

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 22 JANVIER 2025

DÉLIBÉRATION N° 2025-02

AVIS D'OPPORTUNITÉ DU CNPN CONCERNANT LA CRÉATION DE LA RÉSERVE NATURELLE NATIONALE DES ILES ÉPARSES (TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES)

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 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'exposé des rapporteurs Philippe GOULLETQUER et Jean-Philippe SIBLET ;

1. CONTEXTE DU DOSSIER PRESENTE AU CNPN

Le 23 octobre 2019, le Président de la République a annoncé, lors de sa visite officielle à Grande Glorieuse, le projet de création d'une Réserve Naturelle Nationale (RNN) pour l'ensemble des Îles Éparses et de leur espace maritime. Ce projet a été inscrit dans la Stratégie des aires protégées 2021-2030 et notamment son premier plan d'action 2021-2023 qui a pour objectif de protéger au moins 30% des territoires nationaux d'ici 2030 dont au moins 10% sous protection forte selon l'article L. 110-4 du code de l'environnement.

La superficie terrestre des îles Eparses est d'environ 43 km², et les zones marines d'environ 635.000 km², soit 6% du total des eaux sous souveraineté française.

Ces îles sont réparties à l'est et à l'ouest de Madagascar et présentent un intérêt exceptionnel sur le plan de la biodiversité en raison de leur isolement et du relatif faible impact sur elle des activités anthropiques.

2 - AVIS DES RAPPORTEURS

Les rapporteurs ont basé leur analyse sur l'examen du dossier d'opportunité de mai 2024, comportant 500 pages sans les annexes, transmis le 9 janvier 2025 pour une évaluation en séance plénière du CNPN le 22 janvier 2025. Cette durée restreinte (12 jours) explique l'absence d'une visite de terrain. Seule l'île de Tromelin a pu être visitée en 2017 par l'un des deux rapporteurs à l'occasion d'une rotation du Marion-Dufresne dans les îles australes. Par ailleurs, aucune indication d'éventuelles évolutions du dossier depuis mai 2024 n'a été fournie.

2.1 Intérêt écologique du projet

Les rapporteurs n'émettent aucun doute quant à l'intérêt exceptionnel des sites en matière de biodiversité. Seuls les qualificatifs manquent pour décrire la biodiversité de ces espaces. Il convient également de souligner la qualité des inventaires naturalistes réalisés et les suivis très précis menés pour la connaissance des enjeux écologiques de ces territoires. Qu'il nous soit permis, à cette occasion, de saluer la mémoire de notre regretté collègue et ami, Vincent BOULLET, qui a mené un travail remarquable sur la flore des îles Eparses.

2.2 Périmètre du projet

Concernant le périmètre du projet, les rapporteurs saluent la volonté d'inclure dans la future réserve la totalité des zones terrestres et marines sous responsabilité française (ZEE). Ne sont pas abordées les questions de souveraineté territoriale qui ne relèvent pas de la compétence du CNPN.

2.3 Propositions du projet de zonages

A-Rappel de ce que propose le dossier des TAAF :

Concernant les parties terrestres :

- elles sont intégralement classées en **zone de protection dite « classique »** de la RNN avec un encadrement des activités qui s'inscrit dans les dispositions des zones de protection forte définies par le décret n°2022-527 du 12 avril 2022. Les seules exceptions concernent les Roches Vertes et l'île des Lys dans l'Archipel des Glorieuses, de superficies très restreintes, bénéficiant actuellement d'un classement en zone de protection intégrale (ZPI) au titre de la RNN de l'archipel des Glorieuses.

Concernant les parties marines du périmètre :

- **des zones de protection renforcée (ZPR)**, avec les mêmes réglementations que pour les zones terrestres mais qui ne concernent que des périmètres de 24 à 50 milles nautiques (MN) selon les îles et autour des monts sous-marins identifiés au sein des ZEE. Pour l'archipel des Glorieuses et les monts sous-marins situés autour des îles Bassas de India, Europa et Juan de Nova, cette ZPR prévoit l'interdiction de toute activité commerciale, industrielle, pêche commerciale et de loisirs, y compris l'usage des « dispositifs de concentration du poisson »

(DCP). Pour l'archipel des Glorieuses, cette ZPR concerne les 24 MN autour de l'atoll des Glorieuses et l'isobathe 3000 MN autour du Banc du Geyser et du banc de la Cordelière. Pour Juan de Nova, Bassas de India et Europa, environ 24 MN autour de ces îles et 50 MN autour de Tromelin.

- **des zones de protection dites « classiques »** avec différentes modalités :
 - pour l'archipel des Glorieuses, la pêche sera règlementée par le représentant de l'Etat qui autorisera la pêche ciblée par arrêté. Parmi ces pêches ciblées, seront interdites la pêche aux requins et aux raies, la mise à l'eau et la pêche sur DCP, les filets maillants et arts traînants. Tout projet de pêche sera soumis à autorisation du représentant de l'Etat après avis du Comité consultatif de gestion et du Conseil scientifique de la RNN.
 - secteurs des monts sous-marins à enjeux prioritaires de conservation pour Juan de Nova, Bassas da India et Europa : autorisation de la pêche à la palangre et application de la réglementation des Glorieuses (interdiction de la pêche sur DCP).
 - pour le reste de la ZEE, la pêche sur DCP est autorisée. En revanche, les activités de recherche et d'exploitation minière sont interdites, de même que les activités industrielles, commerciales et de loisirs.

B- Les rapporteurs considèrent qu'en l'état, les mesures proposées pour la partie terrestre sont appropriées, ce qui n'est pas le cas de la partie marine. Pour cette dernière, les propositions ne permettent pas de garantir un niveau approprié de protection tel que considéré pour une RNN et en cohérence avec les dispositions du décret n°2022-527 du 12 avril 2022 qui en font une zone de protection forte.

3. L'AVIS DU CNPN SUR LE DOSSIER D'OPPORTUNITÉ DE CRÉATION D'UNE RNN DES ILES EPARSES

Après avoir entendu la présentation du projet de création de la RNN des îles Eparses par les Terres australes et Antarctiques Françaises, collectivité gestionnaire de ces îles, puis les conclusions des deux rapporteurs,

Le CNPN confirme l'intérêt écologique de la création d'une RNN pour les îles Eparses et note avec satisfaction que les zones protégées terrestres relèveront de la reconnaissance en ZPF définie à l'article 2-1 du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022. Cependant, les modalités d'application du statut de RNN posent clairement la question de la réalité de cette protection sur la partie marine du projet et de sa reconnaissance en ZPF.

En conséquence, le CNPN émet un avis d'opportunité favorable à l'unanimité (25 votants) sur le dossier d'opportunité de création de la Réserve Naturelle Nationale des Iles Eparses, accompagné d'une réserve et de recommandations sur la création de celle-ci. Cette réserve vaut avis défavorable si elle n'est pas levée.

Le CNPN relève que le projet de RNN concerne majoritairement une RNN marine où s'applique l'article 3-1 du décret n°2022-527 du 12 avril 2022 sur les zones de protection forte, en soulignant l'importance de la mention sur la scène internationale des zones de protection forte étendues, constituées par des Zones de Protection Intégrale ou Renforcée.

Le CNPN recommande d'employer la terminologie formelle du code de l'environnement s'agissant de la désignation des statuts, par souci de cohérence et de lisibilité et pour éviter toute équivoque, le terme « *classique* » n'y figurant pas.

Concernant la réserve dont le CNPN assortit son avis :

Cette réserve porte sur les différents zonages marins et la réglementation qui leur serait appliquée dans le projet de RNN. Le CNPN note qu'aucune Zone de Protection Intégrale (ZPI) n'est prévue dans la ZEE et constate un déficit de ZPR dans cette même zone, ce qui ne permet pas au périmètre de la RNN d'être en totalité reconnu en ZPF sur la base de ZPI et de ZPR, et demande leur augmentation notable.

Il est en effet noté :

- L'absence de ZPI et la faiblesse de la protection d'habitats marins dans la ZEE. Seuls 45.567 km² sont exempts de pêche sur DCP, à rapporter aux 515.000 km² de périmètre marin, soit près de 9% seulement.
- Une caractéristique infondée de la durabilité de la pêche sur « Dispositif de Concentration de Poissons ». On ne peut pas parler de « pêches durables » quand des DCP sont utilisés pour deux raisons principales :
 - Ces dispositifs, bien qu'en amélioration pour les matériaux utilisés, ne sont pas sélectifs, concentrent des juvéniles comme des adultes et sont sources de captures accidentelles ;
 - Les DCP perdus deviennent des engins « fantômes » avec tous les impacts possibles en résultant, y compris sur le littoral lors d'échouage.

Pour ces différentes raisons, **l'autorisation de la pêche sur DCP n'apparaît en aucun cas compatible avec les objectifs d'une RNN**, ni en toute logique, avec la désignation de « Zones de Protection Forte » au sens du décret n°2022-527 du 12 avril 2022 sur les ZPF.

- Les pêcheries utilisant les palangres impactent directement les populations de raies, requins, espèces devant faire l'objet d'une protection spécifique.
- La labellisation MSC (Marine Stewardship Council) n'apporte pas de garantie satisfaisante quant à l'absence d'impact sur la biodiversité.
- Les îles Eparses sont d'une grande importance en termes de connectivité, notamment entre aires marines protégées à l'échelle régionale. Le rôle des monts sous-marins dans le processus de connectivité est à ce titre important, leur protection stricte au sein du périmètre de la future RNN devant être notoirement renforcé et appelle à un statut de ZPR adaptées ou de ZPI.

En conséquence, **le niveau de protection proposé pour la partie marine de la future RNN n'est pas acceptable dans la configuration proposée et doit être renforcé significativement dans la réglementation générale (comme l'interdiction de la pêche sur DCP sur l'ensemble de la RNN) et en matière de protection renforcée et intégrale, avec des superficies importantes et connectées au sein de la ZEE, afin que la totalité de son périmètre puisse être reconnue en ZPF.**

Le CNPN a comparé la carte n°170 sur les propositions de périmètres marins protégés du dossier d'opportunité, où il relève l'absence de ZPI et la modestie des ZPR, avec la carte n°155 sur la synthèse de la hiérarchisation des enjeux de conservation, qui constitue l'indispensable expertise préalable à la réalisation de toute protection. Il considère cette expertise comme la référence officielle pour définir au sein du périmètre marin les zonages et les réglementations afférentes pour la création d'une aire protégée du niveau d'une RNN, dont l'objet fondamental est la protection du patrimoine naturel et d'être éligible à la reconnaissance en ZPF sur tout son périmètre sur la base de ZPI et de ZPR.

Le CNPN, suivant sa réserve concernant les zonages de niveaux de conservation selon la carte n°155 du dossier d'opportunité, et considérant l'activité pêche comme étant la source majeure de pressions sur les objectifs de conservation marine, attend le classement dans le décret de création de la RNN :

- En ZPI, des zones marines classées en niveau 1 et 2, avec l'interdiction de toutes pêcheries commerciales et de loisirs ;
- En ZPR, des zones marines classées en niveau 3, avec l'interdiction de la pêche notamment ciblée aux Requins et aux Raies, de loisirs, aux filets maillants, sous dispositif DCP (dont mise à l'eau, pose et déplacements), à la senne, à la palangre pélagique, et celles utilisant des engins de pêche avec des arts trainants susceptibles d'impacter l'intégrité des fonds marins, et, *pour les seules pêches à la senne et à la palangre pélagique*, éventuellement un régime dérogatoire encadré et contrôlé par l'autorité administrative.

Le dispositif dérogatoire vise à veiller au bon état de conservation des espèces, aux capacités de prélèvement de la ressource halieutique ciblée (Thons notamment), et à la sélectivité des prélèvements ciblés.

Le CNPN insiste sur la communication large et adaptée à développer vers les territoires limitrophes de la RNN des îles Eparses et aux activités concernées sur l'apport démontré de l'« effet réserve » qui sera apporté par la RNN des îles Eparses dans leur intérêt à long terme et la réussite d'une pêche vraiment durable.

Concernant les recommandations :

Le CNPN recommande un renfort des moyens de surveillance et de contrôles à disposition du gestionnaire à la hauteur des surfaces et des enjeux, afin de lutter notamment contre le braconnage et de réaliser les « contrôles effectifs » des activités concernées prévus à l'article 1er du décret n°2022-527 du 12 avril 2022 sur les ZPF, afin que la RNN des îles Eparses caractérise une vraie ZPF.

- Au sein de la ZEE, un enjeu fort porte sur les moyens de surveillance mis en œuvre dans le périmètre de la future RNN, notamment en mer. En effet, cette réserve va s'inscrire dans une zone où le braconnage est très important, notamment pour les Holothuries. Il conviendra donc que les moyens de surveillance mis à disposition de la RNN (en propre ou via la participation d'autres moyens publics) soient adaptés à ce contexte particulier.

Le CNPN recommande qu'un dossier de Zone Maritime Particulièrement Vulnérable (PSSA) soit instruit par les services des TAAF selon les directives définies par la résolution OMI A.982(24) du 1er décembre 2005. Au sein et au-delà de la ZEE, le Canal du Mozambique fait l'objet d'un trafic maritime international d'importance. Les risques associés à la navigation, notamment en matière de pollutions, doivent faire l'objet d'une évaluation plus poussée et justifient une approche préventive.

Le CNPN recommande une meilleure prise en compte de la question des espèces invasives exogènes, non seulement sur la partie terrestre mais également sur la partie marine, par des mesures préventives notamment de biosécurité.

- Si la question des espèces invasives est bien abordée, principalement pour le volet terrestre, le dossier ne parle que des mesures d'éradication des espèces actuelles. Les mesures de prévention d'introduction ne sont que très peu abordées. Seul existe le décret n° 2021-734 du 8 juin 2021 portant création de la Réserve Naturelle Nationale de l'archipel des Glorieuses avec le principe de non-introduction. Il est noté l'absence d'information pour les espèces marines dans le tableau de synthèse IV.6. (Synthèse des pressions et menaces p. 429 du dossier). En conséquence, la question des mesures préventives concernant l'introduction d'espèces invasives exogènes devra être mieux prise en compte et notamment celle des mesures de biosécurité.

Le CNPN recommande de compléter et prioriser les dispositifs d'acquisition de connaissances sur les végétaux actuellement peu documentés (plancton, algues).

- En matière de données scientifiques, et malgré tous les projets mis en œuvre, on relève l'absence ou le caractère très parcellaire de données sur ces deux compartiments : (1) le plancton (phyto. et zoo.). Il est, en effet, possible, voire probable, que l'analyse sous-estime l'intérêt de certaines zones notamment en matière de nourriceries ; (2) la flore marine (algale). Si les inventaires sont assez exhaustifs pour ce qui concerne les herbiers, pratiquement aucune donnée sur la flore algale n'est disponible bien qu'il s'agisse d'espèces-clés. Des études sur ces compartiments devront donc être prioritaires.

Le CNPN recommande que les instances de gouvernance de la future réserve - Conseil consultatif (qui sera assuré par celui des TAAF mais complété) et Comité scientifique, soient mis en place très rapidement après sa création et en étroite association.

Le CNPN recommande pour la rédaction du projet de décret qui constitue l'étape suivante du projet de création de la RNN des îles Eparses et qui devra notamment identifier les zonages et leurs réglementations afférentes, qu'en complément aux éléments de la réserve formulée :

- la réglementation encadrant les activités dans les ZPR soit définie selon l'article 1^{er} du décret n°2022-527 du 12 avril 2022 sur les ZPF, avec l'évaluation des pressions et la réglementation en réponse pour les éviter, les supprimer ou les limiter fortement de manière pérenne, et il attendrait que les ZPI s'apparentent à la protection stricte de la Stratégie Européenne pour la Biodiversité.

La RNN des îles Eparses va constituer une vaste aire protégée dans le canal du Mozambique qui va jouer un rôle majeur dans la conservation de la mer et de ses ressources halieutiques, eu égard aux déplacements et à l'aire de répartition d'espèces comme les Thons. Le CNPN recommande que le gestionnaire de la RNN des îles Eparses soit associé aux instances de gouvernance des stocks halieutiques à l'échelle régionale appropriée de l'Océan Indien, notamment à la « *Commission des Thons de l'Océan Indien* » (CTOI).

Enfin, le CNPN souhaite une présentation du projet de décret pour information avant la consultation du public.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION

Le président de la commission Espaces
protégés du Conseil national de la
protection de la nature



Philippe BILLET