



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Rapport de Préfiguration
d'une
Agence Française pour la Biodiversité
phase II

Jean-Marc MICHEL
Directeur général de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature

Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS
Inspecteur Général de l'Agriculture

Avril 2013

SOMMAIRE

Introduction

I. Dénomination et missions de l'Agence.....	3
I - 1. Dénomination.....	3
I - 2. Missions.....	3
II. Périmètre et structuration de l'Agence.....	3
II - 1. L'Agence proprement dite.....	3
II - 1.1. Composition (évoquée dans le premier rapport).....	3
II - 1.2. Organisation interne.....	4
II - 2. Les établissements publics sous tutelle du MEDDE	5
II - 3. Les opérateurs associés.....	9
II - 3.1. Les formules d'associations.....	9
II - 3.2. Les opérateurs associés.....	9
II - 4. La création de filiales.....	10
II - 5. Traductions législatives.....	11
III. Organisation territoriale.....	11
IV. Les ressources humaines.....	12
V. Les ressources financières.....	13
V - 1. Evaluation des moyens nécessaires et programmation 2015 - 2020.....	13
V - 2. Mode de financement.....	14
VI. Conclusions et propositions pour la phase III.....	15
Annexe : lettre de mission.....	16

Introduction

Par une lettre du 3 décembre 2012, Madame Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, nous a chargés d'une mission de préfiguration visant à créer une Agence nationale de la biodiversité, cette agence devant être portée, dès 2013 dans le projet de Loi-cadre sur la biodiversité. Nous avons remis le 1^{er} février 2013 un premier rapport proposant un cadrage des missions, du périmètre, de la gouvernance et des ressources de cette agence.

Suite à ce rapport et à sa présentation publique le 19 février, une nouvelle lettre de mission nous a été adressée le 15 mars 2013 (annexe 1). Elle nous demande d'examiner plus particulièrement les points suivants :

- approfondir la réflexion sur une organisation de l'agence autour du « scénario 2 », considéré pour l'agence comme « *le plus ambitieux* » et « *le plus à même de répondre à ces missions* ». Rappelons que ce scénario vise à couvrir l'ensemble des enjeux de la biodiversité et à intégrer fortement à l'agence non seulement des opérateurs en charge d'espaces protégés mais également des opérateurs en charge de la connaissance et de la gestion de la biodiversité « ordinaire ». Plus généralement des collectivités territoriales et des opérateurs publics, des professionnels et des usagers seront associés à la gouvernance et aux réalisations de cette agence. Il nous est en particulier demandé d'analyser les « *gains d'efficacité qui pourraient être effectués* » grâce à ce rapprochement d'opérateurs ;

- affiner l'estimation des moyens nécessaires à l'action de l'agence et examiner les « *ressources nouvelles susceptibles d'être mobilisées* » ;

- préciser les options relatives à l'organisation territoriale « *en examinant l'expérience de l'ADEME dans ce domaine* » ;

- définir le cadre et le plafond d'emploi de l'Agence, en examinant notamment « *les conditions d'intégration dans l'Agence des divers personnels actuellement rémunérés par des subventions* » ;

- poursuivre l'analyse des missions et du fonctionnement des Agences homologues d'autres pays européens.

Pour approfondir ces points, nous avons réalisé diverses consultations complémentaires (une quarantaine à ce jour) et continuerons cette information et ce dialogue jusqu'à la fin du mois d'avril. Ce nouveau rapport présente les éléments que nous avons réunis sur les quatre premiers points ; le dernier n'a pas fait l'objet de nouvelles études, mais sera remplacé par un séminaire rassemblant à l'ATEN le 22 avril une quinzaine de structures nationales d'Etats européens et méditerranéens.

I. Dénomination et missions de l'Agence

I - 1. Dénomination

Nous avons proposé dans notre premier rapport la dénomination « Agence française » de préférence à « Agence nationale ». Il nous a été proposé en outre de parler d'Agence « pour » la biodiversité, plutôt que « de » la biodiversité, le premier terme donnant une lecture plus dynamique et ouverte, car suggérant que l'Agence travaillera en liaison avec d'autres opérateurs, ce qui correspond bien à notre cadrage et à l'ambition de reconquête de la biodiversité. **Nous proposons donc de retenir cet intitulé « Agence française pour la Biodiversité ».**

I - 2. Missions

L'analyse du statut et des missions que nous avons réalisée dans le premier rapport a été globalement validée. Nous avons également examiné les textes énonçant les missions de l'Agence des aires marines protégées et de Parcs nationaux de France (articles L334-1 et L331-29 du code de l'environnement), ainsi que celles du GIP ATEN, pour veiller à ce qu'elles soient reprises dans celles de l'agence. Cependant, compte tenu de l'hypothèse nouvelle d'évaluer la contribution de l'ONEMA à l'Agence sous la forme d'une intégration et non plus d'un rattachement comme évoqué dans le premier rapport de janvier, nous ne sommes pas, aujourd'hui, en mesure de proposer une formulation des missions en termes législatifs.

II. Périmètre et structuration de l'Agence

Nous nous proposons dans ce chapitre de développer le « scénario 2 » proposé dans notre premier rapport et considéré par la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie comme le plus souhaitable. **L'objectif général de ce scénario est triple :**

- **couvrir l'ensemble du champ de la biodiversité et de ses enjeux terrestres et marines, tant pour les entités (populations, espèces, milieux) « remarquables » et protégées que pour les écosystèmes abritant la biodiversité « ordinaire » ;**
- **permettre au plus grand nombre d'opérateurs ayant des activités notables dans le champ de la biodiversité de participer à l'activité de l'Agence, ce qui suppose de leur proposer des modalités d'association adaptées à la fois à leurs missions et à leur statut ;**
- **donner une meilleure lisibilité à l'organisation proposée en première approche étant entendu que le statut « d'organisme rattaché » au sens du code de l'éducation n'a pas été jugé pertinent**

II - 1. L'Agence proprement dite

II - 1.1. Composition (évoquée dans le premier rapport)

Le premier ensemble que nous avons proposé avait vocation à regrouper les missions et attributions de :

- l'Agence des aires marines protégées ;
- Parcs nationaux de France ;

- L'ATEN ;
- la Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN).

Les établissements publics nationaux concernés (AAMP et PNF) seront donc supprimés par le titre de la loi qui créera l'Agence et leurs missions refondées et amplifiées par l'Agence.

En ce qui concerne l'ATEN, qui reçoit une grande partie de ses moyens du Ministère de l'Ecologie et exerce aujourd'hui des missions ressortant totalement des attributions proposées pour l'Agence, l'option la plus simple techniquement est que l'Agence intègre l'ensemble des personnels de l'ATEN y compris ceux qui sont mis à disposition et recouvrent directement, outre les crédits versés à l'ATEN par le ministère, les contributions que lui versent aujourd'hui les membres du GIP qui resteraient extérieurs à l'Agence (une quinzaine), qui constituent la majorité des adhérents mais représentent une part minoritaire du budget. L'Agence s'engagerait bien sûr dans ce cas à continuer à exercer les activités qui étaient celles du GIP et le GIP, en tant qu'opérateur de gestion, n'aurait plus de raison d'être¹. En revanche, les adhérents actuels du GIP intéressés par ses prestations et apportant des contributions², pourraient continuer à être réunis dans une convention multilatérale avec l'Agence, qui mettrait en place un « comité d'orientation » regroupant ces opérateurs, ce qui permettrait de les associer collectivement à la définition des activités de l'Agence dans ce domaine.

De même, pour la **fédération des conservatoires botaniques nationaux**, qui est financée en quasi-totalité par le ministère de l'écologie et coordonne des opérateurs à vocation « nationale », agréés comme tels, il apparaît souhaitable d'intégrer totalement dans l'Agence ses activités d'opérateur technique et les personnels qui en sont chargés et de mettre en place des conventions directes entre l'Agence et les gestionnaires des différents conservatoires botaniques nationaux. L'Agence pourra réunir régulièrement l'ensemble des directeurs de ces conservatoires, sans qu'il soit nécessaire de conférer une personnalité morale à ce « collègue »³.

En outre, nous avons proposé que tout ou partie des missions des deux établissements ayant des actions majeures dans le domaine de la biodiversité « ordinaire », l'ONCFS et l'ONEMA, rejoignent également l'Agence, afin d'affirmer en particulier que le périmètre d'action de l'Agence est bien la biodiversité tant remarquable qu'ordinaire et de lui conférer des moyens d'action conséquents dans ce domaine. Cette proposition pouvait se traduire par une intégration totale ou partielle des missions de ces deux organismes à l'Agence proprement dite ou par d'autres formules que nous discuterons plus loin au point II-2.

Enfin, nous avons également proposé que les personnels actuellement rémunérés par des subventions du Ministère de l'écologie au sein de divers opérateurs publics (MNHN) ou associatifs soit désormais intégrés dans l'Agence et rémunérés directement par elle, les modalités des relations entre l'Agence et ces opérateurs étant définies plus loin. Le chapitre IV analyse plus précisément les questions liées aux différentes catégories de personnels rassemblées dans l'Agence.

II - 1.2. Organisation interne

Nous avons défini dans le premier rapport les principales instances de l'Agence (Conseil d'administration, Conseil scientifique et technique). Nous rappelons en particulier notre proposition d'un Conseil d'administration limité à une vingtaine de membres au plus et **associant à parité des représentants de l'Etat et de ses établissements publics et des représentants des collectivités territoriales, ces deux ensembles étant globalement majoritaires dans le**

¹ Ce n'est que si certains contributeurs importants souhaitaient, pour diverses raisons, que leur contribution ne transite pas par l'Agence qu'il conviendrait d'envisager de conserver un GIP « résiduel ».

² A l'exception bien sûr de ceux qui seront désormais intégrés dans l'Agence.

³ mais rien n'interdit, heureusement, aux personnels des CBN de créer, s'ils le souhaitent, une association de personnes physiques.

conseil. Nous redisons ici que la gouvernance spécifique de l'Agence ne rassemblera pas à elle seule toute la gouvernance nationale sur la biodiversité que la loi cadre en préparation va profondément modifier (cf présentation de l'avant projet en comité ad hoc le 19 février dernier).

Les arbitrages n'étant pas encore rendus sur le périmètre de l'Agence, il est prématuré de définir plus précisément son organisation interne. Il semble cependant souhaitable de préconiser, au moins dans un premier temps, une organisation « matricielle » articulant deux ensembles :

- des « directions de coordination » sur des sujets transversaux (communication, formation, bases de données, prospective et évaluation) ;

- des directions opérationnelles prenant en charge les composantes constitutives de l'Agence (milieux marins, milieux aquatiques d'eau douce, milieu terrestre...) et conservant leurs partenariats spécifiques.

Comme indiqué dans le cas de l'ATEN, il conviendra de doter ces différentes directions de « comités d'orientation » associant experts et principaux partenaires de l'Agence dans ces domaines, les comités d'orientation pouvant être représentés au Conseil d'administration par leur président

II - 2. Les établissements publics sous tutelle du MEDDE

Ce second ensemble identifié dans le premier rapport concernait **des établissements publics nationaux consacrant une partie importante, voire la totalité, de leur activité à la biodiversité – et partageant donc avec l'Agence une large palette de missions communes – mais ayant également des missions autres, en particulier celles que nous proposons de ne pas confier, sauf exception, à l'Agence, comme la gestion directe d'espaces ou la police de la nature et la police de la chasse.**

Seraient concernés en particulier :

- les Parcs nationaux, dont la coordination des actions ne relève pas formellement de PNF, la Loi indiquant seulement que cet établissement doit « *favoriser la coordination de leurs actions* ». Il s'agirait de faire du réseau des parcs nationaux un ensemble plus cohérent, mettant en œuvre des orientations communes, tout en respectant l'esprit de la Loi de 2006 visant à associer davantage les collectivités territoriales à leur gestion ;

- l'ONCFS et l'ONEMA pour leurs missions relatives à la connaissance des milieux naturels et de leurs ressources et à l'appui technique aux gestionnaires ;

- éventuellement le CELRL (Conservatoire de l'espace, du littoral et des rivages lacustres), en particulier pour ses missions liées au domaine public maritime⁴ qu'il exerce en concertation avec l'AAMP. Les missions et métiers d'acquisition foncière restent, comme nous l'avons proposé, en dehors des compétences de l'Agence.

C'est pour ces opérateurs publics que nous avons proposé dans notre premier rapport d'envisager la formule du « rattachement », inspirée de celle prévue par les codes de l'éducation⁵ (article L. 719-10) et de la recherche (article L. 311-4), et qui permet de coordonner l'action d'opérateurs conservant leur personnalité morale et l'intégralité de leurs structures (en particulier leur conseil d'administration) et de leurs missions avec celles d'un « opérateur-pivot », dans le cadre d'une « convention de rattachement » prévoyant le périmètre et les modalités de cette coordination.

⁴ Article L322 du code de l'environnement « *Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié* ».

⁵ Il s'agit dans ce cas de permettre à de grandes écoles de se rattacher à une université pour confier à cette université la gestion d'un certain nombre de services d'intérêt commun.

Cependant, un examen plus approfondi nous amène à ne pas préconiser cette formule, et ceci pour plusieurs raisons :

- sur un plan juridique, les formulations actuelles des codes de l'éducation et de la recherche indiquent que ce rattachement doit être demandé par les opérateurs, via un vote de leur conseil d'administration. Il semble donc difficile de passer de cette disposition fondée sur le volontariat à un outil de structuration que l'Etat pourrait utiliser de manière unilatérale ;

- sur un plan politique, cette formule introduit une ambiguïté sur les rôles respectifs du ou des ministères de tutelle de l'Agence : l'Agence serait dans un rôle de « tutelle déléguée » vis-à-vis de l'établissement rattaché, situation que nous avons envisagée mais critiquée en présentant notre scénario 3 « une Agence de pilotage stratégique » ;

- enfin, en termes de lisibilité, la limite entre les établissements publics qui seraient « rattachés » et ceux qui seraient « associés » peut apparaître floue. Pourquoi par exemple utiliser la formule du rattachement pour l'ONCFS et celle de l'association pour l'ONF, alors que ces deux établissements ont des actions importantes dans le domaine de la biodiversité. Pourquoi, de même, laisser universités et centres de recherches sous la simple forme d'organismes associés alors que la formule du rattachement leur convient mieux.

Ceci nous amène donc à proposer :

1. D'afficher un objectif de participation différenciée à l'Agence⁶, de l'ONEMA et de l'ONCFS, organismes à mandat national et ayant un large champ d'action commun avec celui envisagé pour l'Agence. Nous pensons même que cette participation peut aller jusqu'à l'intégration pour l'ONEMA et **cette intégration nous semble réalisable dès la création de l'Agence pour l'ONEMA**. En effet les activités de l'ONEMA, hors gestion du plan EcoPhyto 2018 et du programme de financement de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement outre-mer, nous paraissent proches de celles de la future agence. Que ce soit sur l'expertise, sur la connaissance des écosystèmes, sur l'appui technique aux politiques publiques et aux autorités administratives, ou sur le développement coordonné de systèmes d'information compatibles, les activités se ressemblent et mobilisent près de 400 équivalent temps plein.

De plus, la création de l'Agence est recherchée comme une occasion de mutualiser des fonctions supports, dans les domaines gestion des ressources humaines, budget et comptabilité, logistique et informatique, formation. A l'ONEMA, ces fonctions regroupent près de 25 % des effectifs soit plus de 200 personnes.

Même si dans notre premier rapport nous avons proposé de ne pas doter l'Agence de missions de police, nous pensons que **l'intégration de l'ONEMA doit concerner l'ensemble de son personnel et de ses missions** y compris outre-mer (cf supra). Il serait en effet techniquement complexe et socialement déstabilisant de séparer pour plus de 500 agents leurs activités combinées d'observation et de suivi des milieux et ressources piscicoles de celles de police et de contrôle des usages.

On peut ajouter que la plupart de ces agents techniques et techniciens de l'environnement sont répartis à l'échelon départemental et en proximité des services de l'Etat. Ils sont habitués à collaborer avec eux au sein des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) coordonnées par les préfets / DDT ou préfets / DDTM y compris dans les départements d'outre-mer. Cette proximité avec les services déconcentrés est à encourager et permettrait que la capacité d'expertise de ces agents, rende plus disponibles les produits de leurs activités combinées d'observation et de suivi des milieux et des ressources piscicoles. Elle permettrait aussi de rendre totalement cohérente l'action de l'Etat sur les principaux enjeux de la biodiversité « ordinaire ».

⁶ au-delà du principe de spécialité, les champs d'action, les ressources, l'implication des usagers et les capacités d'intervention financières ne caractérisent pas de la même façon ces deux EP et autorisent cette différenciation

Cette option ne préjuge pas de la réflexion annoncée sur l'évaluation des polices de l'environnement, qui est susceptible d'impacter le projet d'Agence via les personnels ayant des fonctions de police à terre ou en mer.

Cette proposition ne préjuge pas non plus des résultats des travaux d'évaluation des politiques de l'eau conduites suite aux décisions du CIMAP de décembre 2012.

En ce qui concerne l'ONCFS, nos consultations montrent qu'une telle intégration n'est pas souhaitée. Nous proposons donc de **mettre en place dans un premier temps une convention d'association (voir plus loin) identifiant les modalités d'une forte contribution de l'Office à l'activité de l'Agence, ces engagements pouvant être repris par la tutelles de l'ONCFS et de l'Agence dans le cadre des contrats d'objectifs.**

2. D'utiliser également la formule de l'association pour le CELRL, connaissant son souhait de contribuer aux enjeux d'interface terre – mer et de faire bénéficier des services de l'Agence les gestionnaires, collectivités locales, de ses propriétés littorales et des portions du DPM qui lui sont affectées.

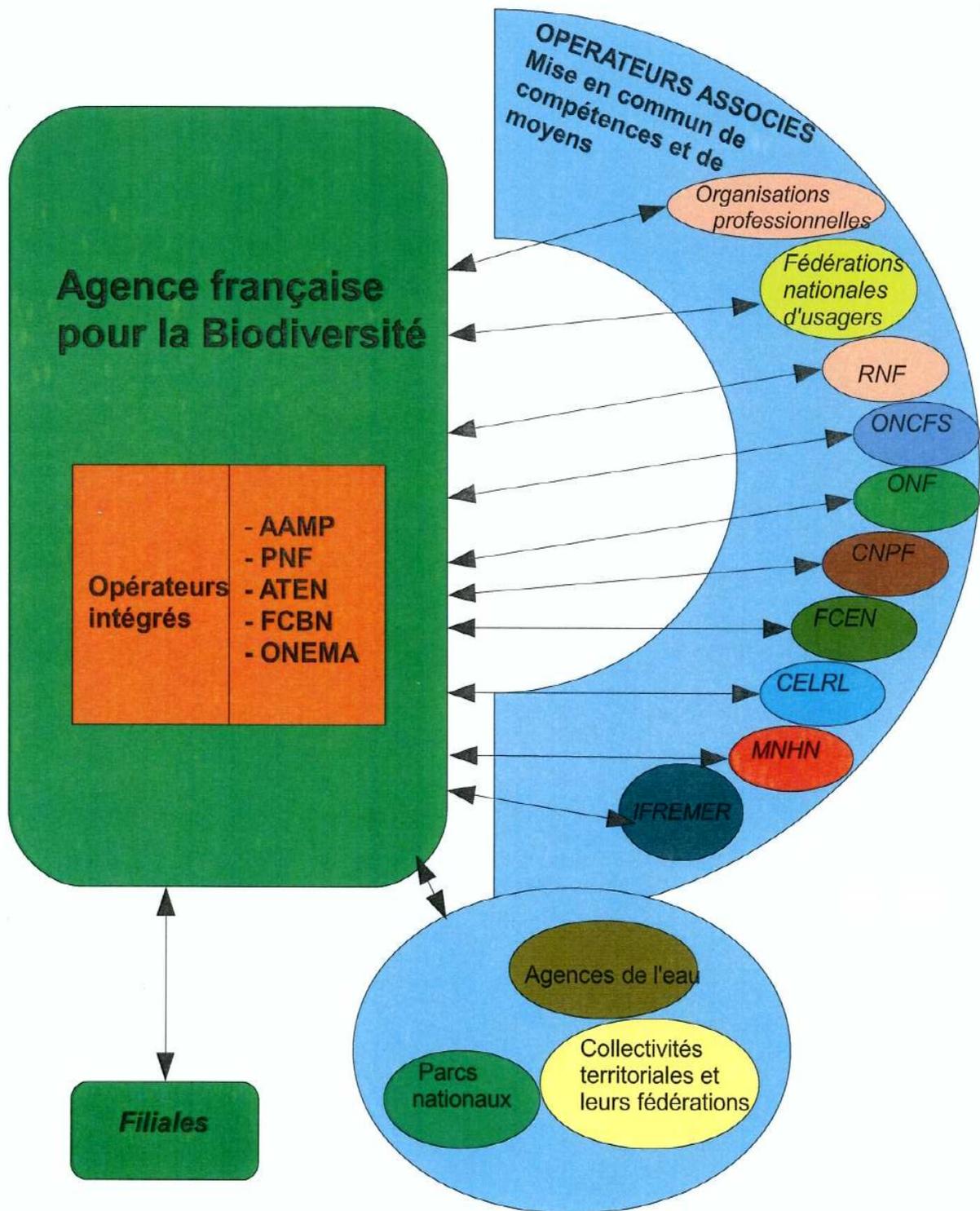
3. **De conserver pour les Parcs nationaux existants leur statut d'Etablissements publics autonomes mais de supprimer la clause de la Loi de 2006 conduisant à créer obligatoirement un établissement public pour chaque nouveau Parc. L'exemple des Parcs naturels marins montre que les conseils de gestion mis en place par l'agence des aires marines apporte une réponse efficace tant en terme de décision, d'appropriation que d'identification.**

4. **D'inscrire dans les missions de l'Agence un rôle plus affirmé que celui de PNF de coordination des actions des Parcs nationaux** dans le périmètre des missions communes avec celles de l'Agence, en particulier celles liées à la sensibilisation et à la communication, à la formation, à la connaissance (inventaires et bases de données), à l'expertise et à l'action internationale. Les parcs nationaux, sans y perdre en image, y gagneraient en notoriété et monteraient l'interdépendance biodiversité remarquable / biodiversité « ordinaire » et feraient mieux connaître le concept de solidarité écologique initié par eux dans la loi de 2006.

Ainsi nous proposons d'organiser le dispositif **en distinguant deux ensembles** :

- celui des **opérateurs intégrés** dans l'Agence, qui constitueront l'Agence proprement dite ;

- celui des **opérateurs associés**. Ces opérateurs pouvant être des organismes nationaux ou territoriaux, publics ou privés.



II - 3. les opérateurs associés

Ce deuxième ensemble concerne **des opérateurs très divers dans leurs statuts (établissements publics, collectivités territoriales, entreprises, associations) et dont l'action dans le domaine de la biodiversité est notable mais parfois seconde par rapport à leur mission centrale.**

II - 3.1. Les formules d'associations

Pour établir des partenariats avec ces opérateurs, différentes formules pourront être utilisées :

- des conventions simples, bilatérales ou multilatérales. Dans le cas de conventions multilatérales, on pourra envisager, sans créer une entité à personnalité morale, de leur donner un intitulé « personnalisé » et de les doter d'instances dédiées, à l'image de ce qu'a été le « Bureau des ressources génétiques », le groupement « Sylvolab » pour l'étude des forêts guyanaises ou l'Institut français de la biodiversité (avant la création de la Fondation de recherche pour la biodiversité). Dans ce cas, les différents opérateurs s'engagent à définir de manière concertée l'utilisation des ressources qu'ils mettent ou obtiennent en commun mais peuvent soit continuer à les gérer eux-mêmes, soit en confier la gestion à l'un d'entre eux ;

- la création d'entités à personnalité morale, pour des regroupements qui se positionneraient dans une perspective à long terme et mutualiseraient des moyens notables. C'est dans ce cas que nous proposons d'utiliser la formule des groupements d'intérêt public, qui a été utilisée avec succès pour l'ATEN et pourrait notamment être envisagée pour les Agences que les Régions mettraient en place avec le souhait d'y associer l'AFB. D'autres formules coopératives, comme les établissements publics de coopération existant dans le domaine de la recherche (EPCS = Etablissement public de coopération scientifique), de la culture (EPCC) ou des relations entre communes (EPCI) pourraient être envisagées mais leur création est plus complexe que celle des GIP. Si la loi cadre pour la biodiversité définit une nouvelle famille d'établissement public de coopération environnementale, il pourra en être recherché l'usage par des opérateurs territoriaux avec qui l'Agence est appelée à travailler.

II - 3.2. Les opérateurs associés

Il n'est pas nécessaire dresser à ce stade la liste exhaustive des opérateurs concernés par cette formule, dans la mesure où aucune mesure législative n'est nécessaire pour permettre la mise en place de ces partenariats. En effet, le statut d'un établissement public comme l'Agence l'autorise à utiliser ces différentes formules, les décisions étant du ressort du conseil d'administration de l'établissement. La création de l'Agence a pour objectif de développer des partenariats pour que son expertise soit reconnue et enrichie.

Il convient cependant de préciser dès maintenant le devenir des différentes têtes de réseaux associatifs et du Service du patrimoine naturel du Muséum, dans la mesure où ces opérateurs sont aujourd'hui employeurs de personnels financés par des subventions du Ministère de l'écologie et que nous proposons d'intégrer ces personnels à l'Agence. Un travail d'analyse fine a débuté sur cette question des transferts, des statuts d'accueil et des plafonds d'emploi. Il n'est pas disponible à ce stade mais pourrait être présenté en mai.

En ce qui concerne l'équipe technique de la **fédération des conservatoires botaniques nationaux**, nous avons indiqué précédemment notre proposition de l'intégrer complètement dans l'Agence.

Les cas de **RNF (Réserves naturelles de France)** et de la **Fédération des Conservatoires d'espaces naturels** sont différents. Ces têtes de réseaux ont en effet des financements mixtes et travaillent avec des partenaires multiples (collectivités territoriales, associations, établissements publics...) gérant des espaces eux-mêmes variés. Il nous apparaît souhaitable de conserver la visibilité, le tissu relationnel et les savoir-faire spécifiques de ces associations. Il est donc proposé que les personnels intégrés dans l'Agence soient affectés au siège de ces associations. et qu'une convention de partenariat reconnaisse la convergence des missions de l'Agence et de l'association, affirme la volonté de travailler conjointement et fixe les modalités concrètes de ce partenariat.

Pour la **fédération des Parcs naturels régionaux** et l'**Union nationale des CPIE**, leurs missions sont plus larges que celles liées à la biodiversité et il est difficile d'identifier en leur sein les personnes « dédiées » à la biodiversité, qui représentent en outre une petite partie de leurs personnels. Nous proposons donc de conserver la situation actuelle d'un lien direct avec le ministère, sans faire transiter par l'Agence les moyens qui leurs sont attribués (à l'exception de la mission d'animation de la TVB, actuellement assurée par la FPNR et qui sera transférée à l'Agence). Ceci n'exclut pas bien sûr que l'Agence passe une convention avec ces opérateurs pour certaines opérations à développer en commun mais ces conventions ne donneraient *a priori* pas lieu à des affectations de personnel. Le développement de l'éducation à l'environnement qui est une des missions de l'Agence appellera de nouveau partenariat au-delà des seuls réseaux PNR et CPIE ;

Enfin, en ce qui concerne le **Muséum national d'Histoire naturelle**, notre proposition est d'intégrer dans l'Agence l'ensemble des personnels du SPN rémunérés par la subvention du Ministère de l'Ecologie, c'est-à-dire la grande majorité des personnels de ce service. Cependant, comme pour les têtes de réseaux associatifs, il est important de conserver aussi bien les liens internes, nombreux et indispensables, du SPN avec les chercheurs et enseignants-chercheurs du Muséum que ceux qu'il a avec ses multiples interlocuteurs fournisseurs de données naturalistes. C'est pourquoi, outre le fait de proposer au Muséum de conserver la localisation actuelle des personnels qui seraient intégrés à l'Agence, il conviendrait d'examiner la possibilité, si le MNHN proposait d'y affecter également des personnels, de faire du SPN une unité mixte AFB / MNHN, dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui pourrait d'ailleurs intégrer d'autres domaines de coopération⁷.

Nous n'avons pas expertisé, à ce stade, la meilleure formule d'association des centres d'expertise scientifique et technique sur les milieux marins (Ifremer, réseau d'universités associé à IFRECOR, TAAF...). Nous proposons dans un premier temps de consolider par des partenariats ou des contrats le réseau de référents scientifiques et techniques de l'agence des aires marines et celui que mobilise le ministère pour la mise en œuvre des accords internationaux (espèces migratrices, conventions mers régionales,...). Cette étape intermédiaire permettra aussi d'approfondir les besoins propres aux départements et collectivités d'outre-mer pour protéger et restaurer la diversité des écosystèmes marins et terrestres dont elles ont la charge.

II - 4. La création de filiales

La proposition de permettre à l'Agence de créer des filiales lui fournira un outil complémentaire pouvant être utilisé dans diverses circonstances et, en particulier, pour :

- conférer à certaines composantes de l'Agence, faisant donc partie du premier cercle, un degré élevé d'autonomie et de responsabilités, à l'image des relations entre l'Agence des aires marines protégées, « maison mère » et les parcs naturels marins. Dans ce cas, l'Agence demeurerait « actionnaire » à 100 % de ces filiales ;

⁷ Indiquons que le Muséum nous a indiqué qu'il préférerait que ces emplois soient créés au Muséum plutôt qu'à l'Agence et il appartiendra au Ministère de l'écologie, tutelle de cet établissement, de statuer sur ce point.

- nouer des partenariats bilatéraux et de long terme avec d'autres opérateurs publics du deuxième ou du troisième cercle sur des sujets d'intérêt commun, avec éventuellement un modèle économique spécifique (comme l'édition d'ouvrages ou de revues ou l'expertise internationale). Dans ce cas, l'Agence et son partenaire auront à définir leurs parts respectives dans la filiale.

Cette formule des filiales est donc complémentaire de celle des GIP, qui sont destinés à regrouper un cercle plus large de partenaires. Même si elle n'est pas utilisée dans l'immédiat, il convient de l'inscrire dans la Loi créant un établissement public administratif, en mentionnant que cet EPA est autorisé à créer des filiales.

II - 5. Traductions législatives

La loi cadre sur la biodiversité devra comprendre diverses mesures législatives permettant la mise en œuvre de ce dispositif, en particulier :

- corriger les articles de Loi ayant créé les opérateurs intégrés dans l'Agence (principalement livre II et III du code de l'environnement) ;

- transférer à l'Agence certaines prérogatives de l'Etat, notamment l'article L. 411-5 qui prévoit que l'Etat « assure la conception, l'animation et l'évaluation de l'inventaire du patrimoine naturel ». Par contre, il n'est sans doute pas utile de modifier le texte de cet article qui prévoit que « Ces inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle » ;

- amender éventuellement l'article L. 331-2 relatif aux Parcs nationaux et qui prévoit que ces parcs sont obligatoirement créés sous forme d'EPA (ceci afin de permettre leur gestion éventuelle par l'Agence ou d'autres opérateurs publics) ;

- prévoir la possibilité de créer des filiales ;

- rajouter l'Agence dans la liste des organismes de l'article L. 132-1 qui « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile » ;

- prévoir la possibilité d'attribuer des subventions et de recevoir des contributions de l'Etat et, le cas échéant, des collectivités territoriales ainsi que toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, des redevances pour service rendu et le produit de taxes ;

- prévoir la possibilité que des agents de la fonction publique territoriale puissent être mis à disposition de l'agence ;

- évoquer la création d'un fonds d'intervention en partant de l'article du code de l'environnement qui crée le fonds de gestion des milieux naturels (L. 310-3)

III. Organisation territoriale

Compte-tenu des propositions précédentes, l'Agence sera constituée *a minima* à partir de plusieurs pôles géographiques : trois majeurs en termes d'effectifs, Paris (MNHN et FCBN et ONEMA), Brest (AAMP) et Montpellier (ATEN et PNF). Il apparaît peu réaliste de vouloir regrouper les agents de ces différents pôles. En outre, même s'il peut compliquer au quotidien la gestion de l'Agence, le maintien de ces différentes implantations permettra à la fois de valoriser les « cultures propres » des composantes de l'Agence et d'afficher vis-à-vis des collectivités

territoriales une volonté de continuer à les associer à son action décentralisatrice d'implication d'opérateurs locaux.

Cependant, l'intégration éventuelle de l'ONEMA conduirait à prendre en compte aussi :

- neuf délégations interrégionales (180 agents) en métropoles (Rennes, Orléans, Compiègne, Toulouse, Clermont-Ferrand, Metz, Dijon, Lyon, Montpellier). On notera que trois villes (Orléans, Dijon et Montpellier) seraient communes avec le dispositif précédent et que quatre des six sièges des Agences de l'eau (Toulouse, Douai, Orléans, Metz, Lyon, Paris) sont également co-localisés soit avec l'ONEMA, soit avec les autres implantations évoquées précédemment ;

- un ensemble de 560 agents répartis par département (entre 4 et 7 par département) ;

- cinq antennes dans les cinq départements d'outre-mer, dans lesquelles l'ONEMA exerce directement les missions d'une Agence de l'eau.

On aurait donc **d'emblée un dispositif territorial conséquent**, qu'il faudra éventuellement rationaliser, mais qui pourra s'adapter à une logique soit interrégionale, soit « biogéographique » en s'appuyant par exemple, comme suggéré dans le premier rapport, sur les limites territoriales des bassins. Ceux-ci bénéficient déjà d'une gouvernance bien en place et d'autorités publiques bien repérées et totalement fonctionnelles.

Il est donc prématuré de définir dès maintenant l'organisation territoriale. Le préalable nous semble être un nouveau débat sur le périmètre et donc un ajustement des missions.

IV. Les ressources humaines

Les personnels de l'Agence seront issus de sources diverses. Ils comprendront :

- les personnels contractuels des établissements publics regroupés en son sein (AAMP, PNF, ONEMA) et déjà rémunérés par ces établissements (type 1) ;

- les personnels fonctionnaires aujourd'hui mis à disposition de ces établissements par les Ministères de tutelle (Ministère de l'Ecologie en particulier) ou par d'autres établissements publics ou collectivités territoriales, auxquels s'ajouteront éventuellement de nouveaux personnels de même statut, dans le cadre des missions transférées à l'Agence (en particulier l'ONB) (type 2) ;

- tout ou partie des personnels rémunérés actuellement par des subventions versées par le Ministère de l'écologie à divers opérateurs nationaux (voir chapitre II). Il s'agit en particulier des personnels du Service de Patrimoine Naturel du MNHN, de l'ATEN et des trois « têtes de réseaux » associatives d'espaces protégés (FCBN, RNF, FCEN) (type 3).

L'objectif est de regrouper dans un cadre d'emploi commun (du type CDI) les différents personnels contractuels (CDI ou CDD), afin de mutualiser certains métiers transversaux (communication, GRH, certains domaines techniques communs comme le conseil et la veille juridique, etc) mais également de permettre de nouvelles évolutions de carrière et une plus grande mobilité entre les différents opérateurs et métiers de la biodiversité.

Plusieurs points sont à préciser vis-à-vis de ces personnels intégrés :

- ce cadre d'emploi pourra être propre à l'Agence ou plus large, la seconde option étant préférable en termes de mobilité et de carrière. La création de l'Agence correspond au calendrier du dialogue social arrêté par Madame la Ministre de l'écologie en matière de cadre d'emploi des contractuels de plusieurs établissements existants dont l'ONEMA ;

- le dénombrement des effectifs actuellement rémunérés par des subventions et qui seraient intégrés devra être défini à partir d'une analyse fine des missions exercées actuellement par les agents. Certains peuvent en effet exercer des fonctions non liées à la biodiversité ou aux espaces naturels. En outre, il conviendra d'obtenir la transformation en effectifs et masse salariale de ces subventions. Dès le démarrage le plafond d'emploi pourrait correspondre à un effectif d'environ 1 200 ETP si l'ONEMA contribue à fonder l'Agence. Pour mémoire, le plafond d'emploi de l'ONEMA est fixé par le cadrage triennal à 865 ETP en 2015.

Sans entrer ici dans le détail, opérateur par opérateur, l'analyse suivante peut être présentée :

- en 2013 le PAP du MEDDE propose pour les emplois cumulés des opérateurs intégrés (ONEMA, ATEN, PNF et AAMP) 1081 ETP sous plafond et 21 hors plafond. Pour les autres opérateurs (MNHN, FCEN, RNF et FCBN), appelés à contribuer en effectifs de l'AFB, les emplois concernés sont compris entre 115 et 120 sous réserve d'inventaire précis d'activités. Soit un total d'environ 1200 +/- 30 ;

- en 2015, compte tenu du triennal arbitré sur les plafonds d'emploi des opérateurs et du transfert en 2013 de 19 emplois vers l'agence des aires marines protégées, le total des emplois des opérateurs ou partie d'opérateurs intégrés sera de 1190 +/- 20.

Nous proposons donc de retenir une cible de plafond d'emplois à 1 200 ETP. Dans notre précédent rapport nous avons indiqué que l'installation de l'Agence sur trois implantations principales (Brest, Montpellier, Paris) ne nous paraissait pas insurmontable. Le cas de l'Ademe permet d'en juger. Nous proposons donc de confirmer cette hypothèse et d'approfondir, dans les séquences de préfiguration ultérieures, les avantages et inconvénients de cette hypothèse.

V. Les ressources financières

V - 1. Evaluation des moyens nécessaires et programmation 2015 - 2020

Afin de donner une idée des grandes masses de dépenses, il est possible de les présenter, sur une base annuelle à partir de 2015 selon les rubriques suivantes :

A/ la masse salariale et les moyens de fonctionnement. En prenant comme ratio le **coût complet par agent** (charges de personnel plus charges de fonctionnement plus charges d'investissement) de l'ONEMA, nous pouvons proposer **95 millions** d'euros pour un plafond d'emploi à 1 200 ETP cible évoqués plus haut ;

B/ les moyens d'intervention réservés à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement des **départements d'outre-mer** : **16 à 20 millions** d'euros par an ;

C/ le soutien de la recherche et de l'expertise sur l'eau, les milieux aquatiques et les écosystèmes associés : **8 à 10 millions** d'euros par an. Ces crédits incitatifs concernent aussi les milieux marins côtiers ;

D/ le développement de la connaissance des écosystèmes :

- **systèmes d'information** et observatoires (coordination, méthode, outils, formation, valorisation) : **8 à 10 millions** d'euros par an ;

- la **production de données** « habitats / espèce »s et « activités humaines » : **10 à 12 millions** d'euros par an ;

- le **rapportage des directives** (2015 DCE, 2020 DHFF et DSMM) : **3 millions d'euros sur 2 ans** ;

- **centres thématiques européens** eau et nature : **1 million** d'euros par an ;
- programmes dédiés à la **haute mer** : **0,5 millions** d'euros par an ;

E/ l'appui technique aux politiques publiques eau, forêts, nature, chasse, pêche, milieux marins, en matière de planification, zonage, schéma, contrôle et évaluation : **5 millions** d'euros par an ;

F/ aide au montage de projets et plans d'action pour des espèces en danger d'extinction ou contre des espèces exotiques envahissantes et aide à la gestion d'aires protégées, y compris **parc naturels marins** : **35 millions** d'euros par an dont 3 à 5 pour la coopération ;

G/ éducation à l'environnement, sensibilisation campagnes de communication, montage d'évènements : **10 millions** d'euros par an.

Cette énumération dont **le total représente 190 à 200 millions** d'euros ne porte pas sur l'affectation, contractualisée ou non, par programme, appel à projets ou territoire, de moyens supplémentaires hébergés dans un fonds d'intervention (cf premier rapport). Les travaux du Comité sur la fiscalité écologique vont bientôt proposer quelques mesures. D'ores et déjà nous approfondissons le redéploiement de ressources affectées à l'occasion de la modification de leur plafond engagée pour préparer le PLF 2014.

Il nous semble qu'une des premières destination de ce **fonds d'intervention** pourrait être le nouveau plan national d'action en faveur des zones humides qui engloberait aussi le domaine public outre-mer. Ce serait un premier pas dans la mise en œuvre des « objectifs d'Aïchi » (objectif n° 15 : d'ici 2020 restaurer au moins 15 % des écosystèmes dégradés) et une traduction immédiate de l'engagement de reconquête de la biodiversité puis lors de la Conférence Environnementale de septembre 2012.

V - 2. Mode de financement

En 2013, les subventions pour charges de service public pour l'ATEN, PNF et l'AAMP les ressources affectées à l'ONEMA représentent 173,2 millions d'euros auxquelles il faut rajouter environ 8 millions d'euros de subventions à MNHN, FCEN, RNF et FCBN.

En 2015, la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA (article 124 de la LFI 2012 et arrêté interministériel du 31 janvier 2013) sera pour la troisième année consécutive plafonnée à 145 millions d'euros. Les subventions pour charge de service public de l'ATEN, PNF et AAMP sont prévues dans le triennal à hauteur de 31 millions d'euros. Il est aussi prévu de maintenir à 8 millions d'euros le financement de l'Etat pour les opérateurs MNHN, FCEN, RNF, FCBN. A ces dotations liées aux moyens des opérateurs intégrés, il convient d'ajouter une dizaine de millions d'euros du programme 113 consacrés aujourd'hui à la connaissance et à la conservation des écosystèmes (cartographie des habitats, plans d'action d'espèces envahissantes et plan d'action outre-mer).

Ainsi, dès la première année, l'Agence **pourrait être dotée de 195 millions** d'euros provenant pour une cinquantaine de millions d'euros du budget de l'Etat et pour 145 millions d'euros du budget des agences de l'eau. Il faudra de plus, dès les premiers programmes de l'Agence veiller à ce que les moyens apportés par l'ONEMA, donc les agences de l'eau, soutiennent en priorité des projets conjuguant la directive cadre sur l'eau avec les directives habitats faune, flore ou milieux marins.

Nous tenons à rappeler que ces propositions d'affectation de moyens dans la future Agence ne reviennent pas à priver l'Etat de moyens d'intervention ; près de 100 millions d'euros resteraient dédiés aux subventions pour charge de service publics d'opérateurs et 130 millions d'euros destinés à soutenir au plus près du terrain les programmes de gestion d'aires protégées et de sites Natura 2000 ou encore les démarches de transition écologique des territoires à l'exemple

des PNR. Les Préfets et les DREAL pourraient ainsi être en mesure de poursuivre les engagements de l'Etat auprès des opérateurs locaux.

Nous proposons de plus que le programme « Ecophyto » soit revu et redéployé pour prendre d'avantage en compte les enjeux terrestres et marins de la biodiversité ; ce plan est aujourd'hui financé par une fraction non négligeable de la redevance pour pollution diffuse (41 millions d'euros par an).

Pour progresser dans l'analyse des possibilités de financement et, en particulier, pour évaluer les propositions que nous avons formulées concernant des ressources affectées et les élargir ou les abandonner nous avons pris contact avec le **Comité pour la fiscalité écologique** présidé par le Professeur Christian de Perthuis. C'est donc dans le cadre de ce comité que se poursuivra la réflexion, une réunion de travail spécifique ayant été prévue le 22 mai. En effet, nos premières propositions contenues dans notre rapport de janvier ne semblent pas toutes praticables, ni exhaustives. Grâce à ce comité des propositions nouvelles émergeront pour gagner en cohérence et efficacité, pour mieux valoriser les fonctions et services écosystémiques, sans toutefois pénaliser les ressources des collectivités locales ni complexifier les dispositifs fiscaux.

Par ailleurs, nous poursuivons l'étude de l'option d'un fonds de dotation pluriannuelle qui pourrait couvrir la période 2015 - 2018 voire 2020. Cette formule a été utilisée à plusieurs reprises dans le passé, avec notamment la création en 1971 du FIANE (Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement) puis, en 1999 du FGMM (Fonds de gestion des milieux naturels) et, enfin, en 2012, du FIBRE (Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique).

VI. Conclusions et propositions pour la phase III

La circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 portant sur le recours à la « formule de l'Agence » pour l'organisation des services de l'Etat donne le contenu de cette troisième phase tant au regard de l'opportunité que de l'impact de cette création. Compte tenu de ce deuxième rapport, il nous semble que l'opportunité est démontrée et vient préciser le principe de la création proposé par le Président de la République.

La phase III portera donc essentiellement sur la précision de la forme juridique, du cadre d'emploi des personnels, des bénéfices attendus pour les politiques de reconquête de la biodiversité et de la qualité des ressources naturelles, des impacts budgétaires et organisationnels.

Bien évidemment la phase III précisera le processus de transition, en évaluera les risques et proposera les mesures appropriées d'anticipation et d'accompagnement.

Annexe : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le 15 MARS 2013

Monsieur le Directeur Général,
Monsieur l'Inspecteur Général,

Dans le cadre de la mission que je vous ai confiée le 3 décembre 2012, vous m'avez remis vos propositions sur les missions, le périmètre et les moyens de la future Agence française de la biodiversité. Je vous en remercie et vous demande, conformément à votre lettre de mission, de poursuivre votre travail de préfiguration en approfondissant les conditions de réussite de ce projet dans ses composantes marines et terrestres, métropolitaines et ultramarines.

Les premières présentations qui ont été faites de vos propositions montrent un assez large consensus sur les missions qui devraient être celles de l'Agence. Vous approfondirez la réflexion sur le scénario n°2, le plus ambitieux, qui est le plus à même de répondre à ces missions. Je vous demande par ailleurs, comme vous le proposez, de travailler sur un scénario dans lequel l'Agence n'aurait pas de mission de police, vos travaux ne devant pas préjuger des réflexions sur la police de l'environnement qui vont s'engager dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Ce scénario appelle donc des investigations complémentaires en particulier :

- sur l'adéquation des moyens avec les missions retenues,
- sur le choix des modes d'intervention,
- sur les modalités concrètes selon lesquelles certains établissements publics pourraient être « rattachés » à l'agence pour une partie de leur activité et les options alternatives qui peuvent être envisagées.

Monsieur Jean-Marc MICHEL
Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
Monsieur Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS
Membre du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Je vous demande aussi de préciser les options relatives à l'organisation territoriale en analysant l'expérience de l'ADEME dans ce domaine.

Vous approfondirez votre analyse des gains d'efficacité qui pourront être effectués grâce au regroupement au sein de l'Agence de plusieurs opérateurs aujourd'hui séparés et affinerez vos estimations des ressources nouvelles éventuelles dont l'Agence aurait besoin pour remplir ses missions. Vous me ferez des propositions d'enveloppes budgétaires qui permettront, par paliers successifs, d'atteindre en 2020 le rythme régulier de fonctionnement et d'intervention de l'établissement et poursuivrez vos travaux sur les ressources nouvelles susceptibles d'être mobilisées. Dans un souci de cohérence vous vous rapprocherez du comité pour la fiscalité écologique afin d'échanger vos réflexions et propositions en faveur de la protection des ressources naturelles.

Vous prendrez à nouveau contact avec les opérateurs que vous proposez d'intégrer ou de rattacher à l'Agence au plus vite. Vous expertiserez notamment les conditions d'intégration dans l'agence des divers personnels actuellement rémunérés par des subventions versées à d'autres établissements publics (Agence des Aires Marines Protégées, Parcs Nationaux de France, ATEN, MNHN) ou à des associations (Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux, des Réserves Naturelles de France, des Parcs Naturels Régionaux...). Vous préciserez en particulier le cadre et le plafond d'emploi de l'Agence. Je vous demande à nouveau d'accorder la plus grande attention aux questions sociales dont j'ai fait, avec l'agenda social du ministère, une de mes priorités.

Vous poursuivrez l'analyse des missions et du fonctionnement des Agences de la biodiversité qui existent chez certains de nos voisins européens et qui peuvent utilement nourrir la poursuite de votre travail de préfiguration.

Vous participerez à l'élaboration du projet de la loi-cadre sur la biodiversité, aussi bien par la rédaction des articles nécessaires à la création de l'établissement que par la poursuite des contacts avec des partenaires ou encore par la contribution aux débats qui vont être organisés en région.

Un nouveau rapport sur l'état d'avancement de ces différents points devra m'être remis pour le 10 avril 2013.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Delphine BATHO