurs concernés (Préfète, DDT, PNE).....29**
- Recommandation 8. Faciliter le recours à la brigade loup et aux lieutenants de louveterie en maintenant, voire développant les moyens de ces structures (Ministre, Préfète).30**
- Recommandation 9. Etudier les dispositions à prendre pour que le risque de réalisation prématurée du quota national n'entrave pas la réalisation de tirs de défense dans les Hautes-Alpes (DEB, DREAL, DRAAF).30**

Introduction

Le loup s'est réinstallé dans les Hautes-Alpes à partir de la fin des années 1990, peu après son retour naturel en France, dans le Mercantour, au début de cette même décennie. La population lupine de ce département s'est dès lors développée de façon progressive.

En 2019, les Hautes-Alpes, qui comptent le plus gros cheptel ovin de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 250 000² têtes environ, dont 170 000 brebis, ont été le théâtre d'une crispation marquée (voir 1.2), consécutive aux dommages causés par le loup aux troupeaux principalement ovins. Celle-ci s'est produite dans le contexte d'une forte croissance, ces toutes dernières années dans le département, du nombre de loups, de leur aire de présence et de la prédation (voir 1.1).

Des tensions de ce type se sont déjà produites en France, y compris dans ce département, ou dans des pays voisins du nôtre³, depuis que le loup, espèce protégée à l'échelle de l'Union européenne et au niveau international, a fait son retour ou colonise de nouveaux territoires. Elles surviennent dans les Hautes-Alpes alors que des dispositifs d'aide à la protection des élevages, de défense des troupeaux et d'indemnisation des dommages ont été mis en place depuis de nombreuses années dans le cadre d'un « *plan national d'action sur le loup et les activités d'élevage* ».

La ministre de la transition écologique et solidaire a souhaité disposer d'une analyse de la situation spécifique des Hautes-Alpes. Elle a confié au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une « *mission d'écoute* », objet du présent rapport. La lettre de commande précise qu'il s'agit notamment d'examiner « *en quoi le plan loup peut apporter des réponses efficaces* » aux difficultés de l'élevage liées au loup, et d'identifier « *le cas échéant, des pistes d'action et de partenariats adaptées au contexte local, dans le respect de nos engagements internationaux* ».

*

La mission s'est entretenue, dans le temps limité qui lui était imparti, avec la plupart des acteurs de cette question (éleveurs, syndicats agricoles, organismes d'appui technique aux agriculteurs, associations de protection de la nature, élus, services de l'État – voir annexe 2). Elle a par ailleurs assisté le 24 janvier 2020 à Gap à une réunion du comité départemental loup et pastoralisme.

Elle a en outre longuement rencontré six éleveurs haut-alpins et une bergère, sur chacune de leurs exploitations. Elle a souhaité qu'ils aient le temps de s'exprimer en détail sur leurs situations, sur les conséquences de la présence du loup dans l'exercice de leur métier, et au-delà, dans leur vie quotidienne (voir 2).

Le nombre d'éleveurs ainsi rencontrés est bien sûr limité. Ceux-ci correspondent néanmoins à une palette de situations géographiques diversifiées (Saint-Crépin au nord du département, Orcières - deux éleveurs, Le Dévoluy, dans sa partie centrale, et enfin Montclus et Saint-Pierre d'Avez, au sud). Leurs troupeaux ont subi des attaques de loup malgré la mise en place de mesures de protection. La mission a cherché à comprendre avec eux en quoi les dispositifs existants au niveau national depuis plusieurs années, et leur déclinaison locale, facilitaient ou non la coexistence entre le loup et leur activité.

Sur la base de ces échanges approfondis et plus largement de l'ensemble des entretiens qu'elle a conduits, la mission fait plusieurs propositions visant à améliorer la situation actuelle (voir 3).

2 - Contre environ 220 000 dans les Bouches-du-Rhône, 180 000 dans les Alpes de Haute Provence, 58 000 dans le Var, 50 000 dans les Alpes-Maritimes et 28 000 dans le Vaucluse (source : données 2016, d'après Agreste memento 2018).

3 - Voir « *Le loup et les activités d'élevage : comparaison européenne dans le cadre du plan national d'actions 2018/2023* » – CGEDD/CGAAER Mai 2019.

1 Situation des Hautes-Alpes

1.1 Situation des Hautes-Alpes vis-à-vis du loup

(Les chiffres cités dans cette partie ont été communiqués à la mission par la direction départementale des territoires (DDT) des Hautes-Alpes, la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Auvergne-Rhône-Alpes ou le parc national des Écrins (PNE).

Dans le département des Hautes-Alpes, la prédation par le loup s'accroît et accélère vraisemblablement la diminution du cheptel ovin.

Dans les Hautes-Alpes, on rencontre plusieurs modes de pratiques pastorales, répartis schématiquement entre deux extrêmes :

- un élevage basé sur des gros effectifs, piloté par des éleveurs extérieurs au département, souvent composé de transhumants transportés l'été dans le département par camion ;
- un élevage local, basé sur des petits troupeaux, gérés par des éleveurs qui utilisent des alpages à proximité de leur exploitation. Ce deuxième type d'élevage, assez typique des Hautes-Alpes, est important pour l'économie des vallées. Il permet d'y maintenir une présence humaine permanente. Il est pratiqué par des éleveurs et bergers très attachés à leur métier et se veut vertueux sur le plan environnemental.

Dans le département, hors transhumants, on dénombre 600 exploitations, représentant 984 éleveurs d'ovins ou de caprins. Le cheptel comprend environ 170 000 brebis dont 148 000 brebis mères.

Entre 2010 et 2015, le nombre d'exploitations a chuté de 12,2%, correspondant à une baisse du nombre de brebis de 4,2 %. En moyenne annuelle, cela représente une diminution de 14 exploitations et 1 509 brebis.

Entre 2015 et 2019, la perte a été de 8 % des exploitations, correspondant à une baisse de 4,6 % des brebis. En moyenne annuelle, cela représente une diminution de 10 exploitations et 1 978 brebis. La diminution du nombre de brebis semble s'accélérer puisqu'elle passe de 1 670 en 2015 à 3 222 en 2018.

L'ensemble du département est en « cercle 1 » (prédation avérée), mais 4 communes sont en « cercle 0 » (récurrence interannuelle de dommages importants constatée).

La protection des troupeaux nécessite l'établissement de 584 dossiers pour 363 451 animaux, dont plus de la moitié sont des transhumants provenant d'autres départements. Son coût public est de 5,4 M€, en hausse de 20 % depuis 5 ans. La dépense est prioritairement consacrée à l'aide au gardiennage (77 %), puis aux chiens de protection dont sont munis 300 éleveurs (12 %), puis au matériel, essentiellement des clôtures (11 %). Ces mesures sont prises en charge à 80 %, sauf en cœur de parc national où ce taux est porté à 100 %. Les mesures relatives aux analyses de vulnérabilité et à l'accompagnement technique, prises en charge à 100% sur tout le territoire, ne sont quasiment pas activées (1 analyse de vulnérabilité financé en 2019).

Outre les mesures de protection précitées, la présence de cabanes permettant l'hébergement des bergers est essentielle, mais encore insuffisante face aux besoins accrus de surveillance. Le parc national des Écrins met à disposition des cabanes héliportables. Plusieurs communes investissent dans la restauration ou la construction de cabanes permanentes, avec l'appui financier de l'Union européenne, du Conseil régional, de l'État (en 2019) et, le cas échéant, du parc national des Écrins.

En 2019, on dénombre 356⁴ constats de dommages validés, pour 1 554 victimes, contre 320 constats et 1 280 victimes en 2018 (et 262 constats et 1 107 victimes en 2017). Le département se situe derrière les Alpes-Maritimes (874 constats, 3 103 victimes), les Alpes-de-Haute-Provence (663 constats, 1 909 victimes) et la Savoie (500 constats, 1 500 victimes). Mais par ailleurs les Hautes-Alpes concentrent le plus grand nombre d'éleveurs attaqués : 231 contre 214 dans les Alpes-de-Haute-Provence et 163 dans les Alpes-Maritimes.

Onze loups ont été tués légalement en 2019, dont deux par des éleveurs, pour un total de 98 au niveau national.

Dans les villages visités, le nombre d'éleveurs a chuté depuis le début du 20^e siècle, mais d'abord indépendamment du loup. Les chiffres disponibles rappelés au début de ce chapitre montrent que la baisse de l'activité pastorale a commencé bien avant la montée en puissance de la prédation. Les ordres de grandeur traduisent une accélération possible de cette diminution du fait de celle-ci. En 2018, la baisse du nombre de brebis d'exploitants hauts-alpins est de 3 222. La même année, on dénombre 1 280 victimes de la prédation dans le département. Bien que ce chiffre cumule des brebis appartenant à des transhumants extérieurs au département et à des éleveurs hauts-alpins, il suggère, en ordre de grandeur, que la prédation pourrait expliquer une part de la diminution du cheptel de brebis des Hautes-Alpes.

Les difficultés rencontrées par l'élevage ovin ne peuvent toutes être imputées au loup, mais on peut penser que le prédateur favorise cette tendance, en décourageant les éleveurs, et surtout les reprises d'exploitation. Pour certains, le loup serait le coup de grâce de la filière ovine. Sa présence induit *a minima* des évolutions de pratiques. L'arrêt d'une exploitation, l'abandon de certains alpages, la concentration des troupeaux en plaine ou sur des pâtures facilement accessibles, au détriment parfois de la qualité de la production, sont des effets possibles rapportés à la mission. La mission n'est cependant pas en mesure de quantifier les surfaces abandonnées, les diminutions d'effectifs ou les abandons de projets d'installations liés à la présence du loup.

On peut en conclure qu'à ce jour, quelles qu'en soient les causes, le pastoralisme des Hautes-Alpes n'est pas dans une situation d'équilibre.

Face à la prédation, les Hautes-Alpes présentent des singularités géographiques et pastorales

Dans les hautes montagnes cristallines, comme le cœur du massif des Écrins, le relief est très accidenté. La ressource en herbe est dispersée et fragmentée, ce qui ne la rend utilisable que par des petits troupeaux (moins de 400 bêtes). La protection y est techniquement délicate. Les cabanes permanentes sont peu nombreuses, d'entretien et d'approvisionnement difficile. Monter et déplacer régulièrement des filets pour éviter le surpâturage, réunir les troupeaux sur des alpages pentus, de petite dimension et éloignés les uns des autres, se loger à proximité, toutes ces obligations sont ici plus contraignantes. Pour les mêmes raisons topographiques, certaines pratiques traditionnelles se font sans surveillance. Les troupeaux sont laissés « à l'arrage » : ils se dispersent seuls dans les alpages. Dans ce type d'environnement, les dérochements peuvent amplifier considérablement le nombre de victimes lors d'une attaque par un loup. Ainsi, dans le Valgaudemar, une attaque suivie d'un dérochement a, dans la nuit du 17 au 18 août 2019, tué près de 100 brebis sur un troupeau non gardé.

Malgré le retour du loup, il arrive que certains alpages ne soient pas protégés, ou le soient avec peu d'enthousiasme et d'efficacité. S'agissant du cœur du parc national, en 2012, 52 % des troupeaux étaient gardés. Cette proportion est en croissance, sans être à son maximum. Aujourd'hui, il y en aurait environ 75%. Dans ce contexte, une marge de progrès semble exister en matière de protection, au travers notamment du gardiennage et de l'équipement en cabanes d'alpage.

4 - Dossiers non reçus ou incomplets exclus.

Dans le sud du département, le relief est moins accidenté. Ce territoire qui semblait plutôt épargné devient une zone de colonisation, source d'inquiétude. En effet, la forêt, qui est là très présente, facilite les approches discrètes du loup et expose les troupeaux à la prédation.

Prédation et parc national des Écrins

Sur le parc national des Écrins, (cœur et aire d'adhésion, Hautes-Alpes et Isère), le pastoralisme est une activité importante, par les surfaces occupées et les effectifs présents : 480 exploitations ovines ou bovines, totalisant plus de 115 000 ovins, dont 45 000⁵ environ dans le cœur.

Dans le cœur du parc, on dénombre, en 2019, 46 attaques, pour 27 éleveurs et 156 victimes. À l'échelle des deux départements, Hautes-Alpes et Isère, le cœur du parc national des Écrins représente environ 7 % des attaques et 6 % des victimes.

Le cœur du parc est un espace de naturalité bénéficiant d'une réglementation protectrice forte, où le port d'une arme et a fortiori les tirs ne sont pas envisageables. Les données examinées par la mission ne permettent pas de conclure à une prédation qui serait plus élevée en cœur de parc qu'à l'extérieur. Pour l'ensemble des cœurs de parcs nationaux et les réserves naturelles nationales, on observe par ailleurs que les dépenses de protection par éleveur, ramenées à une même durée de pâturage, y sont plus élevées qu'au niveau national. 71 % des contrats d'aide à la protection comprennent des dépenses de gardiennage contre 41 % au niveau national.

Prédation et tourisme

Si la prédation par le loup affecte directement l'élevage, elle n'est pas neutre sur certaines activités touristiques de pleine nature. Deux conséquences sur le tourisme sont principalement évoquées :

- les craintes qu'inspirent les chiens de protection auprès des randonneurs, vététistes ou autres pratiquants de sports de plein nature, ce qui crée des situations conflictuelles difficiles à gérer ;
- l'embroussaillage des alpages qui deviennent dès lors moins accessibles aux randonneurs.

Pour d'autres, le loup renforce l'attractivité d'un territoire recherché pour sa naturalité. L'économie touristique est en tout état de cause concernée.

1.2 Retour sur les tensions de 2019

En 2019, dans les Hautes-Alpes, le loup a suscité de fortes tensions. Des mouvements de colère se sont manifestés aux portes de la préfecture et devant la permanence d'une députée, avec dépôt de brebis mortes ou agonisantes. Une vidéo de personnes armées, masquées, se réclamant du « front de libération du Champsaur », filmées aux portes du parc national des Écrins, dénonçant la prédation par le loup, a circulé sur les réseaux sociaux. En fin d'année, le cinéaste Jean-Michel Bertrand a reçu des menaces à la suite de la sortie de son film « Marche avec les loups ».

5 - 43 384 ovins dans les alpages qui sont en totalité en cœur ou qui ont une grande partie de leurs surfaces en cœur (51 unités pastorales) plus 5 850 ovins dans des unités pastorales qui ont une petite partie en cœur (6 unités pastorales)
- Source enquête pastorale 2014.

Plusieurs attaques ont marqué les esprits en amont de ces tensions, en particulier :

- en mai 2019, à Châteauroux-les-Alpes, un loup a pénétré à deux reprises dans des bergeries, faisant plusieurs victimes. Dans l'un des cas, il a franchi une barrière de 1,2 m. Un berger d'Anatolie attaché se trouvait dans l'une des bergeries ;
- dans la nuit du 17 au 18 août 2019, une attaque de loup dans l'aire d'adhésion du parc national des Écrins (secteur du Valgaudemar) a provoqué un dérochement, tuant près de 100 animaux ;
- le 13 novembre 2019 à Ancelle, commune ayant subi plusieurs attaques dans l'année, 9 brebis ont été tuées et 7 blessées. Elles ont été déposées devant la préfecture par la suite.

Bien qu'aucun de ces événements ne se soit produit dans le cœur du parc national des Écrins, la possibilité de tirer dans le cœur du parc national des Écrins a été mise en avant comme une priorité pour pouvoir se protéger du loup.

Lors de son déplacement, la mission a pu constater que certains syndicats avaient choisi de ne pas participer au comité départemental loup du 24 janvier 2020.

À l'occasion de la réception de départ de la préfète, en février 2020, le président du conseil départemental a remis à celle-ci une queue de loup, un « clin d'œil » selon l'intéressé. Ce geste potentiellement délictueux a été reçu par beaucoup comme une provocation.

2 Ce qui ressort des entretiens avec les acteurs agricoles

Il a semblé important à la mission de prendre le temps d'écouter des hommes et des femmes dont l'activité professionnelle est sérieusement perturbée par le retour du prédateur. La mission tient à souligner la bienveillance de l'accueil qui lui a été réservé par les six éleveurs (parfois accompagnés de leur famille) chez lesquels elle s'est rendue. Il en a été de même avec les responsables syndicaux ou consulaires rencontrés. Cette bienveillance ne les a pas empêchés d'exprimer très directement et très concrètement les difficultés auxquelles ils font face et leurs souhaits d'évolution de la politique du loup en France.

La mission dégage ci-après, sans qu'il soit besoin de revenir en détail sur chacun des propos qui ont pu être tenus, et sans prendre parti, mais en apportant au besoin sa propre réflexion, les éléments communs à l'ensemble des entretiens conduits avec « le monde agricole ». Elle a pu le faire d'autant plus facilement qu'une certaine homogénéité émane des témoignages entendus, en dépit des particularités des expériences de chacun face au loup.

2.1 Le poids psychologique de l'incertitude permanente que fait peser le loup sur l'activité professionnelle, affecte la qualité de vie, au travail et hors travail

C'est sans doute l'élément le plus prégnant qui a été exprimé : la difficulté, voire l'impossibilité de se protéger de manière totalement efficace, tout au long de l'année, l'été dans les alpages, le reste de l'année à proximité de la bergerie, de jour comme de nuit, et tout au long des nombreux déplacements qu'effectue un troupeau mais aussi à proximité, voire dans la bergerie. Et donc la nécessité d'être perpétuellement sur ses gardes. Le loup est perçu par les éleveurs, ce que de multiples témoignages confirment, comme un animal opportuniste, aux capacités d'adaptation extraordinaires, capable de déceler la moindre faille ou le moindre défaut de vigilance dans les dispositifs de protection mis en place.

Il en résulte dès lors, pour les éleveurs ou les bergers, la crainte permanente qu'une attaque puisse intervenir à tout moment. Ceci est générateur d'une inquiétude quasi permanente, voire d'un stress plus ou moins aigu pouvant entraîner manque de sommeil, fatigue, irritabilité pendant de longues semaines parfois. Cette situation s'applique tout particulièrement aux éleveurs dont les troupeaux demeurent en permanence⁶ dans les Hautes-Alpes. Elle rejaillit parfois sur la cellule familiale de l'éleveur, comme la mission a pu le constater.

Beaucoup d'attaques ne sont pas « spectaculaires », se produisent de manière discrète sans que le berger s'en rende compte immédiatement (lorsque la visibilité sur le parcours est mauvaise du fait d'un boisement ou du brouillard par exemple) et concernent un nombre très limité d'animaux. Leur répétition est néanmoins traumatisante, dans la mesure où elle est le signe d'une menace permanente sur le troupeau.

Tous disent que le loup rend la vie plus difficile. Ils précisent que l'indemnisation des dommages apporte certes une compensation utile d'un point de vue matériel, mais n'allège pas ce poids psychologique permanent. Peu semblent se résoudre à un calcul purement économique qui conduirait à intégrer un niveau « acceptable » de pertes dues à la prédation dans l'équilibre de leur exploitation. Ils l'expliquent d'abord par le refus de l'échec que celle-ci signifie. La taille relativement restreinte de beaucoup de troupeaux permanents des Hautes-Alpes et une forme d'attachement aux animaux qui les composent, sont également mises en avant pour expliquer que l'indemnisation est un pis-aller.

6 - La mission n'a rencontré aucun éleveur transhumant extérieur au département.

2.2 Les mesures de protection compliquent l'exercice professionnel, alourdissent fortement la charge de travail, mais peuvent aussi inciter à innover

Les éleveurs rencontrés ont tous subi des attaques, de différente gravité, qui les ont poussés à adopter tout ou partie des mesures de protection préconisées autour du triptyque surveillance humaine / chiens de protection / clôtures-regroupements nocturnes. Plusieurs d'entre eux n'ont connu des attaques que récemment, alors que le loup est présent dans les Hautes-Alpes depuis la fin des années 1990. Ils n'avaient pas été affectés jusqu'ici et n'avaient donc pas réellement anticipé cette évolution. Leur désarroi n'en est que plus grand.

La mesure qui présente le plus de difficultés de mise en œuvre et entraîne le plus de contraintes, est le chien de protection. Les chiens de protection sont toutefois particulièrement intéressants car ils peuvent être d'une efficacité remarquable. Deux rapports récents ⁷ ont abordé cette question. Ils ont notamment rappelé le haut niveau de technicité de l'éducation des chiens afin d'en faire d'excellents protecteurs des troupeaux tout en n'agressant pas les humains (promeneurs ou voisins dans les villages). Ils ont également fait des recommandations pour accélérer la structuration d'une filière de chiens de protection performants.

La description des difficultés rencontrées avec leurs chiens de protection par plusieurs des éleveurs interviewés, ou du fait du haut niveau d'exigence pour les éduquer (certains hésitent encore à en faire l'acquisition) est édifiante. Cette difficulté démarre avec le choix de la race (Berger des Pyrénées ou Berger d'Anatolie dans le cas présent), se poursuit avec le choix d'un fournisseur en espérant qu'il soit de qualité, puis avec l'éducation des chiens (qui nécessite un à deux ans au moins) et enfin avec leur « encadrement » sur le long terme.

Il apparait que les éleveurs qui souhaitent mettre cette mesure au cœur de leur stratégie de protection se retrouvent plutôt seuls. Ils doivent faire preuve de beaucoup d'implication personnelle pour rechercher des informations pertinentes (sur internet notamment) et se procurer les chiens les plus efficaces, sans garantie de résultat. Ils sont souvent contraints d'improviser, sur l'éducation des chiens notamment, voire d'innover (guidage des chiens à distance par exemple), ce qui peut conduire à des investissements pour la protection de leur troupeau, non éligibles aux aides en vigueur.

Une autre difficulté tient au fait que les troupeaux, même de taille modeste (moins de 800 têtes le plus souvent), sont le plus souvent divisés en lots, en fonction de la maturité des animaux ou du stade de gestation des femelles principalement. Ils sont alors séparés géographiquement et/ou à certaines périodes de l'année. Il devient nécessaire, pour une protection efficace, de multiplier le nombre de chiens.

Dans le même ordre d'idées, l'utilisation d'enclos électrifiés pose un ensemble de problèmes techniques (qualité, taille, entretien de l'herbe sous les fils...) et pratiques (nécessité de les déplacer fréquemment, positionnement en fonction de la configuration du terrain, du boisement, de la visibilité, de la pente...). Les manipulations correspondantes et la vérification régulière de l'absence de faille entraînent une charge de travail additionnelle conséquente et la réalisation des bons choix techniques n'est pas simple. Là encore, la mission a eu l'impression que les éleveurs manquaient de conseils et que ceux-ci seraient d'autant plus appréciés qu'ils émaneraient de professionnels de l'agriculture, voire de pairs confrontés aux mêmes difficultés qu'eux. De fait, les éleveurs ayant par eux-mêmes élaborés des réponses efficaces et innovantes sont souvent ouverts au partage de leur expérience.

7 - Comparaison européenne CGEDD/CGAAER de 2019 mentionnée en introduction et les conclusions du groupe de travail sur les chiens de troupeau de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale début 2020.

Enfin, beaucoup s'interrogent sur les effets négatifs pour la biodiversité des chiens de protection, qui ont tendance à s'attaquer à la petite faune sauvage (marmottes, lagopèdes...), mais aussi des concentrations de moutons sur des surfaces limitées (parcours journaliers pour regroupements nocturnes, couchades...) sur le tapis végétal. Ils pensent que l'abandon des alpages favoriserait la fermeture des milieux et l'accroissement des risques d'incendie, en particulier dans le sud du département. Mais il apparaît aussi que le boisement de massifs importants s'est produit bien avant le retour du loup, et que la part de la prédation dans l'évolution paysagère à venir est sujette à débat. La mission a constaté que peu d'études approfondies existaient sur ces sujets qu'il serait intéressant de mieux documenter.

2.3 Sans que cela ne traduise une hostilité systématique vis-à-vis du loup, le droit à défendre son troupeau est considéré par les professionnels de l'élevage comme légitime et nécessaire pour diminuer la prédation

La question des tirs de défense a été systématiquement abordée par les éleveurs rencontrés de même que par les organisations agricoles entendues. Devant l'expansion de la population lupine en France, il existe une large convergence au sein de la profession pour penser que le statut de protection de l'espèce ne permettrait pas de réguler sa population à un niveau compatible avec l'activité d'élevage.

La priorité, pour la plupart, est en effet de viser la réduction la plus forte possible des dommages, en utilisant certes des moyens de protection passive, voire en faisant évoluer les pratiques d'élevage, mais aussi en ayant recours à des tirs. Beaucoup préféreraient que le loup ne soit pas présent, mais admettent qu'il est désormais bien installé et ne souhaitent pas ou ne revendiquent plus son éradication. Ils considèrent cependant que son statut de protection, tel qu'il est en vigueur actuellement, ne doit pas empêcher chaque éleveur de pouvoir défendre son troupeau. Cela peut nécessiter de tuer les loups qui s'y attaquent. Cette nouvelle dimension de l'activité d'éleveur ou de berger peut être pour certains déstabilisante et vécue à contrecœur, car ressentie comme étrangère aux pratiques et valeurs de ces métiers.

Les éleveurs rencontrés considèrent que les tirs constituent une mesure simple et « juste » de défense de leur outil de travail, et espèrent, même s'ils n'en sont pas tous fermement convaincus, que cela peut avoir une vertu éducative sur les meutes qui les environnent et, *in fine*, diminuer considérablement la pression de prédation qu'ils subissent, en dépit des protections qu'ils mettent en place.

De ce point de vue, les évolutions qui sont intervenues ces dernières années avec l'augmentation sensible du quota annuel de loups qui peuvent être abattus en France, la simplification du recours aux tirs de défense, la réactivation des lieutenants de louveterie et la mise en place de la brigade loup de l'office national de chasse et de la faune sauvage (intégré depuis début 2020 à l'Office français de la biodiversité -OFB-) sont considérées comme positives.

Le professionnalisme de la brigade loup, qui se déplace sur l'ensemble du territoire national, mais qui est basée à Gap, est largement reconnu. De même, les interventions des lieutenants de louveterie (en tirs de défense simple ou renforcée le plus souvent) apportent un véritable soulagement, une diminution du stress et une forme de soutien psychologique, que les tirs soient réussis ou non. Cela est d'autant plus souligné que lorsque des éleveurs (ou leurs bergers) se sont mis en capacité d'assurer eux-mêmes les tirs de défense, cela se traduit pour eux par des heures de veille, qui se rajoutent au reste du travail, souvent la nuit. Ce temps ne peut ainsi être consacré ni au travail « normal », ni au repos légitime.

Deux modifications sont fréquemment sollicitées par les éleveurs et leurs représentants : d'une part, la simplification des procédures afin d'aller vers un droit permanent à défendre son troupeau (seul ou à plusieurs), sans avoir à subir plusieurs attaques au préalable ; d'autre part, la disparition du quota annuel national puisqu'il s'agit de pouvoir défendre son troupeau en toutes circonstances. En tout état de cause, la situation actuelle où certains départements « consomment » une bonne part du quota annuel très tôt dans l'année (notamment parce que les troupeaux y sont en extérieur plus tôt dans la saison), leur paraît inadaptée et injuste.

Enfin, la question de l'interdiction des tirs létaux dans le cœur du parc national des écrivains a été parfois abordée. Si celle-ci est en général mal perçue par les éleveurs dont les troupeaux y paissent, certains comprennent que le haut niveau de protection de la nature qui s'attache à ce territoire est peu compatible avec une telle évolution. La mission rappelle que cela a d'ailleurs conduit le PNE (comme ses *alter ego* alpins de la Vanoise et du Mercantour) à mettre en place des mesures d'accompagnement spécifiques (cabanes pastorales, aides à 100 %, brigades de bergers mobiles...) appréciées, pour permettre au pastoralisme de garder toute sa place sur ce territoire, conformément au décret de création et à la charte du parc national.

2.4 Un sentiment de solitude et d'incompréhension est constaté malgré les dispositifs mis en place par l'État

Au cours de ses entretiens, tout particulièrement avec les éleveurs, la mission a été frappée par le sentiment de solitude, d'oubli et d'incompréhension qui prédomine, en dépit des aides à la protection, des indemnités et des efforts d'accompagnement de l'État dans le département. Les éleveurs rencontrés ont d'autant plus « saisi l'occasion » de s'exprimer devant les deux personnes envoyées par la ministre pour les écouter.

Il n'est pas inutile de rappeler que le département des Hautes-Alpes est parmi les moins peuplés de France avec une densité d'environ 25 habitants au kilomètre carré et qu'il est souvent considéré comme l'un des plus enclavés de France. Cette situation donne parfois l'impression aux éleveurs de faire partie, à plusieurs titres, géographique et professionnel, d'une « France périphérique » et de subir en outre, au même titre que l'ensemble du monde agricole, un « agribashing » pesant.

Une autre forme de fracture s'est également exprimée devant la mission, s'agissant de certains établissements scolaires et des messages qui y sont diffusés sur le loup. Jugés *a minima* très angéliques, quand ils ne sont pas perçus comme militants (en allant jusqu'au véganisme), ils accentuent un sentiment de malaise auprès de ceux qui, malgré leurs efforts de protection le plus souvent, se sentent ainsi incompris.

Le travail des services locaux de l'État (DDT, OFB, PNE notamment) est globalement salué mais perçu comme limité dans ses effets. Le sentiment qui domine est que ceux-ci « font ce qu'ils peuvent » mais qu'ils ont en définitive peu de « marges de manœuvre », les décisions essentielles étant prises au niveau national et étant fortement contraintes par le cadre européen.

Le groupe de travail mis en place fin 2019 par le PNE (voir 3.1) est également perçu de manière positive par les éleveurs concernés, dans la mesure où il facilite un dialogue, sur la base de préoccupations très concrètes et de pistes d'améliorations pragmatiques, chacun comprenant mieux les contraintes de l'autre.

La sensibilité des éleveurs est naturellement exacerbée lorsque leurs troupeaux sont attaqués et subissent des dommages. Les procédures de prise en compte des attaques qui ont été mises en place au fil des ans fonctionnent plutôt bien. Les Hautes-Alpes ont d'ailleurs été le premier département français à adopter le « constat déclaratif » afin de simplifier et d'accélérer le processus d'indemnisation.

Le rôle de « *l'agent constateur* » (agents de l'OFB ou du PNE pour ce qui concerne le cœur du parc national), premier représentant de l'État à venir auprès de l'éleveur ou du berger après une attaque, est à la fois fondamental et délicat. Les constats de dommage se passent en général normalement. Ils peuvent à l'occasion être tendus, tout propos « mal calibré » d'un côté ou de l'autre pouvant conduire à des échanges acerbes.

Lors de grosses attaques (grand nombre d'animaux tués, dérochement...), les éleveurs disent être particulièrement sensibles à ce que l'État se mobilise de manière exceptionnelle, le contact humain à haut niveau envoyant alors un message de compassion précieux et permettant, le cas échéant, une réactivité accélérée pour mettre en place un accompagnement psychologique ou pour les procédures d'indemnisation.

Enfin, un point particulier a été évoqué à plusieurs reprises, qui illustre là encore un ressenti de solitude ou de manque d'information. L'accès en temps réel aux informations sur les attaques qui frappent les troupeaux se trouvant à proximité de son propre troupeau n'existe pas dans les Hautes-Alpes, alors que cela est possible dans d'autres départements comme en Isère avec l'application MAPLOUP (voir 3.1).

2.5 La prégnance du loup nuit à une réflexion d'ensemble de la filière sur son organisation et sur son avenir perçu comme incertain

Les difficultés d'exercice du métier d'éleveur en présence de loup ont été abondamment explicitées devant la mission. Nombre d'interlocuteurs ont en outre exprimé leur crainte d'une disparition progressive de cette activité.

Une telle perspective leur est incompréhensible dans la mesure où le modèle d'agriculture qu'ils représentent leur paraît correspondre aux attentes d'une part croissante de la société : une agriculture avec des unités modestes, une production de qualité (viande le plus souvent mais pas uniquement), qui privilégie des circuits courts de distribution, qui n'utilise pas de produits phytosanitaires, qui ponctionne une nourriture saine de façon équilibrée dans les alpages et qui contribue à l'entretien et au maintien de paysages menacés par la déprise agricole, et à la préservation d'un certain type de biodiversité.

Les éleveurs et leurs représentants savent cependant que la diminution du nombre d'éleveurs, dans ce département comme dans beaucoup d'autres en France, depuis plusieurs décennies, n'est pas la conséquence du retour du loup, même si celui-ci contribue à fragiliser ceux qui restent. Certains regrettent que la présence du loup et les problèmes qu'il pose, s'ils sont bien sûr réels, n'occultent d'autres questions tout aussi fondamentales pour la filière et son futur.

Ils ont ainsi le sentiment qu'il y aurait tout intérêt à réfléchir à une véritable stratégie pour la filière ovine en montagne, en étant clairvoyant sur ses forces et ses faiblesses, son équilibre économique et en intégrant le cas échéant des évolutions nécessaires du fait de la présence désormais durable du prédateur. Il serait utile, à titre d'exemple, de prendre en compte le risque d'exclusion sur certains alpages des petits producteurs locaux qui vivent toute l'année dans les Hautes-Alpes, au profit de grands transhumants extérieurs au département, qui y produisent peu de valeur ajoutée et sont moins directement affectés par les dommages sur leurs grands troupeaux.

La mission a entendu ces réflexions comme un véritable appel, principalement en direction des instances de la profession pour, en quelque sorte, sortir d'une forme de face-à-face exclusif avec le loup.

3 Propositions pour améliorer la coexistence loup/élevage dans les Hautes-Alpes

Le ressenti exprimé par les éleveurs des Hautes-Alpes devant la mission montre à quel point la coexistence entre l'espèce protégée qu'est le loup et leur activité professionnelle n'est pas évidente, ni facile à atteindre. La mission s'est attachée ci-après à faire un ensemble de propositions afin de progresser en ce sens, en tenant compte des témoignages recueillis, et en faisant en sorte que ces propositions puissent être mises en place au niveau départemental. Elle a conscience que la voie est étroite, mais estime que des marges d'amélioration existent localement en terme de gouvernance, d'accompagnement des éleveurs, d'adaptation des modes de protection, de tirs de défense, mais également d'information et de communication.

3.1 Mettre en place une gouvernance locale resserrée et pragmatique de proximité visant à instaurer ou renforcer un dialogue permanent et constructif

Il n'est pas inutile de rappeler que la gestion du loup relève d'une politique nationale (pilotée le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes), elle-même largement issue d'engagements européens et internationaux et qu'une instance de concertation pluripartite a été constituée au niveau national, pour orienter et suivre la mise en œuvre du « plan national d'action sur le loup et les activités d'élevage ».

Le comité départemental loup, l'instance privilégiée de concertation locale

Au niveau départemental, chaque préfet de département est responsable de la mise en œuvre de cette politique. L'objectif doit être la mise en commun des bonnes volontés et des intelligences, dans le cadre d'un dialogue régulier et constructif, afin de contribuer à offrir des réponses aux professionnels, à prévenir les situations de radicalisation et à anticiper les crises. Ainsi, chaque « comité départemental loup » contribue à entendre et faire remonter (pour permettre à la politique nationale de se nourrir d'éléments de terrain), à expliquer, informer et anticiper (pour assurer une meilleure lecture et appropriation de l'action publique dans le domaine du loup et mieux se préparer face aux évolutions), à suivre et mettre en œuvre localement de façon coordonnée et collective les actions (associer, pour développer la participation et les collaborations techniques).

Dans les Hautes-Alpes, le cadre d'un dialogue organisé susceptible de déboucher sur des pistes d'action comprises et partagées mérite manifestement d'être consolidé. Dans une situation en forte évolution, le comité départemental loup peut répondre au besoin de disposer d'un dispositif réactif en prise avec les acteurs, à condition naturellement que chacun soit disposé à y participer de façon positive. Cela suppose *a minima* une adaptation de son mode de fonctionnement : le rythme quasi-annuel de ses réunions, et l'implication encore assez faible des acteurs non étatiques dans l'animation inter-séances de son activité ne lui permettent pas de jouer aujourd'hui pleinement son rôle. Il est indispensable qu'une nouvelle dynamique de concertation à l'échelle du département soit relancée.

La préfète des Hautes-Alpes a annoncé des dispositions en ce sens lors de la réunion du comité départemental auquel a participé la mission fin janvier 2020. La mission les reprend ici en proposant quelques déclinaisons :

- les séances plénières devraient se tenir au moins trois fois par an ou plus souvent en fonction de l'actualité : en début d'année, au printemps en préparation de la saison d'estive, en fin d'année pour un bilan et des perspectives ;

- pour assurer la réactivité et le caractère opérationnel du dispositif, un comité restreint, force de proposition, pourrait se réunir à un rythme plus soutenu, notamment pour préparer les séances plénières et en situation de crise ;
- les ordres du jour devraient être diversifiés, et établis en consultant les parties prenantes, ou *a minima* le comité restreint ;
- les travaux devraient s'appuyer sur une programmation construite dans le temps, avec des thèmes de fond, mais aussi des sujets très concrets et pratiques ;
- le comité départemental loup devrait comprendre des éleveurs et des bergers, et respecter une composition équilibrée : un représentant par organisation. Des invités extérieurs pourraient participer selon l'ordre du jour ;
- le cas échéant, des groupes de travail temporaires pourraient être créés. Leur animation pourrait être confiée à des personnes d'origines diverses en veillant à ne pas prolonger des groupes creux et à ne pas décourager les participants par des fréquences trop élevées ;
- les intervenants introduisant les points de débat ne devraient pas relever seulement de l'État ou de ses établissements publics. Ce pourrait être aussi, par exemple, des élus, des professionnels de l'élevage ou du tourisme, des représentants d'associations. L'État a certes un rôle central à jouer, car la question du loup renvoie à des politiques nationales fortes comme la protection de la biodiversité et l'agriculture. Mais pour autant, aux yeux de la mission, il est important que les professionnels de l'élevage deviennent davantage acteurs de l'action collective et d'accompagnement.

Les sujets que le comité départemental loup pourrait judicieusement examiner pour les prochains mois pourraient par exemple porter sur : le dispositif d'accompagnement mis en place par la chambre d'agriculture ; les actions mises en œuvre par les gestionnaires d'espaces naturels comme le Parc national des Écrins ; l'organisation d'une animation technique entre éleveurs ; l'accompagnement psychologique mis en place par la Mutualité sociale agricole (MSA) ; des retours d'expériences particulièrement instructifs, qui seraient présentés par des éleveurs ou des services pastoraux, sur les chiens de protection notamment ; les impacts touristiques, avec la participation de professionnels du tourisme.

Recommandation 1. Relancer une dynamique de concertation à l'échelle départementale en faisant du comité départemental loup l'élément clef d'un dispositif de concertation réactif et renforcé, proche des préoccupations de terrain (Préfète, DDT).

Le groupe de travail loup du parc national des Écrins, pour répondre aux problématiques spécifiques de l'espace protégé

S'agissant du parc national des Écrins, celui-ci a mis en place, en 2014, un plan d'action sur le loup et le pastoralisme. L'établissement accompagne les éleveurs, les services de l'État et plus généralement le territoire au travers de multiples actions : mise à disposition de cabanes pastorales héliportables au profit des bergers ; appuis logistiques ; recueil de données ; contribution aux constats de dégâts ; information et sensibilisation du public. La stratégie est partagée avec le comité national loup et les autres parcs alpins.

Face à la recrudescence des attaques, et aux tensions sur le territoire, le conseil d'administration de l'établissement a, dans sa séance du 7 novembre 2019, lancé une nouvelle dynamique partenariale, par

la mise en place d'un groupe de travail dédié à la problématique du loup et du pastoralisme. Il s'agit de créer un espace de réflexion, de concertation et d'écoute, pour discuter des réponses à apporter et suivre leur mise en place concrète.

Le plan élevage et prédation du Parc couvre plusieurs objectifs cohérents avec sa charte : l'appui au pastoralisme (réalisation des constats, prêt de radios, travail sur les cabanes, appui aux éleveurs...) ; l'acquisition de connaissances sur le loup et la diffusion des informations connues ; la communication auprès de tous les acteurs pour rendre possible la cohabitation de toutes les activités sur le territoire (conférences, réunions d'information, vidéos, signalétique...). Le PNE y consacre un budget d'environ 400 000 € par an dont 350 000 € correspondant au temps de travail de ses agents.

Pour illustrer les actions de proximité conduites par le parc, on signalera qu'en 2020, il prépare directement avec les éleveurs du secteur Champsaur-Valgaudemar la saison à venir (16 alpages et 20 éleveurs). En associant la chambre d'agriculture et le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM), il établit avec chacun d'entre eux les actions de protection à mettre en œuvre, sur les cabanes, les chiens, les bergers.

La mission considère que ce programme de travail doit être poursuivi et encouragé. Il peut avoir valeur d'exemple et de référence hors du parc. Mais il importe qu'il soit bien conçu comme une déclinaison territoriale de la politique nationale. C'est pourquoi, la mission recommande d'inscrire l'action de ce groupe de travail dans celle du comité départemental loup, et donc de « rattacher » ce groupe au comité départemental. Concrètement, les travaux de ce groupe devraient régulièrement être inscrits à l'ordre du jour du comité départemental loup.

Recommandation 2. Rattacher le groupe de travail du parc national des Écrins au comité départemental loup, afin que son action soit coordonnée avec celle menée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés au-delà des frontières de l'espace protégé (Préfète, Directeur du PNE).

3.2 Organiser le partage de l'information sur la coexistence du loup et des activités d'élevage

Le besoin d'accéder à l'information et de la partager est revenu fréquemment au cours des échanges, notamment avec les exploitants. Des améliorations pourraient intervenir à différents niveaux.

L'information en temps réel sur la présence du loup à proximité d'un troupeau, à des fins de protection

L'action 6.1. du plan national loup préconise des « dispositifs facilitant une circulation de l'information transparente sur les attaques en temps réel entre éleveurs, bergers, ONCFS, gestionnaires d'espaces protégés et DDT, mentionnant divers systèmes (radios, alertes SMS...) ».

Ce besoin est confirmé par les éleveurs rencontrés. L'information en temps réel de la présence du loup à proximité de l'exploitation permet d'accroître la vigilance et de prendre des mesures préventives appropriées. En outre, le fait de ne pas être informé rapidement d'attaques à proximité est mal vécu, notamment dans les situations d'isolement.

Le parc national des Écrins et le parc naturel régional du Queyras ont mis en place des dispositifs de télécommunication au profit des éleveurs et bergers. Par exemple, le parc national des Écrins met à

disposition des radios permettant aux éleveurs ou bergers d'échanger entre eux en cœur de parc, grâce à l'exploitation de l'une des fréquences gérées par le parc. Le parc informe également en temps réel les maires des attaques dont il a connaissance.

Il n'y a toutefois pas de dispositif organisé à l'échelle du département.

Le dispositif MAPLOUP développé par l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) (sur une idée initiale de la société d'économie alpestre de la Savoie - SEA 73) et mis en œuvre par les services pastoraux en Isère, Savoie, Drôme, avec l'appui des DDT, est plébiscité par ceux qui l'ont expérimenté.

Ce système d'alerte envoie automatiquement un sms ou un mail aux personnes abonnées situées à moins de 10 km d'une attaque. Le message renvoie vers une carte qui localise les attaques et indique le nombre de victimes. Concrètement, à chaque demande de constat, le service pastoral ou la DDT met en ligne les informations transmises par l'éleveur ou le berger. Ces informations ne sont pas définitivement validées et se réfèrent à une localisation qui peut être approximative. Mais elles répondent au besoin très opérationnel d'être informé en temps réel d'une attaque et d'une présence de loup à proximité d'un troupeau. MAPLOUP a donc une utilité en amont des attaques, à des fins d'alerte et d'ajustement du niveau de vigilance.

Cette initiative bénéficie du soutien financier de la Région Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre de son plan de sauvegarde du pastoralisme.

Maploup n'est pas fonctionnel dans les Hautes-Alpes. Le centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM) ⁸ envisage de le déployer en région PACA à la demande du Conseil régional en commençant par le département des Alpes-de-Haute-Provence, en accord avec la DDT. Le conseil régional serait prêt à cofinancer les adaptations logiciel nécessaires. Le CERPAM met toutefois en garde sur les besoins en moyens de gestion, à mobiliser dans la durée.

Pour la mission, le dispositif Maploup répond à une vraie attente. Il n'y a en première approche pas lieu de chercher à développer un autre outil. Toutefois, la mise à niveau et la montée en charge posent des questions non résolues à ce jour : financement des adaptations à développer ; définition de la chaîne de saisie et de mise en ligne des données ; gestion au quotidien des contacts avec les bénéficiaires et des flux de données.

La mission recommande de soutenir le déploiement du dispositif Maploup dans les Hautes-Alpes et de définir avec les services pastoraux, les services et établissements publics, les modalités de prise en charge financière et gestion du dispositif, en recherchant toutes les voies possibles de mutualisation à l'échelle régionale voire nationale. La question pourrait utilement être abordée au niveau du groupe national loup.

Recommandation 3. Soutenir le déploiement de l'outil MAPLOUP (recensement et information en temps réel des attaques) dans les Hautes-Alpes en privilégiant une approche la plus mutualisée possible au niveau national, et avec un suivi de ce dossier par le groupe national sur le loup (DEB, Préfet coordonnateur, DDT).

La connaissance de la situation départementale dans toutes ses dimensions

La base de données nationale Géoloup est issue des constats de dommage qui ont conclu à des

⁸ - Association qui rassemble des organismes d'élevage, des espaces naturels et des institutions de recherche, le CERPAM constitue le service spécialisé en pastoralisme de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

prédations avérées. Elle est établie à l'échelle nationale, et gérée par les DREAL. Géoloup doit évoluer pour mieux localiser les attaques, et donc permettre des analyses plus fines.

Géoloup est un outil de suivi et pilotage particulièrement intéressant, qui peut être exploité localement pour communiquer sur les actions nationales, et mettre en perspective la situation particulière des Hautes-Alpes.

Sur un plan plus local, la DDT envisage de mettre en place un tableau de bord départemental pour suivre les progrès des actions transversales (MAPLOUP) ou locales (cabanes...). La mission ne peut que soutenir cette initiative, qui permettra au comité départemental loup de disposer d'un référentiel robuste pour suivre, mettre en valeur et accompagner l'ensemble des actions entreprises dans le département.

La mission a également constaté que des caméras consultables à distance peuvent aider à la compréhension de la situation d'attaque et affiner la mise en place de moyens de protection sur mesure, sans se substituer à de tels moyens. Elles peuvent aussi contribuer à la fois à la surveillance des troupeaux, et à l'observation du loup et de son comportement. Les données issues de tels dispositifs pourraient intéresser également le réseau loup-lynx. La mission estime que, moyennant un engagement à retransmettre à l'Office français de la biodiversité, l'ensemble des données collectées, et sous réserve de respecter des conditions de mise en œuvre, un appui financier à l'acquisition de matériel de surveillance des troupeaux pourrait être envisagé.

La sensibilisation du public et d'acteurs au rôle important mais moins impliqués au quotidien (élus, enseignants, professionnels du tourisme...).

La fonction de proximité des maires est importante, vis-à-vis des touristes, des agriculteurs, des habitants, et compte-tenu des impacts de l'élevage et de la prédation sur l'économie et les territoires. La mission estime qu'ils doivent être appuyés dans l'exercice de leur responsabilité, notamment par une meilleure information.

Les interactions possibles entre la présence du loup, la protection des troupeaux, l'évolution des paysages, les activités sportives de pleine nature, ont été soulignées. Cela souligne la nécessité d'informer sur le loup les sportifs de pleine nature, et d'associer les acteurs du tourisme et de l'aménagement du territoire aux travaux départementaux sur le loup.

Aussi, la mission préconise la mise en place d'un volet information/communication à destination des professionnels de l'élevage, des élus et acteurs de l'aménagement du territoire, du grand public, des habitants, des professionnels du tourisme et des enseignants. Il paraît notamment important de pouvoir parler du loup, sujet potentiellement clivant, en milieu scolaire, sur la base de connaissances fiables.

L'animation correspondante pourrait être en partie territorialisée, avec l'appui des gestionnaires d'espaces naturels (PNE, PNR), des services de l'État, des offices de tourisme, de la chambre d'agriculture, des services pastoraux des associations compétentes. Cette organisation pourrait être précisée dans le cadre du comité départemental loup.

On notera que dans son programme de travail relatif au loup, le parc national des Écrins a inclus un volet sur la communication relative aux enjeux de la cohabitation pastoralisme/tourisme. Il prévoit des expositions, vidéos, animations, la mise à disposition d'un dossier technique à l'attention des médias. Il envisage de développer une application sur mobile à destination des randonneurs...

3.3 Mettre en place ou renforcer un accompagnement technique personnalisé, sur la base du volontariat, impliquant la profession agricole

L'objet de cette partie n'est pas de revenir sur les dispositifs d'appui financier mis en place par l'État dans le cadre du plan national d'action, ni d'analyser les différentes options techniques. La mission, comme celles qui l'ont précédée, est convaincue du besoin d'adapter finement les moyens de protection utilisés à chaque contexte, le rôle des éleveurs et de leurs organisations professionnelles étant fondamental à cet égard. Elle a constaté toutefois (voir 2.2 et 2.4) la relative solitude des éleveurs face aux décisions à prendre en la matière et considère que cette situation devrait évoluer.

Un accompagnement structuré est indispensable pour s'adapter à la présence, désormais durable, du loup.

Le plan national loup (PNA) 2018-2023 prévoit une mesure destinée à renforcer l'accompagnement technique des éleveurs pour améliorer l'efficacité de la protection des troupeaux. Cette mesure répond à un besoin relevé au niveau national par le bilan du PNA 2013-2017. Elle est aujourd'hui très peu activée. La mission confirme ce besoin pour le cas des Hautes-Alpes.

La mission a en effet constaté que les éleveurs pouvaient être démunis face à la question de la protection des troupeaux. Le triptyque de la protection classique est globalement connu (chiens, filets, bergers), mais la mise en œuvre est de qualité variable. Les contextes géographiques et les types de pastoralisme sont diversifiés et appellent des réponses au cas par cas. La géographie des lieux est un élément important dans l'efficacité de la protection. Les spécificités de la protection en haute montagne ou dans le sud boisé du département des Hautes-Alpes ont été signalées.

Tous les éleveurs rencontrés par la mission ont le souci de la protection de leur cheptel. Souvent placés en situation isolée, leurs initiatives peuvent être assez personnelles, mais aussi originales et inventives. Dans d'autres cas, elles consistent à appliquer des recettes incertaines. Il arrive que la protection ne soit pas assurée malgré des attaques aux effets dramatiques. Pour la mission, il est indispensable de renforcer et structurer une offre d'accompagnement personnalisée, sur la base du volontariat, pour améliorer au cas par cas la protection des troupeaux, même si la conscience de ce besoin n'est pas omniprésente.

Qui pratique l'accompagnement technique, et sur quels thèmes ?

L'accompagnement est diversement pratiqué, de façon inégale ou un peu confidentielle.

La **DDT** est fréquemment citée comme le point focal de référence sur le plan technique. Elle reste le point d'entrée opérationnel des services de l'État. Le loup prend une part croissante dans ses activités. Elle a une relation étroite avec la profession car elle met en œuvre les aides dédiées à la protection et les indemnités liées aux dommages. Ses moyens sont également consacrés au suivi de la situation et de la politique, aux relations institutionnelles, à la gestion des attaques (lancement des constats, information des lieutenants de louveterie, de l'OFB, des maires, du parc national des Écrins, de la mutualité sociale agricole - MSA), à l'instruction de projets, au recrutement et à la formation des lieutenants de louveterie. Elle souhaite développer l'animation de réseau. Elle lance des appels à projets dans le cadre des deux mesures « aide à l'adaptation de la conduite pastorale des troupeaux soumis à la prédation » et « équipements pastoraux ». Elle n'a en revanche plus les moyens d'accompagner sur le terrain les éleveurs, de façon collective ou individuelle.

Le **CERPAM** a développé en son sein une expertise pointue sur le loup et la prédation, en appui des politiques publiques. Il a traditionnellement une action d'accompagnement des groupements

pastoraux. Dans ce cadre, il aborde naturellement le thème de la prédation et de la protection des troupeaux. Il réalise des analyses de vulnérabilité. Ses interventions se font à un niveau surtout collectif, et plus ponctuellement à l'échelle individuelle.

Dans le cadre de son plan d'action sur le loup, le **parc national des Écrins** apporte des appuis de proximité.

Ainsi, disposant d'un réseau de pièges photos, il communique aux maires et éleveurs ses informations sur la présence de loups à proximité de troupeaux. Il contribue à l'amélioration des infrastructures et cabanes pastorales. Il a prévu de recruter en 2020, en contrats à durée déterminée, des aides-bergers, qui pourront être mis à disposition d'éleveurs exposés à des situations critiques. Il prête des radios utilisables en cœur de parc. Il intervient également sur la thématique des chiens de protection, y compris sur les relations avec les touristes, en complément des actions portées par l'institut de l'élevage (IDELE). Il participe aux programmes inter-parcs d'expérimentation de solutions alternatives.

Pour l'estive à venir, en associant la chambre d'agriculture et le CERPAM, il identifie avec les éleveurs du Champsaur-Valgaudemar les actions de protection à mettre en œuvre et les appuis possible du parc, sur les cabanes, les chiens, les bergers, les télécommunications.

Le **parc naturel régional du Queyras** intervient sur le fonctionnement et l'animation d'un réseau radio, l'accompagnement des bergers et éleveurs lors des constats de dommages, l'organisation de rencontres techniques, l'amélioration des connaissances sur le loup, la sensibilisation et la formation de relais locaux sur le pastoralisme et sur les mesures de protection des troupeaux.

La **chambre d'agriculture** avait jusqu'à présent un engagement limité sur l'accompagnement technique individuel en matière de prédation, du fait notamment des effectifs qu'elle pouvait y consacrer. Elle a récemment décidé de mettre en place à partir de 2020 un dispositif d'accompagnement individuel, ce qui constitue pour la mission une initiative particulièrement positive.

Il s'agit d'un dispositif d'accompagnement individuel visant à l'installation, sur une exploitation, des mesures de protection « *adaptées aux objectifs de production et à la vulnérabilité des zones de pâturage* », tout en réfléchissant « *aux limites et modification de systèmes d'élevage* » que cela peut occasionner. La démarche comprend quatre phases :

- l'analyse du système d'exploitation et de l'utilisation des pâturages ;
- l'analyse du risque loup ;
- l'identification des options techniques les plus adaptées ;
- la construction d'un plan de gestion, prenant en compte la dimension économique et technique des changements induits.

La chambre d'agriculture prévoit de recruter des agents dédiés. La prestation sera rémunérée par l'agriculteur, qui pourra bénéficier à cet effet de la « mesure d'accompagnement technique »⁹ du plan national loup (prise en charge à hauteur de 100 % dans la limite de 2 000 €).

L'accompagnement technique sur les chiens de protection a besoin d'être développé. La mission a en effet constaté que l'offre d'accompagnement n'était pas à la hauteur de l'efficacité de ce moyen de protection. On observe, d'une part, des initiatives individuelles parfois remarquables et, d'autre part,

9 - Parmi les mesures du plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage figurent des aides pour, d'une part, bénéficier d'un « accompagnement technique » et pour, d'autre part, faire réaliser des « analyses de vulnérabilité ».

des acquisitions de chiens hâtives et moins convaincantes. Au vu des entretiens conduits, qui n'ont pas de valeur statistique, la question de la lignée du chien mérite une attention particulière. Aussi, les actions du réseau technique « chiens de protection », piloté par l'IDELE dans le cadre du plan national loup, seront particulièrement bienvenues. Dans l'immédiat, il est important que le comité national loup fasse de ce thème l'une de ses priorités.

Au vu de l'existant, quelles sont les pistes à soutenir en matière d'accompagnement technique ?

Pour la mission, l'implication de la profession agricole pour accompagner les éleveurs est un facteur clé d'amélioration de la situation actuelle. Elle est, en effet, la mieux placée pour les aider à intégrer l'installation durable du loup comme une réalité à prendre en compte dans l'exercice de l'activité pastorale. La grande variété de situations conduit à privilégier un dispositif permettant des adaptations au cas par cas. L'accompagnement de cette mutation doit logiquement rejoindre les missions de droit commun des organismes dédiés au pastoralisme ou à l'agriculture gérés par la profession. En ce sens, l'initiative prise par la chambre d'agriculture mérite d'être pleinement soutenue. Elle pourrait avantageusement être suivie régulièrement dans le cadre du comité départemental loup.

Les statistiques affirment que, dans les Hautes-Alpes, 98 % des élevages sont protégés, au sens où les dispositifs entraînant l'éligibilité des aides sont activés. La mission estime toutefois que la qualité de la protection est variable, et qu'il convient d'inciter les éleveurs à réaliser des analyses de vulnérabilité. (techniciens pastoraux et connaisseurs du loup notamment) et prendre en compte le système d'élevage dans son ensemble (type et mode de production, itinéraires techniques...). Un diagnostic économique serait un plus très utile et éclairant, pour envisager sur des bases solides la viabilité des transformations de l'exploitation. La réalisation d'analyses de vulnérabilité nécessite des compétences que détiennent ou pourraient détenir, *a priori*, des structures comme le CERPAM, plutôt orienté sur les structures collectives, ou la chambre d'agriculture. La question du « qui fait quoi » en matière d'analyses de vulnérabilité mérite d'être approfondie au niveau départemental, et d'être là encore consolidée dans le cadre du comité départemental loup.

L'accompagnement doit avoir une dimension individuelle, mais également collective

« L'accompagnement technique » prévu par le plan national loup est individuel, mais les groupements d'éleveurs peuvent bénéficier de formations ou d'analyses de vulnérabilité. La dimension collective de l'accompagnement apparaît importante à un double titre :

- les groupements pastoraux sont nombreux, mais ils ne sont pas éligibles au dispositif de la chambre d'agriculture. Leur accompagnement mérite donc d'être organisé ;
- la mission a rencontré des éleveurs qui se considéraient comme trop isolés. Elle a également constaté que certains avaient acquis par eux-mêmes des compétences et un savoir-faire particulièrement intéressants, et qu'ils étaient disposés à les transmettre. Il paraît donc pertinent d'organiser à l'échelon départemental un dispositif d'animation de réseau, visant à partager entre professionnels des retours d'expérience, sur des sujets concrets et pratiques comme les chiens, les clôtures, les tirs, etc.

L'animation de réseau et l'accompagnement des structures collectives devraient avantageusement être pris en mains par la profession agricole avec l'appui des services de l'État, et s'articuler étroitement avec la fonction d'accompagnement technique individuel. Les rôles respectifs du CERPAM et de la chambre d'agriculture mériteraient notamment d'être explicités. À ce stade, dans le cadre du dispositif général de gouvernance départementale, on retiendra que les modalités de mise en place de cette animation et de cet accompagnement collectif devraient faire l'objet d'une concertation et être inscrites au programme de travail du comité départemental loup.

Recommandation 4. Apporter un appui de l'État à l'initiative de la chambre d'agriculture des Hautes-Alpes qui propose aux éleveurs un accompagnement technique personnalisé visant à réduire leur vulnérabilité vis-à-vis du loup (DEB, Préfète, DDT).

Enfin, une évolution du champ des mesures éligibles à l'aide publique pourrait contribuer à mieux reconnaître l'engagement des professionnels du pastoralisme qui souhaitent innover pour la protection de leurs troupeaux, mais aussi à mieux associer ceux qui le souhaitent à la mise en œuvre de l'action publique, comme cela a été évoqué plus haut (3.2) avec l'exemple de caméras consultables à distance.

Recommandation 5. Examiner la possibilité d'adapter le dispositif d'aide à la protection pour prendre en compte les initiatives individuelles innovantes qui méritent d'être encouragées (Ministre de la transition écologique et solidaire en lien avec son collègue en charge de l'agriculture).

Une autre piste plus générale, avancée dans le rapport CGEDD/CGAAER de mai 2019¹⁰, serait de subventionner les dispositifs de protection sous forme d'aide forfaitaire, l'attribution de l'aide étant toutefois conditionnée par la validation technique d'un organisme public. Cela nécessiterait une évolution profonde du dispositif mis en place en France et qui devrait être cohérente avec la nouvelle politique agricole commune.

Quelle articulation entre conseils aux éleveurs et constats de dommages ?

Les constats sont essentiellement réalisés par l'OFB ou les gestionnaires d'espaces protégés (parc national et parcs régionaux). Une piste de réflexion serait de faire évoluer les constats de dommages vers davantage de conseil. De fait, les agents qui réalisent les constats relèvent également les mesures de protection mises en place autour du troupeau attaqué en application des textes sur l'indemnisation. L'évolution de leur mission les conduirait à intervenir sur trois registres : constats, contrôles, accompagnement.

Sans être en mesure de formuler une recommandation tranchée, la mission souligne que le contexte immédiat d'une attaque n'est pas le plus favorable pour une séance structurée de conseil technique. Cela suppose aussi que cette fonction soit compatible avec les attributions et compétences de l'agent constateur, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Si des évolutions en la matière devaient intervenir, il importerait qu'elles soient réfléchies avec l'ensemble des organismes publics intervenant dans les constats.

3.4 Mettre en place un accompagnement psychologique personnalisé, sur la base du volontariat

La mission a été frappée par le fait que, dans bien des cas, le besoin d'appui exprimé est autant d'ordre psychologique que technique. La première prédation par le loup est un choc brutal, qui fragilise les

¹⁰ Le loup et les activités d'élevage : comparaison européenne dans le cadre du plan national d'actions 2018-2023, mai 2019, Thierry Boisseaux et Odile Stefanini-Meyrignac CGEDD n° 012414-01, Christian Démolis et Michel Vallance CGAAER n° 18097

éleveurs et les bergers, et les marque profondément. Colère, abattement, sentiment d'échec, les suites immédiates d'une attaque sont imprévisibles. En cet instant, une présence humaine empathique est fondamentale. Dans les jours ou les semaines qui suivent, la crainte de voir son troupeau décimé par le loup s'installe et suscite une inquiétude sans répit. Le loup devient un sujet de discussion permanent, avec les proches et la famille. Les enfants pâtissent du stress de leurs parents.

L'appui psychologique est donc indispensable et doit s'adapter aux différentes situations rencontrées : les instants de crise, d'urgence et de fragilité qui suivent une attaque sont particulièrement critiques ; la phase de rémission est essentielle pour reprendre l'activité ; puis vient un quotidien où la vigilance doit rester de mise et où les nécessaires adaptations techniques doivent être envisagées en prenant du recul. À ce jour, dans les Hautes-Alpes, l'offre d'accompagnement psychologique apparaît comme peu structurée.

La mission identifie plusieurs types d'intervenants, à mobiliser selon des modalités diverses.

La Mutualité sociale agricole (MSA)

Depuis 2017, la MSA a développé, à l'échelle nationale, un dispositif d'écoute et de prévention pour les agriculteurs en situation préoccupante. La MSA Alpes-Vaucluse, compétente pour les Hautes-Alpes, a d'abord inscrit son action relative au loup dans ce cadre. Elle est en outre informée par la DDT de tous les cas de prédation, ce qui lui permet d'adresser aux éleveurs victimes d'attaques un courrier présentant ses services. Le retour d'expérience de la MSA, confirmé par les constatations de la mission, indique que la réception de ce courrier, plusieurs jours voire semaines après l'événement, est trop tardive, alors qu'une intervention dans les 24h serait nécessaire. Aussi, la MSA est disposée à se mobiliser pour faire évoluer son dispositif. Elle prépare une initiative simple et pragmatique : élaborer une plaquette destinée à être remise aux victimes de l'attaque dès le constat. Les agents chargés du constat pourraient s'en charger. Cela permettrait, en cas de besoin, de déclencher l'intervention de la MSA sitôt après une attaque. D'autres canaux de distribution pourraient être exploités, notamment en lien avec les actions d'information/diffusion évoquées dans le cadre du chapitre 3.1 sur la gouvernance.

La mission recommande d'appuyer l'initiative de la MSA, de confier aux agents chargés des constats la tâche de remettre le document présentant les services proposés par la MSA, et d'examiner régulièrement en comité départemental loup les développements éventuels de cette démarche.

Les agents chargés du constat

Les agents chargés du constat de dommages sont parmi les premiers à se rendre aux côtés du berger ou de l'éleveur, parfois après plusieurs heures de marche. Dans des situations souvent tendues, ils sont investis d'une mission plurielle, sujette à débat, au-delà du motif officiel de leur présence.

Ils effectuent d'abord le décompte des victimes et le recueil des indices permettant l'identification éventuelle du prédateur. Ils sont censés assurer un contrôle des mesures de protection en application des textes sur l'indemnisation. Leur intervention éventuelle au titre du conseil a été abordée au chapitre 3.3 dédié à l'accompagnement technique. Mais il faut aussi retenir qu'ils ont très souvent un rôle de soutien et de réconfort. Ils sont amenés à aider les bergers à la suite d'une attaque, en participant par exemple au regroupement des bêtes. Il est donc important qu'ils soient préparés à faire face à des situations humainement et psychologiquement délicates.

Certains interlocuteurs ont considéré que la fonction de constat était peu conciliable avec celle du soutien psychologique. En outre, les constats effectués par les agents du parc national des Écrins n'aideraient pas l'établissement à se faire reconnaître dans sa fonction de proximité et d'appui au

développement local. Enfin, le contrôle des mesures de protection serait à proscrire au moment du constat, car trop déstabilisant pour un éleveur en état de grande fragilité ou nervosité.

La mission estime qu'il n'est pas possible de doubler les effectifs se rendant sur place. Elle constate toutefois que le temps de travail consacré aux constats devient difficilement supportable pour les équipes. Il est donc nécessaire que les établissements publics comme l'OFB et le parc national des Écrins puissent continuer à recruter des vacataires pour les constats et l'appui en situation de crise. En 2020, en cohérence avec le plan national loup, le parc national des Écrins met en place une brigade de quatre bergers d'appui susceptibles d'aider ou remplacer d'autres bergers, dans le cadre du service de remplacement. Cette action mérite d'être soutenue et prolongée.

Sans être nécessairement investi d'une mission officielle de soutien moral, il importe que l'agent chargé du constat ait une attitude bienveillante, et qu'il informe sur les possibilités d'un appui psychologique. Le fait de remettre à cet instant un document de la MSA peut faciliter sa tâche. Une formation à l'écoute des agents chargés du constat paraît nécessaire.

Bien que cela ne facilite pas l'exercice de la fonction de constat, la mission estime que, compte-tenu des moyens humains mobilisables, le contrôle des mesures de protection ne peut qu'être fait au même moment. L'examen des modalités de protection est en outre indispensable pour aider ultérieurement l'éleveur à progresser, et pour faire évoluer la politique du loup sur la base de retours bien documentés.

Les proches : élus, voisins, famille, autres éleveurs

Il importe de rappeler le rôle important que peuvent jouer d'autres personnes en matière d'appui psychologique, comme les maires, d'autres éleveurs, l'entourage proche, la famille.

La mission recommande d'associer les maires aux actions de sensibilisation proposées. Ultérieurement, il pourrait aussi être envisagé de constituer un réseau d'éleveurs formés à l'écoute, volontaires pour intervenir auprès de collègues en difficulté. Cela pourrait être examiné en comité départemental loup.

Recommandation 6. Conforter la mobilisation de la Mutualité sociale agricole, afin qu'elle améliore sa réactivité et développe sa capacité à soutenir et accompagner psychologiquement les éleveurs et bergers affectés par la prédation (Préfète).

3.5 Mieux comprendre ce qui se passe dans les principaux foyers de prédation

Le préfet coordonnateur du plan national loup a demandé aux préfets de départements d'engager une analyse approfondie des élevages les plus touchés par la prédation. Il apparaît en effet qu'au niveau national, 200 élevages environ concentrent près de la moitié des victimes. Neuf exploitations sont concernées dans le département des Hautes-Alpes. Deux sont situées dans le parc national des Écrins.

La mission souligne tout l'intérêt de cette initiative qui doit permettre d'affiner les diagnostics et de prendre des mesures adaptées pour les situations les plus préoccupantes.

Recommandation 7. Conduire rapidement dans les Hautes-Alpes les diagnostics demandés par le préfet coordonnateur sur les élevages les plus prédatés afin de mieux comprendre les facteurs de fragilité de ces élevages et de mieux accompagner les éleveurs concernés (Préfète, DDT, PNE).

3.6 Faciliter la mise en œuvre des tirs de défense prévus par le plan national loup

Le présent rapport a présenté (voir 2.3) le point de vue des éleveurs rencontrés et des représentants de la profession sur la question des tirs. Ceux-ci estiment que l'on ne peut contester la légitimité de défendre les troupeaux, et que le recours aux tirs létaux de défense doit être facilité. Ils ajoutent que nombre d'entre eux ne sont pas en mesure d'effectuer eux-mêmes ces tirs. Le renforcement de l'équipe de lieutenants de louveterie annoncé par la préfète est donc particulièrement bien accueilli et attendu. Toutefois, des craintes sur l'avenir de la brigade loup ont été exprimées.

Du point de vue des associations de protection de la nature consultées, les procédures existantes en matière de tirs présentent un niveau de souplesse suffisant.

Le rapport de la mission CGEDD/CGAAER de mai 2019 a mis en évidence que l'importance du recours à ce type de moyen par la France, s'agissant d'une espèce protégée au titre de la directive habitats faune flore ¹¹, intriguait et intéressait nos voisins européens. Il a rappelé la nécessité de sécuriser juridiquement cette pratique, qui doit respecter les engagements internationaux de la France. L'idée sous-jacente est que les tirs, à condition d'être bien encadrés et ciblés, pourraient contribuer à une forme d'éducation des meutes, celles-ci recevant le message que s'attaquer aux troupeaux leur serait préjudiciable.

La mission rappelle que le sujet est controversé et que l'on manque de recul aujourd'hui sur l'efficacité effective de ces tirs sur la maîtrise des dommages ¹², qui mériterait d'être mieux documentée. Elle comprend l'attachement de la plupart des éleveurs à cette possibilité de défense de leur outil de travail, et observe que le bon état de conservation de l'espèce lupine progresse dans notre pays. Elle estime qu'il est important de rassurer sur le maintien, voire le développement des capacités d'intervention et des effectifs de la brigade loup et des lieutenants de louveterie. Comme on l'a vu, leur rôle est d'ailleurs ressenti comme allant bien au-delà de la seule tentative d'effectuer des tirs.

Recommandation 8. Faciliter le recours à la brigade loup et aux lieutenants de louveterie en maintenant, voire développant les moyens de ces structures (Ministre, Préfète).

S'agissant du risque de ne pouvoir procéder aux tirs de défense après atteinte du quota national, sans méconnaître les difficultés pratiques de mise en œuvre, la mission s'interroge sur la faisabilité d'un dispositif qui ne pénaliserait pas les départements où l'exposition à la prédation est à la fois forte et plus marquée en fin d'estive.

Recommandation 9. Etudier les dispositions à prendre pour que le risque de réalisation prématurée du quota national n'entrave pas la réalisation de tirs de défense dans les Hautes-Alpes (DEB, DREAL, DRAAF).

11 - Et de la convention (internationale) de Berne à laquelle la France est partie prenante.

12 - Une étude, sous la direction de l'OFB et dans le cadre du plan national loup et activités d'élevage, est en cours.

Conclusion

La mission a entendu s'exprimer de façon très claire et étayée une forme de détresse face aux attaques du loup sur les troupeaux domestiques dans les Hautes-Alpes. L'adaptation des éleveurs à ce contexte est difficile.


La mission a également entendu que les dispositifs d'appui mis en place par l'État au fil des ans, leur apportent une aide essentielle et reconnue. Les choix techniques restent cependant complexes à effectuer, si l'on veut s'assurer de leur efficacité et minimiser les contraintes qu'ils imposent le plus souvent. Les éleveurs se sentent encore souvent démunis en ce domaine, même si la plupart d'entre eux ne restent pas sans réagir.

C'est pourquoi renforcer très substantiellement le dialogue au niveau départemental entre tous les acteurs concernés et favoriser l'accompagnement technique des éleveurs au cas par cas, afin que ceux-ci protègent leurs troupeaux de façon plus efficace, paraissent à la mission, deux axes à privilégier.

Elle remarque également que le recours aux tirs de défense prévu dans le cadre du plan national d'action, s'il est psychologiquement important pour les éleveurs en complément des mesures de protection, n'a pas prouvé son efficacité sur la diminution des dommages à ce jour, et ses effets sur le comportement des meutes méritent encore d'être documentés.

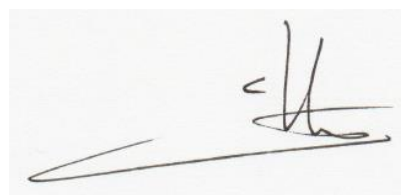
Enfin, il est important que l'accompagnement renforcé et multiforme qui existe pour les éleveurs dans le cœur du parc national des Écrins par rapport à leurs collègues du reste du département se poursuive. La prédation, en l'absence de tirs qui y sont interdits s'agissant d'un espace de haut niveau de protection de la nature, n'y est pas différente de celle constatée dans le reste des Hautes-Alpes. La mission constate donc que l'enjeu n'est pas d'y permettre des tirs, mais bien d'en renforcer le rôle de laboratoire pour la mise en place de solutions de protection efficaces et soutenables.

Thierry Boisseaux

A blue ink signature of Thierry Boisseaux, consisting of a stylized 'T' and 'B' followed by a horizontal line.

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Bertrand Galtier

A blue ink signature of Bertrand Galtier, featuring a stylized 'B' and 'G' with a horizontal line below.

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Annexes

1 Lettre de mission



COURRIER ARRIVÉE

26 DEC. 2019

V. M. → bureau

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le 23 DEC. 2019

La ministre

à

Madame la Vice-présidente du Conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Référence : D19019277

Objet : Mission d'écoute sur les difficultés du pastoralisme liées au loup dans les Hautes-Alpes

Le loup est présent depuis de nombreuses années dans les Hautes-Alpes et le nombre de meutes s'y accroît.

Les agriculteurs mettent en avant l'impact des prédateurs sur les élevages et expriment un fort mécontentement.

Je souhaite disposer rapidement d'une analyse de la situation. Aussi, je vous demande de mettre en place une mission qui, sur la base de situations concrètes et d'une écoute des parties prenantes, examinera plus particulièrement les points suivants :

- Peut-on caractériser les élevages les plus affectés par les prédateurs ?
- Quelle est l'évolution des dommages subis ?
- Quelle appréciation peut-on porter sur les mesures de protection ou d'accompagnement mises en œuvre ?
- Les éleveurs bénéficient-ils de dispositifs d'accompagnement adaptés ?

Vous examinerez en quoi le plan loup peut apporter des réponses efficaces et identifierez, le cas échéant, des pistes d'action et de partenariat adaptées au contexte local, dans le respect de nos engagements internationaux.

Enfin, je vous demande de faire des propositions pour accompagner la mise en place du groupe de travail loup et pastoralisme qui a été décidé lors du dernier conseil d'administration du parc national des Ecrins.

Je vous demande, enfin, de conduire cette mission en lien étroit avec la préfète des Hautes-Alpes, le préfet coordonnateur PNA Loup et avec le préfet délégué, Jean Paul Celet.

Je souhaite être destinataire de vos conclusions sous un mois.



Elisabeth BORNE

2 Liste des personnes rencontrées

Remarque : en cas d'entretiens multiples, n'est mentionnée que la première date de rencontre.

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date
Abel	Jean-David	France nature environnement	Vice-président	11/02/20
Aliacar	Eva	Parc national de la Vanoise	Directrice	06/02/20
Arlaud	Serge	Commune de Montclus	Premier adjoint	30/01/20
Armand	Florent	Eleveur à Saint-Pierre d'Avez	Chef d'exploitation	31/01/20
Athenour	Gilles	Jeunes agriculteurs des Hautes-Alpes	Co-président	28/01/20
Beaume	Richard	GAEC du Seigneur – Le Dévoluy	Gérant	30/01/20
Beaume	Thierry	GAEC du Seigneur – Le Dévoluy	Co-mandataire	30/01/20
Beaume	Roger		Père de Thierry Beaume et oncle de Richard Beaume	30/01/20
Bigot-De-keyser	Cécile	Préfecture des Hautes-Alpes	Préfète	23/01/20
Bligny	Juliette	DREAL AURA	Cheffe de l'unité loup	13/01/20
Bonelle	Romane	Parc national des Écrins	Chargée de mission agriculture élevage	24/01/20
Boyer	Pascale	Assemblée nationale	Députée des Hautes-Alpes	05/02/20
Cadel	Brigitte	DDT des Hautes-Alpes	Cheffe du service agriculture et espaces ruraux	24/01/20
Celdran	Mireille	DEB	Cheffe du bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvages	02/03/20
Celet	Jean-Paul	Préfecture de la région AURA	Préfet référent sur le loup	13/01/20
Chapel	Thierry	DDT des Hautes-Alpes	Directeur	23/01/20
Commenville	Pierre	Parc national des Écrins	Directeur	17/01/20
Coulée	Thierry	Office français de la biodiversité	Chef du service départemental Hautes-Alpes adjoint	24/01/20
Dau-mergue	Nathan	INRAE	Assistant ingénieur	18/02/20
Della-Vedova	Muriel	Parc national des Écrins	Chargée de mission agriculture élevage	11/02/20
Desreumaux	Catherine	Commune de Montclus	Maire	30/01/20
Dislaire	Anne Gaëlle	Indépendante – Le Dévoluy	Bergère	30/01/20
Durand	Thierry	Parc national des Écrins	Directeur adjoint	24/01/20
Duron	Sophie Dorothee	MTEs - Cabinet de la ministre	Conseillère en charge de la biodiversité, de l'eau et de la mer	09/01/20
Dusserre Bresson	Alban	Eleveur à Prapic, commune d'Or-cières	GAEC la Jabiore	29/01/20
Félix	Denis	DREAL AURA	Directeur de cabinet	13/01/20
Font	Claude	Fédération nationale ovine	Secrétaire général	06/02/20
Garcin	Audrey		Conjointe de M. Alban Dusserre Bresson	29/01/20
Garde	Laurent	CERPAM	Directeur adjoint	13/02/20
Gasdon	Hervé	Société alpine de protection de la nature	Président	03/02/20

Girard	Nathalie	Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes	Animatrice montagne PACA et référente agri-environnement	10/02/20
Giraud	Joël	Assemblée nationale	Député des Hautes-Alpes	05/02/20
Jean	Nicolas	Office français de la biodiversité	Adjoint au directeur des grands prédateurs terrestres	24/01/20
Jouffrey	Joseph	Coordination rurale des Hautes-Alpes	Président	28/01/20
Julian	Arnaud	Préfecture de la région AURA	Chargé de mission agriculture et énergie	13/01/20
Laugier	Alain	Commune de Saint-Pierre d'Avez	Maire	31/01/20
Laurens	René	FDSEA des Hautes-Alpes	Président	31/01/20
Lions	Eric	Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes	Président	28/01/20
Mailhos	Pascal	Préfecture de la région AURA	Préfet région AURA et préfet coordonnateur sur le loup	13/01/20
Martinez	Gérald	Commune de Saint-Léger-les-Mélèzes	Maire	31/01/20
Métral	Mathieu	DRAF AURA	Référent national loup et activités d'élevage	13/01/20
Morhet-Richaud	Patricia	Sénat	Sénatrice des Hautes-Alpes	04/02/20
Moullec	Philippe	Office français de la biodiversité	Chef du service départemental Hautes-Alpes	24/01/20
Orcière	Lionel	Fédération départementale ovine des Hautes-Alpes	Représentant	31/01/20
Papouin	Matthieu	DEB	Sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres	02/03/20
Pierre	Édouard	Jeunes agriculteurs des Hautes-Alpes	Secrétaire général	28/01/20
Rey	David	Eleveur à Saint-Crépin	GAEC Rey	29/01/20
Rey	Chantal		Conjointe de M. David Rey	29/01/20
Rey	Julia		Fille de M. et Mme Rey	29/01/20
Rey	Célia		Fille de M. et Mme Rey	29/01/20
Ricou	Patrick	Commune d'Orcières	Maire	29/01/20
Rioux	Emmanuel	MSA Alpes Vaucluse	Responsable du service ASS	26/02/20
Rouit	Sébastien	Eleveur à Montcheny, commune d'Orcières	Chef d'exploitation	31/01/20
Rousset	Guillaume	DRAF AURA	Directeur adjoint	13/01/20
Saillant	Simone	DEB	Directrice adjointe	02/03/20
Scheyer	Laurent	Parc national du Mercantour	Directeur adjoint	07/02/20
Segretain	Antoine	Eleveur à Montclus	GAEC Ray d'Aiguebelle	30/01/20
Segretain	Simon	Eleveur à Montclus	GAEC Ray d'Aiguebelle	30/01/20
Thibault	Olivier	DEB	Directeur	02/03/20
Vendryes	Caroline	DEB	Adjointe au sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres	02/03/20
Vialet	Baptiste	Confédération paysanne des Hautes-Alpes	Porte-parole	28/01/20
Vidal	Isabelle	Parc national des Écrins	Cheffe du service aménagement et ingénierie financière	24/01/20
Vieux	Simon	CERPAM Hautes-Alpes	Ingénieur pastoraliste	12/02/20
Viret	Christophe	Parc national du Mercantour	Directeur	07/02/20

3 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
CERPAM	Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DDT	Direction départementale des territoires
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
IDELE	Institut de l'élevage
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MSA	Mutualité sociale agricole
OFB	Office français de la biodiversité
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
PNA	Plan national d'action sur le loup et les activités d'élevage
PNE	Parc national des Écrins
PNR	Parc naturel régional
SEA 73	Société d'économie alpestre de Savoie

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)