

COMMISSION ESPACES PROTEGES

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SEANCE DU 23 AVRIL 2024

Avis intermédiaire relatif à la modification de la réglementation du décret de la réserve naturelle de Scandola (Corse)

Pour le Conseil national de la protection de la nature, par délégation, la Commission « Espaces protégés », délibérant valablement,

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 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 de nomination au Conseil national de la protection de la nature du 27 mars 2022,

Vu le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature adopté par délibération du 5 juillet 2022 et approuvé par arrêté ministériel du 8 juillet 2022,

Vu le décret n°75-1128 du 9 décembre 1975 portant création de la réserve naturelle de Scandola (Corse),

Vu la motion n°2020-16 du Conseil national de la protection de la nature du 12 juillet 2020 relative à la réserve naturelle nationale de Scandola,

Vu l'avis d'opportunité du Conseil national de la protection de la nature du 17 janvier 2023 relatif à la modification de la réglementation du décret de la réserve naturelle de Scandola (Corse),

Entendu l'exposé des motifs de la Direction de la Mer et du Littoral de Corse (DMLC), et du rapporteur du Conseil national de la protection de la nature,

En préambule la Commission Espaces protégés, après avoir pris connaissance des modifications envisagées dans le projet de décret :

- Rappelle que la Réserve naturelle de Corse de Scandola a vocation à intégrer le réseau des zones de protection forte telles que visées par le décret 2022-527 du 12 avril 2022 ;

- Considère que la Réserve naturelle de Corse de Scandola a été instaurée dans le but de protéger des populations d'espèces et des habitats naturels remarquables de Corse ;
- Souligne que, même si cette réserve n'héberge qu'une fraction de ce patrimoine naturel, le fait même d'être dans une réserve naturelle nationale impose à toutes les parties prenantes, Etat et collectivités territoriales, de tout mettre en œuvre pour que ce patrimoine soit dans un état de conservation locale le plus favorable possible ;
- Constate que ce patrimoine subit actuellement un ensemble de pressions de nature à remettre en cause son bon état de conservation. A ce titre, il est donc légitime, et du devoir de l'Etat français de par ses responsabilités internationales, d'intervenir pour assurer le bon état de conservation de l'espèce Balbuzard pêcheur (notamment) sur la Réserve naturelle de Corse de Scandola ;
- Rappelle et souligne le fait que la mise en place de « zones de quiétude », assorties d'une réglementation visant à l'interdiction ou à la restriction des activités concernées, accompagnées des moyens de contrôle adéquats, autour de sites de reproduction de grands rapaces, a déjà porté ses fruits et permis d'améliorer le succès reproducteur des couples des espèces concernées ;
- Souligne le fait que la proposition d'inclure dans les limites actuelles de la Réserve naturelle de Corse de Scandola des zones de protection renforcée, en lien avec la situation des nids de balbuzards pêcheurs, est de nature à induire une complexification de la gestion locale et notamment des opérations de police et surveillance, ce qui nécessitera des moyens à la hauteur pour assurer le contrôle effectif des activités concernées.

Cependant, la Commission Espaces protégés note :

- Que l'attrait touristique de la réserve et les bénéfices économiques locaux qui en découlent posent la question, en l'état actuel social et économique local, de la possibilité d'une fermeture totale de la navigation, en toutes saisons, sur l'ensemble de la réserve ;
- Que, dans ce contexte, la solution d'un « zonage dans le zonage », assorti d'une temporalité, peut, en l'état de la situation, être retenue. Aussi, la Commission Espaces protégés est favorable à la mise en place d'un zonage de « protection renforcée » autour des nids de balbuzards, dans le périmètre de la Réserve naturelle de Corse de Scandola, mais elle recommande que cette solution soit étendue à d'autres zonages hébergeant d'autres taxons à forte valeur patrimoniale.

Elle approuve aussi la proposition d'interdiction de mouillage (jour et nuit) dans toute la réserve, à des fins de conservation de l'herbier de posidonies à la condition de vérifier que cette décision porte ses fruits (suivi de l'état de l'herbier) et de pouvoir la modifier si besoin.

La Commission Espaces protégés attire l'attention sur quatre points majeurs relatifs à la mise en œuvre des modifications prévues dans le décret :

1. La délimitation fine des zones et leur « balisage » (soit physique, soit par GPS) ;
2. La prise en compte de l'apparition de nouveaux sites, de nids de balbuzards notamment. Toutefois, la présence d'une « clause balai » dans le décret (article 18-2) permet une certaine réactivité sur ce point ;
3. La nécessaire compréhension et appropriation par les usagers de la réserve, et par les acteurs locaux ou visiteurs extérieurs, de l'évolution de la réglementation, en prévoyant une information et une animation appropriées avec les moyens ad hoc ;

4. Les difficultés d'application d'un contrôle régalién de ces mesures (moyens disponibles et répartition des missions entre organismes de contrôle) qui nécessiteront une mise à niveau notable.

La Commission Espaces protégés souligne aussi le fait que les modifications liées au nouveau décret doivent porter sur l'ensemble du patrimoine naturel et ne pas se focaliser sur les cas du Balbuzard pêcheur et des herbiers de posidonies.

Elle regrette aussi que toutes les perturbations relevées ne sont pas prises en compte dans la proposition de modification du décret : vitesse des bateaux et bruit subséquent, meilleure protection des parties terrestres (île et îlots), possibilité d'intervention sur les espèces exotiques...

Aussi, la Commission Espaces protégés du Conseil National de la Protection de la Nature, en sa séance du 23 avril 2024, donne **un avis favorable à l'unanimité à la modification du décret de la Réserve naturelle Corse de Scandola, assorti de recommandations.**

Dans cette optique, la Commission Espaces protégés recommande :

- La mise en place de zones de protection renforcée (ZPR) sur les secteurs de 250 m délimités autour des nids de balbuzards, avec une réglementation plus stricte (interdiction de toutes navigations et activités) ;
- Que l'interdiction soit mise en place dès le 15 février, et jusqu'au 31 août ;
- Que les possibilités de zonage (ZPR) ne soient pas restreintes au seul cas du Balbuzard pêcheur mais réfléchies aussi pour la situation des trottoirs à Lithophyllum ;
- La mise en place d'une zone de protection intégrale (ZPI) dans la partie Nord-Ouest de la réserve (de l'îlot Palazzu à la pointe de Gargalu), en lieu et place de la ZPR n° 1 prévue, assortie d'une interdiction de toutes navigations et activités ;
- La limitation de la vitesse de circulation des bateaux sur l'ensemble de la Réserve naturelle de Corse de Scandola à 5 nœuds maximum de façon à limiter les effets sonores et les phénomènes de cavitation ;
- La présence d'une « clause balai » dans le décret (article 18-2), permettant d'ajuster, le cas échéant, ces modalités de protection en cas d'évolution de la situation (nouveau nid, abandon d'un nid, nouvel usage...) ;
- Le renforcement de la protection liée à la partie terrestre avec l'interdiction de toute circulation inscrite dans le décret (et non laissée à l'initiative des maires concernés).

La Commission Espaces protégés souligne aussi :

- Que la mise en place des zones de protection renforcée prévues pour le Balbuzard pêcheur repose sur une évaluation de l'utilisation historique des nids (11 sites au minimum utilisés par 4-5 couples et 4 sites anciens utilisés par le passé, même récent, et en plus ou moins bon état aujourd'hui) de façon à ce que, si des nids ne sont pas inclus dans ce zonage (notamment les nids de Gargalu terre et île), cette décision repose sur des données validées et partagées. Le fait que, parmi les nids à la disposition d'un couple de grands rapaces, un nid puisse n'être utilisé que très rarement est connu. Aussi, un site de nid pourrait ne pas bénéficier d'une ZPR au vu de son historique, à la condition cependant que sa faible utilisation et efficacité soient démontrées par les données historiques de suivi **et acceptées par tous** ;
- Que la valeur du patrimoine naturel ne semble pas faire l'objet d'une appropriation globale par les partenaires locaux, et notamment les socio-professionnels et les

plaisanciers, ce qui nécessitera des opérations de sensibilisation et information en conséquence ;

- Que le différentiel de traitement entre les acteurs socio-professionnels, et notamment les dérogations attribuées aux pêcheurs professionnels, n'est pas toujours bien compris ni perçu par les différents utilisateurs de cet espace, et ce point peut engendrer des refus de collaboration et appropriation par certaines catégories d'acteurs ;
- Que l'impact des pressions, et notamment celles induites par les bateliers, ne semble pas être partagé par tous, et notamment par les agents locaux chargés du contrôle régalien, mais aussi par les acteurs de la profession (bateliers) intervenant sur la réserve ;
- Que les moyens actuellement disponibles pour les agents de la Réserve naturelle de Corse de Scandola ne semblent pas à la hauteur des enjeux : personnel en nombre insuffisant, notamment en été, pas d'agents commissionnés / assermentés en nombre adéquat, matériel nautique non adapté ... ; la Commission Espaces protégés rappelle à ce sujet que la reconnaissance en zone de protection forte (ZPF) des ZPR et de la ZPI induit la mise en œuvre des moyens de contrôle adaptés pour répondre pleinement à l'article 1^{er} du décret ZPF n°2022-527 du 12 avril 2022, qui demande « un contrôle effectif des activités concernées » ;
- Qu'il est important que les opérations régaliennes de contrôle liées à la mise en œuvre du futur décret soient partagées en cohérence par tous les opérateurs : tant les agents de la Réserve naturelle de Corse de Scandola, que les corps de police nationaux (gendarmerie, marine, OFB ?) doivent prendre leur part en parfaite intelligence et complémentarité, sans qu'un des acteurs n'assume à lui seul le « mauvais rôle » ;
- En conséquence, une sensibilisation et une appropriation de ce patrimoine naturel par les personnels du Parc naturel régional de Corse, à qui la gestion de cette réserve a été confiée par la Collectivité de Corse, semblent devoir être mises en place. En conséquence, une réflexion doit être menée pour réussir l'information du public en amont de l'espace protégé, avec une concertation préalable, s'inspirant de la concertation dite « Fontaine » (cf. décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et charte de la participation du public).

La Commission Espaces protégés constate de plus :

- Que des actions de gestion sont mises en place, notamment sur le site Natura 2000 dont fait partie la Réserve naturelle de Corse de Scandola (cf. le cas de la charte signée par les bateliers), et qu'il est dommage que celles-ci ne soient pas partagées avec / portées par le personnel de la Réserve naturelle de Corse de Scandola (et le Parc naturel régional de Corse ?) qui pourrait ainsi mieux se les approprier et s'en faire le relais (et ce d'autant plus que le personnel chargé de l'animation du site Natura 2000 ne semble pas bénéficier d'un statut permanent) ;
- Qu'une partie de la Réserve naturelle de Corse de Scandola se situe de façon éloignée dans l'anse d'Elpa Nera, avec la présence d'un couple de balbuzards pêcheurs, ce qui ne facilite pas le bon fonctionnement des opérations de contrôle.

La Commission Espaces protégés rappelle aussi que la mise en place de ZPI et ZPR entraînera l'évaluation des pressions (selon les modalités définies dans l'article 1^{er} du décret 2022-527 du 12 avril 2022), afin de vérifier qu'elles ne portent effectivement pas atteinte aux objectifs de conservation. Le cas échéant, il faudra déterminer, avec un calendrier, les actions pour les éviter, les supprimer ou les réduire fortement si besoin.

In fine, la Commission Espaces protégés s'étonne du fait qu'il soit dit, dans le document adressé au Conseil national de la protection de la nature, que les limites actuelles de la Réserve naturelle de Corse de Scandola ne seront pas modifiées, alors que l'ajout d'une zone de protection renforcée sur le site de nid de balbuzard au sud de la Réserve naturelle de Corse de Scandola, là où aucune partie marine n'est présente, entraînera de facto une extension en mer dans un rayon de 250 mètres autour de ce nid, soit 12 ha en zone marine.

Aussi la Commission Espaces protégés recommande :

1) Au plan de la rédaction du décret, que :

- La zone îlot Palazzu – Gargalu, avec interdiction de pêche et mouillage jour et nuit, soit classée en ZPI avec interdiction de toute circulation et activités ;
- Soit incluse la limitation de la vitesse des bateaux à 5 nœuds maximum sur toute la zone de la Réserve naturelle de Corse de Scandola ;
- Une interdiction de circulation et de toutes activités sur les zones de protection renforcée autour des nids de balbuzards soit prise et ce à partir du 15 février jusqu'au 31 août ;
- La possibilité d'interdiction de circulation puisse être prise de façon simple (arrêté préfectoral) sur d'autres zones sensibles non incluses dans les périmètres qui seront mis en place pour le Balbuzard pêcheur : trottoirs à Lithophyllum, grottes ...
- Une interdiction effective de circulation, notamment pédestre (hors corps de police, actions liées à la sécurité et inventaires scientifiques), soit prise et intégrée au décret, tant sur les îlots que sur la partie terrestre de la Réserve naturelle de Corse de Scandola (même si l'état de la végétation limite cette possibilité) ;
- Les possibilités de lutte contre les espèces invasives ou susceptibles de provoquer des déséquilibres écologiques soient bien incluses de façon simple et claire dans le décret (revoir la rédaction à ce sujet) ;
- Il soit précisé dans le décret que les modalités de fonctionnement de la pêche traditionnelle seront modifiées par arrêté à la suite de sa publication. Une évaluation de l'impact de cette pratique serait souhaitable, dans la continuité de l'évaluation conduite en 2018 ;
- L'interdiction de stationnement et circulation dans les zones de protection renforcée à destination du Balbuzard s'applique bien à toutes les catégories d'usagers (y compris les pêcheurs).

2) Au plan du fonctionnement de la réserve, que :

- Les moyens, humains et matériels, dévolus à la surveillance de cette Réserve naturelle de Corse de Scandola, soient portés à la hauteur des enjeux, afin de pouvoir assurer un contrôle efficient des activités s'exerçant sur cette réserve et de leur impact sur le patrimoine naturel (selon les termes de l'article 1^{er} du décret 2022-527 du 12 avril 2022) ;
- Le fonctionnement administratif de cette Réserve naturelle de Corse de Scandola (plan de gestion, conseil scientifique, comité consultatif) soit conduit de façon à permettre une évaluation régulière des actions et de leur efficacité.

3) Au plan du suivi du patrimoine naturel de la réserve, que :

- Des opérations de veille du patrimoine écologique (herbiers, poissons, balbuzard pêcheur ...), par le personnel du Parc naturel régional de Corse ou dans le cadre du

Plan National d'Actions Balbuzard pêcheur, soient mises en place (avec la participation de tous les acteurs intéressés), ainsi que l'amélioration de celles déjà existantes, afin d'aboutir à un suivi régulier et continu, à même de fournir des données acceptées par tous, notamment en ce qui concerne la mesure de l'évaluation des pressions telle que prévue dans l'article 1^{er} du décret 2022-527 du 12 avril 2022 ;

- La mise en place des zones de protection renforcée dans un périmètre de 250 mètres autour des nids de balbuzard pêcheurs dans la Réserve Naturelle de Corse de Scandola fasse l'objet d'une information et sensibilisation importante dès leur mise en place, et ce sur l'ensemble des périmètres d'arrivée possible des usagers de la réserve (ports d'Ajaccio, Calvi, Cargèse, Girolata, loueurs de bateaux, ...) et, aussi, sur les principaux points de départ en Méditerranée des plaisanciers pouvant venir visiter la réserve, et à destination des associations de sport nature (canoë-kayak, plongée ...).

La Commission Espaces protégés suggère que la mise en place d'un système d'alerte sur téléphone portable à destination de toute embarcation s'approchant de la Réserve naturelle de Corse de Scandola pourrait être étudiée.

La Commission Espaces protégés propose aussi que, à (court, moyen ?) terme, la possibilité d'agir sur le nombre et la formation des intervenants socioprofessionnels sur la Réserve naturelle de Corse de Scandola soit étudiée (numerus clausus, agrément, licence spécifique ...).

Nota : Même si cela sort du cadre de cette demande, la Commission Espaces protégés recommande que, dans le cadre du Plan National d'Actions Balbuzard pêcheur, une coordination (Réseau Balbuzard Corse ?) efficiente soit mise en place avec tous les partenaires, tant locaux que du continent, pour un suivi précis tant de l'état de conservation local de l'espèce que des facteurs de pression, conduisant à des données reconnues par tous, et permettant d'asseoir de façon collégiale et concertée les actions de conservation à entreprendre si besoin est .

Fait à Paris, le 23 avril 2024

Le président de la Commission Espaces protégés,



Philippe BILLET