



N° 1454

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mars 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE
RÉSOLUTION (n° 1276) de MM. CHRISTIAN ESTROSI, MICHEL BOUVARD et PATRICK OLLIER *tendant à
la création d'une commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en
France,*

PAR M. DANIEL CHEVALLIER

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 16 décembre 1998, MM. Christian Estrosi, Michel Bouvard et Patrick Ollier ont déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de résolution (n° 1276) en vue de créer une commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France.

Selon les auteurs de la proposition de résolution, la création d'une commission d'enquête est justifiée par l'importance croissante des « dégâts occasionnés par le loup, notamment en ce qui concerne les animaux d'élevage, plus spécialement les ovins » et l'inquiétude des professionnels face à une situation qu'ils considèrent comme « désormais incontrôlée ».

*

* *

L'application conjointe de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale conduit à examiner la recevabilité de la proposition de résolution avant de se prononcer sur son opportunité.

La *recevabilité* de la proposition peut être admise sans trop de difficultés. Les faits susceptibles de donner lieu à enquête semblent déterminés avec une précision suffisante. Selon les auteurs de la proposition de résolution, il s'agirait d'examiner « les conditions de l'arrivée » du loup en France et les « dégâts occasionnés par cette espèce sur les troupeaux d'ovins mais également sur la faune en général ». Surtout, ces mêmes faits ne font pas l'objet de poursuites judiciaires en cours, comme l'a confirmé le Garde des Sceaux par une lettre du 27 janvier 1999.

L'*opportunité* de créer une commission d'enquête n'est, en revanche, pas établie.

Tout d'abord, le problème du retour du loup dans notre pays ne concerne qu'une partie du territoire national : seuls cinq départements du massif alpin sont pour le moment touchés. Depuis le 5 novembre 1992, date à laquelle furent pour la première fois observés deux loups dans le Parc national du Mercantour, le nombre de prédateurs s'est accru et leur présence s'est étendue des Alpes-Maritimes vers les territoires voisins, les loups trouvant en abondance dans les alpages gibier et proies domestiques.

La réapparition du loup est liée à la proximité géographique des zones concernées avec l'Italie, où la population de loups est, depuis le début soixante-dix, en augmentation constante et en expansion régulière vers l'Ouest (entre 450 et 500 prédateurs). Les auteurs de la proposition de résolution soulignent à juste titre que l'origine des loups présents dans notre pays fait l'objet de vives controverses : selon le ministère de l'environnement, les loups sont arrivés naturellement d'Italie ; selon d'autres sources, proches des éleveurs, il s'agirait au contraire d'un « retour organisé », autrement dit de la réintroduction volontaire d'une espèce dangereuse. Il n'existe pas de certitude en ce domaine, mais les analyses génétiques réalisées par les professeurs Taberlet, Gielly et Bouvet à l'université de Grenoble en 1996 attestent que les loups morts dans le Mercantour proviennent bien de la population italienne. Si cette question mérite une attention particulière, il ne semble pas qu'une commission d'enquête soit l'instance la plus appropriée pour y répondre.

Quant au nombre exact de loups présents dans les Alpes françaises, il est assez difficile à déterminer. Le suivi d'animaux aussi farouches ne peut se faire par l'observation directe mais essentiellement par la recherche d'indices, tels que traces, restes de proies, déjections... Il ne peut donc s'agir que d'estimations. Selon les dernières informations disponibles, il y aurait actuellement une trentaine de loups en France, dont les deux tiers se trouvent toujours dans la zone du Mercantour qui accueille une population de vingt loups répartis en quatre meutes ; une autre meute a été repérée dans les Hautes-Alpes, ainsi que des individus isolés en Savoie, en Isère et dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Plus que sur le nombre de prédateurs, l'attention doit se porter sur les dégâts imputables aux loups, en particulier ceux causés aux troupeaux séjournant sur les alpages. Ceux-ci peuvent être comptabilisés à partir des indemnités dont bénéficient les éleveurs. En 1998, 1250 ovins ou caprins ont fait l'objet d'une procédure d'indemnisation. Pour être plus précis, la situation était la suivante :

Départements	Nombre d'attaques	Nombre d'animaux tués ou blessés	Montant des indemnités
Alpes-Maritimes	208	691	907 199 francs
Hautes-Alpes	31	241	242 750 francs
Isère	35	161	178 660 francs
Savoie	21 (*)	110 à 150 (*)	150 000 francs (*)
Alpes-de-Haute-Provence	5	7	13 550 francs

(*) en cours d'expertise

Cependant il est inexact d'affirmer que « les dégâts occasionnés par les loups vont croissant ». Certes, le territoire de présence du loup s'est étendu, mais le nombre de bêtes indemnisées n'augmente pas sensiblement. Au contraire, on perçoit une stabilisation, voire une légère baisse de la prédation, dans le département le plus touché ; en effet, dans les Alpes-Maritimes, le nombre d'animaux indemnisés était de 796 en 1996, 763 en 1997 et 691 en 1998.

Quoiqu'il en soit, ces chiffres sont à mettre en regard avec l'ensemble du cheptel présent dans les régions concernées, soit 577 000 ovins dans les Alpes du Nord et 282 000 ovins dans les Alpes du Sud. La création d'une commission d'enquête apparaît donc quelque peu disproportionnée par rapport au problème posé.

Diverses mesures ont, du reste, été mises en œuvre pour atténuer les effets de la prédation. Rappelons à cet égard que le loup fait partie des espèces de faune strictement protégées par la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe signée à Berne le 19 septembre 1979 comme des espèces d'intérêt communautaire requérant une protection stricte au sens de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages, dite directive « habitats ». Ces deux textes prévoient cependant des possibilités de dérogations aux régimes de protection générale, notamment pour prévenir des dommages importants au bétail et dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques.

A l'échelon national, l'article L. 211-1 du code rural interdit la destruction, la capture ou l'enlèvement des espèces protégées, sous peine d'une amende de 60 000 francs et d'un emprisonnement de six mois. Toutefois, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée, le ministre chargé de la protection de la nature peut autoriser la capture ou la

destruction de spécimens d'espèces protégées « pour prévenir des dommages importants aux cultures ou au bétail, ou dans l'intérêt de la sécurité publique, ou pour assurer la conservation de l'espèce elle-même » conformément à l'arrêté du 10 octobre 1996 modifiant l'arrêté du 17 avril 1981 fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire national.

Afin de prendre en compte les conséquences de la présence du loup en Europe, un programme « LIFE-loup » d'un montant de 8 millions de francs a été mis en place le 1^{er} janvier 1997 pour une durée de trois ans. Celui-ci comprend plusieurs volets :

- une étude sur la biologie et la répartition du loup dans les Etats membres,
- l'identification et l'indemnisation des dégâts imputables aux loups,
- l'aide à la mise en place de mesures de prévention (acquisition de chiens de protection des troupeaux, aides pastoraux, installation de parcs de rassemblement nocturne),
- la réintroduction des ongulés sauvages (chamois, bouquetins...),
- la sensibilisation du public.

Ce programme, cofinancé pour moitié par le budget européen et pour moitié par les crédits du ministère de l'environnement, se terminant en juin 2000, un deuxième plan portant sur l'ensemble de l'arc alpin a été déposé à la Commission européenne en janvier 1999 pour un montant de 24 millions de francs.

Enfin, la volonté du Gouvernement de trouver « les réponses à apporter aux problèmes posés par l'existence de ce grand prédateur sur le sol national » – pour reprendre les termes des auteurs de la proposition de résolution – ne fait aucun doute.

Une mission a été confiée, à cet effet, à M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture. Le rapport a été remis à M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la forêt, et à Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement au cours du mois de février et la publication de ses conclusions est annoncée comme imminente. La mise en route d'une commission d'enquête apparaît

pour le moins inadaptée au moment où le Gouvernement s'apprête à annoncer des mesures sur ce sujet.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur propose le rejet de la proposition de résolution.

*

* *

La commission a examiné la proposition de résolution lors de sa réunion du 10 mars 1999. Après avoir présenté les grandes lignes du présent rapport, M. Daniel Chevallier, rapporteur, a souligné que s'il était défavorable à la création d'une commission d'enquête, il ne balayait pas d'un revers de main les problèmes posés par la présence du loup dans les Alpes françaises, en particulier les difficultés rencontrées par les éleveurs. Jusqu'à présent, seuls des techniciens et des scientifiques se sont penchés sur cette question ; il serait donc utile que des élus s'attachent à proposer des solutions permettant de prendre en compte tous les problèmes posés, en particulier ceux du pastoralisme, activité économique de première importance en termes d'aménagement du territoire et de développement durable. Aussi le rapporteur a-t-il suggéré que la commission crée en son sein une mission d'information sur ce sujet.

M. André Lajoinie, président, a indiqué que le bureau de la commission, réuni récemment, avait décidé, sur sa proposition, de mettre en place une mission d'information, instrument plus souple et plus adapté qu'une commission d'enquête pour examiner les conséquences de la présence du loup en France.

M. Patrick Ollier, cosignataire de la proposition de résolution, a exprimé son désaccord avec les conclusions du rapporteur. Soulignant qu'il ne s'agissait pas de produire un rapport supplémentaire, celui de M. Pierre Bracque ayant été établi très récemment, il a mis l'accent sur les pouvoirs d'investigation dont disposent les commissions d'enquête.

Puis, il a estimé que le loup avait été réintroduit volontairement en France. S'appuyant sur une étude menée par la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, il a affirmé qu'il n'y avait aucune preuve de présence du loup dans les provinces italiennes limitrophes, mais que l'existence d'élevages privés conduisait à soupçonner des « évasions organisées ». Il a également fait valoir que si les loups provenaient des Abruzzes ou des Appenins, il eut fallu qu'ils traversent des zones urbaines importantes,

comme la ville de Turin. Il a fait observer que cette réintroduction illégale constituait un délit.

Abordant ensuite les conséquences de la présence du loup dans le massif alpin, M. Patrick Ollier a souligné qu'elles étaient catastrophiques pour le pastoralisme alors que les régions concernées étaient menacées de désertification et indiqué que la colère des éleveurs pouvait provoquer des situations dramatiques. Précisant qu'il n'était pas favorable à l'éradication de cette espèce, il a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre l'article 9 de la convention de Berne afin de pratiquer une régulation, assortie de possibilités d'abattage, à l'instar des mesures en vigueur en Suisse.

Intervenant dans la discussion générale en tant qu'auteur de la proposition de résolution, M. Christian Estrosi a souligné que la présence du loup conduisait à s'interroger sur la transparence du ministère de l'environnement et à trancher la question suivante : faut-il privilégier la présence de l'homme ou d'une espèce dangereuse dans les zones de montagne ?

Après avoir indiqué qu'il menait son combat depuis plusieurs années, quel que soit le ministre chargé de l'environnement, il a rappelé les dégâts causés par le loup dans les Alpes-Maritimes : plus de 2 000 ovins ont été tués sans qu'il soit possible de contester l'origine des dégâts, le constat établi par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt servant de base à l'indemnisation des éleveurs ; de plus, la plupart des proies ne sont pas consommées.

M. Christian Estrosi a également mis l'accent sur les ravages causés à la faune sauvage, en particulier la destruction d'espèces réintroduites et protégées dans le Parc national du Mercantour. Il a indiqué notamment que la population des mouflons était passée de 1 200 à environ 200 individus en quelques années.

Après avoir reconnu que des mesures avaient été prises tant pour l'indemnisation des éleveurs que pour la mise en place de méthodes de dissuasion, il a jugé que ces dernières, d'un coût élevé, étaient peu efficaces. Il a plaidé à son tour en faveur de la création d'une commission d'enquête, seul moyen d'assurer la transparence sur ce sujet.

M. André Lajoinie, président, après avoir souligné l'absence de certitude sur l'origine des loups présents en France, a fait observer que la proposition de résolution n'était déposée que par trois députés et que la création d'une mission d'information devrait les satisfaire.

M. François Brottes s'est prononcé pour la création d'une mission d'information au sein de la commission, compte tenu de la gravité du problème posé par la présence du loup en zones de montagne. En effet, le pastoralisme s'y est à nouveau développé, ce qui maintient une activité économique dans des régions quelque peu délaissées. Outre son aspect positif en termes d'aménagement du territoire, le pastoralisme permet d'entretenir les alpages et contribue ainsi à réduire les risques, d'avalanches notamment ; en effet, si les bergers et leurs troupeaux abandonnaient les alpages, l'entretien de ces terrains aurait des conséquences financières très importantes pour les collectivités publiques. De plus, la mise en place de mesures de protection peut être efficace mais elle entraîne des coûts difficiles à supporter par les éleveurs. La mission d'information devrait évaluer tous les aspects de la question, y compris ses implications financières.

M. Michel Grégoire a estimé que la présence du loup sur certaines parties du territoire national posait la question plus générale de l'avenir du monde rural et conduisait à s'interroger sur l'importance qu'il faut accorder à la protection de la nature par rapport au maintien des activités économiques. A cet égard, la réapparition du loup rompt un certain équilibre, les mesures d'accompagnement n'étant pas adaptées. Il convient, par le développement de la concertation, de retrouver cet équilibre dans la gestion des espaces naturels.

M. Patrick Ollier a estimé qu'il ne s'agissait pas d'un problème politique mais de l'expression de la volonté commune des élus concernés de sauver le pastoralisme. Après avoir fait état de documents italiens attestant que la réimplantation du loup en France avait précédé son retour dans les régions italiennes avoisinantes, il a souligné que seule une commission d'enquête permettrait de disposer des moyens d'investigation nécessaires pour déterminer les responsabilités et mettre en jeu les dérogations prévues par la convention de Berne.

M. André Lajoinie, président, a déclaré ne pas partager cette analyse et estimé que les travaux de la mission d'information pourront utilement contribuer au débat.

M. Christian Estrosi a souligné que l'origine italienne des loups retrouvés morts dans le Mercantour renforçait la thèse d'une réintroduction volontaire et que des prédateurs de la même souche étaient présents en Roumanie et en Espagne. Il a également mis en garde contre les dangers d'expansion de ce prédateur, affirmant que les loups attaquaient les troupeaux en été, les mouflons et bouquetins en automne, mais risquaient de descendre en plaine, l'hiver venu.

Le rapporteur a tout d'abord tenu à rappeler qu'il était lui aussi élu d'une zone de montagne directement concernée par la présence du loup et qu'il appréhendait le sujet avec le même intérêt que les orateurs précédents. C'est pourquoi la création d'une mission d'information lui paraissait nécessaire à la fois pour rétablir quelques vérités et pour faire œuvre utile dans la sérénité.

S'agissant de l'origine des loups présents sur notre territoire, deux thèses s'affrontent. Si les documents publiés par la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes défendent celle d'une réintroduction volontaire, des analyses génétiques menées au sein de l'Université de Grenoble en 1996 prouvent que les loups trouvés morts dans le Mercantour proviennent bien de la population des prédateurs italienne.

Au demeurant, ce débat justifie à lui seul que l'on étudie la question. Savoir ensuite quel chemin les loups ont emprunté devient secondaire. Sans nier son importance, il faut par ailleurs relativiser le problème des dégâts sur les troupeaux, imputables aux loups. A titre d'exemple, le nombre d'animaux tués ou blessés a tendance à se stabiliser, voire à diminuer dans les Alpes-Maritimes, passant de 796 en 1996 à 763 en 1997 et à 691 en 1998. Il est donc inexact de prétendre que le problème ne peut que s'amplifier et que les mesures de prévention sont absolument inefficaces.

La commission étant compétente à la fois en matière d'agriculture, d'aménagement du territoire et d'environnement, il apparaît logique qu'elle crée en son sein une mission d'information pour engager une réflexion approfondie sur l'ensemble des sujets évoqués.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission a *rejeté* la proposition de résolution et décidé de créer une mission d'information sur la présence du loup en France.

N° 1454.- Rapport de M. Daniel Chevallier (*au nom de la commission de la production*) sur la proposition de résolution (n° 1276) de MM. Christian Estrosi, Michel Bouvard et Patrick Ollier *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France.*