

Commission aires protégées

Groupe de travail Liste verte

Mission d'évaluation de la candidature de la RNN des Terres australes françaises

(1^{er} renouvellement)

Nom du rapporteur : Nyls de Pracontal

Dates de la mission : 27 au 29/11/2023

Remerciements

Le rapporteur tient à remercier l'administration des TAAF et le Comité Français pour l'organisation de cette mission, les rencontres d'interlocuteurs et pour l'ensemble des éléments apportés par l'autoévaluation et les réponses à ses questionnements malgré l'absence de visite de l'aire protégée. Merci également pour l'accompagnement apporté à l'administration des TAAF par l'équipe du Comité Français de l'UICN pour l'aider dans le remplissage des indicateurs dans Compass et pour tableau NECO.

1- Contexte de la mission

Historique de la candidature

Les TAAF ont fait l'objet d'une première candidature en 2016. En 2018, l'administration est lauréate du label Liste verte décerné par l'UICN International. En octobre 2021, une évaluation à mi-parcours est effectuée et confirme la trajectoire de bonne gestion. Après sollicitation du gestionnaire, une évaluation complète est à nouveau menée en novembre 2023 dans l'objectif de procéder au renouvellement du label.

Principales caractéristiques du site (valeurs culturelles)

La réserve naturelle a été créée par décret interministériel n°2006-1211 du 3 octobre 2006. Elle a été étendue une première fois en 2016 (décret n°2016-1700 du 12 décembre 2016), puis une seconde fois en 2022 (décret n°2022-157 du 10 février 2022).

Les objectifs successifs de ces agrandissements répondaient au besoin d'une meilleure adaptation aux enjeux liés aux changements globaux en inscrivant dans le temps et sur des surfaces écologiquement cohérentes les efforts de gestion et de conservation, mais aussi de contribuer aux nouveaux engagements politiques visant à atteindre 30% des espaces maritimes et terrestre français en aires protégées selon les objectifs de la Stratégie nationale pour les aires protégées 2030.

Ainsi, la RNN des TAAF est passée successivement de 23 400 km² à sa création, à 672 979 km² après sa première extension, puis à 1 600 000 km² en 2022.

Concomitamment à la première extension, une démarche de candidature de la Réserve naturelle sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO est engagée par la France en 2016 et abouti à sa reconnaissance et classement le 5 juillet 2019.

Les valeurs naturelles exceptionnelles de cette aire protégée n'ont pas été modifiées depuis sa création. Elles sont au contraire aujourd'hui reconnues et observées.

Justification de la mission

La première évaluation n'ayant pas fait l'objet d'une appréciation sur le terrain, il avait été envisagé que ce renouvellement puisse en être l'occasion. Au regard de contraintes d'ordres techniques et logistiques, la participation à une rotation de ravitaillement des îles australes n'a finalement pas pu être organisée. Un déplacement dans les locaux de l'administration des TAAF à Saint Pierre a toutefois permis de rencontrer les principaux acteurs intéressés par la gestion de la Réserve naturelle nationale.

2- Évaluation de l'atteinte du standard de la Liste verte

2.1 Bonne gouvernance

Le conseil consultatif des TAAF a été renouvelé en juillet 2021. Il se compose de 13 membres titulaires (et autant de suppléants). La particularité de cette réserve est que ce conseil tient lieu de comité consultatif de la RNN comme prévu par l'article 3 du chapitre II du décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises. 3 membres supplémentaires (et autant de suppléants) s'ajoutent au comité dans sa formation « Conseil consultatif de la réserve naturelle des Terres australes françaises ».

La composition de ce conseil consultatif est très institutionnelle et globalement équilibrée même s'il peut être noté un déficit d'experts en gestion d'aire protégée.

Ce décret précise que « *Le comité consultatif donne son avis sur le fonctionnement de la réserve, sur sa gestion et sur les conditions d'application des mesures prévues par la décision de classement. Il est consulté sur le projet de plan de gestion mentionné à l'article 5. Il peut demander au représentant de l'Etat la réalisation d'études scientifiques et recueillir tout avis en vue d'assurer la conservation, la protection et l'amélioration du milieu naturel de la réserve. Il peut déléguer l'examen d'une question particulière à une formation restreinte.* »

Ce conseil doit se réunir « au moins 2 fois par an », conformément à l'article 25 du décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008, ce qui est globalement le cas depuis 2019.

Les comptes rendus ne sont pas rendus publics *in extenso*. Les informations liées à la gestion de la réserve se retrouvent dans les bilans d'activités annuels qui sont eux accessibles.

Le Comité de l'environnement polaire quant à lui fait office de comité scientifique de la réserve naturelle et a été renouvelé en avril 2022 sans que la composition des membres ne soit accessible sur le site internet des TAAF.

Il veille notamment à faire prévaloir les intérêts de la réserve et de la diversité biologique.

Les avis sont disponibles sur demande du pétitionnaire ou de l'une des parties concernées par l'avis tel que le prévoit le code de l'environnement.

Les avis des deux instances consultatives sont dans leur grande majorité suivis par l'autorité préfectorale, ce qui est signe d'une gouvernance équilibrée et efficace des institutions.

Il ressort toutefois, à la faveur de sujets complexes récents en lien notamment avec l'enjeu de pêche, que ceux-ci ne sont pas forcément formellement consultés.

Or, l'article 27 du décret n°2006-1211 modifié du 3 octobre 2006 portant création puis extension et modification de la réglementation de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises prévoit expressément que « *Tout nouveau projet de pêche, quelle que soit la technique proposée, doit être autorisé par le représentant de l'Etat après avis du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve.* »

Ce sujet d'une gouvernance claire et fonctionnelle en lien avec la thématique de la pêche est bien identifié et fait l'objet d'une fiche action du plan de gestion (FG 37).

Il semble donc vraisemblablement opportun que soit clarifié les différentes procédures de mobilisation des avis consultatifs pour stabiliser les pratiques et que l'administration puisse bénéficier des avis des instances concernées pour forger ses décisions.

Enfin, du point de vue de l'organisation interne des services de l'administration des TAAF, l'arrêté n°2022-60 du 7 juillet 2022 abroge l'arrêté n° 2016-49 du 10 août 2016. Si la répartition des responsabilités et des périmètres de compétences semble désormais plus claire entre les directions (sans toutefois avoir pu disposer d'une évaluation du fonctionnement (ou des dysfonctionnements) pour en objectiver les nécessités), elle ne semble pas (encore) tout à fait avoir trouvé le bon équilibre de la complémentarité nécessaire. Pour exemple, la direction de l'environnement, qui est celle la plus dotée en ETP et qui intervient en transversalité sur de nombreux sujets s'est vu retirer son appui technique (expertise pour la prise en compte des enjeux environnementaux) dans le domaine de la pêche. En conséquence, l'expertise sur le sujet de la pêche et de sa gestion revient entièrement et exclusivement à la direction des pêches et des questions maritimes. Ceci semble particulièrement étonnant, considérant la complémentarité évidente et nécessaire entre les deux directions autour de ce sujet majeur.

Il en résulte depuis cette réorganisation une absence de liens directs et de réflexions opérationnelles entre la direction de l'environnement et les équipes de recherche scientifiques concernant les enjeux pêche (interactions pêche et compartiments marins, impacts écosystémiques, stocks et totaux admissibles de captures TAC...). La question des collaborations concrètes et efficaces entre les deux directions (DE et DPQM) reste par ailleurs entière et semble-t-il à consolider.

A ce stade, et selon la perception de l'évaluateur, cette réorganisation ne semble pas apporter une plus grande efficacité ou fluidité dans la gouvernance autour du sujet majeur de la pêche et de sa gestion. Sans doute, et dans une certaine mesure, est-ce assez normal et les changements souhaités vers une meilleure efficacité nécessitent un temps de stabilisation.

Toutefois, il ressort comme assez prioritaire d'investir ce sujet de la gouvernance globale et centrale de la gestion des sujets « pêche », en interne et avec les partenaires et les Conseils.

Les incompréhensions remontées des événements liés à l'arrivée de nouveaux navires de pêche dans la réserve naturelle, manifestement en dehors de toute consultation formelle des instances consultatives, mais également les visions non partagées, voire contradictoires sur ces activités et leurs trajectoires au sein de l'aire protégée, nourrissent des tensions internes et externes que le fil directeur du plan de gestion ne semble ni canaliser ni apaiser.

L'évaluateur rappelle qu'un document cadre structurant et normé que représente le plan de gestion 2018-2027, fruit d'une concertation interne et externe, passée par la validation d'instances diverses (Collectivité des TAAF, Conseil consultatif, Comité de l'environnement polaire, Conseil national de protection de la nature, Direction de l'eau et de la biodiversité) est précisément là pour apporter une constance dans l'appréhension des sujets. Le plan de gestion est l'outil de pilotage de la réserve naturelle (*le projet de territoire* tel que présenté par l'administration). Si les orientations (et donc des actions) peuvent faire l'objet de nécessités d'adaptations ou de réorientations, cela ne peut se faire sans une certaine concertation des parties-prenantes et notamment lorsque cela remet (ou peut remettre) en cause l'économie général du document. Il en va des équilibres à conserver entre les exigences du décret de création qui fixe les fondations et le plan de gestion qui engage la feuille de route, fruit du contrat moral entre les instances ou parties-prenantes, qui chacune dans leur rôle sont les témoins et garants de la gestion de cette aire protégée.

L'évaluateur invite le gestionnaire à soigner l'efficacité réelle de la transversalité et complémentarité entre ses directions et à veiller à maintenir l'exigence du cap et des engagements collectivement pris (et ayant fait l'objet de validations) dans le plan de gestion. En cas de besoin d'en faire évoluer des doctrines et actions, compréhensible dans des documents de gestion à 10 ans, l'évaluateur encourage l'échange formel dans le fond avec les parties-prenantes pour en mesurer les impacts et en évaluer les conséquences. En tout état de cause, les évolutions collectivement souhaitées ne devraient s'éloigner de façon orthogonale du plan de gestion actuel, au risque d'engager l'aire protégée dans une gestion insécurisée et hors des cadres et standards attendus.

L'administration des TAAF s'est dotée en 2019 d'un site internet qui héberge l'ensemble des missions confiées à cette collectivité. La réserve naturelle y est présentée succinctement sur une page. Aucun document n'est disponible en téléchargement sur cette page dédiée à l'aire protégée (décret de création, compositions du Conseil consultatif et du Conseil scientifique, plan de gestion...) pour rendre accessible le sujet et les problématiques. En outre, les informations disponibles ne sont pas à jour.

Comme cela était déjà mentionné lors de l'évaluation à mi-parcours en 2021 « *il semble qu'un effort de mise à jour puisse être apporté concernant les actions propres à la réserve naturelle. Pour exemples, la dernière actualité date de plus de 6 mois et il n'est pas possible de télécharger le plan de gestion de la réserve naturelle. Il semblerait utile, à la faveur des nombreuses et diverses initiatives et programmes d'actions en cours, de mieux couvrir l'actualité de la réserve naturelle qui suscite un intérêt national et international particulièrement grand. L'architecture du site internet doit pouvoir permettre, concernant l'interface dédiée à la réserve, de l'alimenter de façon plus réactive, régulière et complète. Ceci pour se mettre en conformité des indicateurs 1.2.1, 1.2.2 et 1.2.3 du critère sur l'atteinte de la transparence.*

La valorisation du label *Liste verte* est également globalement absent des supports d'informations et de communications. Il est vivement conseillé de valoriser ce standard international qui reconnaît la qualité de gestion de l'aire protégée et qui a préfiguré au classement du bien au Patrimoine mondial.

Le gestionnaire de la réserve naturelle doit pouvoir améliorer ce critère sans que cela ne suppose d'importants efforts ou contraintes. L'évaluateur l'encourage à s'engager pleinement dans cette voie.

Le suivi-évaluation de la mise en œuvre des actions du plan de gestion se fait (récemment) au fil de l'eau. Une évaluation à mi-parcours (ou intermédiaire) a été produite. Elle a été présentée en Conseil consultatif.

L'évaluateur sensibilise le gestionnaire sur l'importance d'anticiper l'exercice d'évaluation finale du plan de gestion pour ne pas retarder la rédaction du prochain. Ce travail nécessite de larges consultations des parties-prenantes et d'experts extérieurs pour objectiver l'analyse et pouvoir s'appuyer sur le retour d'expériences pour orienter et densifier les réflexions collectives du prochain document de gestion de la réserve naturelle.

En 2022, l'équipe politique, technique et administrative des TAAF est composée à 46% de femmes et 56% d'hommes.

L'évaluateur note sur le sujet des ressources humaines un point sous forme d'alerte : l'intense turn-over du personnel technique de la collectivité. Cette situation (voulue et/ou subie) produit des effets à deux niveaux :

- Une perte significative (et souvent définitive) de la mémoire des années passées. Pour exemple, et sauf erreur, seul un cadre de l'équipe salariée a participé à l'élaboration du plan de gestion, à ses phases de concertation, de rédaction et de validation. Aussi, dans la gestion du quotidien, il est peu fait référence aux historiques de situations, de négociations ou d'éléments de réflexions qui ont conduit à la production des fiches actions notamment et donc des choix de gestion. Cela peut créer de l'incompréhension et un certain décalage dans l'appropriation des sujets, avec la tentation éventuelle de ne pas se sentir concerné ou obligé par des sujets du plan de gestion.
- Une perte d'efficacité, conséquence des nécessaires *mise à niveau* des nouveaux arrivants, limitant également une certaine cohésion d'équipe qui pourrait permettre de dépasser certains clivages.

Un fin travail de suivi / évaluation peut permettre, en partie, de limiter les pertes d'informations.

Conclusion du Pilier 1. Bonne gouvernance

La gouvernance et les instances de consultation fonctionnent mais le gestionnaire doit veiller à clarifier les procédures et sujets qui relèvent de ces instances pour permettre les échanges et débats nécessaires et ainsi garantir la plus grande transparence dans ses processus de décision. Le plan de gestion et les conventions partenariales constituent le socle de l'action partagée de la réserve naturelle.

Une plus grande transversalité entre les directions (DE et DPQM notamment) doit pouvoir émerger, sur la base des orientations fixées dans le plan de gestion, pour rendre plus efficiente et cohérentes les politiques déployées.

On notera le déficit problématique de suivi et d'évaluation en continu de la mise en œuvre des actions du plan de gestion même si ce sujet est récemment remis en haut des priorités du gestionnaire.

Le site internet de la collectivité doit pouvoir offrir une interface dédiée à la réserve naturelle, aux ressources complètes, accessibles et actualisées.

Enfin, il pourrait être pertinent de questionner l'opportunité de stabilisation des cadres pour mieux sécuriser la continuité de service et d'investissement au bénéfice d'une gestion ainsi optimisée de l'aire protégée.

2.2 Conception et planification solides

Le site correspond à la définition de l'UICN d'une aire protégée avec des zones de protection intégrale et renforcée correspondant à la catégorie 1a de l'UICN et une vaste aire gérée principalement à des fins de conservation, avec intervention au niveau de la gestion de catégorie IV.

La réserve naturelle nationale des Terres australes française est inscrite dans la base de données mondiale des aires protégées du PNUE/WPDA mais les catégories et critères de gestion doivent être renseignés.

Le plan de gestion constitue un document de gestion solide et partagé guidant les opérations du quotidien du gestionnaire.

Le deuxième plan de gestion de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises définit la stratégie de conservation et de préservation des milieux naturels austraux pour la période 2018-2027. Il s'articule autour de 7 enjeux de conservation, qui correspondent aux responsabilités portées par le gestionnaire pour la conservation des espèces, des habitats, des fonctions écologiques essentielles et des valeurs culturelles associées. Ces enjeux constituent une véritable carte d'identité de la réserve naturelle, dans le sens où ils définissent la valeur de son patrimoine naturel et s'assurent de la représentativité de ce patrimoine dans l'espace.

En sus des 7 enjeux de conservation identifiés, le plan de gestion se décline en 2 facteurs clés de réussite, conditions matérielles et immatérielles transversales indispensables au gestionnaire à long terme pour remplir sa mission de conservation du patrimoine naturel.

D'autres outils permettent d'orienter les priorités et les activités de gestion dans la Réserve naturelle des Terres australes françaises, en particulier les plans de gestion des pêcheries, principales activités économiques ayant lieu dans le périmètre de la réserve naturelle (plan de gestion 2019-2025 de la

pêcherie à la légine australe (Crozet, Kerguelen) ; plan de gestion de la pêcherie à la langouste et aux poissons (Saint-Paul et Amsterdam), en cours de préparation. A partir de 2028, dans un souci de cohérence, le gestionnaire envisage de synchroniser les calendriers des plans de gestion de pêcherie avec celui de la réserve naturelle, ce qui paraît pertinent mais ajoutera une charge significative de travail qu'il conviendra d'anticiper.

Enfin, le préfet adopte un certain nombre d'arrêtés qui cadrent les activités menées dans le périmètre de la réserve naturelle, notamment la pêche, le mouillage et le tourisme.

Les valeurs naturelles, culturelles et paysagères sont bien identifiées dans le volet A (diagnostic et enjeux) du plan de gestion et les milieux naturels cartographiés. Elles ont été largement collectées, synthétisées et mobilisées dans le cadre du projet de classement au patrimoine mondial.

Les menaces et enjeux sont bien décrits et pris en compte dans le plan de gestion. Les menaces restent essentiellement liées aux espèces introduites ainsi qu'aux changements globaux qui impactent les habitats et espèces fragiles de ces territoires exceptionnels. Les pathogènes font également partie des menaces récurrentes. Celles-ci sont efficacement gérées, notamment par des mesures de régulation des espèces introduites ou la limitation des impacts environnementaux de la pêche. Le lien étroit entre science et gestion, assuré par des partenariats historiques avec les laboratoires scientifiques, au travers notamment du CNRS, de l'Institut Polaire français Paul Emile Victor (IPEV) et du MNHN, permet au modèle de gestion de s'adapter aux changements globaux.

Les enjeux pêche pour l'exploitation des ressources halieutiques, les activités humaines dans et hors des bases de vie, ainsi que la production des déchets et de l'énergie sont correctement identifiés et abordés dans le plan de gestion.

La pêche fait l'objet d'un axe de conservation complet du plan de gestion (enjeu 5 « Des populations d'espèces marines exploitées de manière durable ») qui s'intéresse non seulement à l'amélioration des connaissances sur les ressources halieutiques et leur environnement, mais qui vise également un encadrement et un contrôle strict de cette activité lucrative, tant pour les professionnels (environ 200 emplois directs, deuxième secteur d'exportation de La Réunion, etc.) que pour les TAAF (bénéficiaires des droits de pêche). Dans cette perspective, la conservation des fonctionnalités des milieux marins passe notamment par le renforcement d'une gestion écosystémique des pêches. La mise en place de zones de « protection renforcée » interdites à la pêche et la prise en compte du modèle de gestion durable des pêcheries des TAAF au sein de la réserve naturelle visent à préserver les fonctionnalités essentielles des écosystèmes marins de ces territoires.

Le bien du patrimoine mondial de l'UNESCO est désormais compris en intégralité au sein l'aire protégée. Le gestionnaire adhère à toutes les conventions internationales qui soutiennent la protection de sa biodiversité : la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), la CMS (Convention sur les espèces migratrices), la CCAMLR (Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique), l'ACAP (Accord sur la conservation des albatros et des pétrels), la CBI (Commission baleinière internationale) et Ramsar (la réserve naturelle d'origine inscrite en 2006 est un Site Ramsar).

Un Plan national d'actions (PNA) en faveur de l'Albatros d'Amsterdam (*Diomedea amsterdamensis*), endémique et classé en « danger critique d'extinction », est déployé depuis 2010 pour répondre à l'urgence de sauver l'unique population estimée à un peu plus de 200 individus (63 couples reproducteurs sur site en 2022).

Classées en 2006 comme réserve naturelle nationale, puis étendues en 2016, sur plus de 672 000 km², les Terres et mers australes françaises bénéficient du plus fort niveau de protection existant dans la

réglementation française. Depuis mars 2017, le cadre réglementaire et la gouvernance de la réserve naturelle sont également applicables à l'ensemble de la ZEE (Zone économique exclusive), sur plus de 1,66 million de km². Les activités humaines sont strictement interdites sur près d'un tiers du bien et réglementées avec obligation d'étude d'impact et accord du gestionnaire sur le reste du périmètre. L'ensemble des espèces d'oiseaux et mammifères marins est par ailleurs strictement protégé par la réglementation nationale et les conventions internationales.

Avec 1,6 millions de km², la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises devient ainsi la plus grande aire marine protégée française et la deuxième plus grande aire marine protégée au monde.

Mesure phare de la Stratégie nationale pour les aires protégées 2030, cette extension de près d'un million de km² supplémentaires permet à la France de dépasser l'objectif de 30% des espaces maritimes et terrestres français en aires protégés (33%) et contribue ainsi fortement à l'objectif de protection des espaces emblématiques en protection forte de la SNAP.

La réserve naturelle des Terres australes françaises est par ailleurs partie intégrante du document stratégique du bassin maritime sud océan Indien (DSBM-SOI), porté par le conseil maritime ultramarin du bassin sud océan Indien (CMUB-SOI), co-présidé par le préfet, administrateur supérieur des TAAF et qui regroupe les trois territoires français de l'océan Indien, à savoir l'île de la Réunion, Mayotte et les TAAF. Ce document constitue une déclinaison régionale de la stratégie nationale mer et littoral (SNML).

Toutefois, aucune action de coopération ou échanges d'expériences n'est envisagée dans le plan de gestion avec le Parc national de La Réunion notamment alors même que certaines thématiques sont très communes comme la gestion des espèces exotiques. Des liens sont probablement à créer et animer pour partager les expériences et renforcer les expertises communes.

Conclusions sur le Pilier 2 : Conception et planification solides

Les documents de gestion et d'application sont solides, effectifs et prennent en compte les valeurs principales du site et les menaces et défis auxquelles elles sont confrontées. Les actions de gestion déployées apportent des réponses selon une temporalité planifiée cohérente.

Le gestionnaire s'inscrit dans plusieurs réseaux internationaux structurants.

Son implication politique, technique et scientifique dans l'accompagnement du secteur de la pêche est un objectif à long terme du plan de gestion particulièrement bien approprié et circonscrit pour « assurer le maintien et restaurer les populations d'espèces marines exploitées ».

2.3 Gestion efficace

Opérationnalité des documents de gestion :

En complément du volet A du plan de gestion qui dresse l'état des lieux environnemental de la réserve naturelle, le volet opérationnel (volet B) décrit avec précision les objectifs (long terme et opérationnels) et l'ensemble des 95 actions planifiées pour 10 ans pour y répondre. Des fiches ont été rédigées pour chaque objectif et chaque action. Elles comprennent un rappel du contexte, des éléments descriptifs et des propositions d'indicateurs. Chaque fiche action inclue par ailleurs les résultats attendus, les opérations associées, les rôles des pilotes et partenaires, les conditions de

réalisation et l'échéancier prévisionnel des opérations. Un tableau synthétique, qui permet d'avoir une vision d'ensemble des objectifs et des actions, figure dans les premières pages du volet B.

Ce plan de gestion constitue à la fois la boussole et la feuille de route du gestionnaire et de ses partenaires. Il fait l'objet (récent) d'un pilotage en termes de suivi/évaluation.

Le bilan à mi-parcours (ou intermédiaire) aurait nécessité une valorisation à travers un document diffusable, permettant d'apprécier, actions par actions, les réalisations, freins ou difficultés rencontrées. Il en va des nécessités d'appropriation et de compréhension des parties-prenantes de gestion de cette aire protégée.

Budget :

Les TAAF disposent d'une autonomie financière qui lui permet d'organiser un budget hors du budget de l'Etat, d'en ordonner librement les dépenses et les recettes et, sous certaines conditions, de lever de taxes et impôts indirects. En 2022, celui-ci s'élevait à 43,2M€ exécutés (33,9M€ en 2021) dont 1,67M€ accordé par le MTE (1,4M€ en 2021).

Si le budget alloué par le MTE au titre de la gestion de la réserve naturelle peut paraître sous calibré au regard des délicates et ambitieuses missions confiées au gestionnaire, il n'en demeure pas moins les très efficaces partenariats en complémentarités avec les services de l'état en région (DEM, FAZSOI, préfecture...), les ministères de l'intérieur et des outre-mer, ou les établissements publics (IPEV notamment).

La collectivité des TAAF prend en charge des postes de gestion indispensables très élevés (bateaux, bases de vie...) ou encore la marine nationale pour la surveillance et l'application des réglementations. Ces collaborations apportent les moyens budgétaires nécessaires à la bonne atteinte des objectifs du site.

Une alerte toutefois concerne la dépendance forte, en termes d'équilibre financier, de la collectivité aux recettes issus des droits de pêche qui représentent selon les années entre 20 et 40% du budget général. Cette situation pourrait générer des turbulences si les Totaux admissibles de captures (TAC) venaient à baisser significativement en raison d'une chute des stocks de légine par exemple. Une telle situation pourrait impacter de fait les capacités de fonctionnement et d'investissement de la réserve naturelle.

Les TAAF disposent de fortes capacités internes en ingénierie de projets pour diversifier les provenances de fonds, mais cela nécessite d'avoir la capacité de capitaliser ces compétences sur du moyen terme.

Des infrastructures adaptées :

Le siège de la collectivité des TAAF, basé à Saint Pierre (La Réunion), accueille le personnel administratif et technique de la réserve naturelle. Sur chacun des districts austraux, de nombreuses infrastructures sont dédiées à sa gestion. D'importants moyens sont engagés pour moderniser et adapter les structures d'accueils et équipements aux besoins et normes qui évoluent.

Un personnel suffisant et formé :

En raison d'une absence d'affectation du personnel aux activités de la réserve naturelle pour un certain nombre d'entre eux, il est assez difficile d'apprécier la part dédiée de chaque ETP à la mise en œuvre des actions en faveur de l'aire protégée. Le personnel est mutualisé et potentiellement mobilisé sur l'ensemble des missions de la collectivité (qui comprend la gestion de la RNN des Glorieuses ainsi que l'ensemble des Eparses et le district de la Terre Adélie).

Néanmoins, tous statuts (CDD, VSC, fonctionnaires, personnels détachés d'autres entités) et lieux d'affectation confondus (sièges et districts), entre 35 et 40 ETP participent directement à la gestion de la réserve naturelle au sein de la direction de l'environnement en 2022. La direction de l'environnement des TAAF compte entre 60 et 70 ETP sièges et districts confondus.

Ce nouveau fonctionnement souhaité par l'administration des TAAF soutient des avantages dans l'implication globale des agents et la mutualisation des expertises et expériences, mais cela dilue la visibilité et les moyens de suivi/évaluation de l'investissement en faveur de l'aire protégée.

Le turn-over des VSC et COPEC est préjudiciable mais inhérent aux missions proposées.

Gestion des conditions écologiques :

Les résultats obtenus sur la période de mise en œuvre du premier plan de gestion et depuis 2018 et l'adoption du plan de gestion actuel sont particulièrement encourageants et montrent des avancées importantes qui contribuent à la préservation des milieux et des espèces de la réserve naturelle. En particulier, la connaissance du patrimoine naturel s'est considérablement enrichie, sur les milieux marins, dans le contexte des extensions de 2016 et 2022 ciblées sur Crozet, Kerguelen puis Saint-Paul et Amsterdam, et grâce à une collaboration étroite avec de nombreux partenaires scientifiques (programmes IPEV, MNHN, CEBC Chizé, IFREMER, Université Paris Sorbonne, Université de Bourgogne-Franche-Comté, ENSTA Bretagne, etc.). Les rapports et publications issus des partenaires scientifiques permettent d'étayer la définition d'une stratégie de gestion pertinente et efficace. Une des caractéristiques de cette réserve naturelle singulière est sa force d'attraction de chercheurs et laboratoires scientifiques proposant ainsi de nombreuses collaborations effectives.

Gestion des contextes sociaux et économiques :

Les pêcheurs, qui constituent les principaux usagers socioéconomiques de la réserve naturelle, sont encouragés à s'investir dans des démarches de certification MSC et sont accompagnés dans ces processus par une équipe des TAAF. La labellisation MSC de la pêche légine, en 2013 à Kerguelen et en 2017 à Crozet, a permis de valoriser socio-économiquement cette pêcherie et de contribuer au renforcement de sa gestion durable. Les armements de pêche australe sont également intégrés dans un certain nombre d'instances de concertation telles que le GTPA (Groupe de travail pêche australe) ainsi qu'au sein du comité consultatif de la réserve naturelle. Les liens avec l'administration sont constants et efficaces.

Enfin, il est à noter que la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises a été inscrite en 2019 sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette inscription a constitué une occasion unique de valoriser la gestion rigoureuse de la réserve naturelle et d'asseoir l'intérêt patrimonial mondial qu'elle représente.

Gestion des menaces :

Concernant les espèces introduites, près de 20 actions sur les 70 actions de conservation du plan de gestion, leurs sont dédiées. La plupart d'entre elles constituent l'enjeu 2 du plan de gestion, à savoir "Garantir le bon état de conservation des écosystèmes terrestres austraux". Elles visent la maîtrise, voire l'élimination, des espèces végétales introduites présentant un risque d'invasion biologique sur le territoire, la gestion des mammifères introduits menaçant les espèces indigènes et les milieux, la réduction de l'introduction et de la dispersion d'espèces allochtones via les personnes amenées à fréquenter la Réserve ou le fret, ainsi que la détection rapide des introductions d'espèces sur le territoire. Deux nouvelles actions concernent par ailleurs les espèces exotiques marines qui sont à ce jour totalement méconnues. Dans le cadre du 11^e FED, les TAAF sont en charge de la mise en œuvre du projet RECI (Restauration des écosystèmes insulaires de l'océan Indien 2020-2025) qui vise en particulier la réalisation de projets de restauration des écosystèmes et notamment l'éradication des rats, souris et chats sur l'île Amsterdam en 2024, ainsi que le renforcement de la stratégie de biosécurité dans les territoires.

Concernant les activités humaines sur les bases et sites isolés, un axe entier du plan de gestion 2018-2027 vise à encadrer et limiter l'impact des activités humaines sur les bases et sites isolés. La dizaine d'actions qui constitue cet enjeu visent à réduire l'empreinte écologique des bases (gestion des déchets, assainissement des eaux usées, limitation de la consommation énergétique et de la pollution lumineuse, etc.), démanteler les infrastructures inutilisées ou encore limiter les impacts anthropiques hors des bases.

Un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), piloté par la direction des services techniques, reprend les actions du plan de gestion et inscrit une ambition supérieure à celles-ci en introduisant notamment l'enjeu du bilan carbone.

Concernant les activités de pêche, les pêcheries australes s'appuient depuis plusieurs années sur un cadre de gestion spécifique et très encadré, qui a pour souci la préservation à long terme des ressources et écosystèmes dans lesquels elles se déploient. L'enjeu de conservation 5 du plan de gestion 2018-2027, qui est consacré à cette thématique (« Des populations d'espèces marines exploitées de manière durable »), reprend l'ensemble de ces principes et vise à renforcer l'approche écosystémique de la gestion des pêcheries. De nombreux critères et normes (sociales et environnementales) s'appliquent aux pêcheries qui dans l'ensemble sont très coopérantes, avec des applications très concrètes comme notamment l'arrêt de toutes campagnes de pêches entre fin janvier et mi-mars pour éviter les captures accidentelles d'oiseaux marins juvéniles.

L'enjeu concernant les impacts des casiers sur les coraux profonds à Amsterdam reste toutefois à investiguer. Celui concernant les captures accessoires de raies fait l'objet de nombreuses discussions qu'il convient de poursuivre avec l'accompagnement scientifique nécessaire pour objectiver les résultats.

Le MNHN est chargé d'étudier les stocks et formuler les recommandations de gestion et limites de captures optimales pour les espèces ciblées (légines, langoustes, cabot, roufe et Saint-Paul). Cet accompagnement scientifique, qui s'appuie sur un historique ancien offrant un jeu de données de très grande qualité, est extrêmement précieux pour le gestionnaire. C'est la mémoire des historiques des plans de gestion de la légine et plus globalement de la réserve naturelle.

Suite aux constats d'une baisse des rendements des pêcheries françaises à la légine, baisse confirmée par les modèles d'évaluation validés par la CCAMLR lors de sa réunion d'octobre 2023, le MNHN et l'administration des TAAF relancent cette année des campagnes d'évaluation des recrutements annuels sur la base d'un nouveau protocole plus léger que ceux impliqués initialement dans les campagnes POKER. Ces campagnes sont très attendues à la fois du côté des pêcheurs pour anticiper d'éventuels changements de TAC mais aussi de la communauté scientifique qui garde en tête les précédents épisodes d'effondrements de stocks du colin austral, des poissons de glaces ou encore des baleines.

Concernant les changements globaux, bien qu'il soit beaucoup plus complexe d'agir concrètement contre leurs effets, un axe entier du document opérationnel du plan de gestion 2018-2027 (volet B) est consacré à cette thématique (axe 6, "un territoire sentinelle, laboratoire du vivant et observatoire de la biodiversité et des changements globaux").

Gestion de la réglementation :

Les chefs de district de Crozet, Kerguelen et Amsterdam sont les représentants du préfet, administrateur supérieur des TAAF dans ces différents territoires. Ils ont en outre rang d'officier de police judiciaire (OPJ) et sont à ce titre chargés de faire respecter toute la réglementation dans les districts.

Afin de limiter la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), de surveiller les activités en mer et d'asseoir la souveraineté de la France sur les Terres australes et antarctiques françaises, les zones économiques exclusives (ZEE) australes, et par conséquent le périmètre de la réserve naturelle, bénéficient d'un dispositif de surveillance polyvalent qui s'appuie sur : 1) la présence de patrouilleurs de la Marine nationale représentant 140 jours en contrat avec la réserve naturelle et 75 jours en contrat avec la Direction de la mer ; 2) la mise en place d'un suivi satellitaire, permettant de documenter la présence et de diriger l'effort de patrouille en mer, compte tenu de l'immensité du territoire maritime ; et de façon plus passive les bateaux de pêche légaux (et le Marion Dufresne) participent de cette nécessaire présence sur zone.

D'autres technologies sont actuellement testées (UNSEENLABS notamment).

La *maîtrise du risque lié à la fragilité des écosystèmes* est une des 4 priorités de l'Action de l'état en mer pour la Zone sud de l'océan Indien. La surveillance et le contrôle des pêches opérés par les forces armées bénéficient ainsi très directement à l'intégrité de la réserve naturelle, en sus de l'objectif de souveraineté. L'engagement de l'Action de l'état en mer (AEM) et des Forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) est à ce titre remarquable.

Concernant la pêche légale, outre les critères de sélection des armements, des contrôleurs des pêches sont systématiquement embarqués le temps des marées pour garantir l'application des réglementations, encadrés par la direction des pêches et des questions maritimes. Ces agents sont assermentés. Depuis 2021, l'administration des pêches informe systématiquement les armements des infractions relevées (mais aussi des bonnes pratiques) permettant ainsi de conserver les historiques de situation. Ces infractions sont globalement mineures.

Mesure de la réussite de gestion :

Depuis peu, un outil de pilotage de la mise en œuvre du plan de gestion (et donc de ses actions) accompagne la direction de l'environnement.

L'évaluation des objectifs opérationnels, auxquels sont rattachés une ou plusieurs actions, est réalisée à la lumière de deux niveaux d'analyse :

- Une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'action : les actions associées à l'objectif opérationnel ont-elles été mises en œuvre ? Dans ce cadre, un niveau de réalisation est affecté à chacune des actions suivant 4 catégories : 0-25% / 25-50% / 50-75% / 75-100%.
- Une évaluation de l'efficacité de la gestion au regard de l'atteinte des objectifs fixés : le résultat attendu pour chacune des actions rattachées à l'objectif opérationnel a-t-il été atteint ? Pour chaque action, l'atteinte des résultats attendus est déterminée à dire d'expert (membres du Conseil scientifique) suivant 3 catégories : atteint / partiellement atteint / non atteint.

Ce travail nécessite vraisemblablement un meilleur investissement de membres du CS pour être tout à fait efficace, et une valorisation actions par actions pour une appropriation collective.

Conclusions sur le Pilier 3 : Gestion efficace

La réserve naturelle possède un document de gestion solide et décliné en orientations permettant d'atteindre les objectifs prévus pour le site. Les actions sont mises en œuvre au fil de l'eau impliquant l'ensemble des partenaires nécessaires. Les menaces sont gérées de manière active et efficace et les réglementations appliquées.

La situation préoccupante des stocks de légine doit faire l'objet d'une investigation par les scientifiques du MNHN à qui il revient d'en définir les méthodes et résultats, en collaboration avec l'administration des TAAF, et après avis des instances consultatives, mais avec les distances que l'éthique scientifique impose en de telles circonstances.

Le gestionnaire est garant de ces équilibres.

2.4 Conservation réussie

Des résultats :

Action globale : la rédaction et validation par l'ensemble des instances du second plan de gestion 2018-2027 marque les bases, solides, du chemin de fer. S'aggrave autour de ses actions de nombreuses

initiatives et projets qui rythment les remarquables avancées constatées sur le terrain par les différentes parties-prenantes.

Sur les moyens :

L'administration des TAAF accompagne le développement constant des moyens de fonctionnement et d'investissement bénéficiant à l'aire protégée.

Un sujet concerne toutefois la participation accrue demandée au gestionnaire concernant sa participation aux moyens mis en commun dans la surveillance et le contrôle des pêches et de l'environnement marin.

Sur le plan des valeurs naturelles :

L'évaluation, bien que succincte, du plan de gestion à mi-parcours permet de confirmer la bonne conservation de celles-ci.

De nombreux programmes ou initiatives témoignent de cette situation parmi lesquels :

- Une forte amélioration des connaissances du patrimoine naturel (Projets CartoVege, Subantec, Spasiba...) ;
- La production de la stratégie biosécurité des Terres australes françaises dont la rédaction avait débuté en 2020 a été validée par le Comité Biosécurité en juin 2022. La stratégie s'articule autour de 35 protocoles visant le fret et les personnes pour limiter les risques d'introduction et de dispersion d'espèces exotiques sur les territoires ;
- Le programme de restauration du Phylica (Phylica arborea) se poursuit sur Amsterdam. Il vise la plantation de jeunes individus en milieu naturel afin de recréer des boisements sains dans l'aire de distribution originelle de l'espèce qui avait quasiment disparu ;
- Le deuxième plan national d'actions en faveur de l'albatros d'Amsterdam (2018-2027) vise à maintenir le taux actuel d'accroissement de la population mondiale et à maintenir une probabilité de survie adulte supérieure à 95%. Alors que l'espèce était au bord de l'extinction dans les années 1980, le nombre de couples reproducteurs a depuis considérablement augmenté pour atteindre près de 63 couples ayant pondu un œuf en 2022 ;
- Le programme scientifique et pluridisciplinaire PROTEKER qui évalue les effets des changements environnementaux sur la biodiversité marine côtière des mers australes ;
- Le programme RECI qui vise le traitement de 5 500ha par rodenticide pour lutter contre les rats, vecteurs de maladies et prédateurs d'espèces endémiques sur Amsterdam.

Sur le plan de la gouvernance :

Le gestionnaire doit veiller à ne pas s'écarter des orientations et objectifs opérationnels du plan de gestion qui est le fruit d'intenses concertations multi-acteurs et ayant fait l'objet de plusieurs étapes de validations collectives, confirmant ainsi les orientations et ambitions formulées. Il doit renforcer sa capacité d'asseoir une vision partagée au sein de son administration au bénéfice d'une exigeante conservation et valorisation de cette aire protégée désormais labellisée patrimoine mondial de l'UNESCO.

Sur le plan socioéconomique :

L'activité de pêche dans l'aire protégée est structurellement importante pour le territoire de La Réunion et engendre des recettes conséquentes pour le budget de l'administration des TAAF.

Les armements sont engagés depuis de nombreuses années dans des dynamiques itératives d'amélioration de leurs pratiques en faveur d'une meilleure maîtrise des impacts sur la biodiversité. L'augmentation des Pétrels à menton blanc à Crozet témoigne de ces résultats probants.

En outre, il est rappelé que les principales zones de frayère, de nourricerie, et plus largement les zones fonctionnelles essentielles majeures pour les espèces marines, bénéficient d'un statut de "protection

renforcée", où toutes activités industrielles et commerciales telles que la pêche sont interdites à Kerguelen.

En revanche, les zones côtières de Saint Paul et Amsterdam (couvertes en grande partie de champs d'algues *Macricystis*), sont des zones halieutiques importantes qui ne sont pas en Zones de protection renforcées. Les nouvelles ZPR à Saint Paul et Amsterdam excluent entièrement les zones de pêche aux langoustes et poissons. Il existe toutefois des tailles limites de capture pour les langoustes dans la zone côtière pour éviter la sur exploitation.

Les efforts récemment déployés sur les raies pour diminuer de 50% les captures semblent faire encore l'objet de discussions sur l'opportunité de poursuivre en l'état ou de modifier les règles et objectifs de gestion dans le prochain plan de gestion de la pêcherie (prévu en 2026).

Le sujet des captures accidentelles de requins pourrait émerger.

Sur le plan des valeurs culturelles :

Sujet oublié du plan de gestion 2011-2015, une première stratégie de conservation préventive, de restauration et de valorisation du patrimoine historique, à toutefois émergée. Celle-ci a permis, d'une part, de poursuivre le traitement des objets prélevés dans la réserve naturelle et, d'autre part, d'amorcer la numérisation haute définition en trois dimensions, permettant à la fois la sauvegarde, à titre patrimonial et scientifique, et enfin la valorisation des sites à destination de tous les publics, notamment ceux qui n'ont pas accès au territoire des TAAF, par exemple par une visite virtuelle sur écran tactile.

Par ailleurs, grâce à un partenariat entre les TAAF et l'Académie de La Réunion, l'administration des TAAF organise différentes activités de sensibilisation à destination des scolaires : création de "classes TAAF", accueil des élèves au sein du musée, développement d'outils pédagogiques, participation à des manifestations diverses (ciblant également le grand public), etc.

Les réseaux sociaux fonctionnent bien pour valoriser les actions de communication.

Etant donné l'importance de ces valeurs culturelles pour mieux comprendre l'importance des enjeux de conservation du patrimoine naturel, le plan de gestion 2018-2027 de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises consacre un de ces 7 enjeux à la préservation de ce patrimoine culturel unique et s'articule autour de 4 actions.

Conclusions sur le Pilier 4 : Conservation réussie

L'aire protégée atteint ses objectifs fixés pour les valeurs naturelles et culturelles dans un contexte d'intervention complexe. C'est une réussite collective qu'il faut saluer.

La fourniture de services écosystémiques fait l'objet d'attentions particulières qu'il convient de renforcer et de mieux partager avec l'ensemble des parties-prenantes pour une meilleure efficacité.

3- Conclusion et recommandations

La réserve naturelle possède un document de gestion solide et les actions sont mises en œuvre selon une temporalité cohérente.

Le gestionnaire, notamment grâce à ses partenaires, possède une expertise reconnue dans le domaine de l'observation de la biodiversité à long terme. Les programmes et leurs résultats en témoignent. Le gestionnaire consolidera ses outils d'évaluation et suivi des actions du plan de gestion, en prévision de l'évaluation finale qui devra rendre compte (évaluation qualitative) et constituer les fondations du prochain document de gestion.

L'amélioration des connaissances se poursuit, notamment concernant le milieu marin qui était sous investigué, en raison surtout des moyens nécessaires à son exploration. Il est vivement conseillé de poursuivre les efforts dans ce sens, en cohérence avec l'agrandissement récente de l'aire protégée dans sa partie marine. L'approche doit être écosystémique et transversale entre les initiatives et moyens déployés visant les objectifs de connaissances et suivis d'une part et ceux d'une gestion durable d'espèces marines exploitées d'autre part.

La réserve est donc très attendue sur sa capacité à concilier des activités de pêches industrielles et le maintien en bon état de conservation d'espèces marines endémiques représentant des valeurs naturelles exceptionnelles. Ceci dans contexte où les stocks de poissons et l'influence des changements globaux installent une certaine fragilité au modèle. Les pêcheries en place en sont conscientes et sont engagées dans cette voie. Les efforts collectifs sont remarquables et sont à saluer et poursuivre.

Il semble toutefois que le sujet de la pêche, de sa gouvernance et de son avenir puisse faire l'objet d'une plus grande contribution et participation des parties-prenantes. En interne dans un premier temps pour décloisonner le sujet et en favoriser une approche écosystémique qui « densifiera » les analyses, les réflexions et les appropriations. En externe également, en impliquant davantage le conseil scientifique. En cela, la création récente d'un groupe de travail sur ce sujet est un élément de réponse très pertinent. Il faudra veiller à ce que les halieutes du MNHN puissent interagir avec eux. Le CS devrait, selon toute cohérence, valider le prochain plan de gestion des langoustes. Il pourrait (devrait) être saisi également sur le plan de gestion des légines, même si manifestement, ce document passe devant la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).

Enfin, sur le sujet majeur de l'évaluation des stocks de légine que le MNHN doit organiser cette année, le gestionnaire et ses conseils doivent à la fois veiller à préserver le haut niveau d'exigence et d'expertise scientifique qui est demandé à cette institution, et anticiper les conséquences d'éventuelles fluctuations des TAC qui auraient un impact fort sur les équilibres financiers et sociaux des pêcheries et de la collectivité.

Le sujet pêche nécessite, selon toute vraisemblance, une plus grande concertation et transparence pour partager les expertises, partager les réflexions et ainsi partager les conséquences des décisions que l'administration de l'aire protégée doit prendre dans son rôle de gestionnaire.

Enfin, il est recommandé de s'appuyer sur l'outil *Liste verte* et l'ensemble de ses critères et indicateurs pour orienter et calibrer les futures actions de gestion des extensions de St Paul et Amsterdam.

En conclusion

Les éléments de réussite mis en exergue en pilier 4 nous incitent sans hésitation à proposer le renouvellement du label. Les recommandations listées dans le rapport d'évaluation doivent permettre dès aujourd'hui au gestionnaire d'aller plus loin dans certains sujets, sans remettre en cause cette proposition.

Nyls de Pracontal



DÉLIBÉRATION DU GROUPE D'EXPERTS FRANÇAIS DE LA LISTE VERTE (19/03/2024)

Après présentation de cette évaluation et échanges, les experts du groupe de travail de la Liste verte sont favorables à l'unanimité au renouvellement du label Liste verte pour la Réserve naturelle nationale des Terres australes françaises.

Le groupe d'experts félicite le gestionnaire pour la qualité du travail mené dans le cadre de cette étape de renouvellement sur la Liste verte, notamment pour le travail conséquent réalisé sur le tableau NECO, et plus globalement pour la grande qualité des actions de gestion portées permettant de préserver le patrimoine naturel exceptionnel de la Réserve.

En complément des recommandations rédigées par l'expert évaluateur dans ce rapport relativement à chacun des quatre piliers de la Liste verte, le groupe d'experts recommande vivement à l'équipe gestionnaire de la Réserve de prendre en considération les trois aspects suivants :

- Relativement au sujet de la bonne gouvernance et plus particulièrement de l'atteinte de la transparence et de la responsabilité dans les prises de décision : de veiller à faciliter les coopérations et les synergies entre les deux directions de la Réserve, ce dans le but de décloisonner et de fluidifier la réalisation des tâches entre les services, notamment vis-à-vis du sujet de la pêche qui représente l'un des enjeux majeurs de gestion pour la Réserve.
- Au sujet de la communication autour du label Liste verte : de mieux promouvoir la labellisation Liste verte, notamment en valorisant cette distinction internationale sur l'interface dédiée à la Réserve naturelle sur le site internet de la collectivité.

Cette délibération positive ainsi que les recommandations précisées ci-dessus seront communiquées dans les plus brefs délais au Comité international de labellisation Liste verte, qui statuera dans un second temps sur le maintien du label pour la Réserve naturelle nationale des Terres australes françaises.

Pour le Groupe d'experts français de la Liste verte
Jean-Philippe SIBLET, Président du Groupe d'experts français de la Liste verte

