

**Audition de M. Gilbert SIMON,
inspecteur général de l'équipement, ancien directeur du bureau
de la nature et des paysages (1992-1996) au ministère de l'environnement**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 29 janvier 2003)

Présidence de M. Christian Estrosi, Président

M. Gilbert Simon est introduit.

M. le Président lui rappelle que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées et que les auditions se déroulent selon la règle du secret. A l'invitation de M. le Président, M. Gilbert Simon prête serment.

M. le Président : Monsieur Simon, je vous remercie de votre présence. Je rappelle que vous êtes inspecteur général de l'équipement et que vous avez eu à exercer des responsabilités en relation avec le prédateur qui fait l'objet des travaux de notre commission. Vous êtes actuellement au conseil supérieur de la pêche.

Je propose qu'en quelques minutes, vous nous rappeliez dans quel cadre vous avez eu à travailler et à intervenir sur ce dossier lorsque vous étiez directeur de la nature et des paysages au ministère de l'environnement, après quoi nous procéderons au traditionnel jeu de questions et de réponses.

M. Gilbert SIMON : Je vais donc m'efforcer en quelques minutes, comme vous m'y avez invité, monsieur le Président, de vous expliquer comment j'ai vécu, en tant que directeur de la nature et des paysages, cette arrivée du loup entre 1992 et 1993, puisque, même si la gestion du dossier s'est poursuivie après mon départ de la direction de la nature et des paysages, il m'est évidemment difficile d'en parler, du moins sous cette casquette de fonctionnaire en responsabilité.

J'ai été informé de l'arrivée du loup, qui n'était pas certaine, mais potentielle, par un coup de téléphone et par un fax du parc du Mercantour, le 5 novembre 1992 et je dois dire que, bien entendu, je ne m'y attendais pas du tout ! Je précise d'ailleurs d'emblée qu'il est assez facile, *a posteriori*, et si je le souligne c'est parce que de nombreux journalistes et responsables ont glosé sur ce point, de dire qu'on aurait pu la prévoir !

Le nombre d'espèces qui sont actuellement, soit proches de la France ou de certaines régions, soit déjà entrées sur le territoire national et qui ne se développent pas, mais pourraient très bien le faire, est assez considérable. L'éthologie animale n'est pas une science exacte et il est toujours facile *a posteriori* de juger que les événements étaient faciles à prévoir...

Je rappelle pour mémoire que, depuis des décennies, une colonie d'écureuils gris vit au Cap d'Antibes sans se développer, que lorsque le chien viverrin a fait son apparition en France, on avait prédit une invasion qui ne s'est pas produite puisque les individus restent peu nombreux, que cela fait maintenant plus de vingt ans que des kangourous se reproduisent en forêt de Rambouillet sans que leur nombre augmente, que les chasseurs ont lâché des Sylvilagus au grand scandale des « écolo » de l'époque, et que leur nombre est resté stable, etc.

En revanche, nous avons été débordés par le cormoran ce que nous n'avions pas prévu. Tout cela pour dire qu'il est très difficile de faire de la prospective...

Il était vrai que nous savions que le loup était présent en Espagne et en Italie dans les années quatre-vingt, mais le chacal doré était également présent en Italie et personne n'a pris le risque de se livrer à une spéculation sur son arrivée en France, même s'il n'en est pas très loin...

De même, nous avons refusé, malgré l'arrivée du loup en 1992, de spéculer sur les lieux où il pourrait se rendre. Nous avons demandé aux scientifiques, en 1992-1993, s'il s'agissait vraiment d'un loup arrivé naturellement et où il pourrait aller. Après avoir travaillé, ils ont reconnu qu'ils étaient incapables de le dire, que cela n'avait pas de sens...

J'ai donc été informé d'une possible arrivée du loup, en novembre 1992 et nous avons immédiatement demandé au directeur du parc et aux scientifiques qui connaissaient un peu les mœurs de l'animal si cette apparition était plausible et s'il pouvait sérieusement s'agir de loups. Je

me rappelle que nous avons notamment écrit, aux alentours du 10 février 1993, au préfet des Alpes-Maritimes et au directeur du parc pour leur demander de recueillir le maximum d'indices quant à une éventuelle présence du loup, et que nous avons envoyé, au début du mois de mars, un nouveau courrier au directeur du parc. Il se situait dans le prolongement d'une lettre que j'avais adressée à mes propres services pour leur demander de prendre tout un ensemble de mesures au cas où il s'agirait bien de loups.

Il s'agissait des mesures « classiques » puisque, globalement, j'essayais de transposer au loup un programme que nous avons déjà mis en œuvre pour un dossier que connaît bien M. Lassalle : je veux parler de l'ours !

Nous avons demandé aux scientifiques de réfléchir à la dynamique de population, aux experts de réfléchir aux modalités d'indemnisation, au parc et à la préfecture de réfléchir aux modalités d'identification des dégâts pour déterminer s'ils étaient bien causés par le loup.

Pour faire suite aux éventuelles craintes d'attaques déposées par des agriculteurs, nous avons également demandé à des responsables de communication de préparer un plan de communication. Par ailleurs, nous avons consulté immédiatement, parce que nous étions dans le flou, des experts internationaux qui avaient déjà eu à connaître des problèmes de loup, pour avoir participé à des missions ayant pour cadre les Etats-Unis, ou les pays européens fréquentés par des loups, notamment l'Espagne ou l'Italie.

Bref, nous avons essayé de mettre en place un dispositif incluant même des mesures financières en vue d'indemniser les dégâts pour le cas où il s'agirait bien de loups.

Nous avons envisagé de faire une communication plus large en direction du grand public dans le courant de l'été, mais nous avons été « grillés » par « Terre sauvage » qui, ayant appris la présence de canidés sauvages a déclaré, à la fin du mois de mars qu'elle se préparait à en faire l'annonce, ce qui a précipité les événements sans que cela ait réellement une grande importance...

Je signale que, même à l'automne de cette année 1993, le président du conseil scientifique du parc, le professeur Pfeffer, écrivait encore avec prudence qu'il s'agissait probablement de deux ou trois loups, mais qu'il n'était pas encore prouvé qu'ils soient durablement établis.

Encore une fois le temps a passé, mais il n'était pas du tout évident, durant l'année 1993, de déclencher tout un processus sans même avoir la certitude qu'il s'agissait bien de loups et qu'ils étaient durablement établis. C'est un premier point, mais il me semble important de préciser ce qu'ont été ces premières semaines et ces premiers mois.

J'en arrive à un second point. Globalement, les premières années de présence du loup en France n'ont rien eu d'exceptionnel si on les compare avec celles des autres pays étrangers développés qui abritent des loups.

Le retour du loup est un phénomène que l'on a appris à étudier et j'ai moi-même accompli de nombreuses missions dans un grand nombre de pays étrangers qui connaissent ce phénomène puisque le loup est revenu dans plusieurs nations du monde dont l'Allemagne, la Suisse ou la Norvège ou dans des régions comme l'Italie du Nord, l'Espagne du Sud, la Pologne de l'ouest, et cela après des siècles d'absence. Dans tous ces lieux, on retrouve exactement les mêmes phénomènes que ceux qui ont été observés en France et notre pays ne s'est en rien singularisé.

Que se passe-t-il ?

Premièrement, les apparitions du loup sont généralement assez mal accueillies par les éleveurs et, sont le plus souvent suivies d'accusations de lâchers de loups, portées contre les « écolo » ou contre les autorités quand les habitants sont défavorables à ces dernières.

Deuxièmement, et c'est une constante dans tous les pays, y compris, ce qui m'avait beaucoup frappé, dans l'ancienne URSS où je m'étais rendu à l'époque, on assiste à un refus du prédateur, qu'il soit canidé ou félin, par les éleveurs, y compris lorsqu'ils ne sont pas établis à leur compte : les éleveurs de l'ancienne URSS ne supportaient pas que les loups ou les ours leur mangent des moutons qui, pourtant, ne leur appartenaient pas ! Il n'est pas un pays au monde où la cohabitation soit harmonieuse entre les éleveurs et le prédateur : il y a plus ou moins de tensions, mais jamais d'acceptation et la France ne fait pas exception !

Troisièmement, dans tous les pays où le loup a effectué son retour et s'est développé, des moyens de prévention ou de « protection passive » ont été progressivement mis en place. Ils ont toujours donné les mêmes résultats : une forte diminution de la prédation après quelques années, dès que la population s'habitue à manier les chiens de protection et les mesures de rassemblement nocturne, mais il ont toujours un coût financier ou humain ce qui revient au même si l'on veut bien considérer que, dans certains pays, le coût humain a moins d'impact financier que dans les pays à haut niveau de vie.

Le système de prévention entraîne donc toujours un coût et des contraintes, mais, globalement, on le connaît puisque, que ce soit dans les pays de l'Est, en Italie, en Espagne ou dans les pays nordiques, on recourt toujours à des chiens de protection et à des mesures de rassemblement nocturne. Cela étant dit, dans les autres pays, le nombre de chiens par troupeau est généralement bien supérieur à ce qu'il est en France : pour un troupeau de 500 à 1.000 têtes, il oscille, en moyenne entre cinq et dix en Espagne, entre cinq et sept en Italie et il s'établit à six en Roumanie.

Il y a donc beaucoup plus de chiens que l'on n'en compte en France pour garder des troupeaux qui sont souvent plus petits que certains troupeaux des Alpes !

Dans tous ces pays sans exception, le loup a un impact sur les autres ongulés sauvages qui ne se traduit jamais par une disparition, mais par une fluctuation de population très classique. Elle a été étudiée sur une longue période par de nombreux scientifiques qui ont observé que le loup fait diminuer certaines populations avant de se raréfier lui-même ce qui permet aux autres populations de se reconstituer, mais qu'il ne fait disparaître aucune population.

Dans la plupart des pays que j'ai mentionnés, le loup est modérément chassé, mais la chasse a un effet très favorable d'apaisement de certaines tensions. Quand la coupe déborde, le fait de pouvoir légalement chasser quelques loups apaise le climat : c'est très net en Espagne, de même que dans les pays de l'Est et en Scandinavie.

Enfin, dans tous les pays européens, je ne parle pas des pays non européens que j'ai également étudiés, les mesures légales d'accompagnement du retour du loup s'inscrivent dans le cadre des textes européens ou de la convention de Berne qui s'applique au-delà de l'Union européenne. Ces textes qui s'efforcent de trouver un équilibre entre l'interdiction d'éradiquer une espèce et la nécessité de préserver un système d'élevage qui souffre de la présence du prédateur, dans la mesure où ils sont toujours assez équilibrés, ne peuvent satisfaire pleinement aucun des « camps ».

Pour conclure, je dirai que la France a, malgré tout, trois spécificités qui sont très nettes.

Premièrement, la France n'est pas un pays qui porte une grande passion à son patrimoine naturel et particulièrement à sa faune sauvage, alors qu'en raison de sa tradition gréco-latine elle attache un intérêt à son patrimoine bâti et culturel : je pense que c'est l'un de pays au monde qui protège le mieux ses monuments et leurs abords, alors que, s'agissant de la faune sauvage, il est nettement moins performant que les pays de tradition anglo-saxonne, qui lui consacrent beaucoup plus d'argent ! Comme le peuple ne le réclame pas, les dirigeants et les élus ont, depuis décennies, consacré moins d'argent et d'hommes à ces questions dont le traitement, du même coup, laisse à désirer.

Les personnes qui doivent dialoguer et négocier avec les populations qui vivent au contact de cette faune sauvage sont toujours peu nombreuses, mal formées et incapables de faire face aux problèmes quand ils se présentent. La chasse est le seul domaine où les choses se passent bien, précisément parce que les chasseurs sont assez nombreux pour pouvoir assumer des problèmes comme les dégâts causés par les gibiers, qui sont assez considérables puisqu'ils s'élèvent chaque année, rien que pour les sangliers, à 30 ou 40 millions d'euros.

Parmi les pays que j'ai cités, la France est certainement l'un des moins décidés à s'intéresser sérieusement à ces questions et elle en paye le prix !

Deuxièmement et à l'inverse, la France, avec l'aide de l'Europe, est un pays qui consacre des sommes considérables, de l'ordre de 70 milliards d'euros de transferts annuels, à son agriculture, élevage compris. Il y a donc là une marge de manœuvre, mais, malheureusement, notre pays est aussi l'un de ceux qui soutiennent le moins leur filière ovine : la filière ovine est assez peu aidée par rapport, par exemple, à la filière céréalière. Malgré tout, l'argent ne manque pas !

Troisièmement, très paradoxalement, même si la France a, globalement, et je fais partie de ceux qui en sont responsables, assez mal géré pour les raisons que je viens d'énoncer ses problèmes de grands prédateurs, elle est, de très loin, le pays du monde qui indemnise le mieux les dégâts causés au bétail par le loup. J'ai toujours été frappé de voir combien les étrangers, qu'il s'agisse des Américains, des Allemands, des Scandinaves, des Italiens ou des Espagnols, ouvraient des yeux ronds en apprenant à quel niveau nous indemnisons les dégâts.

La surprise était particulièrement grande chez les Américains, étant précisé que nos situations sont peu comparables, la surface de leur territoire et l'ampleur de leurs effectifs étant bien supérieures aux nôtres. Pour autant, notre pays est, je le répète, celui qui, de très loin, indemnise le mieux au monde.

La situation de la France se caractérise par le fait que très peu de nos compatriotes s'intéressent au patrimoine naturel et aux questions qui y sont liées, que de grosses sommes sont dégagées, mais qu'elles sont mal orientées et profitent peu à la filière ovine extensive et que les indemnisations sont très élevées ce qui prouve que, quand on veut, on peut. Tout cela constitue une série de paradoxes qu'il convient de prendre en compte !

M. le Président. Très bien ! Je vous remercie et vous propose de passer aux questions.

J'ai sous les yeux, un courrier du directeur adjoint du parc national du Mercantour, qui vous est adressé, en date du 16 juillet 1993, et qui précise bien qu'à partir du mois de novembre 1992, ainsi que vous le confirmez, vous vous êtes mis à travailler sur l'élaboration d'un protocole et le suivi de deux loups, aperçus pour la première fois dans le vallon de Mollières, dans le parc du Mercantour.

J'ai, ensuite, un document émanant de vos services, daté de juin 1993, dans lequel il est indiqué : *« cette découverte ne fut, en fait, qu'une surprise relative. En effet, au mois de septembre 1991, à l'occasion d'un colloque sur les ongulés qui se déroulait à Toulouse, les représentants de l'établissement avaient rencontré Alberto Meriggi. Le chercheur qui travaille sur les déplacements du loup dans la région de Gênes, leur indique alors que l'expansion géographique des loups, particulièrement dans les Apennins, laissait supposer une possible arrivée de l'espèce à court terme dans les Alpes ligures et même dans les Alpes-Maritimes françaises. Le service scientifique du parc national s'est ensuite rapproché du « groupe loup » italien afin de disposer d'informations plus précises sur les paramètres de colonisation, Il a, par ailleurs participé à un colloque sur le loup italien, qui s'est tenu à Parme au mois d'octobre 1992 ».*

Vous êtes donc informé d'une apparition du loup dans le parc du Mercantour, en novembre 1992, mais vous faites un rapport en 1993 indiquant qu'en septembre 1991 on annonçait déjà son arrivée et, en octobre 1992, soit, un mois seulement avant qu'il ne soit aperçu officiellement, pour la première fois, en prévision de sa gestion, vous participez à un colloque, à Parme...

M. Gilbert SIMON : Si je ne m'abuse, M. le Président, vous avez cité un texte qui émane du parc national du Mercantour, et non pas de mes services. Je rappelle que, comme tous les parcs nationaux, le parc du Mercantour est un établissement public de l'Etat, qu'il a la personne morale, et qu'il est placé sous la co-tutelle de la DNP (Direction de la nature et du paysage) et d'autres administrations dont celle des finances. J'ai découvert le texte que vous me lisez au cours de l'été 1993.

J'ajoute d'ailleurs que le parc n'est pas tenu de rendre compte de tous ses faits et gestes à son administration de tutelle. Le directeur du parc doit informer, quand il l'estime nécessaire, sa tutelle et son président : il aurait pu informer le président Ginésy et le conseil d'administration, un an plus tôt...

Pour ce qui me concerne, j'ai découvert ce texte à l'été 1993 ! J'ai appris aussi, durant l'été 1993, que des bergers croyaient avoir vu des loups à Pont-Giraud, en 1991 et que le parc en avait pris acte : je constate qu'il ne nous l'a pas dit !

D'ailleurs l'aurait-il fait que nous aurions pensé que les bergers avaient pris des chiens pour des loups. De toute manière, cela ne concerne pas mes services, mais le parc. Je ne juge pas s'il a eu raison ou tort car, ayant la personne morale, il est autonome et il appartient au président et au directeur du parc d'informer, ou pas, leur tutelle en fonction de l'intérêt qu'ils attachent à l'événement. Je ne peux pas en dire plus !

M. le Président : Non, mais c'est important parce que cela revient à dire que la Direction de la nature et des paysages du ministère de l'environnement, dont vous étiez en charge, n'était pas informée, à cette époque, des initiatives personnelles du directeur et des agents du parc national...

M. Gilbert SIMON : Je ne sais pas quelles initiatives ils ont prises : d'après ce que je comprends, ils ont surtout été à l'écoute et ils ont participé à un colloque...

M. le Président : Ils sont informés en 1991, qu'un loup se dirigeait vers les Alpes-Maritimes et qu'il s'apprêtait à passer en France !

M. Gilbert SIMON : C'est le compte-rendu du parc !

M. le Président : Je m'en tiens à ce document qui m'a été remis par votre ministère !

En octobre 1992, un mois avant de certifier qu'ils aperçoivent un loup, les représentants du parc se rendent à un colloque à Parme, pour savoir comment gérer la présence de cet animal. Or, ils ne vous tiennent pas informé de tous ces éléments puisque vous ne les découvrez qu'au cours de l'été 1993.

Vous me confirmez, par là même, que c'est de leur propre initiative qu'ils ont admis que le loup pouvait pénétrer en France, qu'ils l'ont sciemment laissé pénétrer sur le territoire et qu'ils n'ont pas anticipé cette arrivée pour essayer de l'empêcher ?

M. Gilbert SIMON : Ce sont deux choses différentes. Je ne pense pas que quiconque, légalement du moins, aurait pu empêcher le loup de pénétrer en France. Je me place, moi, dans le cadre de la légalité et je vois mal par quels moyens on aurait légalement pu empêcher le loup d'entrer en France ! Aucune autorité de l'Etat, si petite soit-elle, et *a fortiori* les plus hautes, n'en aurait été capable. S'il s'agit d'envisager des solutions illégales, nous entrons dans un autre débat !

Toute la question est de savoir si les responsables du parc, parce qu'ils détenaient des informations ou disposaient d'un faisceau d'indices, devaient alerter leur tutelle du fait que le loup se rapprochait de la frontière : je vous en laisse juge !

J'ai déjà dit qu'il est *a posteriori* facile de dire que l'on pouvait prévoir. Vous savez très bien que, durant les trente dernières années, c'est par dizaines que des loups ont été, soit vus, soit abattus en France et qu'à chaque fois on a cherché, à découvrir leur origine sans toujours y parvenir : cela a été le cas pour le loup des Landes, le loup de Fontan, le loup des Vosges et autres....

A posteriori on peut toujours reconstituer l'histoire en disant que tel animal sauvage venait d'Italie et que tel autre venait d'ailleurs. Peut-être les dirigeants du parc se sont-ils dit, en octobre 1992, il faudrait poser la question au directeur de l'époque, qu'ils ne disposaient pas encore d'éléments assez fiables pour qu'une sonnette d'alarme soit entendue...

M. le Président : J'en viens à ma dernière question : avez-vous disposé, à cette époque, de documents provenant des autorités italiennes et attestant la présence du loup dans les Apennins et en Ligurie ?

Pour ne rien vous cacher et jouer la transparence, je vais vous révéler quel est le souci de notre commission au moment où je vous pose cette question : depuis le début de nos travaux, nous ne parvenons à obtenir des autorités françaises - ministère de l'agriculture et ministère de l'environnement - que des documents franco-français qui font tous référence à la présence et à l'évolution des loups, notamment entre les Apennins et la Ligurie, mais qui ne sont jamais authentifiés par les autorités italiennes que ce soit le ministère de l'environnement italien, ou les services vétérinaires nationaux ou régionaux.

Avez-vous eu connaissance de documents tamponnés par les autorités italiennes ?

M. Gilbert SIMON : Paradoxalement, non ! Nous n'avons pas de documents tamponnés par les autorités italiennes. Nous avons des documents émanant de scientifiques comme Franco Tassi, directeur du parc des Abruzzes ou Luigi Boitani, professeur italien qui centralise, pour l'université, toutes les données relatives au loup. Eux-mêmes, dans leurs documents font état d'autorités locales, comme le dottore Marsan de la Ligurie, ayant attesté dans des publications italiennes renommées la présence du loup entre 1983 et 1987.

Je possède ces documents, mais je crois que personne, pas plus moi qu'un autre, n'a jamais pensé à demander, à l'époque, à faire valider ces documents par un tampon d'une autorité régionale italienne puisque ce sont les autorités régionales et non pas nationales qui gèrent ces questions. Nous avons des documents scientifiques, mais aucun document validé par une autorité équivalente au ministère de l'environnement.

M. le Président : La parole est à M. Lassalle.

M. Jean LASSALLE : M. Simon est une vieille connaissance : nous avons eu beaucoup de « brûlures » communes durant ces vingt dernières années.

Vous venez, monsieur, de nous déclarer, contrairement au directeur du parc qui prétendait devant nous qu'il n'y avait qu'en France que le loup était mal accepté, que dans tous les pays d'Europe, la présence du loup était mal acceptée. Je constate qu'il aura fallu dix ans, voire quinze ans, pour l'admettre. Compte tenu de votre grande expérience et m'appuyant sur ce constat, je souhaiterais savoir si vous ne pensez pas que, finalement, dans cette affaire, en regardant les choses avec un peu de recul, les moyens humains ont été insuffisants pour gérer cette crise.

Par ailleurs, nous ne pouvons que constater un défaut d'anticipation. Or, la mise en place de la directive Habitats va complètement paralyser les hommes politiques et les décideurs dans leur action durant les mois et les années à venir. Quel est votre sentiment sur ce point ?

M. Gilbert SIMON : Cette question appelle, au moins, deux réponses.

Premièrement, il n'y a pas de contradiction, tout au moins dans mon esprit. Je pense que les populations - au sens large car les éleveurs sont ultra minoritaires - des pays que j'ai cités sont globalement plus favorables, y compris localement, aux prédateurs que ne le sont les Français, ce qui n'empêche pas les éleveurs du lieu d'y être totalement hostiles !

Je ne veux pas multiplier les exemples, mais, en Italie, les élus locaux et les maires de petits pays comme Civitella sont favorables aux retombées touristiques du phénomène et aux 300.000 visiteurs qui viennent chaque année visiter le parc à loups de Pescasseroli

L'image de l'ours est également exploitée de façon très positive par les élus des Abruzzes et des Monts cantabriques ce qui n'empêche pas les éleveurs de l'endroit qui en sont victimes d'y être totalement hostiles ! Il n'y a donc pas de contradiction ! Disons simplement que, dans ces pays-là, l'opinion publique, y compris locale, est moins hostile, voire nullement hostile, aux prédateurs parce qu'elle y voit un symbole que les Français ne voient pas.

S'agissant de Natura 2000, votre analyse rejoint mes propos sur le manque de moyens. Je rappelle que la directive Habitats, comme la directive oiseaux, a été co-rédigée par les Français qui n'ont pas été les derniers à l'approuver mais que, lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre ses prémices, mon homologue britannique, a pu, pour la seule Angleterre, Irlande et Ecosse non incluses, aligner 600 cadres A, qui sur le terrain, ont rencontré chaque propriétaire et chaque élu, avant même qu'elle n'entre en application. Or, je rappelle qu'à la même époque, pour la France qui est deux fois plus grande et où l'on dénombre dix fois plus de sites prioritaires, je ne disposais que de quarante hommes : tout est là !

C'est un écart qui ne se rattrapera jamais ! En France, nous restons enfermés dans des bureaux éloignés du terrain et nous n'avons pas les personnels pour aller au contact de la population, c'est pourquoi nous avons tenté, mais avec assez peu de succès, de faire transiter les messages par le seul réseau existant : celui des DDAF qui n'est pas fait pour cela !

Je suis donc d'accord avec vous pour reconnaître notre incapacité à faire face à ce genre de défi, d'où les accusations portées contre la technocratie, qui sont, à juste titre selon moi, reprises sur le terrain !

M. le Président : Je vous remercie, monsieur le Directeur.