

I. LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE ET SES EVOLUTIONS

1. 1 Des possibilités d'intervention mises en place dès 2009 et 2010

Les arrêtés du 3 juin 2009 et du 7 juin 2010 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction pouvaient être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) avaient déjà introduit des dispositions nouvelles importantes, destinées à proposer des réponses adaptées à des situations précises et documentées :

— Le déclenchement possible, sous conditions, de tir de prélèvement sans mise en œuvre préalable d'un tir de défense, pour répondre aux situations de dommages exceptionnels, ou en cas d'obstacles pratiques à l'usage du tir de défense. Cette disposition est reprise à l'article 23 de l'arrêté du 9 mai 2011.

— L'extension possible, sous conditions, d'une opération de tir de prélèvement en dehors de la présence des troupeaux aux pâturages, aux fins de prévenir la survenue probable de nouveaux dommages l'année suivante. Cette disposition figure à l'article 24 de l'arrêté du 9 mai 2011.

— La combinaison possible des tirs de défense et de prélèvement, afin de ne pas pénaliser les éleveurs dont les troupeaux sont situés dans la zone concernée par un tir de prélèvement.

Le bilan des saisons 2009-2010 et 2010-2011 dressé avec l'ensemble des partenaires du plan d'action national sur le loup a révélé des difficultés d'appropriation de ces mesures. Vous veillerez à leur mise en évidence lors des présentations locales du dispositif. Ce constat d'une nécessaire amélioration de la lisibilité des textes réglementaires a par ailleurs justifié les évolutions formelles décrites ci-après.

1. 2 Une lisibilité améliorée en 2011

L'arrêté du 7 juin 2010 fixait les conditions et limites dans lesquelles des dérogations pouvaient être accordées pour la période 2010-2011. Sa nature « millésimée » imposait la signature d'un nouveau texte pour la période 2011-2012. Cette étape nécessaire a été l'occasion d'aménagements strictement formels, destinés à répondre à l'enjeu identifié d'une meilleure lisibilité du protocole :

— Adoption d'un arrêté-cadre à validité pérenne, contribuant à la stabilisation du dispositif : l'arrêté fixant les conditions et limites maintient en son sein des dispositions générales relatives au principe de fixation d'un plafond annuel de destructions autorisé, mais la fixation effective de ce plafond intervient via un arrêté annuel distinct.

— Elaboration d'un texte de référence unique, par fusion de l'arrêté-cadre et de son annexe (ledit « protocole technique d'intervention »), lesquels contenaient de nombreux renvois mutuels désormais sans objet.

— Modification de l'agencement des dispositions : la présentation par type d'opération (effarouchement, tir de défense, tir de prélèvement), en lieu et place de la présentation par « modalités » (déclenchement, mise en œuvre, suivi, bilan), qui conduisaient à éclater les références propres à chaque opération, doit permettre de rendre plus perceptible le principe de gradation de ces interventions ainsi que leur chronologie.

— Création d'un article distinct par grand principe, permettant de faciliter et fiabiliser les références à chacun d'entre eux.

1. 3 Des dispositions nouvelles contenues dans l'arrêté-cadre du 9 mai 2011

L'analyse 2010 des dommages, des foyers de prédation et des conditions d'attaques menée localement par vos services, la synthèse et la mise en perspective nationale de ces analyses, les propositions formulées par les différents partenaires du plan national d'action sur le loup ainsi que les échanges intervenus dans le cadre du groupe national loup ont conduit à l'intégration des évolutions réglementaires suivantes, dans l'arrêté du 9 mai 2011 :

— Les articles 13 et 14 permettent l'octroi d'une autorisation de tir de défense d'un troupeau, après protection et mise en œuvre d'un effarouchement, dès lors que celui-ci est situé à proximité d'un troupeau faisant déjà l'objet d'une autorisation de tir de défense. Cette mesure nouvelle permet de couvrir des situations avérées d'exposition au risque de prédation jusqu'alors non prises en compte par le protocole, sans remettre en cause l'exigence d'un lien étroit et cohérent entre dommages et territoires d'intervention : afin d'éviter « l'effet domino », l'autorisation de tir de défense initiale, à l'origine de l'éligibilité du troupeau situé à proximité, doit avoir été délivrée sur la base des dispositions de droit commun.

Il vous appartient d'apprécier la notion de proximité en fonction de critères tant géographiques que tenant à la similarité des systèmes et des pratiques d'élevage, du degré d'exposition et de vulnérabilité aux prédatons.

— Sur la base de l'article 19, l'usage d'une carabine à canon rayé en phase de tir de défense, jusqu'alors réservé aux seuls lieutenants de louveterie missionnés, pourra être accordé au bénéficiaire de la dérogation ou à son mandataire.

Vous veillerez à ce que les tireurs respectent strictement les conditions de sécurité requises en vous appuyant sur l'analyse de l'ONCFS, et tiendrez particulièrement compte du caractère expérimenté du bénéficiaire dans le maniement d'armes à canon rayé d'une part, de la topographie des secteurs concernés, de la fréquentation touristique, du couvert végétal et des conditions météorologiques d'autre part, pour octroyer cette possibilité en la limitant si nécessaire dans l'espace ou dans le temps, ou pour motiver *a contrario* le recours au seul fusil de chasse à canon lisse, dont l'usage demeure le principe général.

— L'article 22 supprime toute référence à une période de mise en œuvre du tir de défense exigée avant de procéder à un tir de prélèvement. Celle-ci était de trois semaines dans l'arrêté du 7 juin 2010. Cette évolution n'amoindrit nullement l'exigence de recherche de solution alternative satisfaisante et de réponse graduée : la mise en œuvre d'une opération de tir de prélèvement reste conditionnée par « la persistance de dommages importants dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense ». L'absence de référence à un délai vous invite cependant à un déploiement réactif du dispositif d'intervention, une fois réunies les conditions de déclenchement d'une opération de tir de prélèvement.

Le conseil national de la protection de la nature a rendu un avis favorable sur l'arrêté intégrant ces dispositions nouvelles.

II. LA SECURISATION JURIDIQUE DES DEROGATIONS

Les juridictions administratives apprécient rigoureusement les conditions dans lesquelles sont accordées les dérogations et exercent un contrôle approfondi des circonstances de fait ayant conduit à leur octroi.

La sécurité juridique d'une dérogation nécessite une attention particulière dès le dépôt de la demande : les dérogations sont en effet nécessairement accordées en réponse à la demande d'un

pétitionnaire, qui peut être un éleveur exploitant à titre individuel ou sous forme sociétaire, un groupement pastoral, un propriétaire public ou privé d'une exploitation agricole d'élevage mettant en valeur des surfaces pâturées, conformément à l'article 6 de l'arrêté du 9 mai 2011.

Vous pourrez utilement vous appuyer sur un formulaire modèle, intégrant les différentes rubriques à renseigner et destiné à faciliter l'élaboration par chaque pétitionnaire de sa demande. Vous ferez en sorte que les éleveurs soient en capacité de solliciter ces mesures, en diffusant une information précise et ciblée à leur sujet.

L'annexe 1 de la présente circulaire résume la chronologie des opérations et des conditions prévues par l'arrêté du 9 mai 2011, en faisant état des différents points qui devront être renseignés en vue du déclenchement de ces opérations. Vous veillerez notamment à une prise en compte attentive de chacun des points suivants.

2.1 L'existence de dommages au bétail vérifiant les conditions fixées pour chaque type d'opération.

Celles-ci sont édictées aux articles 13 et 14 de l'arrêté du 9 mai 2011 s'agissant du tir de défense, et à l'article 22 s'agissant du tir de prélèvement de droit commun. S'agissant du tir de prélèvement autorisé, soit sans mise en œuvre préalable de tirs de défense (article 23), soit au-delà de la période où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup (article 24), vous caractériserez l'importance des dommages à l'intérieur de l'unité d'action concernée en tenant compte des critères suivants :

- nombre d'attaques et de victimes constatées ;
- récurrence et intensité des attaques d'une année sur l'autre ;
- variation d'une année sur l'autre de la proportion de troupeaux protégés ayant subi des dégâts ;
- tout élément pertinent relatif à la vulnérabilité particulière des exploitations.

2.2 La mise en œuvre de mesures de protection et le déploiement de réponses graduées permettant d'attester l'absence de solutions alternatives au tir satisfaisantes.

Les tentatives de prédation par les loups peuvent survenir aussi bien dans les zones d'application des mesures de protection adossées au dispositif intégré en faveur du pastoralisme (323 C) du PDRH pour les campagnes 2010 à 2013, qu'en dehors de ces zones. Dans le cas de troupeaux non encore protégés, des crédits d'urgence sont proposés chaque année par le ministère en charge de l'agriculture, afin de pouvoir mettre en place des mesures de protection en urgence, notamment des aides-bergers ou des clôtures. Il est donc rappelé que la mise en œuvre de moyens de protection est une condition obligatoire pour le déclenchement du protocole d'intervention sur les loups, sauf à pouvoir démontrer le caractère non protégeable d'un troupeau, au travers par exemple d'une analyse de vulnérabilité telle que prévue par le dispositif 323 C.

L'arrêté du 9 mai 2011 positionne les opérations d'effarouchement et de défense comme des moyens visant à démontrer que, parallèlement à la mise en place de moyens de protection, des solutions destinées à répondre au risque de prédation sont recherchées. Il importe ainsi de pouvoir attester que ces solutions ont été, d'une part mises en œuvre, d'autre part inefficaces, pour justifier le passage à une phase ultérieure du dispositif d'intervention sur les loups.

Vous rappellerez notamment que le registre de tirs dûment renseigné dont un modèle pourra être délivré par la DDT constitue la preuve de la mise en œuvre des tirs d'effarouchement et conditionne la phase suivante.

2.3 La qualification des personnes amenées à intervenir.

Le pétitionnaire doit indiquer clairement s'il entend participer aux tirs, et fournir la liste nominative des mandataires dont il souhaite s'adjoindre l'aide.

Il est rappelé que dans le cas des tirs de prélèvement, l'ONCFS doit formuler un avis sur l'aptitude de tous les participants, qui ne pourront se soustraire à son contrôle technique.

A l'exception des agents de l'ONCFS, les personnes amenées à intervenir devront impérativement être listées nominativement dans vos arrêtés.

Les annexes 2, 3 et 4 de la présente circulaire proposent différents modèles d'arrêtés préfectoraux pouvant être utilisés pour la mise en œuvre des tirs de défense et de prélèvement.

III. LES MESURES ORGANISATIONNELLES DESTINEES A FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

3. 1 L'accompagnement des éleveurs et bergers volontaires dans l'obtention du permis de chasser

En concertation avec la chambre d'agriculture, la fédération départementale des chasseurs et l'ONCFS, vous mettrez en place une organisation (pouvant inclure la mise à disposition de matériel pédagogique) et un calendrier spécifiques, adaptés aux contraintes de travail des éleveurs et bergers, pour la tenue des formations et de l'examen du permis de chasser, en veillant à ce que les formations soient mises en place dans les meilleurs délais et à ce que les éleveurs n'aient pas à supporter les frais de formation. Vous nous ferez part des résultats et des difficultés liés à cette démarche de façon à permettre la recherche au niveau national de toute solution (organisationnelle, réglementaire ou budgétaire) mieux adaptée pour l'accompagnement des éleveurs dans la défense de leurs troupeaux.

3. 2 La mobilisation de tous les réseaux et de l'expertise disponibles

La mise en œuvre locale du plan d'action national sur le loup suppose le recours à des compétences multiples et complémentaires : biologie et comportement de l'espèce, connaissance des milieux, des pratiques pastorales et des systèmes d'élevage, de la typologie des dommages imputables au loup, des techniques d'intervention sur la faune sauvage...

L'un des enjeux réside dans la diversification des profils, le décloisonnement et l'association de ces différents niveaux d'expertise. La participation des éleveurs et bergers au réseau des observateurs sera facilitée pour permettre l'enregistrement fiable des observations faites notamment lors des attaques.

Il apparaît nécessaire que soit établi au niveau départemental un point de la situation des différents acteurs amenés à intervenir au sujet du loup :

- Nombre et profil des correspondants du réseau départemental loup, pertinence de son renforcement sur tout ou partie du territoire départemental, atouts et obstacles identifiés en ce sens ;
- Nombre, profil, équipement, degré d'adéquation avec la problématique « loup » des lieutenants de louveterie ;
- Implication possible de la fédération départementale des chasseurs sur l'ensemble de la problématique « loup ».

Sur la base notamment de cet état des lieux, vous veillerez à renforcer si nécessaire :

- L'implication du comité départemental loup dans le déroulement de la saison : une concertation locale, dans le cadre de ces comités ou des cellules de veille qui les préfigurent, dans les territoires de colonisation, est essentielle à la transparence et à l'adaptation des mesures prises.
- L'intervention facilitée des lieutenants de louveterie : une circulaire relative aux lieutenants de louveterie prévoira la mise en place de formations au tir spécifiquement adaptées à la problématique lupine, et le défraiement possible des indemnités kilométriques liées à la mobilisation soutenue des lieutenants de louveterie dans les opérations d'intervention sur les loups.
- La mobilisation des chasseurs via la fédération départementale : l'ONCFS a créé plusieurs outils à destination des chasseurs volontaires susceptibles de participer aux prélèvements : des brochures techniques traitant des aspects opérationnels des tirs d'effarouchement, de défense et de prélèvement ont été éditées et une formation est assurée par les agents de la délégation interrégionale et des services départementaux de l'ONCFS. Ces chasseurs formés peuvent ensuite figurer, après avis de l'ONCFS, parmi les personnes habilitées à participer aux tirs de prélèvement.
- L'information relative à la connaissance et au suivi du loup à destination des éleveurs et bergers : vous confierez à vos services techniques un rôle d'animateur logistique du réseau loup, afin que les données recueillies et transmises par celui-ci puissent être adressées dans les meilleurs délais aux utilisateurs potentiels de ces données, dont les éleveurs et les bergers. Au-delà des communications effectuées dans le cadre notamment des comités départementaux et des formations de correspondants au réseau loup, l'ONCFS pourra par ailleurs, lorsque cela sera jugé nécessaire, organiser des réunions ciblées de « formation-information », destinées à fournir des repères pédagogiques et des réponses concrètes aux interrogations relatives aux méthodes de suivi du loup, ainsi qu'à la consolidation et à l'interprétation des données qui en résultent.

3. 3 Le renforcement du suivi et de l'analyse des dommages par l'administration

La détection la plus précoce possible des situations de dommages importants nécessitant prise en charge doit être considérée comme une mission essentielle des services de l'Etat impliqués dans la gestion du loup. Vous vous appuyerez pour ce faire sur l'application Geoloup.

Vous croiserez ces données relatives aux dommages et foyers d'attaques avec celles issues notamment des réseaux évoqués au point 3.2, et ayant trait d'une part aux caractéristiques physiques des secteurs concernés (accessibilité, praticabilité...), d'autre part à la présence du loup sur ces secteurs (degré d'ancienneté de cette présence, connaissance de la meute et de son territoire) pour évaluer les probabilités de réalisation effective d'un prélèvement, dans l'hypothèse du déclenchement du protocole.

Dans les situations de colonisation récente (en dehors des départements mentionnés à l'article 7 de l'arrêté du 9 mai 2011), vous ferez réaliser des analyses de vulnérabilité en tenant compte :

- des caractéristiques écologiques du milieu, et notamment l'abondance en ongulés sauvages, la présence de zones de tranquillité et de refuge pour le loup ;
- de la possibilité de mise en place des mesures de protection des troupeaux d'animaux domestiques et leur impact technico-économique, ainsi que la vulnérabilité et la sensibilité des systèmes d'exploitation à la prédation du loup.

3. 4 Le recours possible aux tirs de prélèvement à l'initiative de l'administration

L'article L. 427-6 du code de l'environnement vous donne la possibilité d'ordonner des opérations de destruction d'animaux appartenant à une espèce dont la capture ou la destruction est pourtant interdite en application de l'article L. 411-1. Ces opérations doivent en revanche respecter strictement les conditions prévues par les textes qui organisent leur protection, et donc s'agissant du loup les conditions fixées par l'arrêté du 9 mai 2011 ainsi que le plafond fixé par l'arrêté du 10 mai 2011. Vous utiliserez cette possibilité qui est de nature à améliorer l'efficacité du dispositif d'ensemble.

Vous prendrez appui sur l'analyse croisée menée conformément au 3.3 de la présente circulaire pour apprécier au cours du déroulement de la saison, l'opportunité d'organiser un tir de prélèvement sur la base de cette disposition. La consultation préalable du président de la fédération départementale des chasseurs est dans ce cas obligatoire. En outre, les dispositions des arrêtés des 9 et 10 mai 2011 doivent être respectées, tant s'agissant des conditions de déclenchement des tirs que de leur modalité d'exécution.

IV. LE RESPECT DU NOMBRE MAXIMUM DE SPECIMENS DE LOUPS DONT LA DESTRUCTION POURRA ETRE AUTORISEE

L'arrêté du 10 mai 2011 a fixé à six le nombre maximal de loups dont la destruction pourra être autorisée pour la période 2011-2012. Vos décisions, que la présente circulaire a vocation à encadrer et faciliter, devront s'inscrire dans le cadre de ce plafond national.

A cette fin la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement Rhône-Alpes, chargée de la coordination technique interrégionale du plan d'action sur le loup, vous informera en cours de saison de l'évolution nationale des prélèvements.

Votre attention est également appelée sur l'importance de la lutte contre le braconnage du loup. Cette lutte est essentielle pour garantir la crédibilité des procédures décrites dans la présente instruction et le respect des engagements internationaux de la France, au risque d'un contentieux dont les conséquences pourraient être très coûteuses.

Il est rappelé que le plafond fixé par l'arrêté du 10 mai 2011 sera diminué du nombre des animaux ayant fait l'objet d'actes de destruction volontaire constatés par les agents mentionnés à l'article L. 415-1 du code de l'environnement. La destruction d'une espèce protégée en méconnaissance des procédures de dérogation constitue par ailleurs le délit prévu par l'article L. 415-3 du code de l'environnement : depuis la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, il est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Vous vous assurerez de la bonne coordination des services compétents de l'Etat dans ce domaine, et apporterez notamment tout le soutien nécessaire au maintien et au renforcement éventuel des actions dissuasives de surveillance et des actions de police ciblées menées par les services de l'ONCFS lorsque des éléments font craindre des atteintes à l'encontre du loup.