



Introduction : évaluer une réglementation impactant la biodiversité

La réglementation française concernant la lutte contre les espèces « susceptibles d'occasionner des dégâts » (anciennement dénommées « nuisibles ») a été révisée à la suite des recommandations du député Pierre Lang en 2009 et des travaux d'un groupe de travail ayant rendu son rapport en 2012. La réglementation mise en œuvre à la suite des recommandations de ce groupe a fait l'objet de quatre textes ultérieurs : un décret en Conseil d'État, publié le 10 mars 2012, et trois arrêtés ministériels.

Notre objectif est de demander une évaluation de cette réglementation, qui avait pour but de faire cesser les controverses concernant le classement de ces espèces, afin de s'assurer qu'elle répond bien aux attentes liées au contexte écologique actuel en matière de préservation, et de restauration de la biodiversité. Ce travail découle d'une action initiée en région Lorraine et relayée en région Auvergne Rhône-Alpes.

Dans ce document, nous avons examiné les dispositions de la réglementation en vigueur au vu des pratiques dans les départements de la région Bretagne et en Loire-Atlantique, en nous appuyant sur les retours d'expérience des membres représentant les associations de protection de la nature (APN) dans les CDCFS. Nous avons confronté ces retours aux objectifs attendus de cette réglementation et aux recommandations faites dans la circulaire du 26 mars 2012 relative au code de l'environnement, qui encadre le dispositif de classement des espèces « susceptibles d'occasionner des dégâts ».

Nous envisageons successivement les aspects suivants :

1) Les objectifs généraux de la réglementation

Puis la réalité observée :

2) La formation spécialisée de la CDCFS (sa constitution, son fonctionnement, la validité de son travail)

3) Le classement des espèces par la CDCFS (méthodologie et intérêt)

4) Les solutions alternatives mises en place pour éviter la destruction

Détournement de l'esprit de la loi : une volonté de diminuer les dégâts mais qu'en est-il en réalité ?

Les règlements s'appuient sur l'Article R427-6 du Code de l'environnement : « Classement des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts », modifié par Décret n°2018-530 du 28 juin 2018 - art. 4. Cet article liste les motifs de classement selon quatre groupes de critères (protection de la santé et de la sécurité publiques, protection de la flore et de la faune, prévention des dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles et enfin prévention de dommages importants à d'autres formes de propriété). Il prend également en considération trois groupes d'espèces : les espèces envahissantes (Chien viverrin, raton-laveur, vison d'Amérique, ragondin et rat musqué), un second groupe de « nuisibles autochtones » (belette, fouine, martre, putois et renard) et enfin un dernier groupe de « gibiers chassables occasionnellement problématiques » (lapin de garenne et sanglier). La réglementation comporte aussi la liste des méthodes de destruction autorisées qui peuvent être limitées à certaines zones, certaines époques et certains ayant-droit. Nous nous limiterons par la suite aux espèces du groupe 2 qui sont celles dont le statut est discuté au sein des commissions ESOD des CDCFS.

Au vu des usages de cette réglementation, il nous semble utile de faire les remarques suivantes:

- Les mesures sont considérées comme préventives : « l'esprit du texte » est que la « régulation » des populations de ces animaux par la chasse ne suffit pas à empêcher la survenue de dégâts. Pour le législateur (l'arbitrage en cas de conflit est le Conseil d'État), il s'agit donc d'autoriser la mise en œuvre de méthodes de destructions supplémentaires afin de réduire les dégâts constatés sur les intérêts privés pris en compte (atteintes aux biens, aux personnes et pertes de revenus). La réglementation est donc préventive mais est essentiellement appliquée à titre correctif après et au vu de la constatation de dégâts. Les textes ne donnent pas de justification aux choix et à l'application des méthodes au vu de leur efficacité (« les destructions amènent-elles une diminution des dégâts ? ») mais seulement au vu du nombre et du montant des dégâts (« les dégâts sont-ils significatifs ? »). En d'autres termes, la réglementation ne prévoit aucune évaluation contradictoire de l'efficacité des mesures létales réellement appliquées, que ce soit au plan régional ou national.
- Aucune étude ne permet d'affirmer l'efficacité des méthodes létales appliquées aux espèces du groupe 2.
- L'argument sanitaire parfois employé pour justifier du classement de certaines espèces vectrices de maladies est désormais clairement remis en cause par la littérature scientifique. En effet les travaux sur la tuberculose [GENET (pour l'ANSES), 2021 ; MOUSTAKAS & EVANS, 2017], l'échinococcose alvéolaire [COMTE et al., 2017], ou la gale sarcoptique montrent que la destruction des espèces vectrices n'a aucun effet (et même serait contre-productive) sur la prévalence de ces zoonoses dans les populations sauvages. En déstabilisant la structure des populations, stressant les animaux, induisant plus de déplacements... la destruction réduirait l'immunité des animaux et augmenterait la dissémination des agents pathogènes.
- Le classement nuisible des espèces se limite aux dégâts qui leur sont attribués et ne prend pas en compte leur rôle bénéfique au sein des écosystèmes. A titre d'exemple, on peut citer le renard classé "nuisible" dans un grand nombre de départements alors qu'il permet

de réguler les populations de petits rongeurs responsables de dégâts sur les cultures et qu'il est un frein à la maladie de Lyme [1].

Pour résumer, sur le point des fondements et de l'utilité de la réglementation, à défaut d'une évaluation scientifique rigoureuse, le classement en animal susceptible d'occasionner des dégâts n'est pas efficient pour régler les désagréments économiques imputés à ces animaux. Il est donc nécessaire d'analyser en profondeur cette réglementation.

La commission ESOD de la CDCFS : une composition qui ne permet pas une étude objective des espèces dites « nuisibles »

Le code de l'environnement (Article R421-29 Modifié par Décret n°2006-665 du 7 juin 2006 - art.23 paru au JORF 8 juin 2006) stipule la nécessité de créer, au sein de la CDCFS, une formation spécialisée relative aux animaux classés nuisibles.

L'article du code dénote un réel souci de parité dans la constitution de cette formation spécialisée puisqu'y siègent à part égale, 3 membres représentant la défense des intérêts privés (piégeurs, chasseurs, agriculteurs) et 3 membres susceptibles de défendre l'intérêt général (un représentant des APN et deux personnalités qualifiées en matière scientifique et technique dans le domaine de la chasse ou de la faune sauvage).

Toutefois, la présence, certes à titre consultatif, d'un représentant de l'OFB et d'un lieutenant de louveterie (i.e. représentant l'autorité cynégétique), peut compromettre l'indépendance de cette formation spécialisée et influence les avis de cette commission.

A noter que, malgré la constitution des commissions nuisibles détaillées dans le code de l'environnement, certains représentants du monde cynégétique continuent à participer aux réunions sans faire partie de la commission et peuvent librement prendre la parole et faire valoir leurs avis.

En résumé, à défaut d'une révision immédiate du code de l'environnement sur ce point, la nouvelle période de classement des nuisibles (2019-2024) devrait commencer par la publication d'une circulaire ministérielle indiquant aux préfetures de s'assurer d'un respect de la parité des intérêts entre les parties subissant des dégâts ou souhaitant un classement des espèces sans réelle analyse de fond et celles en faveur d'une analyse objective des dégâts réellement observés et des solutions alternatives appliquées. En particulier, l'attention des préfets devrait être attirée sur la présence indispensable des personnes qualifiées, et qui, si elles ne peuvent siéger, doivent disposer d'une suppléance pour que les délibérations de la formation spécialisée soient valides. Les textes législatifs doivent également préciser que seuls les votants ou les personnes ayant un avis consultatif peuvent assister à la commission pour conserver la parité souhaitée par le code de l'environnement.

Le classement des espèces par la CDCFS : un classement qui ne repose pas sur une évaluation objective des dommages

La circulaire de cadrage du 21 août 2018 (ministère de la transition écologique et solidaire) précise et insiste sur la nécessité d'accompagner les demandes de données fiables, significatives et probantes (sic).

Deux situations sont distinguées à cet égard par la circulaire ministérielle du 26 mars 2012 (DEVL1204370C) :

1. Les espèces pour lesquelles des atteintes sont bien établies. La circulaire demande alors de prendre en compte des plaintes nombreuses (sans plus de précisions), des témoignages circonstanciés, des études épidémiologiques ou des évaluations chiffrées (sic).

Dans les faits, les documents qui sont présentés aux membres de la formation spécialisée sont :

- Inexistants dans certains départements (pour le Putois qui avait été proposé au classement en Côtes d'Armor),
- Bien souvent invérifiables et lacunaires, sans constats précis et circonstanciés (absence de photos, des systèmes de protection...) et avec un chiffrage des dégâts parfois complètement farfelu (cas du 22 et du 44),
- Absence systématique de constats d'agents de l'OFB concernant les déclarations de dégâts reçus,
- les dégâts déclarés atteignent des préjudices dérisoires de quelques centaines ou milliers d'euros en plusieurs années pour des chiffres d'affaires annuels de centaines de millions d'euros pour les filières d'élevages concernées.

Ces documents sont souvent reçus au dernier moment (moins de 5 jours) avant la réunion ce qui empêche une quelconque préparation permettant d'évaluer objectivement le statut des espèces concernées lors de la commission CDCFS spécialisée. A titre d'exemple, en 2020 en Loire-Atlantique, d'après les éléments disponibles lors de la première réunion de la sous-commission ESOD, aucun des mammifères (renard, putois, martre et fouine) ne présentait de dégâts significatifs permettant de les classer. Lors de la réunion de votes, 5 mois plus tard, des éléments, invérifiables pour la plupart, avaient été apportés en quantité suffisante pour atteindre les seuils de dégâts permettant de valider leur classement.

2. Pour les espèces dont les dégâts ne peuvent être considérés significatifs, la circulaire sus citée consacre un long développement sur la procédure à suivre, d'où il ressort que la seule façon de ne pas être débouté par le Conseil d'État en cas de recours à l'encontre du classement, est de faire conduire par les services techniques de l'état et les institutions reconnues une étude technique complète et vérifiable.

On est donc en droit de se demander pourquoi une telle étude ne devrait pas être réalisée si le caractère probant, vérifiable et significatif des arguments est contesté par les APN, dont nous rappelons qu'elles défendent l'intérêt général et notamment la préservation d'espèces injustement détruites.

En résumé, le procédé d'évaluation des dégâts n'est en aucun cas probant, ni fiable et la significativité de ces dégâts est entièrement laissée à l'estimation de la CDCFS, sans référence à une norme d'appréciation.

La constatation de tels dégâts devrait pouvoir être soumise à une expertise indépendante et vérifiable.

A minima, des membres de la CDCFS devraient pouvoir vérifier soit sur place, soit par des documents photographiques, la réalité des dégâts et des protections mises en œuvre.

En outre, le montant de ces dégâts devrait pouvoir être chiffré en référence à un barème fixé par une autorité indépendante. En l'état, les documents fournis à la CDCFS à l'appui du classement des espèces ne répondent à aucun critère permettant de justifier avec objectivité de leur dangerosité.

Absence de proposition de solutions alternatives contrairement à ce que prévoit la loi

La réglementation que nous critiquons n'aborde pas explicitement la question du choix de méthodes létales versus d'autres méthodes alternatives de diminution voire d'empêchement des dégâts.

Cette question apparaît toutefois de façon implicite dans les attendus de la réglementation puisqu'il est mentionné dans la circulaire du 26 mars 2012 relative au code de l'environnement que "vous devrez donc, préalablement au classement de ces espèces comme nuisibles, avoir mis en œuvre ou étudié des solutions alternatives à leur destruction (CE 4 mai 1998, no 162420 ; CE 30 décembre 1998, n° 165455) (...) et vous devrez établir en quoi leur mise en œuvre est impossible ou insatisfaisante dans votre département."

De plus, le ministère en charge de l'environnement demande explicitement aux CDCFS de mettre en balance, de façon critique, la mise en place de mesures alternatives aux destructions (dans une logique de conditionnalité des mesures compensatoires, qu'on retrouve, à titre comparatif dans l'actuel plan Loup).

Cet exercice d'évaluation de la faisabilité des mesures alternatives apparaît tout à fait clairement dans le formulaire à remplir pour la remontée des informations nécessaires au classement ESOD. Dans ce formulaire, on trouve en effet plusieurs champs à remplir par le service en charge du dossier dans la section "Solutions alternatives mises en place pour éviter la destruction".

Ici encore, le retour d'expérience émanant des représentants d'APN dans les CDCFS indique que ces champs ne sont pas remplis de façon crédible, les mesures n'étant pas détaillées mais simplement décrites comme infaisables en pratique.

Les principaux arguments invoqués pour le classement ESOD des espèces retenues comme telles, portent sur des prélèvements d'animaux dans des petits élevages de volailles. Avec la mode grandissante des « poules de compagnie », de nombreux fabricants du marché français proposent des dispositifs de protection des petits élevages dans une large gamme de tarifs

rendant ces protections attractives. Pour le moins, ces dispositifs ont une efficacité suffisante pour être utilisés [2].

Si, comme nous le demandons, une vérification des conditions d'élevage soumis à une prédation pouvait être réalisée (sinon de façon systématique, du moins par sondage aléatoire), alors les élevages conduits de façon déplorable seraient d'emblée écartés du processus. Pour les élevages correctement protégés, un processus « vertueux » permettrait d'améliorer les techniques d'élevage et d'améliorer la compétence des éleveurs dans ce domaine. De la sorte, au lieu de perpétuer des méthodes archaïques de gestion de la faune sauvage qui n'ont apporté aucune diminution des dégâts, on parviendrait à améliorer les conditions de vie des animaux domestiques et l'intérêt et la motivation des éleveurs.

Les méthodes alternatives aux destructions inutiles d'animaux sauvages occasionnant des dégâts ne sont pas prises en compte dans l'application de la réglementation qui apparaît donc, ici encore obsolète ! Les services de l'État doivent donc sérieusement renforcer leur vigilance sur ce point et invalider toutes les demandes de classement ESOD qui ne démontrent pas de façon probante que des mesures de protection sont bien mises en place en tant que de besoin.

Notre demande : une évaluation du respect réel de la réglementation actuelle pour une approche plus rigoureuse et en accord avec celle-ci

Dix ans après les propositions du député Lang pour calmer les controverses sur le classement des animaux « ESOD », un retour d'expérience sur la réglementation actuelle permettant ce classement et les mesures qui en découlent a été réalisé.

Des membres d'APN participant aux CDCFS des départements de Bretagne et de Loire-Atlantique considèrent la réglementation actuelle comme défavorable à la biodiversité et demandent sa suspension afin d'en évaluer rigoureusement l'intérêt et de promouvoir un fonctionnement plus équitable des instances chargées de ce classement.

Après examen des fondements et de l'utilité de cette réglementation, il s'avère que le classement en animal susceptible d'occasionner des dégâts n'a réglé aucun des problèmes posés par ces animaux au cours des huit années de mise en pratique. Cette réglementation apparaît donc inutile malgré son réel objectif d'amélioration par rapport à la situation antérieure.

A l'usage, il s'avère que les services de l'État chargés de s'assurer d'un respect d'équité entre les parties subissant des dégâts et celles promouvant la coexistence avec des espèces animales sauvages n'ont pas réussi à faire respecter un fonctionnement fondé sur des connaissances scientifiques et une évaluation rigoureuse de la significativité des dégâts.

Pour les espèces autochtones, de catégorie 2, les pratiques d'évaluation des dégâts ne sont en aucun cas probantes ni fiables et la significativité de ces dégâts est entièrement laissée à l'estimation des parties qui s'en estiment victimes. La constatation de tels dégâts devrait pouvoir être soumise à une expertise indépendante et vérifiable. En l'état, les documents fournis aux CDCFS à l'appui du classement des espèces ne répondent à aucun critère permettant de justifier avec objectivité de leur dangerosité, ils ne peuvent donc être validés par les services concernés dans les préfectures.

Enfin, les méthodes alternatives aux destructions d'animaux sauvages occasionnant des dégâts ne sont pas prises en compte dans l'application de la réglementation qui apparaît donc ici encore obsolète. Les services de l'État doivent donc sérieusement renforcer leur vigilance sur ce point et invalider toutes les demandes de classement ESOD qui ne démontrent pas de façon probante que des mesures de protection sont bien mises en place autant que de besoin.

C'est pourquoi, nous demandons l'évaluation rigoureuse des pratiques et la révision complète des règlements qui doivent être harmonisés avec tous les Codes en rapport (code rural, santé, code civil...) et en cohérence avec les textes visant à limiter toutes les nuisances attribuées à la faune sauvage et commensale, au regard des services écosystémiques que toutes les espèces animales sauvages en liberté peuvent rendre.

Glossaire

APN : Association de protection de la nature

CDCFS : Comité Départemental Chasse et Faune Sauvage

FDC : Fédération Départementale des Chasseurs

FDSEA : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

OFB : Office Français de la Biodiversité

ONCFS : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage

Références

[1] Analyses des observations figurant dans notre base de données et propositions de la LPO Haute-Savoie concernant les propositions de classement des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts ou non. Résultat couvrant la période de Janvier 2014 à Décembre 2017. Philippe Favet, Jean-Pierre Materac

[2] Résultats de l'enquête sur l'élevage des basses-cours en Haute Savoie et la prédation s'y rapportant. Enquête réalisée de mars à septembre 2014. Philippe Favet