



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Mission d'expertise et de conseil
concernant la Fédération des réserves
naturelles catalanes**

Rapport n° 013724-01

**établi par
Gilles PERRON**

Juin 2021

L'auteur atteste qu'aucun des éléments de ses activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	7
Liste des recommandations par catégorie	9
Introduction	11
1 Contexte général	12
1.1 Les réserves catalanes.....	12
1.2 La fédération des réserves naturelles catalanes.....	13
1.2.1 La FRNC et les neuf réserves : quel fonctionnement ?	14
1.2.2 Moyens humains théoriques	15
1.2.3 Moyens financiers et masse salariale.....	17
1.2.4 Organisation et statuts.....	19
1.2.5 Une convention tripartite entre le Préfet, la FRNC et les gestionnaires	20
2 La fédération des réserves naturelles catalanes face à la recherche d'une optimisation de son fonctionnement.....	21
2.1 Un premier audit en 2005	21
2.2 Dispositif local d'accompagnement (DLA) de 2016	22
2.3 Une organisation complexe et un management à dynamiser	23
2.3.1 De nombreux documents d'organisation et de planification se côtoient sans qu'il soit toujours aisé de trouver la bonne articulation entre eux.....	23
2.3.2 Une relation entre la fédération et le gestionnaire local à clarifier	24
2.3.3 Une relation entre le président et la direction à clarifier.....	25
2.3.4 Vers un management plus opérationnel.....	26
2.4 Une synergie entre réserves à développer	28
3 Vers une FRNC plus ouverte et plus intégratrice.....	30
3.1 Une gouvernance à moderniser	30
3.1.1 Une ouverture du conseil d'administration qui a été conduite à minima	30
3.1.2 La création d'une commission projet comme réponse à une plus grande	

ouverture	30
3.1.3 La nécessité d'élargir la gouvernance.....	30
3.2 Faire évoluer la fédération vers une gestion plus directe des réserves.....	31
3.2.1 Le cas particulier d'Asters.....	31
3.2.2 ...Quels enseignements en tirer dans le cas de la FRNC.....	32
3.3 Une coopération avec les structures existantes sur le territoire à renforcer	35
3.3.1 Avec la Région et le Département.....	35
3.3.2 Avec le Parc naturel régional et le syndicat mixte du Canigou	36
4 Financements	38
4.1 Regagner des marges de manœuvre sur le fonctionnement courant	38
4.2 Le test des emplois éducation à l'environnement.....	39
4.3 Des financements alternatifs à rechercher	39
4.3.1 Vers une professionnalisation dans la recherche de financements.....	39
4.3.2 Développer les prestations et les services payants.....	39
4.3.3 Faire appel au mécénat, au financement participatif, et à l'appel aux dons	40
Conclusion.....	41
Annexes.....	42
1 Lettre de mission.....	43
2 Exemple de contrat de mise à disposition	45
3 Organigramme de la Fédération des réserves naturelles catalanes	48
4 Statuts de la FRNC	49
5 Règlement intérieur de la FRNC	54
6 Liste des personnes rencontrées.....	57
7 Domaines d'activité des gestionnaires des réserves nationales (en grisé les 6 domaines prioritaires).....	60
8 Glossaire des sigles et acronymes.....	61

Résumé

La fédération des réserves naturelles catalanes (FRNC), qui fêtera ses 30 ans en 2021, est une structure qui, en liaison avec chacune des réserves elles-mêmes, est cogestionnaire de neuf réserves nationales, et assure plusieurs missions mutualisées avec le personnel en poste au siège de la fédération : la paye, la comptabilité, la géomatique et l'informatique, la coordination scientifique et la représentation auprès des différentes instances et partenaires. Elle a par ailleurs mis en place un réseau de référents techniques qui repose sur les compétences du personnel de chacune des réserves. Elle s'appuie sur un conseil d'administration composé de l'ensemble des gestionnaires concernés par cette activité fédérative.

La présente mission d'expertise et de conseil fait suite à deux audits qui se sont déroulés en 2006 et 2016. Ils ont relevé plusieurs marges de progrès permettant d'améliorer le fonctionnement de la FRNC. Seules quelques-unes de leurs recommandations ont été suivies d'effet, alors même que le plan stratégique (2017-2021) issu du second audit fait sienne la plupart des actions alors identifiées. Cette inertie à mettre en œuvre ce qui a été acté dans des documents stratégiques renvoie à un problème structurel quant à l'organisation et au positionnement de la fédération. La sollicitation d'une nouvelle expertise démontre que les évolutions n'ont pas été suffisantes pour permettre à la FRNC de trouver une solution pérenne pour exercer ses missions de manière efficiente lui permettant d'envisager son avenir avec sérénité.

Si la mission a été motivée, initialement, par le Préfet des Pyrénées-Orientales en février 2020, pour des problèmes récurrents de financement, le rapporteur a pu rapidement constater que ce n'était pas l'essentiel des problèmes que rencontrait la fédération. Cette question spécifiquement financière est d'ailleurs très fortement atténuée avec l'augmentation, pérennisée dans le temps, de 11 % de la dotation de l'Etat dès 2021 au profit d'action d'éducation à l'environnement et au développement durable¹. En revanche, de nécessaires évolutions s'imposent désormais et la FRNC doit s'appuyer sur ce contexte pour en initier la mise en œuvre : la perspective d'embauche de plus de six personnes en charge de l'éducation à l'environnement en 2021, constitue un premier mais réel défi vers une révision profonde de son positionnement et de son, fonctionnement.

L'implication de plus en plus importante de la FRNC dans la recherche de financements alternatifs est un point positif, même si cela doit encore être amélioré par la mise en place d'un référent ingénierie financière-montage de projet que recommande la mission.

Des différents entretiens réalisés, il ressort très clairement l'intérêt d'avoir une structure qui chapeaute l'ensemble des réserves. Toutefois les opinions divergent sur ce que devrait être cette structure, entre l'option d'une évolution très limitée, plutôt technique, ou une évolution plus conséquente, de véritable repositionnement stratégique.

La mission préconise un repositionnement de la FRNC comme gestionnaire direct des réserves. Une cogestion avec les actuels gestionnaires locaux pourrait être maintenue dans un premier temps avec une gestion directe du personnel par la FRNC. Le schéma proposé nécessite de revoir les statuts et règlement intérieur de la FRNC. L'essentiel des autres recommandations concerne des évolutions nécessaires, notamment dans l'organisation et la gouvernance de la FRNC, qui gagnerait à être plus ouverte vers l'extérieur. Ces évolutions passent également par une clarification indispensable des rôles entre présidence et direction, mais également des actions fortes à entreprendre dans les actes quotidiens de management.

La situation de la FRNC, qui évolue dans un périmètre également occupé par d'autres institutions, le parc naturel régional des Pyrénées catalanes et le syndicat mixte Canigou grand site, doit inciter la

¹ Cette augmentation des dotations est généralisée à l'ensemble des réserves naturelles nationales.

fédération à développer un véritable partenariat avec ces deux institutions.

Enfin, si la FRNC est cogestionnaire de neuf réserves, il en existe deux autres qui sont gérés par le Département : Cerbère-Banyuls et Nyer, cette dernière étant une réserve régionale. Une coopération renforcée avec ces deux institutions, Département et Région, est à rechercher, de façon à positionner la FRNC comme la fédération de l'ensemble des réserves des Pyrénées-Orientales.

Liste des recommandations

- Recommandation 1. Pour le Préfet des Pyrénées-Orientales :** Dans la prochaine convention à passer avec la fédération des réserves naturelles catalanes, prévoir une batterie d'indicateurs permettant d'en faciliter le suivi.20
- Recommandation 2.** Mettre en place des outils de suivi du temps permettant notamment d'identifier le volume consacré aux missions mutualisées, aux échanges de service FRNC –réserves et entre réserves, et en faire le bilan annuel pour chacune des réserves.....25
- Recommandation 3.** Mettre en place une délégation du conseil d'administration précisant les responsabilités explicitement confiées à la directrice, et réactualiser sa fiche de poste26
- Recommandation 4.** Mettre en place l'ensemble des outils nécessaires au bon fonctionnement de la FRNC (fiches de poste actualisées, entretiens professionnels annuels, notes de service, tableau de suivi, réunion d'équipes...)28
- Recommandation 5.** Développer le fonctionnement en mode projet en organisant dans un premier temps les formations nécessaires, puis en veillant dans un second temps à mieux formaliser le cadre de conduite des projets (lettre de mission, moyens consacrés, calendrier, indicateurs...).....28
- Recommandation 6.** Envisager le regroupement des équipes des réserves de Mantet et Py et des réserves de Conat et Nohèdes placées sous la responsabilité d'un conservateur pour chacune des deux nouvelles entités.....29
- Recommandation 7.** Lors du renouvellement des plans de gestion, réaliser un plan de gestion pour chacun des massifs du Canigou et de Madres Coronat.....29
- Recommandation 8.** Ouvrir le conseil d'administration à davantage de diversité, en créant plusieurs collèges, allant au-delà de la seule représentation « individuelle » de chacun des gestionnaires de réserves.....31
- Recommandation 9.** Confier à terme la gestion des réserves à la FRNC en prévoyant une phase transitoire où les gestionnaires locaux participent à la cogestion, et donner à la FRNC la responsabilité de gestion complète des personnels.....35
- Recommandation 10.** Evaluer les conventions passées avec les syndicats mixtes du Canigou et du parc naturel régional des Pyrénées catalanes, les renouveler et en faire évoluer le contenu en tant que de besoin.37

Recommandation 11. Mettre en place au sein de la FRNC une cellule ingénierie financière-montage de projets, et désigner un responsable pour cette mission.39

Recommandation 12. Lancer des appels à dons ou des opérations de financement participatif sur des actions emblématiques des réserves.40

Liste des recommandations par catégorie

Repositionnement stratégique

Recommandation 9. Confier à terme la gestion des réserves à la FRNC en prévoyant une phase transitoire où les gestionnaires locaux participent à la cogestion, et donner à la FRNC la responsabilité de gestion complète des personnels.

Recommandation 1. Pour le Préfet des Pyrénées-Orientales : Dans la prochaine convention à passer avec la fédération des réserves naturelles catalanes, prévoir une batterie d'indicateurs permettant d'en faciliter le suivi.

Gouvernance

Recommandation 8. Ouvrir le conseil d'administration à davantage de diversité, en créant plusieurs collèges, allant au-delà de la seule représentation « individuelle » de chacun des gestionnaires de réserves.

Management interne FRNC

Recommandation 2. Mettre en place des outils de suivi du temps permettant notamment d'identifier le volume consacré aux missions mutualisées, aux échanges de service FRNC -réserves et entre réserves, et en faire le bilan annuel pour chacune des réserves.

Recommandation 3. Mettre en place une délégation du conseil d'administration précisant les responsabilités explicitement confiées à la directrice, et réactualiser sa fiche de poste.

Recommandation 4. Mettre en place l'ensemble des outils nécessaires au bon fonctionnement de la FRNC (fiches de poste actualisées, entretiens professionnels annuels, notes de service, tableau de suivi, réunion d'équipes...).

Partenariats territoriaux

Recommandation 10. Evaluer les conventions passées avec les syndicats mixtes du Canigou et du parc naturel régional des Pyrénées catalanes, les renouveler et en faire évoluer le contenu en tant que de besoin.

Fonctionnement collectif entre FRNC et réserves

Recommandation 5. Développer le fonctionnement en mode projet en organisant

dans un premier temps les formations nécessaires, puis en veillant dans un second temps à mieux formaliser le cadre de conduite des projets (lettre de mission, moyens consacrés, calendrier, indicateurs...).

Recommandation 6. Envisager le regroupement des équipes des réserves de Mantet et Py et des réserves de Conat et Nohèdes placées sous la responsabilité d'un conservateur pour chacune des deux nouvelles entités.

Recommandation 7. Lors du renouvellement des plans de gestion, réaliser un plan de gestion pour chacun des massifs du Canigou et de Madres Coronat.

Diversification des financements

Recommandation 11. Mettre en place au sein de la FRNC une cellule ingénierie financière-montage de projets, et désigner un responsable pour cette mission.

Recommandation 12. Lancer des appels à dons ou des opérations de financement participatif sur des actions emblématiques des réserves.

Introduction

Le 29 décembre 2020 (cf. annexe 1), la ministre de la transition écologique et solidaire a saisi le conseil général de l'environnement et du développement durable afin d'apporter expertise et conseil quant à la situation de la fédération des réserves naturelles catalanes (FRNC). La lettre de mission précise que cette expertise doit porter sur une analyse de la gouvernance, du financement et de la gestion de la fédération, sur son rôle en appui aux réserves et sur celui des autres acteurs locaux concernés, notamment le conseil départemental des Pyrénées-Orientales et le parc naturel régional des Pyrénées catalanes. A partir de cette analyse est attendu un schéma pérenne permettant d'optimiser la gestion des neuf réserves.

Compte tenu des mesures de restriction liées au COVID, de nombreux entretiens se sont faits en visio-conférence ou au téléphone. Malgré tout la mission a pu se rendre à deux reprises sur site. Une première fois, la semaine du 15 au 19 mars pour une série d'entretiens à Prades, au siège de la FRNC, et une seconde fois du 30 mars au 1^{er} avril sur huit² des neuf réserves nationales cogérées par la FRNC.

La mission a pu rencontrer quasiment l'ensemble des personnes prévues. La proximité des élections régionales et départementales n'a toutefois pas permis de rendez-vous avec la vice-présidente de la Région Occitanie en charge de l'environnement, mais le rapporteur a tout de même pu échanger avec la présidente du Département des Pyrénées-Orientales lors d'une visio-conférence.

Dans le rapport qui suit est abordé en première partie un bref récapitulatif du contexte général, permettant d'appréhender les enjeux et d'expliquer le fonctionnement entre la FRNC et les neuf réserves. En seconde partie une analyse des divers éléments qui influent sur les dysfonctionnements de la structure, avec quelques propositions d'amélioration. Dans la troisième partie sont évoquées des évolutions plus structurelles touchant au statut de l'association, ainsi que le positionnement de la FRNC vis-à-vis des autres acteurs de son territoire. Dans la quatrième partie sont abordés les aspects relatifs aux financements et les pistes de diversification possibles.

² Seule la réserve de la forêt de la Massane n'a pas été visitée.

1 Contexte général

1.1 Les réserves catalanes

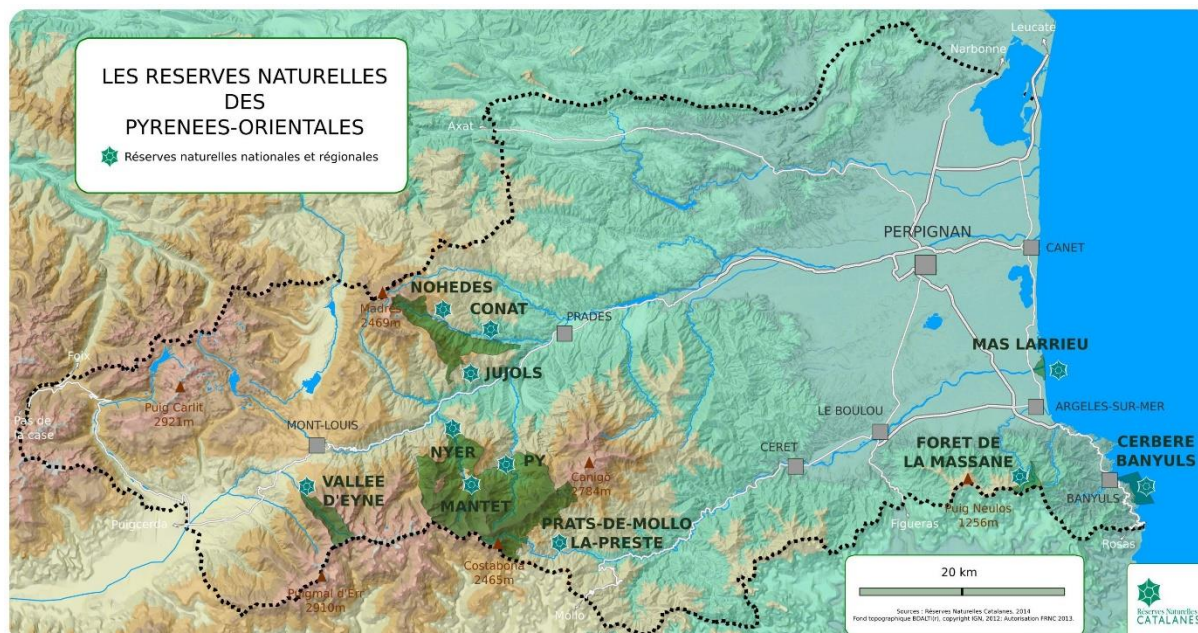


Figure 1 : Localisation des 10 réserves naturelles nationales et régionale (réserve de Nyer) des Pyrénées-Orientales (source FRNC)

Le nombre important de réserves que l'on rencontre dans les Pyrénées-Orientales trouve son explication dans l'histoire qui a conduit à leur création. L'association Charles Flahault, dès 1963 après la promulgation de la loi sur les parcs nationaux de 1960, fût à l'initiative d'une demande auprès du préfet de la création d'un parc national qui devait comprendre le Canigou, la crête frontalière du Sègre au Puigmal, toutes les zones du Carlit, le Pic Péric et les Camporelles, et le Madres Coronat. En raison d'une trop grande opposition rencontrée localement l'idée fût abandonnée.

Le ministère de l'environnement, en 1977, mandata l'association Charles Flahault pour élaborer les dossiers de classement en réserves naturelles des massifs du Carlit, de la Carança et du Madres. De nouveau des oppositions ne permirent pas d'atteindre ce nouvel objectif, mais plusieurs municipalités acceptèrent le projet sur leur commune, compte tenu des menaces qui pesaient sur certains territoires avec des projets immobiliers ou de stations de ski. Cela conduisit à la création de sept réserves : Mantet, Py, Prats-de-Mollo, Nohèdes, Jujols, Conat et Eyne (cf. tableau 1). Les trois autres, Cerbère-Banyuls, Mas Larrieu et Forêt de la Massane, relevaient d'enjeux très différents car situées en mer, sur ou à proximité du littoral. L'ensemble de ces réserves totalisent une surface de 14 608 hectares.

Réserve	Année création	Surface (ha)	Gestionnaire	FRNC cogestionnaire
Py	1984	3 930	Association gestionnaire de la réserve de Py	oui
Mantet	1984	3 028	Mantet	oui
Prats de Mollo la Preste	1986	2 186	Prats de Mollo la Preste	oui
Conat	1986	549	Conat	oui
Jujols	1986	472	Office français de la biodiversité	oui
Nohèdes	1986	2 137	Association gestionnaire de la réserve de Nohèdes	oui
Forêt de la Massane	1973	336	Association des amis de la Massane	oui
Cerbère-Banyuls	1974	650	Département	non
Mas Larrieu	1984	145	Argelès sur mer	oui
Vallée d'Eyne	1993	1 175	Eyne	oui

Tableau 1 : les dix réserves naturelles nationales des Pyrénées-Orientales.

1.2 La fédération des réserves naturelles catalanes

Très vite après la création des réserves, la direction régionale de l'environnement a demandé de mutualiser certaines missions. Il n'a pas été possible de retrouver un écrit indiquant quelles étaient les attentes précises relatives à cette demande. Toutefois, au regard de ce qui fût alors mis en place, il est probable qu'elles portaient sur l'administration générale des réserves. Ainsi fût créée en 1991 la confédération des réserves catalanes qui faisait office de groupement d'employeur des réserves avec un salarié à temps partiel pour effectuer la paye.

Depuis 2007 la FRNC est co-gestionnaire de neuf réserves avec les gestionnaires locaux. Deux réserves, une nationale, celle de Cerbère-Banyuls, et une régionale, celle de Nyer, complètent le panorama des réserves catalanes. Elles sont gérées par le Département.

1.2.1 La FRNC et les neuf réserves : quel fonctionnement ?



Figure 2 : Positionnement de la FRNC vis-à-vis des réserves (source FRNC)

Avant de s'intéresser au rôle de la FRNC, il convient de faire une focale sur les réserves et leurs missions. Les neuf réserves catalanes, comme l'ensemble des réserves nationales de France, disposent d'un personnel réduit (en moyenne deux agents), dont la mission principale consiste à élaborer, mettre en œuvre et assurer l'évaluation du plan de gestion. Un conservateur et un technicien de réserve doivent être en capacité de réaliser toutes les missions techniques que demande le poste mais également l'ensemble des missions administratives nécessaires au fonctionnement de la réserve.

Le nombre élevé de réserves sur le département des Pyrénées-Orientales invitait nécessairement à s'interroger sur les missions qui pouvaient être mutualisées. Les missions administratives comme la paye, la comptabilité sont les premières qui furent identifiées. Un poste « observatoire du patrimoine-gestion des données » fut ensuite créé, puis un premier directeur a été recruté en 2003. Enfin, à la faveur de la politique des emplois jeunes, le volet communication et système d'information géographique ont été développés.

Le personnel des réserves est embauché et payé par la FRNC qui le met à disposition des réserves, via une convention de mise à disposition (cf. annexe 2). Celle-ci indique le rôle de la FRNC et celui du gestionnaire local, ainsi que les missions attendues de la part du salarié.

Outre les personnels des réserves mis à disposition par elle, la FRNC dispose, au siège de Prades, de 8 personnes (cf. organigramme en annexe 3) : une directrice, une comptable, une assistante administrative (0,74 ETP), un responsable géomatique, une coordinatrice scientifique, un chargé de mission forêt (0,5 ETP), auxquels il convient d'ajouter deux autres salariés liés à des programmes (une chargée de mission FLORACAT³ - 0,5 ETP - et une chargée de mission Desman⁴ - 0,47 ETP), soit un total de 6,21 ETP.

³ Programme européen transfrontalier INTERREG, pour lequel la FRNC est chef de file.

⁴ Programme financé par l'agence de l'eau.

La FRNC met en avant l'atout que représente l'existence d'un interlocuteur unique pour les neuf réserves aux yeux des différents partenaires et financeurs par rapport au poids relatif qu'aurait chacune des réserves isolées. Elle se présente comme un outil de mutualisation au service des réserves (cf. figure 2). Au-delà des postes dédiés, elle a développé un ensemble de référents thématiques, qui reposent majoritairement sur les agents en poste en réserve et qui « donnent » 20 % de leur temps à ces missions transversales.

Aujourd'hui il semble cependant y avoir quelques difficultés à justifier la valeur ajoutée de cette mutualisation. Il était attendu, de la part de l'État, que la création de la FRNC conduise à des économies d'échelle⁵. A première vue, la mutualisation ne semble pas avoir permis dans chaque réserve de mobiliser des effectifs moindres que ce qui est habituellement rencontré ailleurs. Mais l'analyse doit aller plus loin et tenter de voir si les effectifs qui vont au-delà de la dotation courante optimale de l'État (cf. 1.2.2) permettent de démultiplier ou non l'action au profit des réserves nationales.

Chaque année lors d'une réunion avec les financeurs, la FRNC rend compte de son action et des prévisions pour l'année suivante. L'analyse du bilan d'activité⁶ 2020 de la FRNC permet d'évaluer les actions mises en œuvre par la FRNC et d'en apprécier l'utilité pour les réserves. Les actions sont parfaitement décrites dans ce bilan, et sont bien inscrites dans les objectifs des plans de gestion des réserves. Par contre les fiches jointes à ce bilan ne rendent qu'imparfaitement compte de l'activité des agents de la fédération. A partir des données du rapport d'activité 2020, un rapide calcul fait apparaître que seuls 3,5 des 6,21 ETP⁷ ont leur activité ventilée dans les fiches actions. Il manque donc la justification de 2,71 ETP⁸. Le plus criant concerne l'activité de la coordinatrice scientifique pour laquelle seul 0,18 ETP de son activité est justifiée dans le bilan. Cette insuffisance de données ne permet pas d'apprécier de manière exhaustive l'apport des huit agents⁹ en poste à la FRNC. Elle est de nature à entretenir des interrogations, voire le doute, sur l'efficacité de son action au service des réserves. Cela rejoint le constat fait plus loin de manière plus générale, sur la mesure de l'activité de la FRNC et des réserves.

1.2.2 Moyens humains théoriques

RESERVES	DCO 2009 ¹⁰	Effectifs réels mars 2021
Eyne	2	2
Jujols	1,5	1,5
Mantet	2,5	2,5

⁵ Une réunion Préfet, DDTM, DREAL, Département, Région et FRNC s'est tenue en Préfecture le 27 février 2020. Elle avait pour but d'établir un constat partagé de la situation de déséquilibre financier de la fédération des réserves naturelles catalanes, et d'arrêter la méthode et le calendrier d'élaboration d'un plan de retour à l'équilibre. Le relevé de décision fait état du constat suivant : « La création de la FRNC n'a pas conduit à la mutualisation des coûts de gestion des neuf RNN ni à la réalisation d'économies d'échelle ».

⁶ Les actions sont classées suivant les missions définies comme étant la compétence des réserves nationales (cf. annexe 6).

⁷ Equivalent temps plein.

⁸ Certaines actions n'ont pas de justification de temps agent, comme par exemple l'action « inventorier les syrphes pour évaluer l'état de conservation d'un milieu ».

⁹ Dans le rapport d'activité 2020, le temps du personnel fédéral est justifié de la manière suivante : directrice, 132 jours/200 travaillés ; coordinatrice scientifique, 37/200 ; responsable géomatique, 145/200 ; comptable, 150/200 ; assistante administrative, 58/148 ; chargé de mission forêt, 82/100 ; chargée de mission Floracat, 100/100 ; chargée de mission Desman, 67/94.

¹⁰ Dotation courante optimale. Le calcul de la dotation a été ajusté en 2009 octroyant à l'ensemble des réserves catalanes +0,15 ETP.

Mas Larrieu	1,5	1,5
Forêt de Massane	1,4	1,99
Nohèdes	2,4	2,5
Prats-de-Mollo	2,5	2
Py	3	2
Conat	1,5	1
Total	18,3	16,99

Tableau 2 : Dotation réserves (en ETP) d'après les simulations de la DEB (2009).

L'Etat verse une subvention à la FRNC en vue d'assurer le fonctionnement et l'investissement des neuf réserves nationales. Certains des emplois sont mutualisés au sein de la FRNC, et d'autres, comme indiqué dans le tableau 2, sont directement en poste dans les réserves. La dotation de l'Etat à la FRNC, finance 18,3 ETP pour les neuf réserves, globalement, sur la base de calcul de 2009¹¹.

Au 01/01/2021, c'est un total de 16,99 ETP (7,88 conservateurs et 9,11 techniciens) qui sont présents dans les réserves, dont 15,99 ETP, directement pris en charge par la FRNC, auquel s'ajoute le conservateur du Mas Larrieu qui est un agent territorial payé par la commune d'Argelès sur Mer¹². Pour être complet il faut ajouter dans les réserves un poste de chargé de mission « pastoralisme » financé sur programme. C'est donc un total de 24,20 ETP¹³ qui travaille pour le compte des réserves catalanes cogérés par la fédération, dont 23,20 ETP (15,99 dans les réserves + 6,21 à la FRNC + 1 chargé de mission « pastoralisme », sur programme) pour lesquels les salaires sont pris en charge par la FRNC.

Le président de la FRNC argumente depuis plusieurs années sur la nécessité que l'État reconnaisse la fédération comme une « dixième réserve » qui justifierait ainsi des financements complémentaires. La direction de l'eau et de la biodiversité a toujours refusé, considérant que la mutualisation ne saurait avoir pour conséquence d'augmenter le nombre de postes nécessaires à la gestion des réserves au risque de remettre en cause les clés de répartition nationales sur la dotation des réserves¹⁴. Le rapporteur partage cette position, d'autant qu'une dotation de 166 000€, spécifiquement ciblée sur les dépenses en personnel, est versée annuellement par le Département. Toutefois, il convient d'être prudent, car même si le Département a toujours accompagné les réserves naturelles nationales catalanes, il n'est pas assuré que cette dotation soit pérennisée. L'exemple de la Région qui a cessé d'octroyer son aide de l'ordre de 50 000€ par an à la FRNC en 2008 est là pour le démontrer.

En résumé la fédération des réserves naturelles catalanes compte 21,23 ETP dans son organigramme (cf. annexe 3), auxquels s'ajoutent 1,97 ETP¹⁵ sur programmes. Il y a donc un écart de 2,93 ETP, en plus, par rapport aux effectifs financés par la seule dotation de l'Etat, sans tenir compte de la dotation du Département. Compte tenu des ressources financières et de la non garantie dans le temps de la subvention du Département, il est impératif de ne pas augmenter les effectifs qui constituent le principal poste de dépenses.

¹¹ La dotation de l'Etat repose sur un modèle standard pour l'ensemble des réserves nationales qui a été réactualisé en 2009. La dotation est calculée sur un effectif théorique pour les neuf réserves de neuf conservateurs et 9,3 techniciens.

¹² La dotation Etat liée à ce poste est directement versée à la commune d'Argelès sur Mer.

¹³ L'estimation des effectifs projetés au 31/12/2021 est de 24,32 (23,32 FRNC + un, celui d'Argelès sur Mer).

¹⁴ Définition des dotations budgétaires des réserves naturelles nationales – Référentiel méthodologique Ministère de l'écologie eu développement durable et de l'aménagement du territoire – novembre 2007.

¹⁵ 0,97 ETP à la Fédération (FLORACAT + Desman) et un chargé de mission « pastoralisme » en poste dans la réserve de Mantet.

1.2.3 Moyens financiers et masse salariale

	2015	2016	2017	2018	2019
Total charges	1 337 009	1 432 004	1 466 595	1 451 017	1 429 323
Total produits	1 333 096	1 421 605	1 472 620	1 458 097	1 464 088
Résultat	-3 912	-10 399	6 025	7 081	34 764
Principaux postes de recettes					
Etat	973 320	1 075 194	1 093 552	1 154 524 ¹⁶	1 074 695 ¹⁷
Département	166 000	166 000	166 000	166 000	166 000
Subventions d'exploitation ¹⁸	34 136	31 130	8 219	29 704	121 802
Prestations de service et ventes	35 574	16 881	29 748	29 150	30 811
Intérêt et produits financiers	9 609	7 487	5 400	3 558	3 066
Subvention d'investissement	n.d	88 261	70 147	48 976	31 861

Tableau 3 : Budget de la Fédération entre 2015 et 2019 (sur la base des rapports financiers du commissaire aux comptes)¹⁹

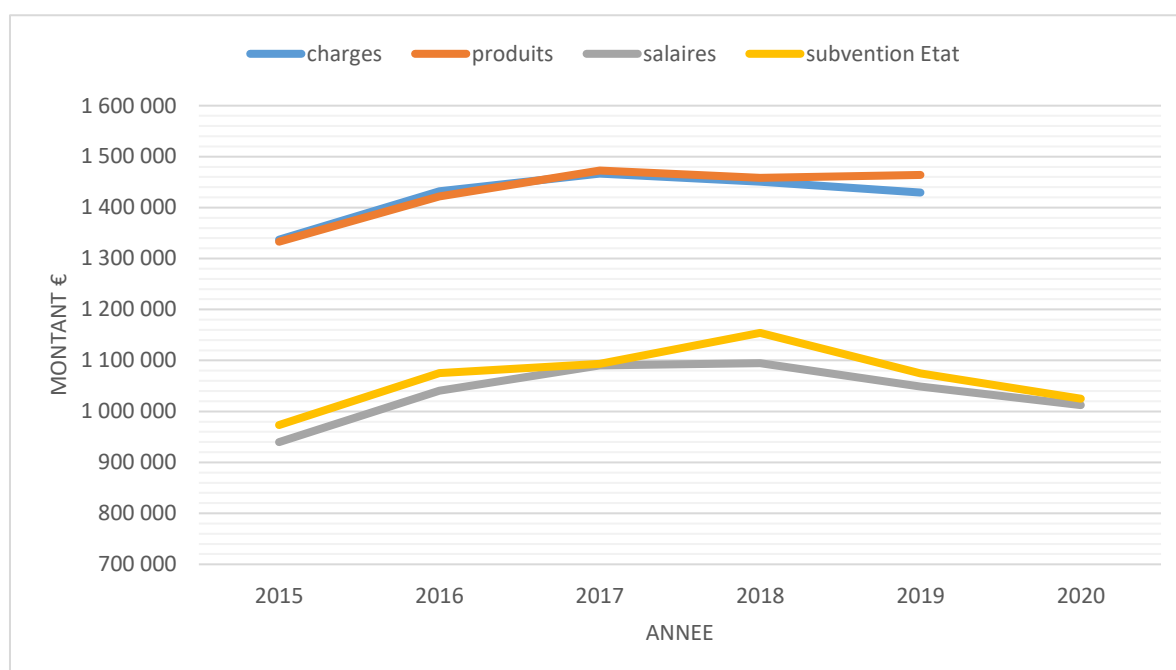


Figure 3 : Evolution des charges, produits, salaires et subventions Etat entre 2015 et 2020²⁰

¹⁶ Initialement prévu à 1 105 000€ pour l'année 2018, une rallonge de 49 524€ a été octroyée par le Préfet de Région.

¹⁷ Initialement prévu à 1 004 695€ pour l'année 2019, une rallonge de 70 000€ a été octroyée par le Préfet de Région.

¹⁸ L'essentiel des autres subventions proviennent désormais des fonds européens.

¹⁹ Le rapport financier de 2020 n'a pas pu être exploité car il ne sera disponible qu'en juillet 2021. Dans le tableau sont reportés les principaux produits, Ainsi le total ne correspond pas au « Total produits ».

²⁰ Les données produits et salaires ne sont pas disponibles, le rapport financier 2020 n'étant pas finalisé.

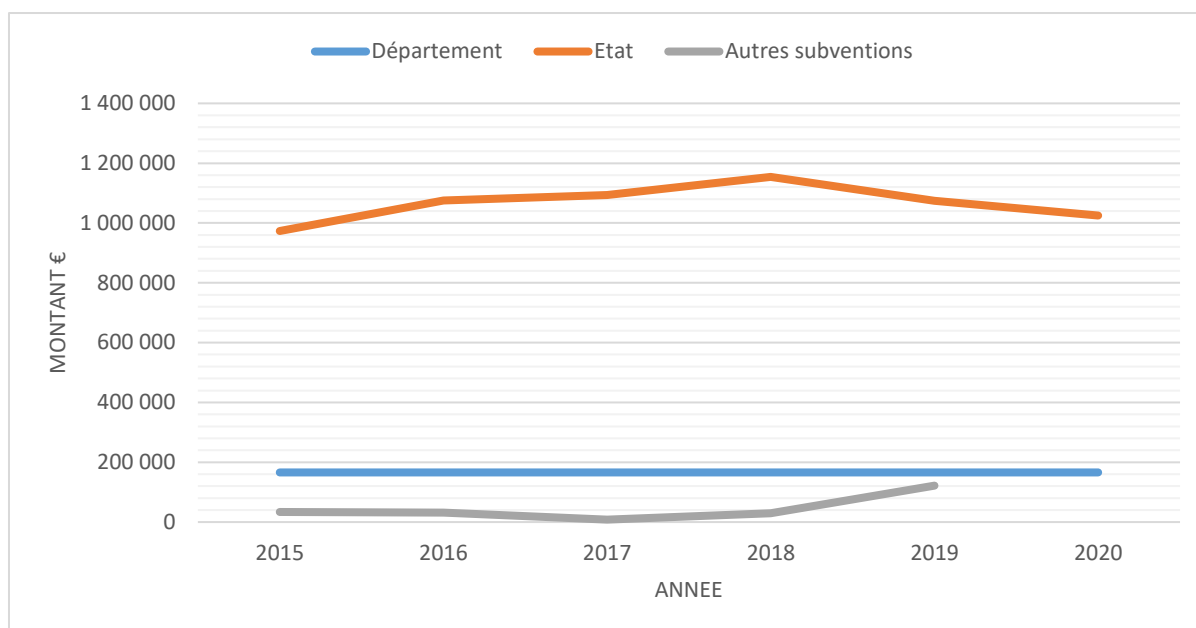


Figure 4 : Evolution des subventions entre 2015 et 2020

Le budget de fonctionnement de la FRNC dépend très fortement de la dotation de l'Etat. Certaines années des rallonges ont dû être apportées afin d'équilibrer le budget de la fédération. L'étude RNF de 2018 sur les organismes de gestion des réserves naturelles indique que : « Pour les réserves naturelles nationales, la part de l'Etat a nettement baissé au cours des dernières décennies, alors qu'elle pouvait être de 100 % dans les années 1970, elle ne représente plus aujourd'hui qu'un peu plus de 60 % du budget des réserves. »

Pour l'ensemble des réserves catalanes cogérées par la FRNC, ce pourcentage s'élève à 75,2% en 2019 et se trouve donc dans la fourchette haute de la subvention que l'Etat verse aux réserves, par rapport à la moyenne. La dotation Etat de 2020 s'élève à 1 024 700€, et celles de 2021 devrait être de 1 136 677€²¹ ce qui devrait encore accroître ce pourcentage.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Salaires (€)	917 312	939 821	1 040 826	1 090 148	1 094 699	1 048 842	1 012 178
Stagiaires/ emplois civiques	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	10 102	12 552	17 261	<i>n.d</i>

Tableau 4 : Evolution de la masse salariale de 2014 à 2020

Les effectifs ont varié de 25 à 31 salariés entre 2010 et 2020. L'écart entre effectifs salariés et ETP trouve son explication dans un nombre assez important de contrat à temps partiel généralement choisi. Pour 2020 cela concerne 11 personnes (cf annexe 3). La masse salariale (cf. tableau 4) pèse pour plus d'un million d'euros et n'a cessé de croître jusqu'en 2018. Elle semble contenue depuis 2019. 1 012 178€ en 2020 (29 salariés) et 1 048 842 en 2019 (27 salariés). Pour 2021 elle est prévue à 1 019 735€ pour 28 salariés.

Compte tenu des difficultés récurrentes rencontrées par la fédération, mais également des perspectives de fond évoquées plus loin, la mission recommande de ne pas augmenter la masse salariale et les effectifs au-delà de la dotation prévue, en 2021, pour les emplois « éducation à l'environnement et au

²¹ Une première dotation versée en avril 2021 à la FRNC s'élève à 1 095 013€.

développement durable » (cf. 4.2). Elle préconise également que les emplois créés sur des programmes européens ou autres se fassent sous forme de contrat de projet.

Enfin, on notera que la trésorerie de la fédération qui correspond à près de 10,5 mois de fonctionnement, est très importante. Elle permet de faire confortablement la jonction entre le début d'exécution du budget et le versement des subventions (cf. tableau 5). Le niveau de trésorerie constaté aurait pu permettre de passer les années compliquées comme 2018 et 2019, sans faire appel à une dotation exceptionnelle.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valeurs de placement (€)	833 913	996 990	935 824	916 323	937 109	927 840
Disponibilités (€)	96 432	100 415	15 922	251 848	312 416	315 749
Total (€)	930 345	1 097 405	951 746	1 168 171	1 249 525	1 243 589

Tableau 5 : Evolution de la trésorerie de 2014 à 2019

1.2.4 Organisation et statuts

Les statuts ont été modifiés au 21 mars 2018 (cf. annexe 4). Un règlement intérieur²² vient compléter ce document (cf. annexe 5).

Les statuts déterminent l'objet de la FRNC qui est :

- d'être cogestionnaire des réserves²³ en mettant à leur disposition le personnel approprié, en les aidant dans leur gestion administrative et financière et en apportant une aide technique et logistique en matière scientifique, informatique, d'éducation à l'environnement, d'accueil du public, de communication, de police de la nature ;
- d'animer une concertation entre les réserves naturelles et une vision stratégique ;
- d'œuvrer en matière de protection de l'environnement et de prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire.

L'association est composée de membres actifs qui sont les gestionnaires des neuf réserves, de membres de droit qui sont les communes. Chacun des membres désigne un titulaire et un suppléant.

L'association est administrée par un conseil d'administration (CA), investi des pouvoirs les plus élargis. Il est composé des membres titulaires ou suppléants des gestionnaires locaux et un délégué du personnel. Les représentants du conseil scientifique et de la commission projet siègent au conseil d'administration sans voix délibérative. Ces derniers ne sont pas nommés dans les statuts de l'association.

Un bureau est élu pour un an par le conseil d'administration. Il est composé d'un président, deux vice-présidents, un secrétaire et un trésorier choisis parmi les membres actifs. Le président convoque les assemblées générales et le conseil d'administration et assure le fonctionnement de l'association.

L'assemblée générale est composée de tous les membres de l'association. Elle entend le rapport de gestion et d'activité de la FRNC, et approuve les comptes et le vote du budget.

Une commission projet est chargée d'assurer une veille, une sélection et un suivi sur les appels à projets.

²² Art. 1 Objet : Le présent règlement intérieur a pour objet de fixer les modalités pratiques de fonctionnement de la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes, non prévues par les statuts.

²³ Ou gestionnaire en cas de défaillance du gestionnaire en place

Les modalités de son fonctionnement doivent être précisées dans le règlement intérieur. Cependant le règlement intérieur, qui date du 13/08/2004, n'aborde pas ce point. Il mériterait d'être mis à jour.

Le règlement intérieur (cf. annexe 5) précise un certain nombre de points non prévus dans les statuts : le montant des cotisations annuelles, les modalités de recrutement et de gestion du personnel. Un second document intitulé « Règlement intérieur fixant les modalités applicables en matière de discipline, d'hygiène et de sécurité » existe. Il n'est pas daté mais semble remonter à 2004. Ces deux documents nécessiteraient d'être fusionnés dans un règlement intérieur unique.

Un conseil scientifique, non prévu dans les statuts, mais constituant le conseil scientifique commun des neuf réserves plus la réserve régionale de Nyer, vient compléter le dispositif de gouvernance. Il a été récemment installé au mois de mars 2021. Un règlement intérieur est en cours de finalisation.

1.2.5 Une convention tripartite entre le Préfet, la FRNC et les gestionnaires

Cette convention de cinq ans couvre les années 2017-2021. Elle décrit le rôle de chaque cogestionnaire : la FRNC et chacun des gestionnaires locaux.

Pour ce qui concerne la FRNC ses actions sont regroupées en 6 items :

- Veiller à la cohérence des plans de gestion
- Piloter l'équipe et diriger le fonctionnement administratif et financier
- Coordonner la police de la nature
- Connaître, suivre et recueillir les données du patrimoine naturel
- Participer à la gestion du territoire et aux réseaux
- Accueillir et faire connaître.

La convention ne prévoit aucun indicateur de suivi, ce qui constitue une difficulté majeure quant à son évaluation annuelle, d'autant que le bilan d'activité de la FRNC ne reprend nullement les items de la convention, mais ceux des missions des réserves comme cela est indiqué au 1.2.1. Cela entretient un certain flou sur la mise en œuvre réelle de la convention : par exemple dans la partie « participer à la gestion du territoire et aux réseaux » une action est intitulée « passer des conventions avec les principaux gestionnaires du territoire ». Comme cela est décrit dans le paragraphe 3.4, cet objectif est très loin d'être atteint.

Par ailleurs dans l'item 2 « Piloter l'équipe et diriger le fonctionnement administratif et financier » il est indiqué « recruter, affecter et gérer les personnels ». Ce dernier point est ambigu car la gestion des personnels est actuellement plus du ressort du gestionnaire local. Pour une autre action « Informer régulièrement le comité consultatif », le terme comité consultatif semble impropre et prête à confusion, car les comités consultatifs sont connotés réserves, et il en existe un pour chacune des neuf réserves. Le terme comité de suivi ou comité de pilotage serait plus approprié.

Recommandation 1. Pour le Préfet des Pyrénées-Orientales : Dans la prochaine convention à passer avec la fédération des réserves naturelles catalanes, prévoir une batterie d'indicateurs permettant d'en faciliter le suivi.

2 La fédération des réserves naturelles catalanes face à la recherche d'une optimisation de son fonctionnement

L'originalité de l'organisation de la fédération se heurte à des incompréhensions mutuelles entre les différentes entités qui la composent, tant au niveau des gestionnaires que des salariés. Il existe, de la part des réserves, une tentation de repli sur elles-mêmes et de limitation du rôle d'orientation joué par la fédération. Ce sentiment est en partie tempéré par la conviction d'un apport indéniable de la fédération sur des sujets historiquement « transférés » vers elles (contrats salariés, paye, comptabilité, système d'information géographique). Pour ce qui est des missions de référents portées par certains salariés, chacun s'accorde à dire que cela constitue une vraie plus-value que chacune des réserves ne pourrait pas s'offrir individuellement. Pour autant, chacune des réserves est comptable de son temps et des effectifs qui la composent sans toujours placer l'intérêt collectif devant l'intérêt local.

Plusieurs missions de conseil ou d'accompagnement se sont penchées sur la FRNC afin d'identifier les pistes d'amélioration.

2.1 Un premier audit en 2005

Dans le préambule de l'audit organisationnel de 2005²⁴ le consultant écrivait « *le contexte d'évolution et les objectifs initialement prévus à l'émergence de la structure confédérale²⁵, n'ont jamais permis à celle-ci d'apparaître comme détentrice d'une réelle valeur ajoutée pour l'ensemble des gestionnaires et du personnel des réserves* ». Plus loin, il était ajouté, « *dans ce contexte tendu, les administrateurs de la confédération ne montrent qu'une faible ambition collective. Les gestionnaires des réserves pensent surtout à leur réserve, les communes à leur commune...* ». Le rapporteur constate que 15 ans après ce constat reste d'actualité.

Le rapport pointait :

- la nécessité d'augmenter la disponibilité des salariés des réserves pour participer à des actions collectives²⁶, en les déchargeant notamment de tâches administratives et budgétaires (notamment les demandes de subventions et le suivi des opérations). Force est de constater que ce n'est toujours pas le cas²⁷. Le rapport estimait que le personnel des réserves consacrait 27 % de son temps à des tâches administratives en 2004. Si l'on regarde la situation actuelle dans le plan de gestion de la réserve de Conat (bilan 2012-2016), le pourcentage est estimé à 50 % et à 40 % pour la réserve de Nohèdes. Cette dérive, si elle s'avère être structurelle et généralisée à l'ensemble des réserves, doit constituer un point d'attention particulier. Il semble nécessaire de faire une analyse précise du temps passé à la gestion administrative dans les réserves de façon à le ramener à un niveau qui ne devrait pas excéder 20 à 25 % ;
- la faible implication dans différents programmes environnementaux, à l'échelle départementale, régionale et transfrontalière. Des progrès sont à relever dans ce domaine ;
- l'insuffisance de la valorisation des « expériences et études scientifiques » déjà réalisées dans chacune des réserves. Cette carence reste toujours préoccupante, même si le site internet en cours de refondation devrait tenter d'apporter une réponse à cela ;
- la nécessité d'élargir le système décisionnel en créant trois collèges au sein du conseil

²⁴ Audit organisationnel – Projet de développement – Janvier 2006 – Fact consultants

²⁵ A l'origine la FRNC s'appelait confédération des réserves naturelles catalanes.

²⁶ L'audit estimait que les réserves accordaient 2% de leur temps de travail à des actions collectives en 2004.

²⁷ Par exemple, le montage du dossier de demande de mécénat auprès de la Fondation Hermès pour la réserve de la Massane est directement porté par le conservateur.

d'administration : celui des gestionnaires des réserves, celui des partenaires institutionnels, et celui des représentants des salariés et des scientifiques. Seule une réponse très partielle a été apportée en intégrant trois nouveaux membres au sein du conseil d'administration : un représentant du personnel (voix délibérative), le président du conseil scientifique et un représentant de la commission projet (voix consultatives). Trois hypothèses étaient avancées quant à la nature de la structure : association loi de 1901, Syndicat mixte ou Société coopérative d'intérêt collectif. C'est toutefois le statut associatif qui était privilégié ;

- l'opportunité d'élargir les partenariats, notamment avec le parc naturel régional des Pyrénées catalanes et le syndicat mixte Canigou grand site, en se positionnant en tant que prestataire potentiel. Cette orientation n'a pas été suivie d'effets ;
- le besoin de développer la vente de prestations. Cette activité demeure à un niveau très modeste.

Parmi les orientations qui avaient été proposées, le rapporteur constate quelques avancées. Ainsi un conseil scientifique à l'échelle de la « confédération » a vu le jour en 2021. La réorganisation des compétences au sein de la confédération par expert thématique est opérationnelle.

D'autres mériteraient d'être mises en œuvre comme positionner le chargé de mission scientifique comme interlocuteur des demandes d'expertises ou de programmes de recherche émanant de l'extérieur²⁸. Ce dernier point est important, car il permettrait de démultiplier les moyens consacrés à la connaissance et à la gestion en se rapprochant du milieu de la recherche. La plupart des réserves sont en retrait sur ce point, mis à part la réserve de la Forêt de la Massane qui, de longue date, a mis en place des partenariats scientifiques, du fait de la forte implication des scientifiques au sein de l'association gestionnaire.

2.2 Dispositif local d'accompagnement (DLA) de 2016²⁹

Le premier audit n'ayant pas eu les effets escomptés, la FRNC a souhaité un nouvel appui en sollicitant le dispositif local d'accompagnement³⁰. Il visait à interroger le positionnement stratégique et à étudier l'ensemble des pistes de développement. Il a conduit à l'élaboration du premier plan stratégique 2017-2021. Dans les objectifs annoncés il indiquait que cette mission visait également « à *préparer à d'éventuels rapprochements avec d'autres structures* ». Lors de cet accompagnement le consultant a dû tenir compte d'un objectif non posé au départ consistant à « *lever le conflit interne entre salariés et l'organe de décision* ». Le rapport indique que le conflit portait sur deux aspects : des revendications salariales au regard de la convention collective ; des « tensions fortes » entre direction et salariés. Si le conflit qui était lié aux grilles salariales est quasiment résolu, le rapporteur a pu constater que des tensions existent toujours entre certains salariés et la direction, mais également entre certains administrateurs et la direction.

Le DLA identifiait quatre enjeux majeurs :

- être reconnu comme structure de référence au niveau, local, départemental, et régional ;
- redéfinir et valoriser les compétences et les emplois ;
- trouver de nouvelles sources de financement (notamment auprès de la future grande région) ;

²⁸ Lors des entretiens il a été rapporté que ces contacts avec la recherche émanaient essentiellement des conservateurs des réserves et à leur initiative.

²⁹ Accompagnement DLA individuel – Perennis Conseil, Catherine Masson – 21 octobre 2016.

³⁰ Le DLA est un dispositif public qui permet aux associations employeuses, structures d'insertion par l'activité économique et autres entreprises d'utilité sociale, de bénéficier d'accompagnements sur mesure afin de développer leurs activités, de les aider à se consolider et à créer ou pérenniser des emplois.

- revisiter la gouvernance.

Il préconisait plusieurs actions, et constats parmi lesquelles :

- réviser le règlement intérieur (qui datait de 2004) ;
- élargir la gouvernance du conseil d'administration³¹ ;
- clarifier les fonctions et la responsabilité de la direction. La procédure de délégation entre le bureau et la direction gagnerait à être formalisée.

Une enquête réalisée auprès des gestionnaires et des partenaires techniques pointait une faible capacité d'anticipation et de réactivité de la fédération, ainsi qu'une vision mesurée sur les compétences stratégiques. Le rapporteur, au vu des entretiens, confirme cette situation cinq ans après, notamment quant au problème de réactivité de la FRNC. Ce point a été illustré lors des entretiens avec le personnel des réserves ou les partenaires extérieurs, qui rapportent qu'à plusieurs reprises, faute de réponse de la fédération, les partenaires s'adressent directement aux différentes réserves, alourdissant ainsi le processus de finalisation de projets et faisant, au passage, perdre de la crédibilité à la FRNC.

Le rapporteur constate que de nombreuses préconisations n'ont pas été suivies d'effets, tant dans l'audit de 2006 que dans le DLA de 2016, alors même qu'elles auraient permis une amélioration du fonctionnement et une plus grande efficacité de la structure. Cette inertie à mettre en œuvre les actions identifiées comme prioritaires constitue un problème récurrent auquel il convient d'apporter une réponse.

2.3 Une organisation complexe et un management à dynamiser

2.3.1 De nombreux documents d'organisation et de planification se côtoient sans qu'il soit toujours aisé de trouver la bonne articulation entre eux

La FRNC a rédigé plusieurs documents stratégiques. Certains comme le schéma d'éducation et de sensibilisation du public sont en cours d'écriture.

2.3.1.1 Le plan stratégique 2017-2021

Il a été validé en août 2017, et a été réalisé suite au DLA de 2016. Il est conçu classiquement à partir d'un diagnostic, duquel découlent trois enjeux et 11 objectifs stratégiques eux-mêmes déclinés en 35 objectifs opérationnels. Chaque objectif opérationnel est ensuite ventilé en de très nombreuses actions. Un calendrier de mise en œuvre est annexé, ainsi qu'un ou plusieurs indicateurs par action. Ce sont des indicateurs de suivi (ex : nombre de réunions, nombres de fiches de poste modifiées...), mais il manque des indicateurs d'objectif à atteindre (ex : trois réunions par an, 100% des fiches de poste réactualisées).

Le plan stratégique arrive à son terme en 2021, mais aucun bilan intermédiaire n'a été fait. Certaines recommandations de cette mission ont déjà été identifiées dans le plan stratégique, mais n'ont pas été mises en œuvre, ce qui renforce le sentiment évoqué au chapitre 2.2 d'une inertie trop importante de la FRNC à mettre en œuvre des actions qu'elle a pourtant identifiées comme prioritaires.

³¹ Le DLA indiquait à ce propos : « la composition du CA, par essence même, ne peut qu'aboutir à des décisions consensuelles, dans la mesure où les administrateurs sont également gestionnaires des réserves et les élus des communes en cause. ». Il propose une ouverture avec plusieurs collèges : gestionnaires, partenaires scientifiques et techniques/usagers ...

2.3.1.2 Le schéma scientifique 2016-2020

Ce document, très opérationnel, recense 44 actions intéressantes plus d'une réserve. En général un référent est identifié par action. Les temps agents (fédéral et réserves) à consacrer pour ces actions, pendant chaque année de la durée du schéma, sont évalués et les résultats attendus sont décrits. Il manque le lien entre ces actions et les plans de gestion de chacune des réserves afin de s'assurer que le programme des actions s'inscrit bien dans la continuité des plans de gestion. Un bilan très complet du schéma de coordination scientifique précédent est réalisé. Le schéma est arrivé à son terme et devrait être réactualisé.

2.3.1.3 Le schéma d'éducation et de sensibilisation du public

Un document de travail existe : il résulte de la synthèse de la partie EEDD (Education à l'environnement et au développement durable) des différents plans de gestion des réserves, à partir desquelles ont été identifiées les actions communes à renforcer. Cependant la FRNC s'est rapidement rendue compte que les 0,2 ETP fléchés sur la coordination de l'EEDD ne permettaient pas de réaliser ses ambitions. Aujourd'hui le schéma définit les grandes orientations mais n'est pas décliné en plan d'actions. Ce document mériterait d'être finalisé eu égard les moyens importants qui vont être déployés sur l'EEDD en 2021 (cf. 4.2).

2.3.1.4 Le schéma de communication (2016-2021)

Un premier document, initialement prévu pour une période de trois ans (2004-2006), a été réalisé en dix ans, faute de moyens humains à consacrer à sa mise en œuvre. Son évaluation a été menée en 2014 et a conduit à la rédaction du second schéma de communication (2016-2021). Un des axes de ce schéma, « la culture de réseau des réserves naturelles catalanes », souligne la nécessité de développer, pour les réserves, le sentiment d'appartenance au réseau des réserves catalanes. Les publics cibles sont définis et un plan d'action précis et ambitieux³² est proposé avec les moyens humains et financiers nécessaires à leur mise en œuvre, mais les indicateurs d'objectifs sont absents du document. L'ambition affichée dans le plan de communication se heurte toutefois à l'insuffisance de moyens humains qui lui est accordé pour le mettre en œuvre.

La FRNC ne manque pas de documents à connotation stratégique, mais tout comme les conventions de partenariat (cf. 2.7), le suivi de ces documents n'est pas ou que partiellement fait. Le rapporteur n'a pas pu consulter de document de rapportage de ces différents écrits excepté celui du schéma scientifique précédent. Les indicateurs sont généralement absents, ne permettant pas d'identifier les cibles attendues et les délais pour les atteindre. Ils paraissent par ailleurs peu connus des salariés et des administrateurs.

L'absence de suivi et de mise en œuvre de ces documents structurants, stratégiques pour la fédération, renvoie au constat déjà développé sur le pilotage de la FRNC.

2.3.2 Une relation entre la fédération et le gestionnaire local à clarifier

L'organisation actuelle, dans laquelle les contrats des agents sont conclus par la fédération et les personnels ensuite mis à disposition des gestionnaires, conduit à des situations qui ne sont pas toujours très fluides. Ainsi la volonté de la FRNC d'impliquer les réserves sur des projets fédéraux se fait ou ne se fait pas en fonction du bon vouloir de chaque réserve et donc de chaque gestionnaire.

La décision prise par la fédération de consacrer 20% du temps agents des réserves à des actions

³² Il contient 141 actions

fédérales ou transversales³³ se heurte à des réticences, de la part de certains salariés qui estiment que ce temps fixé à l'avance n'a pas réellement de sens, qu'il dépend très étroitement des projets et qu'il peut donc être variable d'une année à l'autre. Certains administrateurs peuvent y voir une trop grande implication au détriment des actions spécifiques à leur propre réserve.

L'absence d'un suivi précis de ces temps mutualisés (que ce soit ceux des réserves pour le compte d'actions fédérales, ceux de réserves pour d'autres réserves ou des actions de la fédération pour le compte des réserves) crée un sentiment « ressenti » d'injustice entre les différentes réserves.

Un séminaire sur les projets transversaux s'est tenu en 2013³⁴. L'objet de ce séminaire était notamment de proposer des pistes d'amélioration du fonctionnement de la mise en œuvre des projets transversaux de la FRNC. Le document de synthèse rédigé à cette occasion avait permis de comptabiliser l'engagement de chacun pour les projets transversaux qui variaient de 3 à 50 %. Il indiquait sous forme d'alerte que « *l'inéquité dans une structure est une des sources principales de démotivation et de déstructuration* ». Une meilleure acceptation de la participation des réserves aux actions d'intérêt collectif passe par une objectivation de « l'effort » demandé à chaque réserve. Il est également important que la fédération puisse apporter des éléments quantifiés, factuels en terme d'apport des services mutualisés pour chacune des réserves. Il paraît évident que les réserves de montagne bénéficient davantage de l'apport de certains chargés de « mission mutualisée » que celles qui sont sur ou à proximité du littoral. C'est par exemple le cas pour les missions « prédateurs », « galliformes », ou « pastoralisme » par exemple. Le plan stratégique a identifié cette quantification³⁵ comme une action prioritaire. Elle n'a, à ce jour, toujours pas été mise en place.

Lors des entretiens, à plusieurs reprises les gestionnaires ont fait part de l'insuffisance des moyens en personnel mis à leur disposition. Le cadre budgétaire contraint oblige la FRNC, qui statue sur ces demandes, à répartir au plus juste les effectifs. L'incompréhension qui en résulte vient parfois de l'écart entre les effectifs réels dans les réserves et la dotation en postes calculée par le ministère (cf. tableau 2), mais également de postes dans les réserves non renouvelés ou renouvelés partiellement suite à des départs. Ces ajustements peuvent trouver une explication, mais elle n'est jamais objectivée, par exemple en mesurant l'apport fédéral en moyens humains par la mutualisation à telle ou telle réserve. Il est donc important et urgent de mettre en place les outils permettant de mesurer ces « flux ».

Recommandation 2. Mettre en place des outils de suivi du temps permettant notamment d'identifier le volume consacré aux missions mutualisées, aux échanges de service FRNC –réserves et entre réserves, et en faire le bilan annuel pour chacune des réserves.

2.3.3 Une relation entre le président et la direction à clarifier

La fiche de poste de la directrice date de son embauche en 2003. Elle nécessite une réactualisation qui tienne compte de l'évolution constatée depuis 18 ans. Le plan stratégique avait identifié cette nécessité et indiquait que cela devait être réalisé au premier trimestre 2018.

La fiche de poste actuelle est très sommaire sur les activités qui incombent à la directrice. Elle est insuffisamment explicite sur la gestion du personnel qui semble ne considérer que le personnel en

³³ Une action est considérée comme fédérale ou transversale, lorsqu'elle concerne au moins deux réserves.

³⁴ Séminaire projets transversaux – 14 et 15 janvier 2003 à Mosset – Animation : Philippe Serre (LPO) et Antoine Dubois-Violette (association Demain La terre)

³⁵ L'action identifiée dans le plan stratégique est : « *Redéfinir un cadre factuel d'engagements réciproques entre réserves et FRNC qui veille à un traitement équitable entre toutes les réserves : clarifier notamment le décompte du temps à consacrer par réserve au service de projets fédéraux.* »

poste au siège de la FRNC. Il est indiqué : « *elle gère et encadre le personnel* ». Ceci mérite d'être précisé eu égard, par exemple, à la manière dont sont réalisés les entretiens professionnels (cf. 2.3.4.1).

Le règlement intérieur, qui date de 2004, indique d'autres responsabilités telles que : « *La FRNC assure la responsabilité hiérarchique et administrative du personnel affecté à des missions transversales. Une partie de ces responsabilités sont déléguées au directeur de la FRNC* ». Il n'est pas précisé quelle est la part des responsabilités déléguées au directeur par le conseil d'administration ou le bureau.

Par ailleurs, aucune délégation du conseil d'administration ne précise la répartition des rôles entre le président et la directrice, ce qui conduit à une fragilisation de la directrice dont les missions sont mal connues par les salariés, voire certains administrateurs.

Recommandation 3. Mettre en place une délégation du conseil d'administration précisant les responsabilités explicitement confiées à la directrice, et réactualiser sa fiche de poste

2.3.4 Vers un management plus opérationnel

2.3.4.1 Les entretiens professionnels

Comme cela a été vu plus haut, il peut y avoir un écart notable entre les ambitions affichées par la FRNC et la réalisation effective des actions. Ceci relève d'un dysfonctionnement important auquel il est urgent de remédier, au risque de démotiver les équipes, les administrateurs et de conduire les financeurs à s'interroger sur l'efficacité de la structure. La plus grande implication de la direction dans les actes courants de gestion du personnel et de fixation des objectifs ne pourra être obtenue sans une évolution notable du positionnement de la FRNC. La définition de missions élargies que devrait contenir la fiche de poste de la directrice doit s'accompagner d'un suivi des objectifs à atteindre, soit dans une feuille de route annuelle, soit dans l'entretien professionnel annuel avec le président. Cet entretien ne se fait actuellement que tous les deux ans comme le préconise la convention collective nationale de l'animation (CCNA), à laquelle adhère la FRNC.

L'exemple des entretiens professionnels interroge sur la particularité de l'organisation mise en place et en souligne les limites. Si l'on prend le cas du conservateur mis à disposition d'une réserve, l'entretien professionnel est réalisé par le responsable de l'association et le président de la FRNC. La règle courante est qu'un entretien professionnel se fasse en bilatéral avec le responsable hiérarchique n+1, mais là il y a deux responsables hiérarchiques. Or c'est bien le gestionnaire local qui a en charge la gestion de proximité du salarié et qui devrait de fait être le responsable hiérarchique. Mais cette responsabilité est partagée et les limites peuvent ne pas être toujours bien perçues. Si le conservateur exerce des missions transversales pour le compte de la fédération, ce qui est peut-être le cas pour 20 % de son temps, il est alors sous la responsabilité de la directrice qui effectue les entretiens professionnels pour cette partie de mission fédérale, même si ce rôle n'est défini dans aucun document. La responsabilité en cas d'accident d'un salarié ne paraît pas non plus très clairement établie. Au-delà de la lourdeur du dispositif, la lisibilité et l'efficacité de cette organisation interpelle.

Dans l'évolution du positionnement de la FRNC qui est recommandée par la mission, la direction de la FRNC devrait retrouver l'autorité hiérarchique sur l'ensemble du personnel embauché par la fédération des neuf réserves. Elle serait alors chargée de l'entretien professionnel et de la fixation des objectifs des conservateurs et du personnel de la Fédération en poste à Prades. Cette responsabilité hiérarchique n'empêcherait pas que le responsable de la structure gestionnaire donne son avis à la directrice préalablement dans le cadre de ce processus d'évaluation. La mission préconise de réaliser l'ensemble des entretiens sur un rythme annuel.

2.3.4.2 Une nécessaire harmonisation des règles entre réserves

Les récupérations des éventuels dépassements horaires, ou des travaux de nuit sont régis par la convention collective. L'accord d'entreprise pour la réduction du temps de travail date de 1999, il établit les règles de durée du travail hebdomadaire (18 semaines à 39 heures et 25 semaines à 35 heures) en fonction des périodes de l'année. Comme le prévoit la convention de mise à disposition du personnel (cf. annexe 2), c'est le gestionnaire local qui gère l'application de ces règles. Lors des entretiens il a été fait état de pratiques susceptibles de connaître quelques adaptations suivant le gestionnaire local. La multiplication des « employeurs » (10 si l'on compte les neuf réserves et la FRNC), conduit à des risques de dérives, qui peuvent susciter un sentiment d'injustice de traitement suivant la réserve dans laquelle l'agent se trouve.

2.3.4.3 Des fiches de poste à actualiser

Les fiches de poste existent pour chacun des salariés de l'association. Elles ne sont toutefois pas toutes sur le même modèle, même s'il semble se dessiner un modèle type. Aucune date de mise à jour ne figure. La mission préconise que les fiches de poste fassent l'objet d'une revue annuelle lors des entretiens professionnels, afin de les ajuster si nécessaire et de les rendre consultables pour l'ensemble du personnel de la fédération et des réserves.

2.3.4.4 Un fonctionnement qui manque d'outils de pilotage efficaces et d'animation d'équipes

Comme cela a déjà été abordé au point 2.3.1 et 2.3.2, l'absence d'outils de reporting nuit au suivi des opérations, et ne permet pas d'asseoir des décisions prises sur des constats factuels et partagés par l'ensemble du personnel et des administrateurs. Ces tableaux de suivi, outre la répartition du temps de travail déjà abordé, doivent intégrer à minima le suivi des différents documents stratégiques. Par ailleurs, l'incompréhension parfois ressentie par certaines réserves sur les moyens qui lui sont affectés³⁶, et pas seulement les dotations en personnel, nécessite de clarifier les règles d'attribution et d'élaborer les tableaux de bord qui conviennent. L'ensemble de ces documents de pilotage facilitera l'acceptation des arbitrages nécessaires entre réserves.

Les réunions entre les conservateurs, la direction et les missions techniques de la FRNC, ne sont pas systématisées : elles paraissent même anecdotiques. Ce sont pourtant des moments importants d'échanges, de partages, de règlement de situations délicates, d'explications... qui permettraient sans doute de clarifier les décisions et de désamorcer les crises potentielles. Le positionnement de la directrice, qui n'a pas autorité hiérarchique sur les conservateurs peut expliquer la difficulté à instaurer ce type de rendez-vous périodiques. La distance entre les différents sites ne rend pas souhaitable que ce type de réunion soit systématiquement réalisé en présentiel. Les habitudes prises depuis plus d'un an avec la COVID, ont permis de développer des moyens d'échanges à distance qui devront perdurer au-delà de la crise sanitaire.

Les notes de service sont quasi inexistantes, seules deux ont été rédigées³⁷, et quatre publications de protocoles sanitaires relatifs à la crise sanitaire COVID. Or comme cela a été constaté, dans certaines

³⁶ Les investissements lorsqu'ils sont faits ne font pas toujours l'objet d'une adéquation avec la demande locale (exemple : des ordinateurs portables pour chaque conservateur, sans nécessairement de besoins identifiés).

³⁷ Une concernant le remboursement des frais de déplacement FRNC du 27 mars 2015 et une autre concernant l'application de la prime de déroulement de carrière du 10 mai 2016.

conditions, elles auraient toute leur place (exemple des récupérations).

Recommandation 4. Mettre en place l'ensemble des outils nécessaires au bon fonctionnement de la FRNC (fiches de poste actualisées, entretiens professionnels annuels, notes de service, tableau de suivi, réunion d'équipes...)

2.3.4.5 Le travail en mode projet à développer

Les projets transversaux, parfois qualifiés de « projets fédéraux », constituent une des sources de tension ou d'incompréhension entre les réserves et la fédération. Les uns pouvant considérer qu'ils consacrent trop de temps aux missions transversales, les autres au contraire pointant un manque d'investissement sur ces sujets. C'est pourtant une des valeurs ajoutées de la FRNC que de pouvoir initier de telles coopérations, et elle est attendue sur de telles actions.

Les chargés de mission thématique sont au nombre de 14. Les thématiques³⁸ paraissent émerger plus en fonction des motivations et appétence des agents pour un domaine donné que d'une véritable réflexion stratégique basée sur les besoins effectifs de la fédération et des réserves.

Ces missions ne font pas l'objet d'une lettre de mission particulière.

De très nombreuses actions transversales sont conduites. Elles concernent plusieurs agents de différentes réserves, avec l'appui de la fédération, et pour certaines de ces actions avec l'implication de partenaires extérieurs. A la lecture du bilan de 2015 du précédent schéma scientifique, ainsi que lors des différents entretiens, il est apparu quelques difficultés à mettre en place ces projets qui impliquent plusieurs agents. Ce constat a été souligné lors du séminaire « projets transversaux » cité au 2.3.2 qui pointait notamment le manque de cadre clair, le manque d'implication, le manque de temps d'échange, le manque de structuration et de continuité, et le manque de qualité dans la conduite de réunion.

La culture « conduite de projet » n'est pas vraiment développée au sein de la fédération. En tout cas il y a une totale absence de formalisme : lettre de mission et moyens (humains et financiers) dont peut disposer le chef de projet, calendrier précis, indicateur de suivi, rapportage... L'absence de cadre formel ne permet pas au chef de projet la légitimation nécessaire auprès de ses pairs pour exercer cette mission dans de bonnes conditions.

Recommandation 5. Développer le fonctionnement en mode projet en organisant dans un premier temps les formations nécessaires, puis en veillant dans un second temps à mieux formaliser le cadre de conduite des projets (lettre de mission, moyens consacrés, calendrier, indicateurs...).

2.4 Une synergie entre réserves à développer

Des coopérations existent, mais paraissent basées sur la bonne volonté des réserves entre elles (opération de police, suivi naturaliste...). La FRNC semble ne jouer qu'un rôle mineur dans l'animation de ces coopérations ou l'encouragement à aller dans ce sens. Par contre elle joue un rôle majeur quand

³⁸ Les référents thématiques sont les suivants : communication, éducation à l'environnement et au développement durable, manifestations sportives, concours photo, police et grands rapaces, grands prédateurs, coordination des plans de gestion, zones humides et Floracat, changement climatique et forêts, agropastoralisme et biodiversité, espèces invasives, forêt et galliformes de montagne, mammifères semi-aquatiques.

il s'agit d'affecter les moyens partagés entre plusieurs réserves comme cela a été le cas lors de la mise en place d'un conservateur commun entre Py et Mantet, ou entre les réserves de Jujols et Conat. Ces deux expériences n'ont pas été pérennisées, sans qu'une véritable analyse des raisons qui ont conduit à ces abandons n'ait été conduite. Il semblerait que la volonté de chacun des gestionnaires de disposer de sa propre équipe en soit la principale motivation.

Un examen cartographique de la localisation des réserves montre deux entités avec chacune trois réserves qui se touchent : le massif du Canigou avec Py, Mantet, et Prats-de Mollo et le massif du Madres Coronat avec Conat, Jujols et Nohèdes. L'histoire de la création de ces réserves explique cette situation. Il faut aussi intégrer le fait que deux réserves qui se jouxtent peuvent malgré tout être très « éloignées ». Ainsi pour aller de Mantet à Prats-de Mollo le délai de route est proche de trois heures.

Le maintien de petites équipes sur chacune des réserves conduit à une absence de souplesse en matière d'organisation, et a un investissement lourd dans la rédaction des plans de gestion dont les enjeux des réserves de chacun des massifs sont relativement proches. A minima un « regroupement » des moyens entre Conat et Nohèdes et entre Py et Mantet, avec un conservateur dans chacune des nouvelles entités serait envisageable.

Recommandation 6. Envisager le regroupement des équipes des réserves de Mantet et Py et des réserves de Conat et Nohèdes placées sous la responsabilité d'un conservateur pour chacune des deux nouvelles entités.

Recommandation 7. Lors du renouvellement des plans de gestion, réaliser un plan de gestion pour chacun des massifs du Canigou et de Madres Coronat.

3 Vers une FRNC plus ouverte et plus intégratrice

3.1 Une gouvernance à moderniser

3.1.1 Une ouverture du conseil d'administration qui a été conduite à minima

Le DLA de 2016 soulignait un point important : « les administrateurs et les salariés, et les administrateurs entre eux, n'ont pas toujours une vision partagée sur les actions terrains qui impactent la protection et la conservation des réserves naturelles. Le positionnement politique de la fédération et son engagement en la matière n'est pas clairement posé entre les membres du CA ». Cinq ans après, force est de constater que les choses n'ont pas beaucoup évolué. Le DLA proposait, pour sortir de cette situation, d'élargir la composition du CA. De fait les avancées en la matière sont plutôt timides³⁹.

3.1.2 La création d'une commission projet comme réponse à une plus grande ouverture

L'autre réponse a été la création d'une commission projet, ayant pour but d'examiner les différents projets portés par la fédération et de les présenter dans une commission élargie aux différents partenaires. Cette commission consultative qui mixe technique et politique reçoit un écho mitigé, entre enthousiasme pour les uns et inutilité pour les autres, dans la mesure où elle peut constituer un frein à la réactivité nécessaire quand il faut finaliser une demande de financement dans des délais contraints. Il est certainement trop tôt pour conclure sur la pertinence et l'efficacité d'une telle commission, puisqu'elle ne s'est réunie que deux fois⁴⁰ en deux ans. Une fois pour son installation et une seconde fois – plus d'un an après... - pour étudier effectivement les projets, traduisant probablement une recherche optimale de son fonctionnement qu'elle ne semble pas encore avoir trouvé.

Il existe sur le territoire une autre instance, technique uniquement : il s'agit de l'instance de coordination du site classé du Canigou⁴¹. Celle-ci réunit les différents partenaires qui sont très semblables à ceux de la commission projet. Elle a pour objectif de fédérer les projets, partager les connaissances et confronter les objectifs des différents partenaires. Des complémentarités ou des synergies sont à rechercher entre ces deux commissions au risque que la multiplication de telles instances conduise à une lassitude des participants.

3.1.3 La nécessité d'élargir la gouvernance

La réticence à l'ouverture plus large du conseil d'administration dénote une forte méfiance de la part des administrateurs à partager le pouvoir de décision avec d'autres partenaires qui seraient moins impliqués dans la gestion directe des réserves. Ces partenaires pourraient apporter un éclairage nouveau, une vision différente, dans le respect des objectifs et de la réglementation de chacune des réserves.

La finalité d'une réserve nationale est bien la protection et la gestion de milieux. Or la constitution du conseil d'administration de la fédération ne donne pas suffisamment de poids aux acteurs, porteurs des différents enjeux du territoire et notamment de celui de la protection de l'environnement, avec le risque de prises de positions totalement incomprises, venant d'une institution qui doit porter la

³⁹ Intégration d'un représentant du personnel avec voix délibérative, d'un membre de la commission projet et du président du conseil scientifique avec voix consultatives

⁴⁰ Réunion le 11 décembre 2018 et le 13 janvier 2020.

⁴¹ Initié par le syndicat mixte Canigou grand site.

protection des milieux comme une exigence première⁴².

Cette ouverture pourrait se faire de manière progressive en gardant une place prépondérante aux gestionnaires. Cette évolution pourrait s'inspirer de ce qui se passe dans les parcs nationaux, avec la mise en place de collèges au sein de leur conseil d'administration⁴³. Ces instances de gouvernance ont pu montrer qu'elles permettent d'élaborer des positions partagées, plus facile à accepter par l'ensemble des partenaires.

Recommandation 8. Ouvrir le conseil d'administration à davantage de diversité, en créant plusieurs collèges, allant au-delà de la seule représentation « individuelle » de chacun des gestionnaires de réserves.

3.2 Faire évoluer la fédération vers une gestion plus directe des réserves

L'étude de RNF de 2018 « Diversité des organismes gestionnaires » fait une analyse très objective et percutante des divers modes de gestion rencontrés dans les différentes réserves, qu'elles soient nationales ou régionales. Cette étude permet de voir les évolutions tendanciennes en la matière. Il est notamment constaté la diminution de la gestion des réserves par les collectivités et les associations autres que les conservatoires des espaces naturels (CEN), l'augmentation de la gestion par des établissements de coopération intercommunale (EPCI), ou les CEN. Sur les avantages et inconvénients d'une gestion plutôt qu'une autre l'étude indiquait : « *La protection du patrimoine naturel est bien évidemment le premier objectif attendu des organismes gestionnaires. Il s'agit là du point fort des associations, pour lesquelles la protection de la nature représente souvent bien plus que leur objet statutaire principal. Dans la poursuite de cet objectif, les associations présentent un avantage que n'ont pas les autres gestionnaires, l'indépendance, qui leur permet de mettre en avant les enjeux environnementaux, quels que soient les éléments de contexte locaux, qu'ils soient politiques, sociaux ou économiques.* ». L'ancrage territorial est toutefois plus important lorsque c'est une collectivité qui est gestionnaire, mais les CEN apparaissent de plus en plus comme des acteurs territoriaux. Cette même étude soulignait également l'augmentation des sites en cogestion.

Réserves naturelles de France considère la diversité des structures qui gèrent les réserves comme un atout, sans mettre en avant l'une par rapport à une autre. Mais sur l'ensemble des 166 réserves naturelles nationales de France, la FRNC demeure un cas unique d'organisation. Il n'est donc pas possible de faire de parangonnage. La seule structure qui pourrait y ressembler est Asters qui gère directement neuf réserves et semble répondre à la double exigence de protection du patrimoine naturel et de l'ancrage territorial.

3.2.1 Le cas particulier d'Asters...

Asters est le conservatoire d'espaces naturels de Haute-Savoie. Comme pour le département des Pyrénées-Orientales, l'idée d'un parc national qui n'a pas pu voir le jour a donné naissance à neuf réserves. Dès la création des réserves la direction départementale de l'agriculture a souhaité mettre en place un gestionnaire unique, l'Apege, devenu depuis Asters. Plusieurs crises internes et changements

⁴² Il a été rapporté, lors des entretiens, une position ambiguë de la fédération sur les autorisations de prélèvement du grand tétras dans une des réserves, alors même que l'espèce se situe à des niveaux extrêmement préoccupants.

⁴³ Il est composé de représentants des différentes administrations concernées, de représentants des collectivités territoriales (conseil régional, conseil départemental, communes) et de leurs groupements, de représentants des acteurs locaux, des usagers, du personnel ainsi que de personnalités qualifiées.

de direction ont progressivement conduit la structure à celle que l'on connaît aujourd'hui.

Asters est propriétaire de 14 sites pour 200 ha, gère 40 sites dont neuf réserves sur 25 000 ha, réalise plus de 500 animations par an et compte plus de 300 bénévoles. Elle est devenue un acteur incontournable de la biodiversité dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Outre la dotation de l'Etat que perçoit Asters pour la gestion des neuf réserves, l'association a développé une véritable ingénierie financière lui permettant d'émarger à de nombreux fonds⁴⁴, de répondre à une multitude d'appels à projets⁴⁵ qui ont amené l'association à passer d'une trentaine d'agents en 2005 à une cinquantaine aujourd'hui.

Les équipes des réserves sont présentes sur chacun des neuf sites, et 18 agents sont en charge des réserves au sein d'Asters, les services du siège venant en appui des réserves. La gestion directe par Asters n'empêche pas une relation privilégiée avec les communes sur lesquelles sont localisées les réserves. Au-delà de leur participation au comité consultatif, les conservateurs ont des contacts fréquents avec les élus de la commune où est située la réserve.

L'association se compose de personnes physiques ou morales⁴⁶. Le conseil d'administration est composé de 30 membres⁴⁷.

La diversité des missions que réalise Asters est très large. Elle va de la gestion des espaces naturels sensibles, l'incitation à l'acquisition foncière, accompagnement des collectivités sur les mesures de compensation, expertise l'implication dans les réseaux... Le rapport d'activité de 2019 rend compte de cette grande diversité⁴⁸.

3.2.2 ...Quels enseignements en tirer dans le cas de la FRNC

3.2.2.1 Une cogestion peu efficiente

Le rapporteur constate que bon nombre des dysfonctionnements existants au sein de la fédération, trouvent leurs causes dans la complexité de la relation réserves-FRNC : un gestionnaire local qui gère au quotidien le personnel mis à sa disposition, et qui se trouve tiraillé entre la volonté de privilégier sa propre réserve et de s'investir totalement dans le projet fédéral. Il n'est pas inconvenant de dire qu'en général la balance penche davantage vers l'intérêt local. Ceci peut conduire à un sentiment de suspicion et des tensions entre les réserves, voire à juger que la FRNC privilégie les postes et les crédits à son profit au détriment des réserves. Ces constats ont déjà été pointés par l'audit de 2006 et le DLA de 2016, et à nouveau par la présente mission.

L'opposition entre les missions fédérales et les missions spécifiques aux réserves trouve aussi son origine dans cette dualité. Beaucoup d'énergie et de temps sont dépensés à essayer de mobiliser les agents et les gestionnaires sur ces questions. Les projets sont mis en œuvre dans les réserves au bon vouloir de chacun, suivant son appétence pour le sujet, ses disponibilités, au risque de ne pas les positionner sur les meilleurs sites.

⁴⁴ Asters a créé en son sein un service « projets européens ».

⁴⁵ Asters gère environ 130 projets avec des financements variés.

⁴⁶ Cf statuts : http://www.cen-haute-savoie.org/sites/ecrins-parcnational.com/files/files/instance/Statuts%20all%C3%A9g%C3%A9s_pour_email.pdf

⁴⁷ 8 représentants des collectivités, le CSRPN, le Conservatoire botanique national alpin de Gap-Garance, le conservatoire d'espaces naturels Rhône-Alpes ; 19 sont élus par l'assemblée générale dont au moins 3 parmi les membres de droits (organismes qualifiés), 3 parmi les membres de droit (associations de protection de la nature, associations d'usager et organismes socio-professionnels).

⁴⁸ <http://www.cen-haute-savoie.org/sites/ecrins-parcnational.com/files/files/Rapport%20d'activit%C3%A9/ASTERS%20RapportActivite2019-BD.pdf>

3.2.2.2 Des gestionnaires locaux très attachés à leur réserve

L'implication forte de gestionnaires locaux, qui peuvent être les communes, peut conduire à des situations compliquées obligeant les élus à devoir prendre des positions allant à l'encontre de la mission première de la réserve qui est la protection des milieux. Cette situation est forcément très mal perçue par les salariés. Elle est également très inconfortable pour les élus.

Le guide des procédures de création et de gestion des réserves naturelles nationales prévoit que des « circonstances locales particulières » peuvent justifier d'une cogestion, même si cela doit rester une « exception ». Or ce mode de gestion s'est plutôt développé ces dernières années. Elle peut répondre localement à des attentes fortes comme c'est le cas dans plusieurs des réserves des Pyrénées-Orientales car c'est un moyen de rester en « possession » du site. Cette démarche trouve sa source dans la manière dont les habitants, représentés par leurs élus, ont pu à un moment se sentir dépossédés de leur territoire. C'est un sentiment largement répandu dans les sites protégés dans lesquels une réglementation stricte s'applique. Le rapporteur a pu constater que la délimitation du périmètre de la réserve peut constituer un sujet d'incompréhension et d'inquiétude pour les habitants. C'est l'exemple de Py où plusieurs habitants ont une partie de leur jardin, attenant à leur maison, situé en réserve. Malgré cela, la réglementation est appliquée de manière proportionnée et il n'y a pas d'infractions qui aient été relevées dans ces situations. Il n'empêche qu'il est quasi impossible de faire converger les points de vue dans de telles situations, la crainte d'être désigné comme un contrevenant dans sa propre propriété l'emportant sur toute autre considération. Quoiqu'il en soit, quel que soit le mode de gestion, l'exercice de la police de l'environnement, sous le contrôle du procureur, ne serait pas différent. Il s'agit donc plus d'une croyance que d'une vérité que de penser qu'un gestionnaire local serait plus proche des préoccupations locales, qu'un gestionnaire « distant ».

3.2.2.3 Comment améliorer l'organisation de cogestion actuelle entre FRNC et gestionnaires locaux

Les gestionnaires locaux sont très attachés à garder un œil attentif sur « leur » réserve. Cela provient de leur conviction que s'ils ne sont pas directement aux commandes ils perdraient leurs prérogatives. Pourtant, nombreux sont les exemples de réserves directement gérées par des structures plus distantes comme des établissements publics ou des conservatoires d'espaces naturels, où les élus gardent une place de choix. Le cas d'Asters relaté plus haut le démontre.

Plus localement le cas de Jujols est assez révélateur de la nécessité de garder une certaine distance entre le gestionnaire local et les intérêts propres de chacun des usagers locaux. Dans cette réserve il a été relevé des tensions qui ont pu exister ou qui subsistent avec la mairie concernant l'aménagement d'une retenue d'eau⁴⁹ ou avec les acteurs du pastoralisme. Le fait que ce soit l'office français de la biodiversité qui soit le gestionnaire permet de traiter ces conflits avec le recul et la distance nécessaire, dans la recherche d'un équilibre entre les intérêts des acteurs locaux et ceux de la réserve nationale.

Afin de sortir de cette situation qui constitue le talon d'Achille de la Fédération, la mission propose de faire évoluer la gestion des réserves vers un recentrage au profit de la FRNC en lui donnant la maîtrise complète de la gestion du personnel et des réserves. Compte tenu cependant de l'attachement des gestionnaires locaux à garder une place dans la gestion, la mission propose une trajectoire pour y parvenir.

L'objectif d'une évolution plus intégratrice de la FRNC, présente de nombreux avantages, en réponse aux dysfonctionnements qui ont été relevés précédemment. Il permet de s'appuyer sur des équipes qui ne sont plus seulement attachées à leur propre réserve, mais qui appartiennent à la communauté des réserves catalanes. L'opposition entre ce qui relève de missions fédérales et de missions strictement

⁴⁹ Un procès-verbal avait été dressé par l'ONEMA suite au non-respect du débit réservé.

« réserves » n'a plus lieu d'être, évitant ainsi les débats peu féconds et permettant de canaliser l'énergie sur des sujets d'intérêt général pour les réserves. Le personnel peut être amené à intervenir en appui dans d'autres réserves en fonction des besoins et non plus des affinités ou du bon vouloir des uns et des autres. Des évolutions de gestion mutualisées de plusieurs réserves deviennent plus faciles à envisager (cf. recommandations 6 et 7). Le risque de conflit d'intérêt réel ou supposé du gestionnaire local disparaît. Le management direct par la fédération permettrait ces évolutions positives. Ce scénario va nécessairement se heurter à la réticence des gestionnaires locaux, comme évoqué plus haut, et devra être accompagné d'une très forte pédagogie. Mais il convient d'avoir toujours en tête que le statu quo n'est pas possible, et qu'en cas d'échec, le risque à moyen terme pourrait être la disparition de la FRNC et le retour à une gestion autonome des réserves.

La mission propose que le Préfet avec l'appui de la DREAL et la DDTM accompagne cette transition, Cet accompagnement pourrait se dérouler en quatre étapes :

- une première qui consisterait à diffuser le rapport aux différents gestionnaires. Puis organiser une première réunion Etat, FRNC, gestionnaires et discuter des conclusions du rapport, recueillir l'avis de la FRNC et des gestionnaires, et arriver à partager l'idée d'une nécessaire évolution du positionnement de la FRNC ;
- une seconde qui consisterait en des entretiens bilatéraux de l'Etat avec chacun des gestionnaires. Lors de ces entretiens, il serait intéressant de recueillir, du point de vue de chacun des gestionnaires, une analyse objective et critique du système actuel. De faire part des points durs de blocage dans la perspective d'une gestion plus directe de la FRNC en argumentant précisément ces points ;
- dans une troisième étape, il pourrait être envisagé des échanges avec des gestionnaires de réserves comme le Département des Pyrénées-Orientales, le Parc national des Pyrénées qui gèrent chacun directement deux réserves, ou bien d'Asters. Ces échanges pourraient se faire sous forme de voyage d'étude, et permettrait de rencontrer, outre le gestionnaire, les élus du territoire sur lequel sont implantés ces réserves. Lors de ces entretiens, les points durs relevés dans le point précédent pourraient être évoqués afin de voir la manière dont ils sont perçus et traités dans ces réserves ;
- enfin, lors d'une réunion avec l'ensemble des gestionnaires, la FRNC et l'Etat il conviendrait de faire le bilan du ou des voyages d'étude, de reprendre un à un les points de blocage, de voir si ces points ont été levés lors des échanges et à défaut rechercher un consensus.

Dans la mesure où la situation actuelle ne permet vraisemblablement pas d'aller directement vers l'organisation-cible préconisée, et qu'il est nécessaire d'éviter une rupture trop brutale par rapport à ce qui existe, la mission propose dans un premier temps de garder une cogestion de la FRNC avec les gestionnaires locaux. Dans ce cas le personnel serait cependant directement géré par la FRNC, redonnant ainsi davantage de moyens de pilotage à la FRNC. Le rôle de chacun devant être alors clairement défini, dans la convention tripartite Etat, FRNC, gestionnaires locaux.

Les statuts de la FRNC devront également être revus afin de redéfinir ce nouveau positionnement. Il sera nécessaire à cette occasion de bien définir le rôle du conseil d'administration et du bureau, ainsi que celui du directeur. L'actuelle rédaction concernant le rôle du conseil d'administration est en outre trop imprécise⁵⁰.

Le cas de la réserve du Mas Larrieu, devra être traité à part dans la mesure où le conservateur, fonctionnaire territorial, n'a pas souhaité être salarié de la FRNC.

Les cas de la réserve régionale de Nyer et de la réserve nationale de Banyuls-Cerbère, toutes deux

⁵⁰ « Le conseil d'administration est investi d'une manière générale des pouvoirs les plus étendus dans la limite de ceux reconnus par les présents statuts à l'assemblée générale ordinaire et extraordinaire ».

gérées en direct par le Département, sera appréhendé en fonction du résultat des discussions préconisées avec la Région et le Département (cf. ci-après).

Recommandation 9. Confier à terme la gestion des réserves à la FRNC en prévoyant une phase transitoire où les gestionnaires locaux participent à la cogestion, et donner à la FRNC la responsabilité de gestion complète des personnels.

3.3 Une coopération avec les structures existantes sur le territoire à renforcer

3.3.1 Avec la Région et le Département

Le Département est fortement impliqué dans la gestion des réserves puisqu'il en gère deux directement (la réserve nationale de Cerbère-Banyuls et la réserve régionale de Nyer). Il apporte un soutien sans faille depuis de très nombreuses années au fonctionnement des réserves nationales dont la FRNC assure la cogestion. Il existe une convention triennale (2018-2020)⁵¹ qui fixe le cadre général et une convention financière annuelle avec le Département.

La relation avec la Région est plus ponctuelle, et les relations qui peuvent exister entre la réserve de Nyer et les deux réserves limitrophes de Py et Mantet se fait spontanément, entre les personnels des réserves, sans qu'aucun cadre ne soit défini. Une implication plus grande de l'ensemble des réserves au sein de la FRNC serait à rechercher, car des synergies et des mutualisations de moyens sont possibles⁵², dans l'intérêt de tous, sans que cela ne conduise à modifier la gestion des réserves de Nyer et de Cerbère-Banyuls.

D'après les retours des interlocuteurs des deux réserves concernées, il n'y a pas de réticence à priori, mais il ne semble pas y avoir eu d'échanges ou de demandes de la part de la FRNC à ce sujet. Ceci nécessiterait une évolution de la gouvernance dont il est fait état par ailleurs (cf. partie 3.1). Le Département, interrogé sur cette question, n'est pas hostile à cette possibilité. Il serait souhaitable que la FRNC puisse engager le dialogue avec le département et la Région afin d'établir le contour d'un partenariat fort au sein de la FRNC pour les réserves de Cerbère-Banyuls et Nyer.

⁵¹ La convention 2021-2023 est en cours de finalisation.

⁵² On peut imaginer des mutualisations sur de nombreux sujets comme des opérations de police ou de « partage » de référents thématiques (par exemple il existe des compétences pointues en chiroptères dans la réserve de Nyer, et la FRNC peut offrir des expertises sur de nombreuses autres thématiques : prédateurs, galliformes, pastoralisme...)

3.3.2 Avec le Parc naturel régional et le syndicat mixte du Canigou

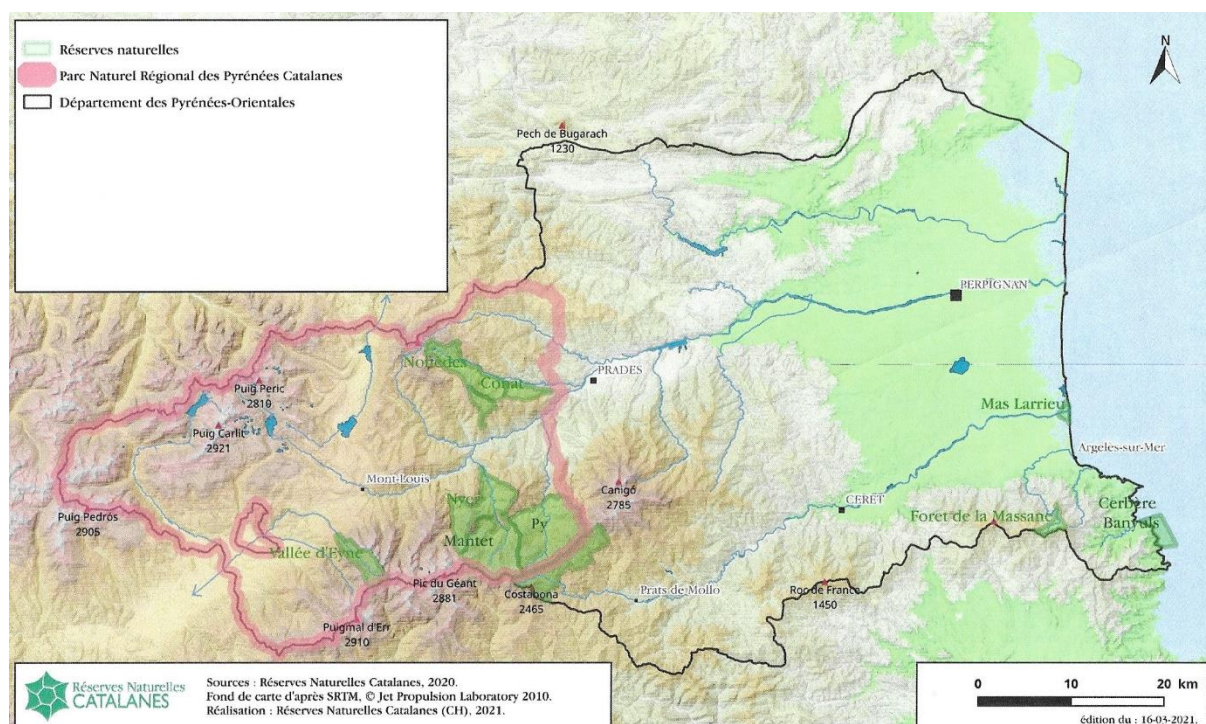


Figure 3 : Réserves naturelles et Parc naturel régional des Pyrénées-catalanes (source FRNC)

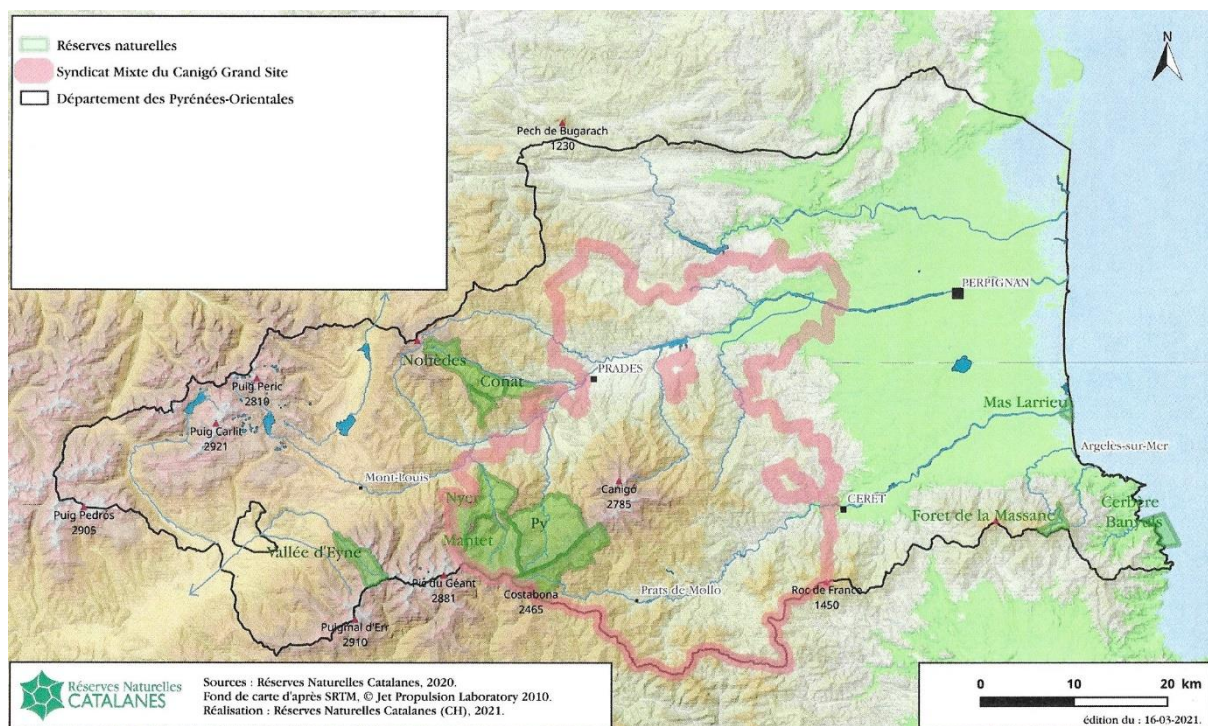
La particularité du territoire sur lequel se trouvent les réserves nationales est d'avoir leur territoire superposé à deux syndicats mixtes ; celui du Parc naturel régional des Pyrénées catalanes (PNRPC) et celui du grand site du Canigou (cf. figures 3 et 4). A un moment il a été envisagé que les six réserves situées dans le périmètre du Parc régional puissent être intégrées au PNRPC. Cette hypothèse n'a pas été mise en œuvre du fait de la réticence du PNRPC. Cela aurait conduit à une augmentation notable de ses effectifs et un rééquilibrage entre politique de protection et développement durable, qu'il aurait été difficile de faire admettre par le syndicat mixte.

Des conventions ont été passées entre la FRNC et le PNRPC, et avec le syndicat mixte du grand site du Canigou. Elles sont aujourd'hui obsolètes⁵³, et n'ont fait l'objet d'aucun suivi, ni d'aucune évaluation.

Il peut parfois y avoir des tensions sur certains sujets comme cela a pu être constaté entre le Grand site du Canigou et les réserves sur la pratique du VTT et la mise en place de circuits au sein des réserves sur des sites de sensibilité Grand Tétras au col de Mantet. Ceci démontre bien la nécessité d'un dialogue permanent au niveau des directions et présidence des différents partenaires, au-delà des contacts techniques en direct avec les réserves. Des sujets communs existent comme tout ce qui est relatif à l'accueil du public, éco compteurs, certaines actions de communication... et une mutualisation des moyens à affecter à ces missions serait probablement possible.

De manière plus générale, la recherche de mutualisation ou d'échanges de pratiques existe sur des sujets comme la géomatique et le montage de projets (notamment européens). Pour ces derniers les deux syndicats mixtes ont développé un véritable savoir-faire.

⁵³ Celle avec le PNRPC date du 8 mars 2013 et se terminait en 2016. Celle avec le syndicat mixte Canigou grand site date du 28 mai 2010 et se terminait en 2012.



Le renouvellement des conventions est indispensable mais il convient de se focaliser sur quelques actions communes opérationnelles plutôt que de proposer un panel trop large. Elles doivent prévoir des indicateurs de suivi et des clauses de rendez-vous annuels qui permettront d'évaluer la mise en œuvre de ces conventions.

Recommandation 10. *Evaluer les conventions passées avec les syndicats mixtes du Canigou et du parc naturel régional des Pyrénées catalanes, les renouveler et en faire évoluer le contenu en tant que de besoin.*

4 Financements

Comme cela a été indiqué au début de ce rapport, les difficultés financières que connaît de manière récurrente la FRNC ont été une des raisons à la demande de cette mission. Même si elles ne constituent pas l'essentiel des difficultés que rencontre la fédération, il est toutefois nécessaire de poser un regard objectif sur la manière dont est construit le budget, les ressources mobilisées et celles qui pourraient l'être.

Depuis 2014, la Région qui finançait le fonctionnement hors salaires et l'investissement à hauteur d'environ 50 000€ a cessé de le faire. Les liens qui se sont distendus alors avec la Région Languedoc-Roussillon restent toujours peu développés avec la nouvelle grande Région Occitanie. Nombreuses sont les demandes faites auprès de la Région qui n'entrent pas dans ses critères d'éligibilité⁵⁴. L'ambition affichée par la FRNC dans son plan stratégique d'être « reconnue comme structure de référence au niveau local, départemental et régional »⁵⁵ est à ce jour loin d'être une réalité. La Région se tourne plus facilement vers le Conservatoire des espaces naturels ou l'association Nature en Occitanie (NEO), lorsqu'elle recherche des expertises sur les sujets relatifs à la protection du patrimoine naturel.

La Région est un acteur incontournable de la biodiversité de par ses prérogatives institutionnelles en la matière, et des contacts réguliers au niveau direction seraient nécessaires préalablement aux dépôts de dossiers de financement. L'implication de la FRNC qui siège au sein du conseil d'orientation de l'Agence régionale de la biodiversité est réel, mais ne saurait constituer la seule relation avec la Région.

Les financements du Département sont conséquents, mais restent fragiles, et fonction des priorités qui peuvent évoluer au gré des élections.

Concernant les financements de l'État, comme cela a été décrit dans la partie 1.2.2, ils sont importants, et ont été revalorisés en 2021 : ils représentent plus de 75 % du budget de la FRNC. Si l'on ajoute la dotation annuelle de fonctionnement que verse le Département, le pourcentage de subvention « garanti » annuellement correspond à 87 % du budget de la fédération, ce qui peut être jugé comme un très bon niveau de financement. Les ressources autres sont relativement limitées et reposent pour l'essentiel sur des programmes européens (Floralab, Floracat, Ecogyp, Naturadapt, Green, ADN Pyrénées...), ou sur l'appui de l'agence de l'eau (Desman). Toutefois les marges restent réduites en l'état, ne permettant pas un programme d'investissement important et notamment la réalisation d'études programmées dans les plans de gestion.

Pour 2019, les subventions « garanties » par l'Etat et le Département s'élève à 1 240 695€ pour un total de charges fixes de 1 395 507€. Ces subventions ne permettent donc de couvrir que 89% des charges fixes de la Fédération.

4.1 Regagner des marges de manœuvre sur le fonctionnement courant

La gestion budgétaire est rigoureuse, mais aucune démarche de « réduction de coûts » n'a été entreprise. Cette démarche qui vise à passer en revue l'ensemble des dépenses des contrats d'assurance, de téléphone, d'énergie... peut permettre des économies substantielles à service égal, même si c'est la masse salariale qui représente l'essentiel du fonctionnement de la FRNC (de l'ordre de 75 %).

⁵⁴ Quelques dossiers de la Fédération sont retenus sur des financements FEDER, mais très peu sont éligibles au dispositif régional en faveur de la biodiversité de la Région de mars 2020.

⁵⁵ Un des quatre enjeux majeurs retenus par la FRNC dans son plan stratégique 2017-2021

4.2 Le test des emplois éducation à l'environnement

L'implication nouvelle de l'Etat sur le financement de l'éducation environnementale par les réserves est conséquente (6,25 postes prévus en 2021 pour la FRNC, et un montant de 224 819€. Au-delà du choix de la répartition de ces effectifs au sein des réserves qui sera certainement un sujet important lors des prochains conseils d'administration, vont se poser plusieurs questions. Tout d'abord la question du positionnement de ces nouvelles missions par rapport aux structures EEDD existantes. Cela est une très forte préoccupation du Département. Mais une autre question concerne l'équilibre, ou plutôt le déséquilibre, que risque d'apporter cette augmentation d'effectif conséquente qui portera les effectifs à plus de 30 agents. Compte tenu de la soudaineté de l'annonce ce risque n'a pas été pris en compte.

Toutefois l'arrivée de ces postes qui est concomitante au plan de relance sur lequel les différentes maisons des réserves ont commencé à se mobiliser peut constituer une opportunité. La mission préconise que l'affectation de ces moyens se fasse non plus avec l'entrée classique de « distribution » des effectifs aux différentes réserves, mais en privilégiant une approche plus intégrée, telle qu'elle est préconisée dans le rapport. Il pourrait par ailleurs être envisagé de regagner des marges de manœuvre en étudiant la possibilité de réaffectation en interne du poste de coordination EEDD.

4.3 Des financements alternatifs à rechercher

4.3.1 Vers une professionnalisation dans la recherche de financements

La FRNC a commencé depuis quelques années à se mobiliser sur la recherche de financements. Elle a longtemps été partenaire associé à des projets européens, et s'est positionnée pour la première fois comme chef de file sur le projet Interreg Floralab.

Il n'existe pas au sein de la Fédération d'organisation en matière d'ingénierie financière et montage de dossier. Or, particulièrement pour ce qui est des dossiers européens, cela nécessite une véritable professionnalisation des pratiques, et ne peut être fait en fonction d'autres urgences, ou passé au second plan. La mise en place d'un responsable chargé d'apporter son appui aux différents porteurs de projets techniques dans les réserves ou au siège est nécessaire pour franchir un palier⁵⁶. Cet appui est attendu de la part des réserves.

Recommandation 11. Mettre en place au sein de la FRNC une cellule ingénierie financière-montage de projets, et désigner un responsable pour cette mission.

4.3.2 Développer les prestations et les services payants

Les prestations et services payants sont jusque-là très limités : quelques sorties accompagnées, mais le risque de concurrence avec des accompagnateurs conduit à ne pas investir ce créneau. Dans les maisons des réserves existantes, il peut y avoir des ventes de dépliants sur les réserves mais les volumes sont très faibles.

⁵⁶ A titre de comparaison, le syndicat mixte du Canigou dispose d'une subvention annuelle de ses membres de 350 000€ pour un budget de 1,8M€. L'essentiel du budget correspond à des réponses à des appels à projet et l'ensemble du personnel (8 agents) est familier du montage de projet.

De nombreuses manifestations sportives tendent à se développer en montagne, et parfois en réserve. Si beaucoup sont, à juste titre, refusées, pour des questions de respect des milieux et des espèces, il peut y avoir certaines de ces manifestations qui traversent les réserves. Cela mobilise du temps agent pour instruire la demande, se rendre sur le terrain afin d'aider le pétitionnaire à définir le tracé le moins impactant possible, puis à mettre à disposition du personnel pour contrôler la manifestation et enfin pour évaluer les éventuels dégâts. Il n'est pas normal que la réserve ait à supporter cette charge de travail et ces désagréments sans contrepartie. Pour ces manifestations sportives, dont les participants payent une inscription, il paraît légitime de facturer aux organisateurs la mobilisation du personnel suivant un barème jour/agent à définir en conseil d'administration.

4.3.3 Faire appel au mécénat, au financement participatif, et à l'appel aux dons

La fondation Hermès a répondu favorablement à une sollicitation de la réserve de la forêt de la Massane. Elle devrait financer des actions dans la réserve à hauteur de 251 000 €. Une petite partie du temps agent est valorisée dans le projet. C'est une première pour les réserves, et il n'est pas surprenant que ce soit la réserve de la Massane qui ait été ciblée dans la mesure où des personnalités scientifiques siégeant au sein de l'association gestionnaire ont pu faciliter les conclusions de ce mécénat.

Le mécénat demande un fort investissement, et la diversité des gestionnaires peut permettre de démultiplier les réseaux nécessaires à ces initiatives. En l'état il paraît difficile de désigner une personne au sein de la FRNC pour jouer l'interface avec les éventuels mécènes. Le financement participatif sur des actions bien identifiées semble plus adapté. Et les différents lieux de rencontres du public dans les réserves peuvent constituer une opportunité pour sensibiliser les éventuels candidats au financement des actions des réserves. Une autre possibilité est de se rapprocher des services des finances publiques afin d'obtenir, pour la FRNC, une attestation lui permettant de recevoir des dons et de délivrer un certificat de défiscalisation.

Ainsi, par exemple, dans la réserve du Mas Larrieu, qui reçoit 500 000 visiteurs, des opérations d'arrachage de figuier de barbarie (plantes envahissantes) pourraient essayer de trouver un financement via le biais de financement participatif ou de la défiscalisation.

Recommandation 12. Lancer des appels à dons ou des opérations de financement participatif sur des actions emblématiques des réserves.

Conclusion

Malgré de nombreuses critiques quant à son fonctionnement, la Fédération des réserves naturelles catalanes constitue un très bel outil au service des réserves. La mission, qui est la troisième en 15 ans à se pencher sur elle, conclut que la FRNC est à la croisée des chemins. Elle doit nécessairement évoluer pour répondre aux difficultés de positionnement et d'organisation qu'elle connaît et qui nuisent à l'affirmation forte de son rôle stratégique au service commun de l'ensemble des réserves.

Le contexte récent d'une perspective d'augmentation ciblée de la dotation Etat doit être mis à profit de façon volontariste pour engager une réorganisation profonde telle qu'elle est préconisée dans le rapport. La mise en place de moyens significatifs pour l'éducation à l'environnement et au développement durable est en effet un premier défi à relever avec cette nouvelle approche.

L'évolution du statut de la Fédération, avec une prise en charge directe de la gestion du personnel, paraît être le chemin le plus prometteur pour y parvenir, parallèlement à l'engagement d'un dialogue renforcé avec les réserves dans une optique de vision plus intégratrice et coordonnée de la gestion de ces réserves. Cela doit être conduit en parallèle de la mise en place de nombreuses actions proposées dans le rapport, dont beaucoup concernent le management de la structure au quotidien. La convention de gestion entre l'Etat et la FRNC qui doit être renouvelée en 2022, tombe à point nommé pour inscrire cette évolution pour les cinq prochaines années.

Gilles PERRON



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Annexes

1 Lettre de mission



La ministre
La secrétaire d'État

Réf: D20015397

Paris, le 29 DEC. 2020

à

Monsieur Daniel BURSAUX
Vice-président
du Conseil général de
l'environnement
et du développement durable
T. Séquoia 32.01/02
92055 Paris la Défense Cedex

Objet : mission d'expertise et de conseil du CGEDD concernant la Fédération des réserves naturelles catalanes (Occitanie)

La fédération des réserves naturelles catalanes (FRNC) est un acteur essentiel de la biodiversité en Occitanie. Créée en 1991, la FRNC est une association loi 1901 qui assure depuis plus de 25 ans la cogestion de neuf réserves naturelles nationales (RNN) dans le département des Pyrénées-Orientales, en partenariat avec les gestionnaires locaux (communes et associations). Localement, 6 des 9 RNN sont situées au sein du parc naturel (PNR) des Pyrénées catalanes.

La FRNC se trouve dans une situation budgétaire difficile, récurrente depuis les six ou sept dernières années, et qui s'inscrit dans un contexte de baisse des subventions accordées par les autres partenaires financiers, alors que le ministère de la Transition écologique a maintenu, via le programme « Paysages, eau et biodiversité », les dotations annuelles depuis 2016 réparties sur les 9 RNN (environ 1,06 M€ pour 18,65 ETP). La DREAL Occitanie verse directement à la FRNC cette dotation comme le prévoit la convention relative à l'attribution de la subvention de fonctionnement de l'Etat signée entre la préfecture et l'association.

Alors qu'aujourd'hui, la fédération assure un rôle de coordination et de médiation avec les acteurs locaux et effectue, grâce à une équipe dédiée, un travail transversal reconnu de mutualisation et d'harmonisation des pratiques des gestionnaires de RNN, qui aurait dû générer pour elle un gain financier, l'association demande plus de financements de façon à pallier le désengagement de la région Occitanie et du conseil départemental des Pyrénées orientales, lui permettant ainsi de conserver la capacité à supporter l'intégralité de sa masse salariale.

Faute de financements complémentaires suffisants, les gestionnaires ne pourront plus mettre en œuvre les actions inscrites au sein de leur plan de gestion. Le préfet de région nous a fait part de ce besoin financier supplémentaire, évalué à environ 400 000 € par an, en mai 2019. Cette demande a été refusée, la dotation du ministère étant calculée de façon homogène entre les 166 RNN selon une méthodologie nationale, et n'ayant pas vocation à financer l'ensemble des coûts portés par la structure. La recherche de cofinancement doit être privilégiée ou, à défaut, des évolutions structurelles sont à envisager.

.../...

Hôtel de Roquetaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

La structure a déjà bénéficié de deux audits successifs, menés en 2006 et 2016 par des cabinets extérieurs, sans apporter de solutions probantes.

C'est dans ce cadre que le Préfet des Pyrénées orientales nous a saisi par courrier du 14 mai dernier, demandant une mission d'expertise du CGEDD.

Votre mission portera sur l'analyse de la gouvernance, du financement et de la gestion de la fédération, sur son rôle en appui aux RNN et sur celui des autres acteurs locaux concernés notamment le Conseil départemental des Pyrénées orientales (avec lequel la FRNC coopère sur des missions de surveillance et conservation du patrimoine naturel) et le Parc naturel régional des Pyrénées catalanes (6 des 9 RNN sont incluses dans le PNR).

Sur la base de cette analyse, vous proposerez un schéma pérenne permettant d'optimiser la gestion des neuf réserves naturelles nationales (RNN) du département des Pyrénées orientales entre les gestionnaires locaux (communes et association), les collectivités territoriales (CD 66, PNR) et la FRNC. Plusieurs scénarios pourront être proposés, assortis des modalités de financement envisageables.

Nous attirons votre attention sur le fait que la convention de gestion conclue avec la fédération en novembre 2017 pour 5 ans arrive à échéance en 2021. Votre expertise viendra donc utilement éclairer les choix d'évolution à mettre en œuvre l'an prochain.

En conséquence, nous souhaiterions disposer de votre rapport dans un délai de quatre mois après réception de la présente lettre de mission.



Barbara POMPILI

Bérangère ABBA



2 Exemple de contrat de mise à disposition



CONVENTION

de mise à disposition d'un salarié de droit privé

entre

La **Fédération des Réserves Naturelles Catalanes** représentée par M Jean-Luc BLAISE son Président, d'une part

et

La **Commune** [REDACTED] représentée par [REDACTED] gestionnaire local de la RNN de la Vallée d'Eyne d'autre part,

Vu le code général des collectivités territoriales,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires,

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale, notamment les articles 61 à 63,

Vu le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux,

Considérant que les besoins du service le justifient,

IL A ETE CONVENU CE QUI SUIT :

Article 1 : Objet et durée de la mise à disposition

La présente convention a pour objet la mise à disposition, par la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes, de [REDACTED] conservatrice, pour la gestion de la réserve naturelle de [REDACTED]

La mise à disposition prend effet le 15 mars 2020 et prend fin le 31 décembre 2020. Elle est renouvelable annuellement par tacite reconduction.

Article 2 : Nature des activités

La présente convention est conclue dans le cadre d'activités liées à la gestion de la réserve naturelle.

Le gestionnaire local s'engage à utiliser le salarié pour des missions entrant dans le champ de compétences prévu par son contrat de travail :

Elaborer le plan de gestion en relation étroite avec le gestionnaire local :

- évalue les actions prévues dans le plan de gestion en cours
- élabore en concertation avec les acteurs locaux et les usagers une hiérarchisation et une planification des opérations
- rédige le contenu du PGE
- prévoit une méthode d'évaluation des actions.

Coordonner et mettre en oeuvre le plan de gestion :

- prépare et formalise le programme d'actions annuel
- présente les rapports d'activité annuels
- élabore les documents rendant compte de l'activité de la RN
- rend compte du fonctionnement de la réserve aux gestionnaires et au comité consultatif
- élabore les programmes de recherche et choisit les protocoles scientifiques
- gère et analyse les données
- définit les orientations et les priorités concernant la surveillance de la réserve, réalise des actions de police de la nature.

9 rue du mahou 66500 Prades

Tél. : 04 68 05 38 20

mél : conf.reserves.catalanes@espaces-naturels.fr

Association loi 1901 - Code APE 9104Z - SIRET : 39092382900043

- communique et vulgarise les résultats de la réserve: conférences, animations, formations, articles de presse, interviews.
- gère la fréquentation de la réserve
- élabore et exécute le budget.

Contribuer au positionnement stratégique de la RN :

- contribue à la réflexion stratégique, fait des propositions de stratégie pour la gestion de la RN
- développe des projets communs avec les différents acteurs ou usagers du site
- apporte son expertise au acteurs institutionnels et partenaires
- veille à l'insertion de la RN dans le contexte socio-économique local
- veille à l'ancrage territorial de la RN

Manager une équipe :

- encadre une équipe : planifie et répartit le travail, évalue les actions et les compétences, évalue les besoins en formation, veille à l'application des règles HSCT.
- recrute les collaborateurs et stagiaires.

En fonction de ses compétences elle peut se voir confier de manière exceptionnelle d'autres missions entrant dans l'objet social de l'organisme pour les besoins et la bonne marche de ce dernier.

Le gestionnaire local s'engage à utiliser le salarié dans le respect des conditions d'hygiène et de sécurité prévues par le code du travail.

Article 3 : Conditions d'emploi

■■■■■ exercera ses fonctions sur la réserve naturelle ■■■■■ sous le contrôle du gestionnaire local.

■■■■■ est soumise aux règles d'organisation et de fonctionnement de la structure d'accueil.

Il ne peut lui être confié de fonctions susceptibles de l'exposer aux sanctions prévues aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal en cas de prise illégale d'intérêts.

La relation au travail reste régie par l'ensemble des dispositions applicables à la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes (contrat de travail, code du travail, convention collective nationale de l'animation...). Le gestionnaire local s'assure que le salarié remplit ses fonctions dans le respect de ces conditions.

Article 4 : Obligations de la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes

La Fédération des Réserves Naturelles Catalanes est tenue au respect des obligations en matière de médecine du travail.

Elle s'engage à faire suivre à ■■■■■ la formation nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Elle a seule le pouvoir de prendre une décision en matière disciplinaire.

Cependant le gestionnaire local est responsable du salarié et doit, à ce titre, vérifier si la mission est convenablement effectuée. Il doit prévenir l'entreprise prêteuse de tout manquement et fournir toute pièce justificative utile pour étayer la preuve de celui-ci.

9 rue du mahou 66500 Prades
Tél. : 04 68 05 38 20
mél : conf.reserves.catalanes@espaces-naturels.fr
Association loi 1901 - Code APE 9104Z - SIRET : 39092382900043

Article 5 : Obligations du gestionnaire local

Pendant la durée de la mission, le gestionnaire local est responsable des conditions d'exécution du travail telles qu'elles sont déterminées par les dispositions législatives, réglementaires, et conventionnelles qui sont applicables sur le lieu de travail.

Ces conditions d'exécution du travail comprennent limitativement ce qui a trait :

- à la durée du travail,
- au travail de nuit,
- au repos hebdomadaire et des jours fériés,
- à l'hygiène et à la sécurité.

Le gestionnaire local indiquera à [REDACTED] les consignes de sécurité qu'il lui appartient de respecter sur le site.

Le gestionnaire local informera la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes de tout danger grave et imminent concernant le salarié et devra lui déclarer dans un délai de 24 heures, tout accident du travail même bénin dont il a eu connaissance.

Pour sa part, la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes devra déclarer l'accident sur l'imprimé réglementaire, à la caisse dont relève le salarié mis à disposition qui en est victime, dans les 48 heures.

Le gestionnaire local est le commettant du salarié mis à disposition. À ce titre, il est responsable des dommages causés par lui durant l'exécution de sa mission.

Toutefois, le gestionnaire local, victime d'un dommage causé par le salarié mis à disposition, peut, sur le fondement de l'article 1147 du code civil, obtenir réparation de la part de la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes s'il prouve que ce dommage est lié à la mauvaise exécution du présent contrat par celle-ci.

Article 6 : Rémunération

La FRNC assure la rémunération ainsi que le paiement des frais liés au poste du salarié. La FRNC verse les salaires mensuels, établit les bulletins, les déclarations et versements liés aux prestations sociales.

La FRNC assure l'encadrement administratif de cet emploi, et assume vis-à-vis de la personne recrutée les responsabilités qui lui incombent en qualité d'employeur.

Article 7 : Fin de la mise à disposition

La mise à disposition de [REDACTED] peut prendre fin avant le terme fixé à l'article 1 de la présente convention en cas de rupture ou modification de son contrat de travail.

Si l'une des deux parties souhaite mettre un terme à la mise à disposition annuelle, elle devra en informer l'autre par lettre recommandée avec accusé de réception au plus tard le 30 septembre de l'année en cours.

Article 8 : Contentieux

Les litiges pouvant résulter de l'application de la présente convention relèvent du Tribunal Administratif de Montpellier.

Article 9 :

La présente convention est, avant signature, transmise au salarié concerné, afin qu'il puisse exprimer son accord sur la nature des activités confiées et les conditions d'emploi définies.

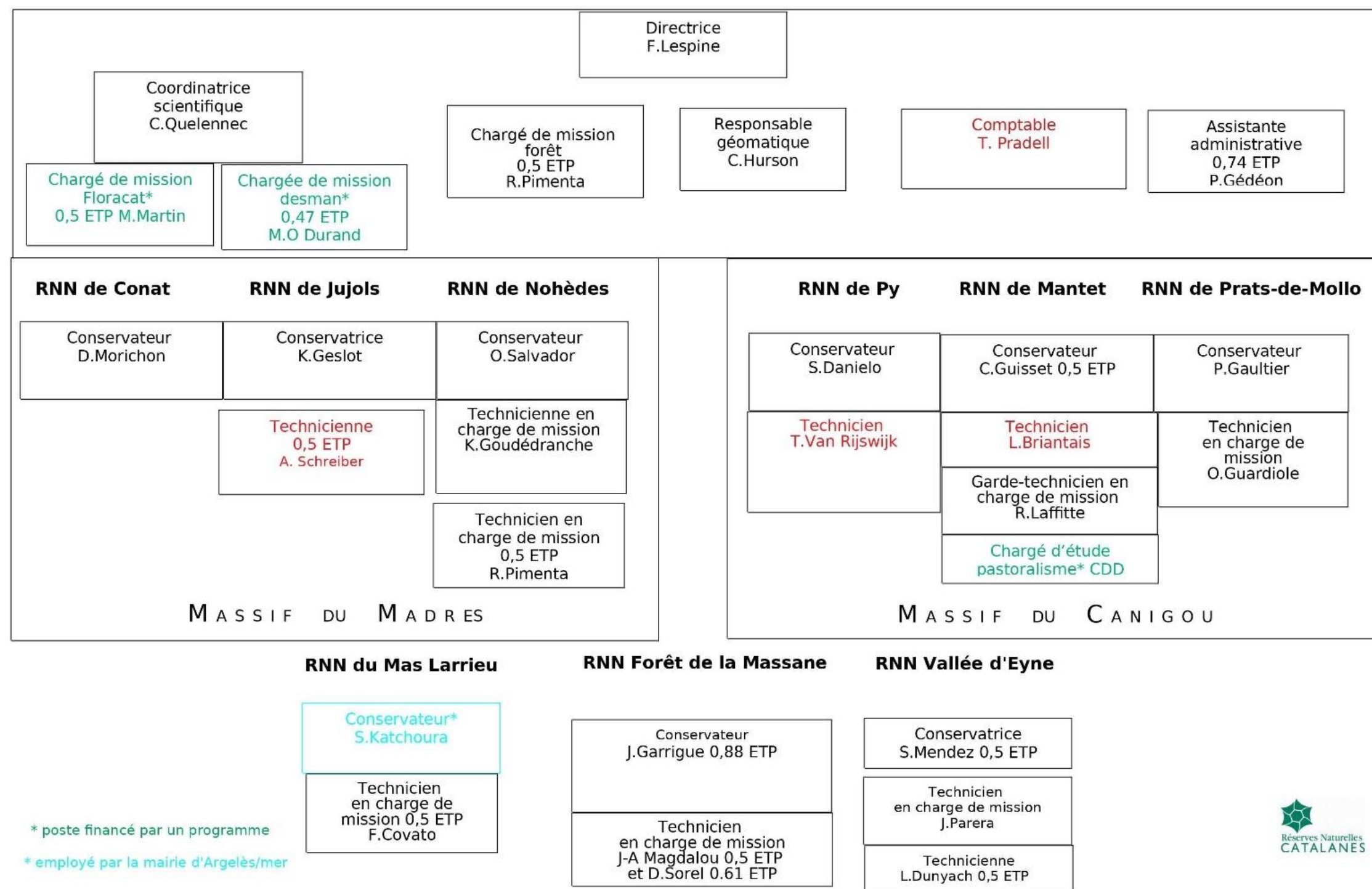
9 rue du mahou 66500 Prades

Tél. : 04 68 05 38 20

mél : conf.reserves.catalanes@espaces-naturels.fr

Association loi 1901 - Code APE 9104Z - SIRET : 39092382900043

3 Organigramme de la Fédération des réserves naturelles catalanes



4 Statuts de la FRNC

STATUTS DE LA FÉDÉRATION DES RÉSERVES NATURELLES CATALANES

Article 1 : Dénomination

Il est constitué entre les adhérents aux présents statuts, une association, régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 dénommée : Fédération des Réserves Naturelles Catalanes.

Article 2 : Objet et moyens

La Fédération des Réserves Naturelles Catalanes a pour objet :

- ✓ D'être cogestionnaire, ou gestionnaire local en cas de défaillance, des Réserves Naturelles du département des Pyrénées-Orientales dans leurs missions, notamment :
 - en mettant à leur disposition du personnel approprié,
 - en les aidant dans leur gestion administrative et financière,
 - en apportant une aide technique et logistique en matière scientifique, informatique, d'éducation à l'environnement, d'accueil du public, de communication, de police de la nature.
- ✓ D'animer une concertation entre les réserves naturelles et une vision stratégique.
- ✓ D'œuvrer en matière de protection de l'environnement et de prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire.

Pour réaliser son objet, l'association pourra notamment :

- ✓ Se constituer partie civile en ce qui concerne les faits portant préjudice aux intérêts collectifs directs ou indirects qu'elle a pour objet de défendre.
- ✓ Assurer des programmes de recherche, d'étude, de conservation et de suivi en cohérence avec les enjeux de gestion des réserves naturelles.
- ✓ Mettre en œuvre toutes activités connexes ou annexes.

Article 3 : Siège et durée

La Fédération des Réserves Naturelles Catalanes est créée pour une durée illimitée. Elle a son siège 9 rue du mahou 66500 Prades. Le déplacement de ce siège est possible par simple décision du conseil d'administration ratifiée par la plus proche assemblée générale.

Article 4 : Ressources

Pour réaliser son objet, l'association dispose des ressources suivantes :

- ✓ Les subventions.
- ✓ Les fonds provenant du mécénat.
- ✓ Le produit des manifestations, des intérêts et redevances des biens et valeurs qu'elle pourrait posséder, ainsi que des rétributions pour services rendus (travaux, études...), de droits d'auteur et droits d'exploitation.
- ✓ Toutes autres ressources qui ne seraient pas contraires aux lois en vigueur.

Article 5 : Membres

Les membres actifs sont les gestionnaires des réserves naturelles du département des Pyrénées-Orientales, au titre des conventions les liant avec leur Autorité de gestion et la Fédération.

Les membres de droit sont les communes ayant les réserves naturelles sus citées sur leur territoire.

Représentation des membres actifs : chaque gestionnaire doit désigner un titulaire et un suppléant.

Représentation des membres de droit : chaque commune doit désigner un titulaire et un suppléant.

Dans le cas où le gestionnaire est la commune, elle est membre actif et membre de droit.

Article 6 : Le conseil d'administration

a) Composition :

L'association est administrée par un conseil d'administration composé du représentant titulaire de chaque gestionnaire local ou de son suppléant et du représentant du personnel.

Chaque membre du conseil d'administration a une voix délibérative.

Le représentant de la commission « Projets » et le représentant du conseil scientifique sont membres du CA avec voix consultative.

Le directeur participe aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative.

b) Compétences :

Le conseil d'administration est investi d'une manière générale des pouvoirs les plus étendus dans la limite de ceux reconnus par les présents statuts à l'assemblée générale ordinaire et extraordinaire.

Le conseil délibère sur l'ensemble des questions relevant de l'objet de l'association. Il décide des moyens d'action à mettre en œuvre.

Il fait ouvrir tout compte en banque, décide de tout emploi de fonds, contracte tous emprunts, sollicite toutes subventions et réalise tous actes de gestion. Il nomme et révoque le personnel de l'association.

c) Fonctionnement :

Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an sur convocation du président ou sur demande d'au moins un tiers de ses membres. Les convocations sont adressées aux administrateurs au moins 8 jours avant la date de la réunion, l'envoi est possible par courriel avec notification de réception.

Pour être valables, les réunions du conseil d'administration doivent réunir la moitié des membres actifs.

Si le quorum n'est pas atteint, une autre réunion doit avoir lieu dans les 15 jours qui suivent.

Cette dernière peut délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents.

Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité des voix, un second vote est organisé, si l'égalité perdure la voix du président est prépondérante.

Le président, après avis préalable du Bureau, peut inviter toute personne ou organisme dont la présence lui semble utile pour apporter un éclairage aux questions à l'ordre du jour.

Il est tenu un compte-rendu des séances. Les comptes-rendus, après approbation par le conseil d'administration suivant, sont signés par le président et le secrétaire.

Les fonctions des membres du conseil d'administration sont gratuites. Les frais et débours occasionnés pour l'accomplissement de leur mandat pourront leur être remboursés sur présentation des pièces justificatives.

Article 7 : le Bureau

a) Composition :

Le conseil d'administration élit un Bureau pour 1 an, composé d'un président, deux vice-présidents, un secrétaire et un trésorier choisis parmi les membres actifs.

Les membres du Bureau sont rééligibles.

b) Compétences :

Le président convoque les assemblées générales et les réunions du conseil d'administration. Il assure le fonctionnement de l'association qu'il représente en justice et dans tous les actes de la vie civile.

En cas d'empêchement du président un membre du Bureau peut le suppléer, avec l'accord du CA.

En cas d'urgence, le président est habilité à prendre, avec l'accord des membres du Bureau, les décisions exigées par la situation, à condition d'en rendre compte à la prochaine réunion du conseil d'administration et d'en aviser les membres au préalable.

Le secrétaire rédige les comptes-rendus des séances du conseil d'administration et des assemblées générales. Il peut se faire aider d'un membre du Bureau et du secrétariat de l'association.

Le trésorier effectue tous les paiements et perçoit toutes les recettes sous la surveillance du président. Il s'assure de la tenue régulière de la comptabilité et en rend compte à l'assemblée générale annuelle. Il peut se faire aider du comptable de l'association.

c) Fonctionnement :

Le Bureau se réunit au moins 3 fois par an sur convocation du président. Les convocations sont adressées aux membres du Bureau au moins 8 jours avant la date de la réunion, l'envoi est possible par courriel avec notification de réception.

Pour être valables, les réunions du Bureau doivent réunir au moins deux de ses membres.

Les réunions du Bureau sont ouvertes à tous les membres du conseil d'administration.

Article 8 : Commission « Projet »

Missions :

Cette commission est chargée d'assurer une veille, une sélection et un suivi sur tous les appels à projet auxquels la FRNC ou ses membres pourraient être susceptibles de répondre.

Les modalités d'organisation sont définies dans le règlement intérieur.

Article 9 : L'assemblée générale ordinaire

a) Composition :

L'assemblée générale est composée de tous les membres de l'association. Est invité, à titre consultatif, toute personne ou tout organisme en raison de ses compétences. Tous les agents de la FRNC sont également conviés à l'assemblée générale ordinaire.

Le commissaire aux comptes, désigné en vertu de l'article 13 des présents statuts, assiste de plein droit aux réunions des assemblées générales.

b) Compétences :

L'assemblée générale ordinaire entend le rapport de gestion et d'activités du conseil d'administration, notamment sur la situation morale et financière de l'association. Après avoir délibéré et statué sur les différents rapports, l'assemblée générale approuve les comptes de l'exercice clos et vote le budget de l'exercice suivant.

c) Fonctionnement :

Sur invitation du président et à l'initiative du CA ou à la demande d'un quart des membres de la Fédération, l'assemblée générale ordinaire se réunit au moins une fois par an. La convocation est adressée au moins 15 jours avant la date fixée, l'envoi est possible par courriel avec notification de réception ; l'assemblée doit, pour pouvoir délibérer valablement, réunir au moins la moitié des membres présents ou représentés. Si cette proportion n'est pas atteinte, l'assemblée est convoquée à nouveau dans un délai de 15 jours et peut alors délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante. Chaque membre peut recevoir au maximum un pouvoir.

Article 10 : L'assemblée générale extraordinaire :

Sur invitation du président et à l'initiative du CA ou à la demande d'un tiers des membres de la Fédération, une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée, suivant les formalités prévues à l'article 9. Seule l'assemblée générale extraordinaire peut modifier les statuts ou se prononcer sur la dissolution ou la fusion de l'association.

Les décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. Les conditions de vote et de quorum sont identiques à celles prévues à l'article 9 des présents statuts.

Article 11 : Dissolution de l'Association

En cas de dissolution, l'assemblée générale extraordinaire désigne un ou plusieurs liquidateurs chargés de la liquidation des biens de l'association, dont elle détermine les pouvoirs et la mission.

L'actif net subsistant sera attribué au gestionnaire suivant et qui sera nommément désigné par l'assemblée générale extraordinaire.

Article 12 : Règlement intérieur :

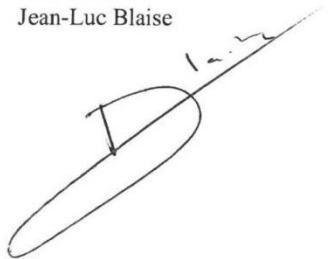
Un règlement intérieur établi et approuvé par le conseil d'administration, fixe les divers points non prévus par les présents statuts, notamment ceux qui ont trait au fonctionnement pratique de l'association.

Article 13 : Commissaire aux comptes

L'assemblée générale désigne, dans les conditions et avec la mission fixée par les articles L612-1 à L612-5 du code de commerce, un commissaire aux comptes titulaire, dont les fonctions expirent à l'issue de l'assemblée générale qui statue sur les comptes du sixième exercice. Un commissaire suppléant, appelé à remplacer le titulaire en cas de décès, de démission, d'empêchement ou de refus, est désigné pour une même durée par l'assemblée générale.

Fait à Prades le 21 mars 2018

Le Président
Jean-Luc Blaise

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Blaise', written over a large, stylized oval shape.

La Secrétaire
Johanna Messenger

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Messenger', written in a cursive style.

5 Règlement intérieur de la FRNC

REGLEMENT INTERIEUR DE LA FEDERATION DES RESERVES NATURELLES CATALANES

Art. 1 Objet:

Le présent règlement intérieur a pour objet de fixer les modalités pratiques de fonctionnement de la Fédération des Réserves Naturelles Catalanes, non prévues par les statuts.

Art. 2 Montant de la cotisation annuelle

Le montant de la cotisation annuelle est fixé à 20€ par membre.

Art.3: Modalités de recrutement du personnel

1) Création de poste:

Le gestionnaire de la Réserve Naturelle définit les postes nécessaires à l'application du plan de gestion écologique de sa Réserve. Le gestionnaire propose à la FRNC le recrutement de personnel.

Le Conseil d'Administration statue sur sa demande au regard notamment des financements disponibles.

2) Recrutement du personnel mis à disposition des RN:

2-1) Recrutement du conservateur ou directeur:

Suivant les modalités de la Convention Collective Nationale de l'Animation, l'offre de poste est proposée en premier lieu en interne. Si il n'y a pas de candidatures internes ou si ces candidatures ne satisfont pas, l'offre est diffusée au niveau national et auprès de l'ANPE locale.

Les postulants devront produire des références établissant leur capacité à occuper le poste.

Le personnel encadrant est recruté par un jury composé du gestionnaire de la RN ou son représentant, du Maire de la commune ou son représentant, du Président de la FRNC ou son représentant, d'un représentant de la DIREN, d'un représentant du Conseil Régional Languedoc-Roussillon, d'un représentant du Conseil Général des Pyrénées-Orientales, du directeur de la FRNC. La décision est prise à la majorité, en cas d'égalité des voix, le vote du gestionnaire de la RN compte double.

2-2) Recrutement du personnel non encadrant:

Suivant les modalités de la Convention Collective Nationale de l'Animation, l'offre de poste est proposée en premier lieu en interne. Si il n'y a pas de candidatures internes ou si ces candidatures ne satisfont pas, l'offre est diffusée au niveau approprié au poste et auprès de l'ANPE locale.

Les postulants devront produire des références établissant leur capacité à occuper le poste.

Le candidat est recruté par un jury composé: du gestionnaire de la RN ou son représentant, du Maire de la RN ou son représentant, du Président de la FRNC ou son représentant, du conservateur de la RN, du directeur de la FRNC. La décision est prise à la majorité, en cas d'égalité des voix, le vote du gestionnaire compte double.

13/08/2004

3) Recrutement du personnel affecté à des missions transversales:

3-1) Recrutement du directeur:

est proposée en premier lieu en interne. Si il n'y a pas de candidatures internes ou si ces candidatures ne satisfont pas, l'offre est diffusée au niveau national et auprès de l'ANPE locale.

Les postulants devront produire des références établissant leur capacité à occuper le poste. Le directeur est recruté par un jury composé du Président de la FRNC, de deux membres du Conseil d'Administration, d'un représentant de la DIREN, d'un représentant du Conseil Régional Languedoc-Roussillon, d'un représentant du Conseil Général des Pyrénées-Orientales, d'un représentant des salariés. La décision est prise à la majorité, en cas d'égalité des voix, le vote du Président de la FRNC compte double.

3-2) Recrutement du personnel non encadrant

Suivant les modalités de la Convention Collective Nationale de l'Animation, l'offre de poste est proposée en premier lieu en interne. Si il n'y a pas de candidatures internes ou si ces candidatures ne satisfont pas, l'offre est diffusée au niveau approprié au poste et auprès de l'ANPE locale.

Les postulants devront produire des références établissant leur capacité à occuper le poste. Le candidat est recruté par un jury composé: du Président de la FRNC ou son représentant, de 2 membres du Conseil d'Administration, du directeur de la FRNC. La décision est prise à la majorité, en cas d'égalité, la voix du Président de la FRNC compte double.

Art.4: gestion du personnel

1) Gestion du personnel des RN:

Une fois recruté, le personnel est mis à disposition de la RN par le biais d'une convention de mise à disposition, faite en deux exemplaires originaux et signée par le Président de la FRNC et le gestionnaire de la RN.

Cette convention fixe les modalités de mise à disposition du personnel.

1-1) Responsabilité du gestionnaire

Sauf clause contraire dans la convention de mise à disposition:

- les salariés sont placés sous l'autorité hiérarchique du gestionnaire de la RN qui est responsable de l'exécution des missions confiées au salarié. Le gestionnaire établit notamment le plan de travail du salarié, ses horaires, ses missions, ses autorisations de déplacements, le respect des consignes d'hygiène et de sécurité.. etc..
- Une partie de la responsabilité du gestionnaire est déléguée au conservateur.

1-2) Responsabilité de la FRNC:

- la FRNC est responsable de la gestion administrative du salarié: rédaction des contrats, élaboration des documents sociaux (bulletin de salaire, déclarations d'embauche, bordereaux d'URSSAF, ..), paiement des salaires, paiement des cotisations sociales, suivi des congés (congés payés, maladie, accidents du travail..), suivi des contentieux..
- la FRNC est l'employeur officiel des salariés à ce titre un certain nombre d'obligations lui incombe: tenue du registre du personnel, tenue du planning du personnel, élaboration d'un règlement intérieur en matière de discipline, d'hygiène et de sécurité, élection des délégués du personnel, visites médicales du travail...

13/08/2004

- en cas de différent entre le gestionnaire et le salarié relatif à l'exécution des missions, la FRNC exercera un rôle de médiateur.

Une partie de la responsabilité de la FRNC est déléguée au directeur de la FRNC.

2) Gestion du personnel affecté à des missions transversales:

La FRNC assure la responsabilité hiérarchique et administrative du personnel affecté à des missions transversales. Une partie de ces responsabilités sont déléguées au directeur de la FRNC.

Art.5: paiement des salaires:

La FRNC paie les salaires du personnel mis à disposition des RN. Le paiement des salaires s'effectue à partir de subventions Etat/département et d'une contribution du gestionnaire dans certains cas prévus par les conventions de mise à disposition. La FRNC adapte son effectif salarial au montant de ses ressources. La FRNC cotise à un fond de garantie des salaires et constitue un fond de réserve destiné à payer des indemnités de licenciement économique.

Art.6: contentieux avec les salariés mis à disposition

- 1) Responsabilité du gestionnaire: le gestionnaire est responsable des contentieux liés à l'exécution des missions des salariés sous son autorité hiérarchique. Il en assume le paiement des frais et indemnités.
- 2) Responsabilité de la FRNC: la FRNC est responsable des contentieux liés à la gestion administrative du personnel. Elle en assume le paiement des frais et indemnités.

13/08/2004

6 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ARCHAMBAULT	Benoit	Direction de l'eau et de la biodiversité	Chef de bureau	03/03/21
ARSENTO	Rémy	Office français de la biodiversité	Gestionnaire de la RNN de Jujols	19/03/21
BLAISE	Jean-Luc	FRNC Mairie de Mantet	Président Maire	18/03/21
BOUSQUET	Alain	Mairie d'Eyne	Maire	18/03/21
BOUTELOUP	Romain	Conservatoire des espaces naturels	Responsable antenne Aude-Pyrénées-Orientales	26/04/21
BROCH	Pierre	Mairie d'Argelès gestionnaire de la RNN du Mas Larrieu	Conseiller municipal	22/03/21
CASAYAS	Séverine	PNR des Pyrénées catalanes	Directrice	16/03/21
CAVAILHES	François	Association gestionnaire de la RNN de Nohèdes	Président	17/03/21
CHARDON	Florian	Syndicat mixte Canigou grand site	Directeur	17/03/21
DANIELO	Sylvain	Réserve de Py	Conservateur	19/03/21
DELAY	Bernard	FRNC	Membre du conseil scientifique	03/03/21
DORANDEU	Patrick	Mairie de Prats-de-Mollo	Adjoint au maire	24/03/21
FERRER	Claude	Mairie de Prats-de-Mollo	maire	24/03/21
FOSSAT	Dominique	Sous-préfecture de Prades	Sous-préfet	03/03/21
GARRIGUE	Joseph	Réserve de la Massane	Conservateur	15/03/21
GAULTIER	Pascal	Réserve de Prats-de-Mollo	Conservateur	17/03/21
GESLOT	Karine	Réserve de Jujols	Conservatrice	15/03/21
GUISSET	Claude	Réserve de Mantet	Conservateur	16/03/21

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de ren-contre
GUILLAUD	Lény	Mairie de Conat	Maire	19/03/21
HURSON	Christophe	FRNC	Responsable géo-matique	16/03/21
JALLAT	Jean-Louis	Communauté de communes Canigou-Conflent	Président	18/03/21
KATCHOURA	Stéphane	Réserve du Mas Larrieu	Conservateur	25/03/21
LAFFITTE	Rémy	FRNC	Référent sports de nature	18/03/21
LESPINE	Florence	FRNC	Directrice	15/03/21
MAGNANOU	Elodie	Association des amis de la Massane	Présidente	15/03/21
MALHERBE	Hermeline	Conseil départemental des Pyrénées-Orientales	Présidente	31/03/21
MARTIN	Maria	FRNC	Chargée de mission FLORALAB	15/03/21
MENDEZ	Sandra	Réserve de Eyne	Conservatrice	16/03/21
MEUNIER	Charlotte	Réserve nationale de France	Présidente	19/03/21
MORICHON	David	RNN de Conat	Conservateur	24/03/21
NOGUER-RAMOND	Anne	Association gestionnaire de la RN de Py	Présidente	19/03/21
NOVOA	Claude	Conseil scientifique de la FRNC	Président	24/03/21
ORTIZ	Frédéric	DDTM 66	Chef du service environnement forêt sécurité routière	01/03/21
PAPOUIN	Matthieu	Direction de l'eau et de la biodiversité	Sous-directeur	03/03/21
PARERA	Joseph	FRNC	Référent agropastoralisme	18/03/21
PINEDA	Stéphane	Mairie d'Argelès gestionnaire de la RNN du Mas Larrieu	Conseiller municipal	17/03/21
PRUD'HON	Xavier	DDTM66	Directeur adjoint	03/03/21

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
QUELENNEC	Céline	FRNC	Coordinatrice scientifique Représentante du personnel	19/03/21
RIBOT	Murielle	Région Occitanie	Chargée de projets milieux naturels	27/04/2021
ROCHAT	Christine	DREAL Occitanie	Chargée de mission stratégie de création et de gestion des aires protégées	02/02/21
SALVADOR	Olivier	Réserve de No-hèdes	Conservateur	18/03/21
SCHWOEHRER	Christian	ASTERS	Directeur	25/03/21
STOSKOPF	Etienne	Préfecture 66	Préfet	03/03/21
VORILLION	Patricia	Direction de l'eau et de la biodiversité		03/03/21

7 Domaines d'activité des gestionnaires des réserves nationales (en grisé les 6 domaines prioritaires)

DOMAINES D'ACTIVITÉ CT88	Équivalence Avec guide de RNF CT79 de 2006	COMMENTAIRES	CONTENUS DES DOMAINES D'ACTIVITÉ, EXEMPLES D' ACTIONS
<i>Surveillance du territoire et police de l'environnement SP</i>	Police de la nature et surveillance (PO)	Renvoie à une exigence de conservation du patrimoine et au respect des réglementations en vigueur	Recherche d'infractions, tournées de surveillance, prévention, sensibilisation, contrôle des autorisations, relation avec les parquets, travail rédactionnel, etc.
<i>Connaissance et suivi continu du patrimoine naturel CS</i>	Suivi écologique (SE) et collecte de données (CD)	Renvoie à une exigence de monitoring continu sur le territoire en référence au plan de gestion Liée à une commande interne du gestionnaire (recueil de données nécessaires à la gestion des territoires des réserves). Études pouvant présenter un caractère scientifique et relever d'un laboratoire du moment qu'un gestionnaire de réserve naturelle est le commanditaire et qu'il se trouve à l'origine de la commande (sous-traitance); études pouvant s'intéresser également aux activités humaines et à leurs impacts.	Inventaires faunistiques et floristiques, mise en œuvre de protocoles de suivi; saisie des données, collectes et saisie de données géologiques, socio-économiques, historiques, etc.
<i>Prestations de conseil, études et ingénierie EI</i>	<u>Domaine d'activité non individualisé</u>	Travail intellectuel donnant lieu à des productions écrites , émanant directement des personnels d'une réserve naturelle ou sous-traitées, réalisé pour la réserve elle-même (ex : élaboration ou révision du plan de gestion, ou de rapports d'évaluation) ou pour les collectivités, propriétaires fonciers et partenaires socioprofessionnels portant des projets pouvant avoir un impact direct ou induit sur le bon état écologique de la réserve	Élaboration de documents de gestion et d'évaluation, de stratégies territoriales de surveillance, de conventions d'usage, de chartes, préconisations de gestion (diagnostics pastoraux par exemple), etc.
<i>Interventions sur le patrimoine naturel IP</i>	Gestion des habitats des espèces et des paysages (GH), travaux d'entretien des milieux (TE) et travaux uniques sur les milieux (TU)	Travaux visant à soutenir un bon état écologique des milieux ou des modes de gestion patrimoniaux exemplaires . Exclut les préconisations liées aux interventions sur le patrimoine qui relève du domaine d'activité précédent	Travaux conduits en régie ou sous-traités, visant à entretenir ou restaurer le patrimoine naturel; etc.
<i>Création et maintenance d'infrastructures d'accueil CI</i>	Maintenance des infrastructures et des outils (IO), travaux d'entretien des infrastructures (TE), et travaux uniques réalisation d'infrastructures (TU)	Intègre la création ou l'entretien de panneaux d'information (réglementation, sensibilisation), de sentiers, de la signalétique, du balisage, d'aires de stationnement, de petites structures (postes d'observation, passerelle d'accès, vitrine géologique, etc.). Intègre la contribution à la sécurité des visiteurs et les infrastructures de maîtrise des flux (barrière, grillage, etc.) pour la sauvegarde des milieux.	Construction d'un escalier; entretien et restauration des sentiers, renouvellement de la signalétique des panneaux réglementaires d'entrée, etc.
<i>Management et Soutien MS</i>	Suivi administratif (AD ou SA), infrastructures/outils (IO) et travaux d'entretien des outils, véhicules... (TE)	Management interne : comprend le pilotage de l'équipe , la communication interne Management externe : intègre l' animation des instances réglementaires , la vie des réseaux, le transfert et l'échange d'expérience, la représentation de la réserve à des instances extérieures, la participation à des réunions et des groupes de travail à côté d'autres acteurs, la communication externe nécessaire à l'encrage local (site internet, lettre de la RN), etc. Soutien : lié à l'organisation interne des organismes gestionnaires (gestion administrative et budgétaire, gestion informatique, gestion de l'équipe, etc.)	Fonctionnement général de l'équipe de la réserve; pilotage à l'aide des documents de planification et d'évaluation; animation du comité consultatif et du conseil scientifique, fête de la RN; échange d'informations avec les partenaires, etc.
<i>Participation à la recherche PR</i>	Recherche (RE)	Liée à une demande externe (et non une demande interne nécessaire à la mise en œuvre du plan de gestion), émanant de laboratoires, universités, centres de recherches, auxquels les gestionnaires s'associent dans le cadre de contributions et de protocoles limités dans le temps	Appui logistique aux chercheurs; fournitures de données, etc.
<i>Prestations d'accueil et d'animation PA</i>	Pédagogie, information, accueil animations, fréquentation, éditions (PI et FA)	Interventions réalisées par les agents de la réserve , y compris les relations avec les médias, l'organisation de manifestations et les partenariats développés avec les rectorats et d'autres structures d'accueil	Animation auprès des scolaires, participation à des stands; accueil de groupes, etc.
<i>Création de supports de communication et de pédagogie CC</i>		Comprend la conception d'outils et de documents pédagogiques, les publications diverses des gestionnaires, le montage d'expositions et ponctuellement les relations avec les journaux quand il s'agit d'aider à la réalisation d'un article important et détaillé sur une réserve naturelle (NB : la « communication » ne constitue pas un domaine d'activité mais une fonction support)	magazines, ouvrages, supports audiovisuels et autres objets commerciaux, etc.

8 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
CA	Conseil d'administration
CCNA	Convention collective nationale de l'animation
CEN	Conservatoire des espaces naturels
DCO	Dotation courante optimale
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGA	Dotation globale d'amortissement
DLA	Dispositif local d'accompagnement
EEDD	Education à l'environnement et au développement durable
ETP	Equivalent temps plein
FRNC	Fédération des réserves naturelles catalanes
n.d	Non disponible
NEO	Nature en Occitanie
PNRPC	Parc naturel régional des Pyrénées catalanes
RNF	Réserves naturelles de France

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)