

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

Secrétariat : MTES, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

Séance du 23 mars 2021

VOTE PAR VOIE DEMATERIALISEE

Le 05 avril 2021

2021-06

**AVIS SUR LE PROJET D'ARRETE RELATIF A LA MISE EN PLACE A TITRE
EXPERIMENTAL DE MESURES D'EFFAROUCHEMENT DE L'OURS BRUN DANS LES
PYRENEES POUR PREVENIR LES DOMMAGES AUX TROUPEAUX POUR L'ANNEE
2021**

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018,

Le projet d'arrêté soumis à l'avis du CNPN est le renouvellement, à quelques modifications près, de l'arrêté pris pour l'année 2020 (lui-même en continuation d'un premier arrêté pris en cours d'année 2019) qui a fait l'objet à ces deux reprises d'un avis défavorable du CNPN.

Le projet d'arrêté reconduit celui pris en 2020 moyennant quelques modifications, sans remise en cause de l'expérimentation commencée en 2019, ni sur un bilan conclusif : des dispositions supplémentaires sont notamment prévues pour l'encadrement des opérations d'effarouchement renforcé, suite à l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté du 27 juin 2019(décision n°434058 du 4 février 2021).

Il convient de rappeler les principales motivations de l'avis défavorable émis par le CNPN en 2019 et 2020 et qui sont toujours d'actualité:

Le statut de conservation de l'espèce :

L'ours brun est une espèce protégée en France, **classée parmi les vertébrés menacés et considérée comme une espèce en danger critique d'extinction (CR) dans la liste rouge française établie selon les critères de l'UICN.**

Même si la réintroduction de deux femelles, en octobre 2018, constitue une avancée attendue depuis plus d'une décennie dans la restauration d'une population viable dans les Pyrénées occidentales, elle n'en constitue cependant même pas le minimum préconisé par l'expertise collective sur l'ours brun réalisée en 2013 par le Muséum National d'Histoire Naturelle.

Il a malheureusement été confirmé par le Président de la République qu'aucun renforcement supplémentaire ne sera réalisé dans un futur proche sauf le remplacement d'ours en cas de mortalité due à des causes anthropiques. Or, l'année passée a vu la disparition de trois ours par destruction illégale, sans qu'aucune action de remplacement ne soit envisagée.

La population ursine compte, depuis les premières réintroductions de 1996, une cinquantaine d'individus, loin encore du seuil de viabilité démographique. Cette situation ne saurait permettre la pérennisation d'opérations expérimentales consistant à éloigner les ours des estives qui constituent une partie de leur habitat, pour prévenir des dommages aux troupeaux.

L'effarouchement des ours constitue une dérogation à la protection de l'espèce au titre des articles L.411-1 et 2 du code de l'environnement et dans le cas précis, à l'interdiction de perturbation intentionnelle. Cette opération est donc liée au respect de trois conditions : **ne pas nuire au maintien ou à la restauration de l'espèce dans un état de conservation favorable,**

il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, la dérogation a pour objet de prévenir des dommages importants, trois conditions qui ne sont toujours pas remplies.

Sur ces trois conditions, le CNPN a déjà souligné :

-Les risques de dérangement généralisé de l'ours mais plus généralement de la faune sauvage si cette pratique « expérimentale » venait à être mise en œuvre sur une grande partie des estives, notamment en Ariège. Ce dérangement aurait pour conséquence potentielle une perte d'habitat, les estives représentent la quasi-totalité des zones supra-forestières, composantes essentielles de l'habitat de l'ours qui n'est pas une espèce uniquement forestière, notamment pour son alimentation composée à 75% ou plus de végétaux.

Vouloir l'éloigner des estives va donc bien au-delà des mesures nécessaires pour prévenir les dommages aux troupeaux par les moyens de protection adaptés (regroupement et parcage nocturne, bergers, chiens de protection), qui permettent la cohabitation du pastoralisme et de l'ours. L'effarouchement ne saurait donc être, contrairement aux objectifs affichés et compte-tenu de son incidence sur l'ours, une mesure du même niveau que les mesures de protection des troupeaux, encore moins un substitut à ces dernières. L'extension depuis 3 ans des mesures d'effarouchement des ours pourrait si celles-ci deviennent pérennes, aboutir à la perte d'une partie de l'habitat de l'ours.

L'arrêté n'interdit pas par ailleurs l'effarouchement des femelles suitées. Or, l'effarouchement pourrait présenter le risque de séparer les oursons de leur mère et compromettre leur survie. Même si une telle situation ne s'est pas produite en 2020, il est nécessaire d'interdire cette possibilité.

L'arrêté n'exclut pas non plus la possibilité de procéder à l'effarouchement dans le cœur du Parc National, sur autorisation de son directeur. Ces espaces de protection forte doivent constituer un refuge pour l'espèce et tout effarouchement devrait y être interdit.

Enfin, utiliser les moyens d'effarouchement renforcés de manière semblable à ceux prévus pour les ours à problème (ours à comportement familial ou agressif, anormalement prédateur sur des troupeaux) revient à considérer que tous les individus sont des ours « à problème ».

Le CNPN recommande *a minima* de :

-ne pas autoriser l'effarouchement des femelles suitées ;

-ne pas autoriser l'effarouchement dans la zone cœur du Parc National des Pyrénées.

-Les seuils de dommages déclenchant une opération d'effarouchement simple puis renforcé: ceux-ci sont extrêmement bas et ne peuvent être considérés comme des dommages **importants** (prérequis pour une dérogation) : une attaque pour laquelle la responsabilité de l'ours ne peut être écartée, donnant lieu à au moins **une** « victime » dans les douze derniers mois ou quatre attaques cumulées au cours des deux années précédentes. De plus, ils ne sont pas fondés sur la responsabilité certaine de l'ours sur les cas où la responsabilité de l'ours n'est pas écartée, nuance d'importance (voir ci-dessous).

Il y aurait donc lieu *a minima* de rehausser les seuils de dommages déclenchant les opérations.

-La justification des opérations d'effarouchement par l'augmentation très importante des dommages imputés à l'ours ces dernières années, notamment dans l'Ariège :

On peut fortement s'interroger sur la justification de la mise en place de cette expérimentation en 2019 par des dommages très importants imputés à l'ours depuis 2018, alors que le régime d'indemnisation a évolué fortement au fil du temps. En effet, depuis plusieurs années, sont indemnisés non seulement les dommages pour lesquels la responsabilité de l'ours est certaine mais aussi ceux pour lesquels la responsabilité de l'ours ne peut être écartée, inversant ainsi la charge de la preuve : il revient ainsi à l'expertise de prouver que l'ours n'est pas responsable du dommage pour exclure l'indemnisation.

Le décret 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx confirme réglementairement cette inflexion. Sur appréciation du contexte local de prédation, peuvent également être indemnisés au titre de l'ours, les mortalités dont la cause est indéterminée. Enfin, sont également indemnisés l'étouffement et le dérochement, assimilés à une prédation (5 dérochements en 2019) alors que la responsabilité de l'ours n'est pas nécessairement établie.

Cette évolution dans le régime de l'indemnisation et dans son application conduit à ce que l'ours soit finalement tenu responsable d'un très grand nombre de dommages, infiniment plus que dans les autres pays d'Europe. Ce régime d'indemnisation au bénéfice du doute et une forte dérive dans son application devraient constituer un des éléments d'analyse des raisons de l'augmentation des déclarations des dommages, bien plus que l'augmentation de la population ursine, mais elle ne fait l'objet d'aucune mention cette année encore dans le document de présentation.

Le CNPN recommande de réaliser une analyse indépendante sur les réelles causes de cette augmentation des dommages ces dernières années, qu'elle soit d'origine biologique ou en relation avec les pratiques de l'indemnisation entre autres.

-Les autres solutions satisfaisantes existent : il s'agit de la combinaison : bergers, regroupement nocturne du troupeau, en particulier par parcage et chiens de protection et sont financées dans les contrats OPEDER grands prédateurs.

Au-delà du contexte de l'effarouchement, le CNPN pose régulièrement la question du contrôle sur le terrain de la mise en place effective et proportionnée de ces mesures, de leur insuffisance éventuelle ou de leur inefficacité, de leur application dans le temps, mais aussi des critères qui prévalent pour la reconnaissance du caractère non protégeable d'un troupeau. Le récent décret relatif à l'indemnisation des dommages des grands prédateurs (décret 2021-299 du 19 mars 2021), conditionne l'indemnisation non pas à la mise en place de moyens de protection des troupeaux, mais à la réalisation d'une étude visant à adapter la conduite pastorale à la présence de l'ours. Cette disposition reste encore floue dans son application et n'apporte pour le moment pas de réponse aux questions ci-dessus, pourtant essentielles.

Cet arrêté comme les précédents, ouvre la possibilité de procéder à des effarouchements lorsque le troupeau est considéré comme non protégeable. Cette possibilité est très contestable sur le fond et dans sa pratique : une estive en terrain accidenté ne peut pas faire sans risque l'objet d'opérations d'effarouchement.

Recommandation :

-Dans le cas du présent arrêté, il ne devrait être possible de conduire une opération d'effarouchement que dans les cas où malgré une protection adaptée du troupeau, des dommages importants dont l'ours peut être tenu responsable continuent de se produire et en tous cas pas si l'éleveur refuse les moyens de protection à sa disposition. La dérogation doit être une solution de dernier recours (pas d'autre solution), pas une disposition dans l'attente de faire mieux.

Remarques sur le bilan de l'expérimentation en 2020

Le bilan produit pour l'année 2020, contrairement au bilan de l'année précédente fait état de la présence ou non de mesures de protection mais il n'est pas suffisamment détaillé : il est notamment fait état de la présence de chiens de protection mais sans précision de la taille du troupeau. C'est une donnée importante qui conditionne le nombre de chiens à mettre en place pour apprécier l'efficacité de la protection.

Il ne fournit pas non plus les éléments détaillés sur l'importance des dommages qui ont justifié la mise en place d'une opération, notamment le nombre de bêtes tuées ou blessées et dans quelles circonstances.

Il est à noter également que les mesures de protection mises en place, malgré une amélioration par rapport à l'an passé dans certains cas, ne semblent pas satisfaisantes. **Considérant que la**

combinaison : bergers, chiens de protection et parcage nocturne semble la plus adaptée pour prévenir des dommages, il est regrettable que le déclenchement des mesures d'effarouchement ne satisfasse pas à l'ensemble de ces critères. Il est de même surprenant de lire dans ce bilan que le regroupement nocturne ait dû être réalisé par l'intervention de la Pastorale Pyrénéenne avant le démarrage de certaines opérations d'effarouchement, ce qui signifie que le troupeau n'était pas regroupé avant, alors que ce moyen de protection devrait être un prérequis à l'octroi d'une dérogation préfectorale.

L'OFB dresse d'ailleurs le constat de l'insuffisance des mesures de protection, notamment des parcs de nuit, alors que la mise en œuvre adéquate de ces protections et la persistance malgré celle-ci, de dommages, devrait conditionner les opérations d'effarouchement.

Ce bilan montre comme en 2019 que la quasi-totalité des dérogations ont été accordées dans le département de l'Ariège, département qui concentre 80% des dommages mais qui est aussi celui où l'application des mesures de protection est la plus faible (cf mission d'audit CGEDD-CGAAER réalisé en 2018), souvent par refus des éleveurs. Le rapport conjoint des deux inspections indique en outre qu'à cette date, sur les 90 estives de ce département, moins de la moitié faisait l'objet de diagnostics pastoraux, encore moins de diagnostics de vulnérabilité. Si le gardiennage par les bergers est pratiqué, le regroupement nocturne et les chiens de protection sont en revanche bien moins répandus. Ce constat nécessiterait une mise à jour.

Ce même rapport fait état d'une progression de 15% des effectifs ovins entre 2014 et 2017. Or, il est avéré que plus la taille des troupeaux augmente, plus la protection devient difficile.

Autant de facteurs qui devraient faire l'objet d'une analyse en relation avec une augmentation des dommages, au moins tout autant que la croissance de la population d'ours, préalablement à la reconduction d'une expérimentation.

Ce bilan, comme d'ailleurs le précédent, n'est pas démonstratif de l'efficacité de ce dispositif sur la prédation et dans la durée, comme l'auteur le souligne lui-même, en raison d'un certain nombre d'inconnues ou du trop faible nombre d'effarouchements.

Le renouvellement pour la troisième année consécutive, d'une expérience qui du fait d'absence d'un protocole précis et de l'accessibilité des données, ne permet pas d'en évaluer sa réelle efficacité, aurait dû conduire à une remise en cause de sa poursuite, au lieu de son installation dans la durée sur des bases incertaines.

S'il paraît préférable de ne réserver la réalisation des opérations d'effarouchement renforcé qu'aux agents de l'OFB, elles apparaissent extrêmement chronophages (70 nuits en binôme), et finalement très coûteuse (5 personnes recrutées en CDD en plus des agents de la brigade grands prédateurs) pour un résultat très mitigé.

Le développement attendu de ces opérations dont on n'arrive toujours pas à démontrer l'efficacité réelle en tous cas durablement, suscite un questionnement également en terme coût/bénéfice, alors que le gardiennage nocturne, tel que réalisé par la Pastorale Pyrénéenne en

particulier, remplace avantageusement l'effarouchement proposé : moins coûteux en terme de mobilisation des agents de l'Etat, certainement plus efficace et sans impact environnemental.

Le CNPN recommande de le privilégier.

En terme d'acceptation par les éleveurs et les bergers, le bilan montre que ceux-ci sont réticents à réaliser eux-mêmes les opérations d'effarouchement simples dont ils contestent l'efficacité et en raison notamment de légitimes préoccupations liées au temps de travail. Selon ce même bilan, ils paraissent beaucoup plus satisfaits des opérations d'effarouchement renforcé par les agents de l'OFB dont ils souhaitent l'extension, y compris en dehors des estives.

Il y a là une dérive qui conduirait, au fil du renouvellement de l'expérimentation, à assimiler l'effarouchement à une mesure de protection du troupeau, alors que les mesures de gardiennage, regroupement et parcage nocturnes, chiens de protection qui ont fait leur preuve, ne sont pas ou insuffisamment mises en place. Le CNPN ne peut y souscrire.

Le rapport indique aussi la dimension sociale de l'expérimentation et le levier important qu'elle constitue dans l'accompagnement des éleveurs pour la mise en place des moyens de protection. S'il s'agit là d'un point important à retenir, cet accompagnement pourrait être efficacement réalisé dans le cadre de l'accompagnement technique, les études de vulnérabilité, les tests de comportement des chiens de protection prévus dans les mesures OPEDER grands prédateurs, et par les organisations dont c'est précisément la mission.

A noter que ce constat s'appuie sur le fait que ce sont les agents de l'OFB dont on ne peut nier les compétences et la motivation qui ont réalisé presque toutes les opérations. Il n'est absolument pas certain que cet accompagnement pourrait être réalisé par des lieutenants de loupeterie ou des chasseurs tel que désignés dans le projet d'arrêté.

Le CNPN recommande que l'accompagnement des éleveurs vers une meilleure protection de leurs troupeaux se fasse au travers des mécanismes dédiés à cette mission.

La reconduction de cet arrêté dont l'efficacité n'est pas prouvée et qui relève d'une approche dangereuse à terme pour la conservation de l'ours brun et plus généralement de la faune sauvage, traduit une tendance inquiétante à vouloir chasser les ours des zones d'estive, y compris potentiellement dans un Parc National. Pourtant, il est possible d'assurer la cohabitation de l'ours et du pastoralisme moyennant une bonne protection des troupeaux, qui doit conditionner une juste indemnisation des dommages.

Malgré quelques améliorations du texte, notamment suite à l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté de 2019, cette démarche expérimentale qui se prolonge en s'installant comme un outil de gestion est contraire aux objectifs initiaux du plan ours et de la coexistence de l'ours et de l'élevage en montagne.

En conclusion, le CNPN recommande de ne pas poursuivre cette expérimentation dont il n'est pas possible de mesurer les effets bénéfiques au regard de l'objectif initial mais qui comporte un risque pour la conservation de l'ours. Il recommande, entre autres préconisations figurant ci-dessus, de consolider le dispositif de protection des troupeaux avec les moyens techniques et de contrôle nécessaires ainsi que le conditionnement de l'indemnisation à leur mise en place.

Le CNPN donne un avis défavorable (16 voix contre, 0 pour, 1 abstention) au présent projet d'arrêté relatif à la mise en place à titre expérimental, de mesures d'effarouchement de l'Ours brun dans les Pyrénées, pour prévenir les dommages aux troupeaux au titre de l'année 2021

Le président du Conseil national de la
protection de la nature,



Serge MULLER