



Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

- I. Question Berset Alexandre / Lepori Sandra 2022-CE-186
Pour une cohabitation apaisée avec les grands prédateurs
- II. Question Barras Eric 2022-CE-251
L'expansion illimitée du loup est-elle plus importante que l'agriculture et le tourisme ?

I. Question 2022-CE-186 Berset Alexandre / Lepori Sandra

Le nombre de loups présents en Suisse n'a cessé de croître ces dernières années. Après une période d'absence induite par son éradication, des individus puis des groupes ont migré naturellement depuis l'Italie et la France. Depuis dix ans, les loups se reproduisent annuellement en Suisse. Eradiqué du canton de Fribourg en 1937, le loup a fait son retour dans nos régions en 2007.

Le Plan Loup, élaboré par l'Office fédéral de l'environnement en collaboration avec les cantons et autres parties concernées, rappelle que le loup appartient à la faune indigène et qu'il dispose d'une protection en vertu de la Convention de Berne. Des autorisations de tir ne pouvant être délivrées qu'à titre exceptionnel, il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas d'une solution durable. D'une part, le loup a des effets positifs sur la biodiversité (dont il fait partie) et d'autre part, le fait d'abattre des individus tend généralement à créer un appel d'air pour d'autres individus. En parallèle, indemniser les animaux tués ou blessés ne constitue selon nous pas une solution sur le long terme ; en effet, il est toujours douloureux pour un-e agriculteur-trice de perdre un animal. Ainsi, la prévention des conflits serait plus utile.

Si la gestion des grands prédateurs ne s'effectue pas au niveau cantonal, la loi sur la chasse (LChP) dispose que la Confédération encourage et soutient les mesures de prévention des dégâts induits sur des animaux de rentes mise en œuvre par les cantons.

Les dépositaires de cette question sont par ailleurs convaincu-e-s qu'il en va de notre devoir moral de réapprendre à cohabiter avec les espèces animales.

Pour donner suite aux constats exposés ci-dessus, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. En plus des actions du groupe de travail mis en place en 2015 par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) afin de thématiser la présence du loup (conseils aux agriculteurs-trices et bergers-ères et visites d'alpage), existe-t-il d'autres mesures préventives supplémentaires ainsi qu'une stratégie fribourgeoise globale afin d'éviter les conflits entre loups et élevage et visant plus généralement la meilleure cohabitation possible entre les grands prédateurs et les activités humaines à long terme ?

2. Le kit d'urgence de protection et l'intervention des gardes-faunes ainsi que le SMS de prévention aux agriculteurs-trices sont des moyens mis en place en cas d'attaque de loup ou de lynx. Ces mesures sont-elles suffisantes à la protection des troupeaux face à d'éventuelles attaques de loup ou de lynx ?
3. Si non, quelles sont les lacunes existantes ?
4. Le conseil et les visites aux agriculteurs-trices et aux bergers-ères du canton par les spécialistes du groupe de travail répond-il suffisamment aux besoins dans la mise en œuvre de ces mesures ?
5. Est-ce que le canton de Fribourg dispose de suffisamment de moyens (instruments législatifs, ressources financières et en personnel) pour garantir la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux efficaces ?
6. Si non, quels sont les besoins supplémentaires nécessaires pour répondre aux lacunes existantes ?

19 mai 2022

II. Question 2022-CE-251 Barras Eric

Le 6 mars 2022, le Parlement fédéral a donné mandat au Conseil fédéral, par l'adoption d'un crédit supplémentaire de 5,7 millions de francs, de permettre des mesures d'urgence dans le cadre de l'OChP.

Le 9 mai 2022, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a présenté un catalogue de mesures temporaires ayant pour but de soutenir, par des aides supplémentaires, les détenteurs d'animaux de pâturage sur les surfaces agricoles utiles (SAU) et dans la région d'estivage pour protéger les animaux de pâturage. Le 19 mai 2022, l'OFEV a informé le public et les cantons par communiqué de presse.

L'analyse de la première ébauche des mesures temporaires proposées par l'OFEV a montré qu'il fallait soutenir en premier lieu les alpages qui ont déjà pris des mesures de protection des troupeaux et qui sont considérés comme des exploitations d'estivage dont la protection est raisonnablement possible. Dans la version finale, l'OFEV renvoie à la compétence des cantons de déclarer comme protégées les zones de pâturage avec des mesures de protection installées de l'annexe 3 de l'aide à l'exécution pour la protection des troupeaux et les mesures temporaires. La Confédération délègue ainsi la responsabilité aux services cantonaux de l'agriculture. Ceux-ci sont tenus d'évaluer leurs zones de pâturage pour l'été 2022 en fonction de leur caractère protégeable / non protégeable et de définir des mesures en conséquence.

L'enchevêtrement des compétences entre les autorités est parfait, les mesures temporaires annoncées arrivent très tard, juste avant la saison d'alpage. Les cantons ne sont guère équipés pour répondre aux exigences de l'OFEV.

L'objectif de l'initiatrice des mesures d'urgence, la conseillère nationale Monika Rüegger, pour l'été 2022, était de venir en aide aux exploitations d'alpage qui ne peuvent pas ou difficilement être protégées.

Ces mesures temporaires devaient permettre de renforcer les alpages dont l'existence est menacée et qui ne peuvent être protégés, dans l'espoir qu'une future loi efficace sur la chasse permette d'orienter la propagation des grands prédateurs de manière ordonnée. Les cantons auraient dû être informés dès le début de leur mission et de l'orientation des mesures supplémentaires.

Les mesures ont été convenues avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Dans le présent paquet agricole 2022, l'OFAG indique clairement que les zones de pâturage non protégeables doivent faire l'objet d'une pression pour une réflexion sur l'utilisation future de ces zones (rapport sur le paquet d'ordonnances agricoles, p.18).

Il semble y avoir un consensus entre l'OFEV et l'OFAG sur le fait que les zones de pâturage difficiles à protéger n'ont pas de raison d'exister à moyen terme et doivent être contraintes à l'abandon.

Cela va à l'encontre de la mission constitutionnelle de l'agriculture avec l'entretien du paysage et l'occupation décentralisée du territoire, cela nuit à la stratégie d'utilisation des ressources régionales pour assurer l'autonomie alimentaire et cela contredit les objectifs des régions touristiques de faire la promotion de paysages culturels intacts et de produits locaux. L'enfrichement et l'embroussaillage vont de pair avec la perte de biodiversité et l'augmentation des risques de coulées de boue et de glissements de terrain.

L'expansion illimitée de la population de loups provoque des effets négatifs de grande portée sur l'agriculture, le tourisme, l'environnement et les conditions économiques des régions de montagne. Il en résulte des questions urgentes et importantes.

Compte tenu de ce qui précède, je pose les questions suivantes du Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat est-il prêt à laisser à la politique fédérale le soin de décider des alpages qui ne pourront pas être raisonnablement protégés à l'avenir ou s'engagera-t-il sans réserve pour le maintien de l'agriculture et de l'économie alpestre indigènes ?
2. Les aspects positifs d'une exploitation généralisée jusque dans les régions de montagne les plus reculées doivent-ils être sacrifiés au profit d'une expansion illimitée de la population de loups ?
3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à entamer un dialogue sur une future stratégie en matière de politique des grands prédateurs avec toutes les parties concernées, composées de représentants du tourisme, de l'agriculture et des chasseurs ?
4. Le Conseil d'Etat est-il prêt à entrer en matière sur la demande de zones prioritaires pour l'élevage d'animaux de pâturage, qui pourrait être intégrée dans l'élaboration de la loi révisée sur la chasse actuellement en cours de discussion ?
5. Le Conseil d'Etat est-il prêt à accorder suffisamment d'importance au tourisme local et aux activités de loisirs, à mettre au premier plan la rentabilité qui en découle et à donner la priorité à la protection de l'homme ?

29 juin 2022

III. Réponse du Conseil d'Etat à la Question 2022-CE-186

Les questions des députés Berset Alexandre, Lepori Sandra et Barras Eric portant sur la même thématique, le Conseil d'Etat a décidé d'y répondre dans le même document. Le Conseil d'Etat renvoie en outre à sa réponse à la question 2022-CE-33 des députés Yvan Thévoz et Jean-Daniel Chardonnens concernant l'attaque du loup dans la Broye, protection des habitants et des animaux de rente du 3 mai 2022.

Depuis 2007, le loup est de retour sur le territoire Fribourgeois. En 2008, le groupe de coordination « loup » du canton de Fribourg a été instauré afin de discuter la thématique avec les différentes parties prenantes. Depuis 2015, un groupe de travail composé des représentants de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et du tourisme est chargé de la mise en œuvre des mesures fédérales. Des sujets comme le périmètre de prévention, la situation des alpages protégés par les chiens de protections de troupeaux, les mesures à mettre en œuvre sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et d'autres sont discutés au sein de ce groupe. La communication envers les détenteurs d'ovins et caprins et les alertes SMS en cas d'attaque ont été notamment mis sur pied à l'initiative de ce groupe.

La procédure actuelle dans le canton de Fribourg se base essentiellement sur la présence d'individus seuls, sachant que la situation pourrait évoluer rapidement, si des couples ou des meutes s'installent dans la région. Avec les attaques sur du bétail bovin ces dernières années dans certains cantons, les dégâts ont pris une autre ampleur. Le canton de Fribourg a été relativement bien épargné jusqu'à ce jour. La gestion de ce dossier pourrait néanmoins nécessiter des engagements plus conséquents en termes financiers et de main d'œuvre dans le futur.

1. *En plus des actions du groupe de travail mis en place en 2015 par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) afin de thématiser la présence du loup (conseils aux agriculteurs-trices et bergers-ères et visites d'alpage), existe-t-il d'autres mesures préventives supplémentaires ainsi qu'une stratégie fribourgeoise globale afin d'éviter les conflits entre loups et élevage et visant plus généralement la meilleure cohabitation possible entre les grands prédateurs et les activités humaines à long terme ?*

Le groupe de coordination « loup » du canton de Fribourg a tenu sa première séance le 10 mars 2008 sous la présidence de M. Maurice Ropraz. En 2018 le groupe a été renommé en groupe de coordination « Grands prédateurs » afin d'élargir la thématique. Ce groupe, présidé par Monsieur Nicolas Lauper, réunit des représentants des services de la DIAF, des associations d'élevage ovin et caprin, de l'économie alpestre, du tourisme et des organisations non gouvernementales. Par ce groupe, les parties prenantes sont informés de l'évolution du dossier.

Les services de la DIAF appliquent les tâches définies dans le « Plan Loup Suisse 2016 » et définissent le périmètre de prévention. Il n'y a pas de mesures préventives supplémentaires (fribourgeoises). Concernant les mesures préventives mises en place, Grangeneuve est à disposition pour conseiller les agriculteurs et les agricultrices qui souhaitent protéger leurs troupeaux avec des mesures reconnues par les services fédéraux. En outre, les gardes-faune peuvent également effectuer des tirs d'effarouchement (munitions en caoutchouc) dans des situations particulièrement délicates.

2. *Le kit d'urgence de protection et l'intervention des gardes-faunes ainsi que le SMS de prévention aux agriculteurs-trices sont des moyens mis en place en cas d'attaque de loup ou de lynx. Ces mesures sont-elles suffisantes à la protection des troupeaux face à d'éventuelles attaques de loup ou de lynx ?*

Les mesures mentionnées sont des mesures d'urgence à la suite de soupçons d'attaques de grands prédateurs (par ailleurs, les statistiques cantonales montrent que le lynx n'est pas un problème pour les animaux de rente). Elles permettent de renforcer rapidement les mesures déjà prises par les exploitants et d'avertir les exploitants à proximité du lieu d'attaque. Etant donné qu'un loup peut se déplacer de plus de 50 km par jour, la question de l'efficacité de ces mesures est justifiée, c'est pourquoi il convient de privilégier les mesures de prévention des attaques. Les mesures d'information et de conseil sont des éléments clés dans ces démarches.

Ces mesures seules ne sont pas suffisantes, les exploitants doivent également prendre des mesures de protection en amont. La vulgarisation se tient à disposition et les contributions de l'OFEV pour les clôtures et les chiens de protection servent à cet effet. Les mesures énoncées ont permis de contenir les dégâts, le canton de Fribourg ayant connu peu d'attaques de prédateur sur les animaux de rente.

3. *Si non, quelles sont les lacunes existantes ?*

La situation est actuellement sous contrôle dans le canton de Fribourg. Les exemples d'autres cantons comme les Grisons, le Valais ou Vaud ont démontré que la situation n'est pas similaire si des loups transitent, résident ou si des meutes s'installent dans une région. La procédure fribourgeoise est adaptée aux risques et se base essentiellement sur la présence d'individus seuls, sachant que la situation pourrait évoluer rapidement. Il est donc très important d'une part de continuer à surveiller la population des grands prédateurs et d'autre part de poursuivre les actions de conseils aux agriculteurs et agricultrices.

4. *Le conseil et les visites aux agriculteurs-trices et aux bergers-ères du canton par les spécialistes du groupe de travail répond-il suffisamment aux besoins dans la mise en œuvre de ces mesures ?*

Les visites favorisent les échanges entre les personnes de terrain et l'administration. Elles sont un bon outil de sensibilisation des détenteurs d'ovins et de prise de connaissance des difficultés rencontrées sur le terrain. Les mesures mises en place sont présentées par le berger aux membres du groupe « Protection des troupeaux ». Une bonne connaissance du terrain par les services cantonaux leur permet de réagir rapidement et efficacement en cas de présence des grands prédateurs. Avec l'augmentation probable des grands prédateurs ces prochaines années, il sera vraisemblablement nécessaire d'augmenter l'offre.

5. *Est-ce que le canton de Fribourg dispose de suffisamment de moyens (instruments législatifs, ressources financières et en personnel) pour garantir la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux efficaces ?*

Ce dossier a pris beaucoup d'ampleur depuis le retour du loup dans le canton en 2007. Les exigences de la Confédération sont devenues plus complexes et les tâches effectuées initialement par la Confédération ou Agridea ont été reprises par l'administration cantonale. Comme la

population de loups en Suisse évolue rapidement, l'adéquation entre les missions et les ressources devrait faire l'objet d'une analyse.

6. *Si non, quels sont les besoins supplémentaires nécessaires pour répondre aux lacunes existantes ?*

La cohabitation entre les chiens de protection de troupeaux, qui sont dans beaucoup de régions d'estivage les seuls moyens de protection raisonnable, et le tourisme n'est pas facile. Le grand public ne sait généralement pas comment se comporter face à ces chiens. Les bergers vivent dans leur quotidien entre la peur de perdre leurs animaux à la suite d'attaques des grands prédateurs et la stigmatisation du côté des touristes. La sensibilisation des différentes parties prenantes est nécessaire, mais pas toujours évidente. Des progrès ont cependant été réalisés, à titre d'exemple nous pouvons citer la pose de panneaux dans les endroits sensibles. Les rares incidents sont toujours très médiatisés, ce qui permet de thématiser la question de la cohabitation entre agriculture d'alpage et tourisme.

Avec l'augmentation probable du nombre de loups dans notre canton ces prochaines années, il est important de pouvoir intervenir dans les meilleurs délais lors de problèmes et de pouvoir garantir un suivi de qualité par les gardes-faunes notamment. Comme démontré dans d'autres cantons, et comme relevé par la Confédération lors de la présentation du projet de révision de la loi fédérale sur la chasse en 2020, le retour naturel des grands prédateurs constitue une augmentation de travail dans les services de la faune.

Il est également important de pouvoir assurer les ressources suffisantes à la préposée cantonale à la protection des troupeaux (actuellement 0.1 EPT).

IV. Réponse du Conseil d'Etat à la Question 2022-CE-251

1. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à laisser à la politique fédérale le soin de décider des alpages qui ne pourront pas être raisonnablement protégés à l'avenir ou s'engagera-t-il sans réserve pour le maintien de l'agriculture et de l'économie alpestre indigènes ?*

A ce jour, les mesures mises en place ont permis de contenir les attaques de prédateur dans notre canton, cela étant démontré par un niveau de dégâts très faible sur Fribourg en comparaison intercantonal. Il ne faut donc pas tirer de parallèles erronés avec la situation connue dans d'autres cantons alpins. Conformément aux dispositions légales en vigueur (art. 10ter, art. 10quater OChP), les alpages présents dans le canton de Fribourg peuvent tous être protégés avec des mesures efficaces contre d'éventuelles attaques du loup. Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs que le canton de Fribourg n'a pas connu d'attaque d'animaux de rente sur les alpages protégés par des mesures mises en place conformément aux directives fédérales. Les seules attaques à déplorer sur certains alpages étaient dirigées soit sur des animaux non-protégés, soit sur des animaux qui s'étaient échappés du troupeau principal.

Le loup est une espèce protégée par la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP), et la protection des troupeaux est réglée dans l'ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP). Le canton applique de manière très stricte les différents critères en vigueur afin de pouvoir atteindre les deux buts principaux de la gestion de la faune sauvage : la durabilité écologique (préserver et promouvoir la durabilité et la biodiversité de la faune sauvage indigène, le loup en faisant partie) et la durabilité économique

(limiter les conflits, par exemple faune – agriculture). Pour ce faire le SFN, en collaboration avec les autres acteurs concernés, s'appuie sur les connaissances et les suivis scientifiques.

L'agriculture et l'économie alpestre n'ont pas été mises en danger à cause du retour naturel du loup à ce jour. Grâce à la mise en place des mesures de protection efficaces, la situation dans le canton de Fribourg ne s'est pas détériorée malgré une augmentation des indices de présence du loup.

2. Les aspects positifs d'une exploitation généralisée jusque dans les régions de montagne les plus reculées doivent-ils être sacrifiés au profit d'une expansion illimitée de la population de loups ?

En premier lieu il convient de constater que, dans le canton de Fribourg, aucune « explosion » de la population de loups n'a été observée et très peu de dégâts constatés. Depuis son retour naturel dans le canton en 2007, pas plus de 3 loups en transit n'ont jamais été observés en même temps sur le territoire cantonal.

Il convient en outre de noter qu'une « expansion illimitée de la population de loups » est scientifiquement et biologiquement impossible à cause des limites de la capacité de l'habitat (cycle proie-prédateur, territoire favorable, etc.). Enfin, comme mentionné dans la réponse à la question « Attaque du loup dans la Broye, protection des habitants et des animaux de rente (2022-CE-33) » En cas de problème et dans la mesure des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat n'hésitera pas à mettre en œuvre les mesures de régulation nécessaires pour protéger l'agriculture.

3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à entamer un dialogue sur une future stratégie en matière de politique des grands prédateurs avec toutes les parties concernées, composées de représentants du tourisme, de l'agriculture et des chasseurs ?

Le dialogue a été créé en 2008 déjà avec la création d'un groupe « loup » dans le canton de Fribourg, moins d'un an après son retour dans le canton. Ce groupe est composé de tous les acteurs concernés. Afin de ne pas limiter les discussions autour du loup mais pouvoir élargir ces dernières aux autres prédateurs présents dans le canton de Fribourg (p. ex. lynx), il a été décidé en 2018 une nouvelle composition de ce même groupe. Le nouveau groupe appelé « Groupe de coordination Grands prédateurs Fribourg », qui est chargé de donner son avis aux autorités d'exécution notamment sur la gestion du loup, du lynx, de l'ours et du chacal doré ainsi que de favoriser l'information y relative, est composé par les représentants des organisations d'élevage et d'alpages, des organisations de protection de la nature, des chasseurs, ainsi que des administrations cantonales. Ce groupe n'a aucun pouvoir de décision mais joue un rôle très important dans l'information, le dialogue et le conseil.

En outre, comme déjà répondu dans la question « Attaque du loup dans la Broye, protection des habitants et des animaux de rente (2022-CE-33) » un groupe de travail regroupant les spécialistes du SFN, de Grangeneuve, du SAAV et du tourisme, a été mis sur pied en 2015 afin de thématiser la présence du loup et surtout la mise en place des mesures de protection des troupeaux. Ce groupe effectue également des visites d'alpages afin d'adapter au mieux les prescriptions et mesures aux nécessités du terrain.

4. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à entrer en matière sur la demande de zones prioritaires pour l'élevage d'animaux de pâturage, qui pourrait être intégrée dans l'élaboration de la loi révisée sur la chasse actuellement en cours de discussion ?*

Il convient de rappeler que, si la gestion de la faune sauvage est régie par la loi sur la chasse et ses ordonnances, la thématique de l'élevage d'animaux de pâturage est réglée dans la législation sur l'agriculture. Une révision de la loi sur la chasse n'est donc pas adaptée pour traiter cette question.

Par ailleurs, la création de zones uniquement aptes à la pâture, dans lesquelles serait éliminée toute présence de faune sauvage, serait une approche allant à l'encontre des dispositions légales en vigueur (art. 1 LCha).

5. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à accorder suffisamment d'importance au tourisme local et aux activités de loisirs, à mettre au premier plan la rentabilité qui en découle et à donner la priorité à la protection de l'homme ?*

Comme déjà répondu dans la question « Attaque du loup dans la Broye, protection des habitants et des animaux de rente (2022-CE-33) », le Conseil d'Etat tient à rappeler que le loup n'est pas une menace pour l'être humain, qu'il considère comme un prédateur et non comme une proie. La peur du loup est due principalement à des mythes et des croyances, qui ne sont pas soutenues par les données scientifiques. Ces dernières confirment que, malgré l'augmentation générale des populations de loups en Europe, les cas d'attaques sur les êtres humains n'ont pas augmenté et sont extrêmement rares. Afin de pouvoir tenir compte de leurs besoins, les acteurs du tourisme sont représentés dans le « Groupe de coordination Grands prédateurs Fribourg », ce qui démontre que tous les intérêts (conservation des espèces, gestion de la faune sauvage, agriculture, tourisme, etc.) sont pris en considération par le Conseil d'Etat.

20 septembre 2022