

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 15 MARS 2022

DÉLIBÉRATION N° 2022-11

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

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

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

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

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 décret n° 2017-342 du 17 mars relatif au CNPN ;

Vu l'arrêté de nomination au CNPN du 21 mars 2017 et du 6 avril 2021 ;

Vu le règlement intérieur adopté par délibération du 30 octobre 2018 ;

Vu l'exposé de la rapporteure, Martine BIGAN ;

Le projet d'arrêté soumis à l'avis du CNPN est la reconduction, cette fois de manière pérenne, des arrêtés pris à titre expérimental en 2019, 2020, et 2021 autorisant l'effarouchement des ours pour prévenir des dommages aux troupeaux. Ce texte est fondé sur le bilan des opérations conduites en 2021 et sur un bilan général sur la période 2019-2021.

Ce rapport s'attachera à rappeler les principales motivations de l'avis défavorable émis par le CNPN les années précédentes et qui sont d'autant plus d'actualité que le projet d'arrêté inscrit désormais ces mesures dans la durée. Il s'attachera également à examiner certains éléments du bilan des opérations conduites les 3 dernières années qui justifient cet arrêté.

Le contexte :

L'ours brun est une espèce protégée en France, classée parmi les vertébrés menacés d'extinction et il est considéré comme une espèce en danger critique d'extinction (CR) dans la liste rouge française établie selon les critères de l'UICN. Même si, comme le souligne la note de présentation la population d'ours est en augmentation (64 ours selon le dernier bilan, contre 58 l'année précédente), elle n'atteint encore cependant pas le minimum préconisé par l'expertise collective sur l'ours brun (ESCO) réalisée en 2013. Il a malheureusement été confirmé par le Président de la République qu'aucun renforcement supplémentaire ne sera réalisé dans un futur proche, sauf en cas de mortalité due à des causes anthropiques. Or, l'année 2020 a vu la disparition de trois ours par destruction illégale, ainsi qu'en 2021 une femelle suivie, sans qu'aucune action de remplacement ne soit envisagée.

L'effarouchement des ours constitue une dérogation à la protection de l'espèce liée au respect de trois conditions cumulées :

- qu'elle ne nuise pas au maintien ou à la restauration de l'espèce dans un état de conservation favorable,
- qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante,
- qu'elle intervienne pour prévenir des dommages importants.

Sur ces trois points, le CNPN a déjà souligné :

1-Les risques de dérangement généralisé de l'ours, mais plus généralement de la faune sauvage si cette pratique venait à s'étendre sur l'ensemble des estives pyrénéennes. Ce dérangement aurait pour conséquence potentielle une perte d'habitat, les estives couvrant la quasi-totalité des zones supra-forestières qui sont une composante essentielle de l'habitat de l'ours, notamment pour son alimentation. Vouloir l'éloigner des estives par les moyens consacrés en principe aux ours « à problème » va donc bien au-delà des mesures destinées à prévenir des dommages importants par les moyens de protection adaptés (regroupement et parc nocturne électrifié, bergers, chiens de protection). Le dispositif pérenne proposé qui étend par ailleurs la validité de l'autorisation de procéder à de l'effarouchement de 6 à 8 mois, confirme ce risque de dérangement généralisé.

Par ailleurs, le risque potentiel de dommages auditifs sur les ours par l'usage des cartouches à double détonation tirées à courte distance ou tout autre dispositif sonore puissant autorisé pour l'effarouchement simple (canons à gaz, lance-fusées) n'est pas documenté. Plus généralement, le CNPN avait regretté dans ses avis précédents qu'aucune source bibliographique, notamment sur des expériences étrangères comparables, ne soit fournie pour étayer l'expérimentation.

L'arrêté n'interdit toujours pas non plus l'effarouchement des femelles suivies, alors que celui-ci peut présenter le risque de séparer les oursons de leur mère et compromettre leur survie. Or, bien que cela n'ait semble-t-il pas été constaté d'après le bilan fourni, seuls des suivis postérieurs des femelles et de leurs oursons permettraient de confirmer l'absence de risque. Compte-tenu du risque potentiel et du statut de conservation de l'espèce, le principe de précaution devrait conduire à interdire l'effarouchement des femelles suivies.

L'effarouchement simple est toujours possible, sur autorisation du directeur dans la zone cœur du Parc National des Pyrénées Occidentales, alors que notre instance avait donné un avis défavorable à tout effarouchement dans une zone de protection forte.

2-Les seuils de dommages déclenchant l'effarouchement : ceux-ci sont bas selon la définition fixée 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. Le nouvel arrêté introduit par ailleurs la possibilité de procéder plus rapidement à de l'effarouchement renforcé, dès lors que l'estive a subi en moyenne 10 attaques par an au cours des trois saisons précédentes.

Comme les années précédentes, le CNPN conteste l'usage du mot « victime » s'agissant de dommages dus à la prédation.

En l'absence de la production de données quantifiées précises sur les dommages, il est difficile de juger de l'importance de la déprédation qu'il conviendrait de prévenir.

Il faut rappeler par ailleurs que l'application du régime d'indemnisation a évolué au fil des années vers une indemnisation au bénéfice du doute puisqu'il prend en compte les dommages pour lesquels la responsabilité de l'ours est certaine et 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 que l'indemnisation soit refusée. Les cas restants sont par ailleurs parfois indemnisés au bénéfice du doute. On peut donc regretter que cette évolution très généreuse du régime d'indemnisation ne soit pas mieux prise en compte dans l'analyse des raisons de l'augmentation des dommages, au moins au même titre que l'augmentation de la population d'ours.

3-Les autres solutions satisfaisantes existent : il s'agit de la combinaison des bergers, du parcage nocturne du troupeau et des chiens de protection. 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 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 décret relatif à l'indemnisation des dommages des grands prédateurs (décret 2021-299 du 19 mars 2021), s'il conditionne l'indemnisation à la réalisation d'une étude visant à adapter la conduite pastorale à la présence de l'ours, n'apporte pour le moment pas de réponse dans son application pratique à ces questions pourtant essentielles.

Cet arrêté comme les précédents, ouvre la possibilité de procéder à des effarouchements, y compris lorsque le troupeau est considéré comme non protégeable. Cette possibilité est très contestable dans son principe. Par ailleurs, le niveau de protection exigé pouvant ouvrir droit à procéder à l'effarouchement reste vague et insuffisant : « mesures préventives raisonnables ou mesures reconnues équivalentes ».

Alors que les moyens de protection des troupeaux existent, qu'ils sont en grande partie financés par l'Etat, il est difficile de comprendre pourquoi il n'est pas possible de les mettre correctement en œuvre dans les foyers de prédation identifiés. Ils permettraient dans la grande majorité des cas d'éviter les dommages.

Remarques sur les bilans de l'expérimentation depuis 2019.

Le bilan sur les trois années d'expérimentation reste mitigé sur l'efficacité de l'effarouchement, notamment dans la durée, en raison notamment d'absence de protocole scientifique établi préalablement et il reste très lacunaire sur certains points. Il ne comporte notamment pas de description des circonstances des dommages, de leur importance quantitative, pas non plus d'étude de la fréquence des déprédations avant et après l'effarouchement, pas de comparaison avec des estives

témoins n'ayant pas fait l'objet d'effarouchement, pas d'analyse de l'effet des différentes mesures de protection sur le comportement des ours et de leur évolution dans le temps sur une même estive. Compte-tenu de l'impossibilité d'identifier les ours de nuit, il n'est pas possible de savoir si un individu effarouché ne revient pas par la suite.

Le bilan produit pour l'année 2021, comme celui de l'année précédente, fait état de la présence ou non de mesures de protection mais il reste incomplet : il est notamment fait état de la présence de chiens de protection mais sans précision de la taille du troupeau, alors que celle-ci conditionne le nombre de chiens à mettre en place.

Les mesures de protection décrites dans le bilan pour l'année 2021 ne sont pas qualifiées de la même manière dans le bilan général, notamment en ce qui concerne les parcs : tantôt dénommés parcs, tantôt parcs semi-ouverts, or ces derniers n'ont pas la même efficacité que les parcs fermés. Au vu des informations incomplètes et hétérogènes, il est difficile pour le CNPN d'apprécier l'évolution positive de la mise en place des moyens de protection.

Il est signalé à au moins deux reprises que des cas de déprédation ont eu lieu sur des lots isolés du troupeau regroupé qui faisait l'objet d'effarouchement renforcé. On comprend alors mal l'utilité d'une telle opération.

Il est à noter aussi que les mesures de protection (tableau figurant au §III-6 du bilan pour l'année 2021) dont il est souligné la meilleure mise en place dans le rapport, sont encore insuffisantes pour certaines estives et ne semblent pas satisfaisantes au regard du déclenchement des mesures d'effarouchement : la moitié des nuits d'effarouchement passées par les agents de l'OFB ont été réalisées sur des estives protégées uniquement par des chiens.

Considérant que la combinaison des bergers, des chiens de protection et des parcs nocturnes électrifiés semble la plus adaptée pour prévenir des dommages, il est regrettable que le déclenchement des mesures d'effarouchement se fasse encore majoritairement sur des estives où les troupeaux sont insuffisamment protégés.

Il est d'ailleurs dit dans le rapport que l'effarouchement aide à la mise en place des mesures de protection, cela signifie bien qu'elles ne sont pas en place ou insuffisantes au moment de la délivrance de l'autorisation, ce qui est contraire aux conditions d'octroi de la dérogation.

Ce bilan montre, comme en 2020, que la grande majorité 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 reste la plus faible (cf. mission d'audit CGEDD-CGAAER réalisé en 2018), souvent par refus des éleveurs. Il faut aussi rappeler (cf. ce même rapport) qu'il y a eu une progression de 15 % des effectifs ovins entre 2014 et 2017. Il est avéré que plus la taille des troupeaux augmente, plus la protection devient difficile. Autant de facteurs qu'il est donc indispensable de mettre en relation avec une augmentation des dommages, au moins tout autant que la croissance de la population d'ours.

Ces bilans, comme d'ailleurs les précédents, ne sont pas démonstratifs de l'efficacité du dispositif dans la durée. La pérennisation 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, est donc très contestable.

Ces opérations d'effarouchement sont par ailleurs de plus en plus chronophages pour les agents de l'OFB (93 nuits en binôme en 2021) et risquent de l'être davantage alors qu'elles ne rentrent pas à proprement parler dans le cadre de leur mission. Elles sont aussi très coûteuses (6 personnes recrutées en CDD en plus des agents de la brigade grands prédateurs). Leur développement pose donc question 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 termes de mobilisation des agents de l'Etat, certainement plus efficace et sans impact environnemental.

En termes d'acceptation par les éleveurs et les bergers, les bilans montrent que ceux-ci sont réticents à réaliser les opérations d'effarouchement simples dont ils contestent l'efficacité. Selon ces mêmes bilans, ils apparaissent beaucoup plus satisfaits des opérations d'effarouchement renforcé dont ils souhaitent l'extension (dès lors qu'elles sont réalisées par les agents de l'OFB).

Le CNPN avait déjà lors de ses avis précédents souligné le risque de dérive conduisant à pérenniser ces opérations en les assimilant à des mesures de protection des troupeaux. L'effarouchement n'est pas un moyen pérenne de protection des troupeaux, il doit demeurer exceptionnel car juridiquement encadré et limité par un dispositif dérogatoire qui ne permet d'y recourir que dans certaines conditions. L'arrêté soumis à notre visa confirme malheureusement nos craintes.

En conclusion, la pérennisation de cet arrêté, dont l'efficacité en termes de réduction de la prédation dans le temps n'est pas prouvée, relève d'une approche dangereuse à terme pour la conservation de l'ours brun et plus généralement de la faune sauvage. Il traduit une tendance inquiétante à vouloir chasser les ours des zones d'estive, y compris potentiellement dans un Parc National (ces espaces à protection forte devraient être totalement exclus du champ d'application de telles opérations). Pourtant, il est possible d'assurer la cohabitation de l'ours et du pastoralisme moyennant une bonne protection des troupeaux.

Le CNPN donne un avis défavorable au projet d'arrêté ministériel relatif à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux (20 votes défavorables, 3 abstentions et 1 vote favorable).

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



Serge MULLER