

Feuille de route « pastoralisme et ours » 2020

[date à insérer]

04 JUIN 2020

Cette feuille de route 2020 actualise celle de 2019 en intégrant les orientations fixées par le Président de la République le 14 janvier 2020 à Pau et les enseignements des actions menées en 2019.

L'élevage de montagne et plus spécifiquement le pastoralisme, par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'ouverture des paysages, ainsi qu'à la gestion et au développement de la biodiversité est une activité essentielle de la vie et de l'espace montagnard. Dans le massif des Pyrénées, le développement de la population ursine dans des secteurs de pâturage ne disposant pas des équipements, des capacités et des mesures de protection appropriés induit une forte augmentation des pertes directes et indirectes pour les éleveurs. Dans l'objectif d'un maintien de l'activité pastorale, le renforcement des mesures d'accompagnement est indispensable dans le respect des engagements internationaux de la France au bénéfice des éleveurs et bergers du massif.

L'État fixe dans la présente feuille de route les principales mesures qui seront mises en œuvre pour accompagner les éleveurs et bergers face aux difficultés qu'ils rencontrent, dans l'objectif de réduire la prédation des ours sur les troupeaux et les pertes qu'ils subissent en estive quelles qu'en soient les causes. Ces mesures, nourries d'un échange mené à l'échelle du massif et dans les départements, associant l'ensemble des acteurs des Pyrénées françaises, fortes de l'expérience acquise en 2019, sont regroupées selon cinq grands objectifs.

Dans les conditions actuellement connues de l'état de conservation de la population d'ours, l'Etat s'engage à ne pas procéder à de nouvelle introduction, sauf en cas de mortalité, notamment liée à une cause anthropique (braconnage ou accident).

Objectif 1 : Améliorer la connaissance et la communication concernant la présence des ours

1. Par une meilleure collecte des informations et une plus grande transparence dans la diffusion de l'information sur la localisation des ours

Dans la continuité de l'année 2019, les moyens dédiés au recueil des indices de présence seront renforcés par l'élargissement du réseau « ours brun ». Une formation adaptée sera proposée aux éleveurs et bergers qui souhaitent l'intégrer.

Comme en 2019, les informations contenues dans les fiches événement (qui indiquent la présence d'ours) seront communiquées plus rapidement et permettront une localisation plus fine, afin d'aider les éleveurs à mieux prévenir la prédation.

Le degré de précision et le délai de mise à disposition de cette donnée seront adaptés aux situations afin de répondre aux attentes locales de la profession tout en garantissant la protection de l'espèce.

Pour un meilleur service aux usagers, la modernisation des moyens de communication des informations engagée par la DREAL pour améliorer l'efficacité des alertes (site internet et alertes SMS) sera améliorée en 2020.

Des échanges pourront être organisés, par estive ou par groupe d'estives, en début et fin de saison, afin d'améliorer le partage de l'information.

2. Par une amélioration de la couverture numérique du massif

Le renforcement de la couverture numérique, notamment dans le Couserans en Ariège est une démarche nécessaire pour la sécurité des bergers, pour le suivi des populations d'ours et pour une meilleure information des bergers et des éleveurs. Cette couverture sera également utile pour les chasseurs, les randonneurs et les forestiers.

Des équipements de radios téléphones portatifs ont été financés dès 2019 dans certaines zones blanches soumises à la prédation, et continueront à être déployés dans l'attente de cette couverture par des dispositifs innovants. Ce dispositif est financé par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

3. Par une actualisation des travaux sur la dynamique de la population

Une nouvelle modélisation de la dynamique de la population ursine a été initiée en 2019 afin d'anticiper l'évolution de la population en tenant compte de la croissance naturelle et des réintroductions récentes. L'Office français de la biodiversité (OFB), est chargé de cette action. Cette modélisation se poursuit en 2020. Les résultats seront présentés dans les instances de gouvernance mises en place (cf. objectif 5). Ces résultats seront ensuite intégrés dans l'évolution des mesures de gestion de la population ursine.

Objectif 2 : Expérimenter des actions destinées à éloigner les ours des estives

1. Par des actions d'effarouchement

a. un nouveau protocole expérimental 2020

L'État confirme sa volonté de renforcer les moyens d'intervention par la mise en place d'un nouveau protocole destiné à limiter la prédation en éloignant les ours des troupeaux, grâce au recours à des techniques d'effarouchement. La mise en œuvre de ces techniques est conditionnée à la mise en œuvre effective et proportionnée des moyens de protection (notamment : gardiennage, chiens, clôtures), sauf si le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé par le préfet de département. Ce protocole a été expérimenté en 2019. Pour 2020, le projet d'arrêté interministériel fixant le cadre réglementaire de ces interventions sera opérationnel dès le début de la campagne d'estive.

Il est proposé, dans ce projet d'arrêté, que les préfets de département puissent accorder des dérogations permettant le recours à des moyens d'effarouchement des ours sur une estive donnée, selon les deux modalités suivantes :

- l'effarouchement simple, à l'aide de moyens sonores, lumineux et olfactifs mis en œuvre par l'éleveur lui-même ou son représentant,
- l'effarouchement renforcé, à l'aide de tirs non létaux mis en œuvre par des personnes qualifiées, en présence de l'OFB ou d'un autre service de l'Etat.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation participera au financement des équipements nécessaires à la réalisation de ces effarouchements de premier et deuxième niveau, afin de les rendre opérationnels, en complément des moyens humains alloués par l'OFB.

b. Un accompagnement dédié de l'Office français pour la biodiversité (OFB)

En 2020, l'OFB renforcera ses modalités d'accompagnement des éleveurs et des bergers, avec l'aide des chasseurs et des lieutenants de louveterie, par des actions d'information et de formation sur l'effarouchement de l'ours. Des agents de l'OFB apporteront leur expertise et leur appui pour organiser des opérations d'effarouchement et vérifier le respect des conditions préalables, en priorité dans les estives subissant de nombreuses attaques. Les moyens qui seront dégagés par la mise en place du dispositif des constats déclaratifs seront redéployés, permettant la constitution d'une équipe dédiée aux opérations d'effarouchement.

2. Par des actions de fixation des ours dans les zones forestières

Une expérimentation sera menée pour favoriser le maintien des ours dans les zones forestières enrichies en ressources végétales adaptées (arbres fruitiers...), dans le but de détourner les ours des estives. Cette action fera l'objet d'une étude spécifique associant les acteurs forestiers, en particulier l'office national des forêts (ONF).

L'agrainage et le nourrissage, tels qu'ils sont pratiqués dans d'autres pays, présentent un risque d'accoutumance des ours à la présence humaine et d'augmentation de la dangerosité de l'animal. Une analyse approfondie des expériences scientifiques menées à l'étranger a été réalisée, afin d'en évaluer la pertinence et les risques dans le contexte pyrénéen.

L'ensemble de ces travaux sera restitué dans le cadre de la gouvernance détaillée plus loin (objectif 5).

3. Par une mobilisation du protocole « ours à problème » et l'élaboration d'un protocole spécifique aux foyers de prédation

Le protocole « ours à problème » a été élaboré en 1992 et plusieurs fois actualisé. Il vise à mettre en place des mesures graduelles, allant de simples tentatives d'effarouchement à l'élimination (par capture ou destruction directe) si le comportement atypique de l'animal vis-à-vis de l'homme se maintient ou dans le cas où il serait particulièrement dangereux ou impossible à isoler.

Le Préfet coordonnateur réalisera en 2020 un bilan de l'utilisation de ce protocole et recherchera les voies d'amélioration.

Par ailleurs en 2020, afin de répondre à l'attente des professionnels agricoles quant aux difficultés engendrées par des estives qui pourraient faire l'objet de sur-prédation d'ours sur les troupeaux domestiques, un protocole « foyer de prédation » est mis en place afin de renforcer les mesures de protection, l'équipement de l'estive, la conduite du troupeau et les actions d'éloignement des ours.

Objectif 3 : Mettre en place les moyens d'un renforcement des mesures de protection des troupeaux

1. Par la mise en œuvre de diagnostics pastoraux et d'analyses de vulnérabilité

Afin de mettre en place des moyens de protection adaptés à la bonne conduite de l'élevage, il est proposé de réaliser des études alliant diagnostics pastoraux et études de vulnérabilité. Ces études couplées seront développées en 2020, en privilégiant les estives où les acteurs sont volontaires et où la prédation est la plus forte. Les actions structurantes mises en avant dans ces diagnostics, dans le but d'améliorer la cohabitation entre pastoralisme et ours, seront considérées comme prioritaires pour leur mise en œuvre. Ces études pourront être portées par les cellules d'animation pastorale, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, dont les éleveurs et les bergers. Le déploiement des études a vocation à se poursuivre les années suivantes afin de couvrir l'ensemble des zones à enjeux du Massif des Pyrénées.

Ces diagnostics pastoraux et de vulnérabilité feront l'objet en 2020 d'une expérimentation financée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation visant à tester de nouveaux modèles d'analyse de vulnérabilité plus adaptés au contexte pyrénéen et de l'ours et co-construits avec les éleveurs et bergers.

2. Par une augmentation des moyens financiers alloués à la protection des troupeaux et au pastoralisme, notamment par l'équipement des estives en cabanes

L'État continuera de fournir (dans le cadre des programmes de développement rural régionaux (PDRR), dont les conseils régionaux sont autorités de gestion) les moyens financiers nécessaires à la protection des troupeaux (gardiennage, chiens, clôtures) pour accompagner la montée en puissance des moyens de protection dans les Pyrénées. L'accompagnement technique et la formation des éleveurs sera renforcé notamment pour le dressage des chiens de protection.

Par ailleurs, l'État renforcera à nouveau en 2020 son soutien financier au développement du pastoralisme, sur les trois volets: animation-études, gardiennage, travaux (notamment les abris pastoraux et les cabanes).

Des crédits du ministère de l'agriculture et de l'alimentation seront mobilisés, dès le mois de mai 2020, pour la réalisation d'abris pastoraux sur les estives les plus prédatées qui souhaitent renforcer le gardiennage.

3. Par le renforcement des bergers d'appui

Les bergers d'appui apportent un soutien précieux aux éleveurs en cas de coup dur ou d'imprévu. Ce rôle est aujourd'hui assuré par la Pastorale pyrénéenne. Ce dispositif de soutien est à nouveau élargi et renforcé en 2020 selon des modalités qui seront définies en concertation avec les acteurs locaux.

En 2020, des crédits exceptionnels du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) seront affectés au renforcement du gardiennage, via un financement de bergers d'appui employés directement par les éleveurs dans les foyers de prédation les plus importants.

4. Par une meilleure prise en compte de la situation des bergers et des éleveurs

Compte tenu des difficultés d'accès des bergers, travailleurs saisonniers, à la formation continue en dehors des périodes de contrat, l'État mettra en place des journées de sensibilisation dans l'attente de mesures de portée plus générale.

Ces actions de sensibilisation concernent également la prédation lupine et seront donc mises en œuvre conjointement pour l'ours et le loup.

Par ailleurs, l'État sollicitera la Mutualité sociale agricole (MSA), instruite notamment de l'expérience développée au sein de la MSA-Alpes-du-Nord, dans l'accompagnement des éleveurs et des bergers confrontés à la prédation.

5. Par la mise en place d'un observatoire sur l'efficacité des moyens de protection.

Le déploiement des mesures de protection des troupeaux doit permettre de limiter l'impact de la prédation par l'ours. Dans le contexte de la population d'ours actuelle, dans le contexte des différentes pratiques pastorales pyrénéennes et des races locales sur lesquelles s'appuie cet élevage, dans le contexte de la diversité morphologique des espaces pastoraux, de leurs équipements et de leur gestion, un observatoire sera défini fin 2020 et mis en place en 2021. Il permettra d'évaluer les moyens de protection ainsi que leurs conditions de mise en œuvre au fur et à mesure de leur implantation.

Dans ce cadre, un comité stratégique et un comité technique seront installés en 2020 afin de fixer les orientations de ces travaux, de mettre en place l'observatoire et de rendre compte au groupe Pastoralisme et Ours.

Pour y parvenir, le développement de l'utilisation des chiens de protection sera promu avec le soutien des structures reconnues (Pastorale pyrénéenne, réseau technique national « chien de protection »...) qui seront pour cela confortées.

Une étude scientifique d'évaluation de l'efficacité des mesures de protection et de leur mise en œuvre sera à terme réalisée sur la base des retours d'expérience suffisants.

Objectif 4 : Améliorer le dispositif d'indemnisation en tenant compte de la situation pyrénéenne.

1. Par une revalorisation et une harmonisation des barèmes d'indemnisation pour le loup, l'ours et le lynx

Le MTES a instauré, à compter du 9 juillet 2019, un dispositif d'indemnisation harmonisé qui se traduit par un effort financier conséquent sur les barèmes d'indemnisation et par une meilleure prise en compte des pertes indirectes.

2. Par des mesures transitoires qui visent à tenir compte de la spécificité pyrénéenne

Le dispositif prévu doit impérativement être conforme à l'obligation européenne de conditionnalité de l'indemnisation à la mise en œuvre de mesures de protection (lignes directrices agricoles européennes).

Les modalités de mise en œuvre de cette conditionnalité doivent être proportionnées et adaptées au territoire et à ses pratiques. La situation pyrénéenne justifie, en effet, une phase transitoire

avant de conditionner l'indemnisation aux mesures de protection contre la prédation par l'ours, en raison de la grande diversité des pratiques pastorales et du niveau d'équipement des estives. Une mise en place progressive et adaptée à chaque territoire du principe de conditionnalité est donc nécessaire. À cette fin, il a été institué en 2019 une période transitoire de deux ans pour permettre aux territoires de définir et mettre en place des mesures de protection adaptées.

Ainsi, et uniquement pendant cette période transitoire 2019-2020, les indemnisations pourront être versées en cas de dommage, quand bien même l'éleveur n'aurait pas mis en place les mesures de protection.

La prime de dérangement est versée au berger après une attaque d'ours. Il s'agit d'une mesure spécifique à l'ours (elle n'existe pas dans le cas du loup ou du lynx). Sa suppression est prévue dans le cadre de la révision des barèmes d'indemnisation au profit d'une revalorisation générale des pertes, notamment des pertes indirectes et des bêtes disparues. Afin de tenir compte des spécificités pyrénéennes, elle sera maintenue à titre exceptionnel pendant les années 2019 et 2020.

3. Par la possibilité de classer des quartiers d'estives ou des troupeaux difficilement protégeables

Certains quartiers d'estives ou troupeaux peuvent être particulièrement difficiles à protéger. La réflexion sur ce sujet sera finalisée d'ici fin 2020 afin de préciser les critères qui pourraient être retenus en vue de déclarer ces zones ou estives « difficilement protégeables », afin que les dommages qui y surviennent puissent continuer à être indemnisés, y compris à l'issue de la période transitoire définie pour la conditionnalité au point 4.2.

4. Par la mise en place du constat déclaratif des dommages aux troupeaux pour les estives volontaires

Cette mesure expérimentée en 2019, sur la base du volontariat, sera reconduite en 2020 et adaptée du retour d'expérience 2019.

5) Par une transparence accrue sur l'imputabilité des attaques à l'ours

La communication relative aux dommages imputables à l'ours se fonde souvent sur le nombre d'animaux ayant fait l'objet d'une indemnisation. Ceux-ci correspondent à la fois aux victimes de prédation dont l'ours est ou semble responsable (« ours non écarté ») et aux animaux morts d'une cause indéterminée, indemnisés au bénéfice du doute après avis des commissions d'indemnisation (CIDO). Dans un souci de transparence et afin de refléter avec plus de justesse la réalité de la prédation, l'État utilisera systématiquement les deux types de données dans sa communication.

Objectif 5 : Renforcer la gouvernance pastoralisme et ours à l'échelle des Pyrénées et des départements

La gouvernance mise en place en 2019 est élargie pour intégrer davantage d'élus locaux conformément aux orientations fixées par le Président de la République.

La mise en œuvre efficace d'une politique publique équilibrée pour le pastoralisme et l'ours implique à la fois de recueillir les contributions des acteurs du massif impliqués dans la

gouvernance du Comité de massif des Pyrénées et de favoriser les échanges et le partage de connaissance entre les différents acteurs concernés.

Le préfet de la région Occitanie, préfet coordonnateur pour le pastoralisme et l'ours, agit en étroite liaison avec les préfets de départements concernés, en s'appuyant sur les directions régionales et les établissements publics de l'État.

Il veille, avec les préfets de département, à la fluidité et à la transparence de la communication avec les élus, ainsi qu'à la bonne coordination avec les autorités espagnoles (et andorranes le cas échéant).

Il préside notamment le groupe pastoralisme et ours mis en place en 2019, qui est désormais ouvert aux membres de la Commission permanente du Comité de massif, laquelle a souhaité s'engager dans une large réflexion sur l'agriculture, le pastoralisme et les filières de montagne, en créant un groupe *ad hoc* dans le cadre du Comité de Massif

Au niveau départemental, ou au besoin à un niveau infra-départemental, chaque préfet de département pourra, selon les modalités qui conviendront aux thématiques abordées, réunir les acteurs des territoires afin de décliner localement la gouvernance pour une prise en compte des enjeux spécifiques des territoires.

