

Feuille de route « pastoralisme et ours »

6 juin 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 ce contexte, la prédation par l'ours sur les troupeaux est un sujet particulièrement sensible dans le massif des Pyrénées. L'extension du territoire de présence de l'ours, la détection de la présence du loup, la réintroduction à l'automne 2018 de deux ourses dans le Béarn, l'augmentation sensible des dommages sur l'ensemble de la chaîne, notamment en Ariège, renouvellent les termes de l'équilibre à trouver entre les activités pastorales et la présence de l'ours, en tenant compte de la variété des contextes (races locales, diversité morphologique des espaces pastoraux, équipement) et des pratiques pastorales.

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

Dans les conditions actuellement connues de l'état de conservation de la population d'ours, l'Etat n'engagera pas de nouvelle réintroduction, 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

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.

De plus, 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.

Les éléments essentiels de la fiche événement sont mis à disposition sur un répertoire fonctionnel qui est mis à jour et entretenu par l'ONCFS. Pour un meilleur service aux usagers, une modernisation des moyens de communication des informations est engagée par la DREAL pour améliorer l'efficacité des alertes (site internet et alertes SMS) et sera déployée dans les meilleurs délais.

Des échanges seront 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 téléphonique du massif

Un enjeu est de renforcer la couverture, notamment dans le Couserans en Ariège. C'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.

Une démarche est engagée en ce sens, visant à une installation des premiers pylônes en 2021.

Des équipements de radios téléphones portatifs seront financés dès 2019 dans les zones blanches soumises à la prédation, dans l'attente de l'installation de pylônes. Ce dispositif est financé par des crédits d'urgence.

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

Une nouvelle modélisation de la dynamique de la population ursine sera engagée afin d'anticiper l'évolution de la population en tenant compte de la croissance naturelle et des réintroductions récentes. Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), en lien avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), sera chargé de cette action, dont 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

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. Ce protocole sera expérimenté en 2019. Le projet d'arrêté interministériel fixant le cadre réglementaire de cette expérimentation a déjà été soumis pour avis au Conseil national de protection de la nature et sera bientôt soumis à la consultation du public. Ainsi, les mesures adoptées pourront être opérationnelles dès la campagne d'estive 2019.

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.

Les équipements nécessaires à la réalisation de ces effarouchements, premier et deuxième niveau, seront financés par le ministère de l'agriculture dans le cadre des crédits d'urgence, afin de les rendre opérationnels dès 2019.

b) Un accompagnement dédié de l'ONCFS

L'ONCFS accompagnera les éleveurs et les 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 pourront apporter 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 pour l'été 2019.

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 sera 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 nouvelle gouvernance détaillée plus loin (objectif 5).

3) Par une mobilisation du protocole « ours à problème » et l'élaboration d'un protocole « estives sur-prédatées »

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 son comportement atypique se maintient ou dans le cas où l'animal serait particulièrement dangereux ou impossible à isoler.

Le préfet coordonnateur réalisera, dans un délai de six mois, un bilan de l'utilisation de ce protocole et recherchera les voies d'amélioration.

Dans ce même délai, un protocole « estives sur-prédatées » sera étudié avec l'ensemble des acteurs afin de faire face aux situations d'estives confrontées à des attaques répétées de plusieurs ours différents, malgré la mise en place de mesures de protection.

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 sera proposé de réaliser des études alliant diagnostics pastoraux et études de vulnérabilité. Les premières études couplées seront lancées dès 2019, en privilégiant les estives où les acteurs sont volontaires et où la prédation est la plus forte. 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 seront financés à 100 %, en 2019, dans le cadre de la mesure « protection des troupeaux contre la prédation » des programmes de développement rural (PDR) Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

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 des éleveurs sera renforcé notamment pour le dressage des chiens de protection.

Par ailleurs, l'État renforcera dès 2019 son soutien financier au développement du pastoralisme, sur les trois volets : animation-études, gardiennage, travaux (notamment les abris pastoraux et les cabanes).

Des crédits d'urgence seront mobilisés, dès le mois de mai 2019, 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 sera élargi et renforcé selon des modalités qui seront définies en concertation avec les acteurs locaux.

Dès 2019, 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 les deux prédateurs.

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 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, 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 des barèmes d'indemnisation pour le loup, l'ours et le lynx

Le MTES va instaurer un dispositif d'indemnisation harmonisé pour les trois prédateurs, qui se traduira par un effort financier conséquent sur les barèmes d'indemnisation et par une meilleure prise en compte des pertes indirectes.

Les textes fixant la procédure et les montants d'indemnisation des dommages dus aux grands prédateurs et leurs modalités d'application sont en cours de finalisation. Ils doivent être publiés au premier semestre 2019.

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 est institué une période transitoire de deux ans pour permettre aux territoires de définir et mettre en place des mesures de protection adaptées.

Ainsi, pendant cette période transitoire, 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 la 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. Une réflexion sera engagée dans les six mois 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 sera expérimentée dès 2019, sur la base du volontariat, selon les termes du protocole simplifié discuté avec les acteurs locaux et l'ONCFS.

Un bilan de cette mesure sera réalisé à la fin de la saison d'estive 2019. Il portera notamment sur une évaluation du gain de temps réalisé par les agents chargés des constats afin de déterminer les pistes de redéploiement vers d'autres missions dès 2020, notamment en faveur de l'effarouchement.

Objectif 5 : Mettre en place une gouvernance pastoralisme et ours à l'échelle des Pyrénées et déclinée au niveau départemental

Il n'existe actuellement pas de lieu de gouvernance à l'échelle du massif ou des départements et donc pas de lieu d'échange et de partage de connaissance entre les différents acteurs concernés, préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique publique efficace pour le pastoralisme et l'ours (pilotage, suivi et évaluation, études...).

En conséquence, une gouvernance pastoralisme et ours sera mise en place à l'échelle des Pyrénées :

1) Par la désignation du préfet de la région Occitanie comme préfet coordonnateur pour le pastoralisme et l'ours

Le préfet coordonnateur agira en étroite liaison avec les préfets de départements concernés. Il permettra également une communication plus fluide et transparente entre les services de l'État et une meilleure coordination avec les autorités espagnoles (et andorranes le cas échéant).

2) Par la mise en place d'un groupe « pastoralisme et ours »

Le préfet coordonnateur mettra en place un groupe pastoralisme et ours avant la fin du 1er semestre 2019. Il sera notamment composé d'élus, de représentants des organisations professionnelles agricoles, des associations de protection de la nature, du parc national des Pyrénées (PNP), des administrations et de leurs établissements.

3) Par l'instauration de comités départementaux « grands prédateurs »

Les préfets, chargés de décliner cette feuille de route dans les départements, installeront les comités départementaux avant la fin du 1er semestre 2019. Ces comités seront notamment composés d'élus, de représentants des organisations professionnelles agricoles, des associations de protection de la nature, du parc national des Pyrénées (PNP), des administrations et de leurs établissements.

Selon les besoins, des groupes de travail infra-départementaux (à l'échelle de secteur ou de vallée) pourront être mis en place, sous le pilotage des sous-préfets.