

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° 007444-01

Juillet 2012

Évolution statutaire du Conservatoire Botanique National[®] Méditerranée de Porquerolles



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007444-01

Évolution statutaire
du Conservatoire Botanique National®
Méditerranée de Porquerolles

établi par

Yves-Marie ALLAIN

Georges RIBIÈRE

Membres permanents du Conseil

Commission permanente des Ressources naturelles

Juillet 2012

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
1- PRÉAMBULE	9
1.1- Présentation de la mission	9
1.2- Calendrier	10
2- LES CONSERVATOIRES BOTANIQUE NATIONALS[®]	11
2.1- Le cadre législatif et ses évolutions récentes	11
2.2- Les missions	13
2.3- Les statuts juridiques actuels	13
3- LE CONSERVATOIRE BOTANIQUE NATIONAL[®] MÉDITERRANÉEN DE PORQUEROLLES	15
3.1- La création	15
3.2- L'agrément et son territoire	15
3.3- Les missions	16
3.4- Le personnel du CBN méditerranéen de Porquerolles	18
3.5- Le budget du CBN méditerranéen de Porquerolles	19
3.6- Les locaux	20
4- DIAGNOSTIC GÉNÉRAL	21
5- LA TERRITORIALISATION DU CBN MÉDITERRANÉEN DE PORQUEROLLES	23
5.1- L'indépendance des missions	23
5.2- L'ancrage dans son territoire d'agrément	24
5.3- L'engagement partenarial local	25
5.4- La lisibilité interne et externe	27
6- LA QUESTION STATUTAIRE	30
6.1- La situation actuelle	30
6.2- Les statuts non conformes	30
6.3- Quelques remarques préalables	31
6.4- L'association loi 1901	33
6.5- Le syndicat mixte	34
6.6- Le groupement d'intérêt public	36
7- BUDGET ET FINANCEMENT	39
8- LA TRANSITION	42

Annexe 1 : lettre de mission

Annexe 2 : glossaire

Annexe 3 : personnes et organismes rencontrés et contactés.

RÉSUMÉ

L'objet de la mission, confiée par la Ministre chargée de l'environnement au vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, était d'étudier l'évolution statutaire possible du Conservatoire Botanique National® (CBN) méditerranéen de Porquerolles, la gestion administrative de ce Conservatoire étant assurée depuis sa création en 1979 par le Parc national de Port-Cros. En liaison avec les onze autres conservatoires métropolitains et leur fédération, la mission a rencontré les principaux acteurs et partenaires du CBN et du parc national.

Outre qu'elle enfreint le principe de spécialité d'un parc national et que le périmètre de celui-ci ne correspond nullement au territoire d'agrément du CBN, qui englobe les Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, cette situation nuit à la lisibilité et à la légitimité territoriale du conservatoire, et surtout lui interdit le recrutement d'agents supplémentaires puisque, service du parc, il est astreint comme lui au respect de son plafond d'emplois.

Le conservatoire n'en fonctionne pas moins de façon satisfaisante, même si son budget et ses moyens sont en retrait relatif par rapport aux autres CBN. A défaut d'être définitivement stabilisé, la mission estime que le conservatoire est encore relativement stable.

Pour le relancer, la mission propose en premier lieu qu'à l'occasion de son prochain dossier d'agrément 2013-2018, l'objectif du conservatoire soit de renforcer sa territorialisation, à travers des recommandations dans quatre domaines : l'indépendance de ses missions ; l'ancrage dans son territoire d'agrément ; l'engagement partenarial local ; la lisibilité interne et externe.

Concernant la question statutaire ensuite, la mission a examiné la situation actuelle et les statuts qu'elle juge non conformes à l'objectif recherché, puis analysé les trois statuts possibles, à savoir l'association loi 1901, le syndicat mixte et le groupement d'intérêt public.

Après avoir d'abord proposé d'écarter *a priori* le statut associatif, et compte tenu des avantages et inconvénients respectifs du syndicat mixte et du groupement d'intérêt public, la mission ne s'est finalement pas sentie en capacité de préconiser l'un ou l'autre. Elle estime d'ailleurs que l'un ou l'autre statut doit d'abord ressortir du libre choix politique des collectivités territoriales concernées auxquelles il convient donc de poser la question.

La mission a enfin abordé la question budgétaire et financière du futur CBN autonome et lui propose de se fixer un objectif raisonnable pour sa montée en puissance. Il pourrait viser un budget supplémentaire de 25 % en trois ans, financé sous forme de conventions pluriannuelles avec différents partenaires publics et privés.

Dans l'immédiat, et pendant une période de transition qui ne devrait pas excéder trois ans, le transfert du CBN pourrait se faire avec ses moyens et son budget actuels, avec pour seul besoin supplémentaire les fonctions support nécessaires au fonctionnement d'une structure autonome.

Cependant, quelle que soit la solution choisie, elle devrait s'accompagner d'une forte liaison entre le conservatoire et le parc national, à travers une convention pluri-annuelle, permettant de ne pas rompre les liens structurels qui existent depuis plus de trente ans.

La mission propose au final que le présent rapport soit considéré comme une sorte de cahier des charges, ou de guide, notamment à destination de la nouvelle direction du CBN, et à mettre en œuvre progressivement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : dans le cadre de son prochain dossier de demande d'agrément 2013-2018, la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles de présenter un fil conducteur spécifique à son territoire, lui permettant de mieux relier ses différents travaux entre eux. Elle lui propose aussi de s'astreindre à suivre de façon plus cohérente son contrat d'objectifs et d'en rendre compte de façon plus lisible dans ses bilans annuels. Enfin, l'approbation par le conseil scientifique d'un programme pluriannuel ainsi que de son suivi devrait également figurer dans les bilans annuels du conservatoire.

Recommandation 2 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles de bien présenter son territoire d'agrément et ses interfaces internationales dans son prochain dossier de demande d'agrément 2013-2018, la justification de l'importance quantitative et qualitative de ce périmètre constituant l'une des clefs d'une nouvelle adaptation de ses moyens.

Recommandation 3 : la mission recommande à la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'environnement de mandater le directeur du parc national de Port-Cros et la directrice du CBN pour entreprendre conjointement des démarches d'information et de présentation des missions des CBN auprès des collectivités territoriales du territoire d'agrément, en vue de construire des partenariats éventuels avec le conservatoire. Dans la perspective de ces contacts politiques, les Préfets de département concernés devraient être associés à ces initiatives, en liaison avec les services déconcentrés compétents.

Recommandation 4 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles d'engager et de poursuivre les contacts avec toutes les structures de gestion existants sur son territoire d'agrément et de proposer aux plus importantes un accord de partenariat. Une convention pourrait en particulier être finalisée avec chacun des deux conservatoires régionaux d'espaces naturels.

Recommandation 5 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles, en liaison avec le parc national de Port-Cros, de chercher des locaux significatifs de ses missions et expressifs de leur qualité.

Recommandation 6 : la mission demande au parc national de Port-Cros et au CBN méditerranéen de Porquerolles, en liaison avec les services des Domaines, les services fiscaux et les services techniques déconcentrés compétents, de clarifier la situation réelle des actifs en biens et équipements du conservatoire sur l'île de Porquerolles.

Recommandation 7 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles, en liaison avec les autres CBN, la fédération des CBN et la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'environnement, de préparer un rapport sur l'avenir de la conservation ex situ au sein des conservatoires.

Recommandation 8 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles et au parc national de Port Cros de préparer une convention de valorisation et de gestion des collections fruitières patrimoniales existantes dans l'île de Porquerolles.

Recommandation 9 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles d'étudier les conditions, notamment en charges et produits, d'une valorisation des collections ex situ et fruitières auprès du grand public et des supports d'éducation et d'information associés.

Recommandation 10 : sans être opposée à l'étude éventuelle du statut associatif pour le CBN méditerranéen de Porquerolles, la mission considère que le passage de ce conservatoire à une personnalité morale privée engendrerait au final plus d'inconvénients que d'avantages et suggère donc de ne pas retenir cette hypothèse.

Recommandation 11 : compte tenu des avantages et inconvénients respectifs du syndicat mixte et du groupement d'intérêt public, la mission, ne se sentant pas en capacité de préconiser l'un ou l'autre, estime que la décision finale doit ressortir du libre choix politique des collectivités territoriales concernées auxquelles il convient donc de poser la question. Pour aider à ce choix, la mission recommande à la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'écologie d'engager une analyse juridique complémentaire en droit du travail, permettant à chaque agent du CBN de se positionner en toute connaissance de cause.

Recommandation 12 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles, dans la perspective de son autonomie, et en liaison avec ses tutelles actuelles, de se fixer un objectif raisonnable pour sa montée en puissance. Il pourrait viser un budget supplémentaire de 25 % en trois ans, financé sous forme de conventions pluriannuelles avec différents partenaires publics et privés. Si certains de ces accords contractuels étaient pris à partir de 2013, ils pourraient coïncider avec la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) 2013-2015 en préparation entre les deux DREAL et le CBN.

1- PRÉAMBULE

1.1- Présentation de la mission

Par courrier du 23 août 2010, la Ministre chargée de l'environnement a demandé au vice-Président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) de diligenter une « mission visant à étudier les opportunités de création d'un Conservatoire Botanique National® (en l'occurrence le Conservatoire Botanique National® méditerranéen de Porquerolles) ayant un statut juridique propre », la gestion administrative de ce Conservatoire étant assurée depuis sa création en 1979 par le Parc national de Port-Cros. Cette lettre de mission est en annexe 1.

Cette demande faisant suite à un précédent rapport¹ de l'ex-Inspection générale de l'environnement (IGE) sur le réseau des CBN qui avait traité du statut de l'ensemble des Conservatoires -dont celui de Porquerolles-, les auteurs de ce premier rapport, Yves-Marie ALLAIN et Georges RIBIÈRE, ont été désignés pour la présente mission par décision du Vice-Président du CGEDD le 1^{er} septembre 2010.

Malgré sa connaissance du contexte et des différents acteurs concernés, il est vite apparu à la mission que l'« autonomisation » du CBN méditerranéen de Porquerolles s'avérait plus complexe qu'il n'y pouvait paraître au premier abord, pour des raisons tant politique qu'administrative et budgétaire (portage d'une nouvelle structure, situation des personnels, gestion de la transition, notamment).

C'est pourquoi la mission a entrepris de rencontrer à nouveau les principaux acteurs et partenaires actuels du CBN méditerranéen de Porquerolles et de renouer des contacts avec la Fédération des CBN et les autres Conservatoires.

La mission tient ici à remercier tous ses interlocuteurs (liste en annexe 2).

Elle n'a toutefois pas considéré qu'il entrerait dans son champ de recherche elle-même un « porteur » politique, associatif ou scientifique pour ce qui s'avère en réalité être la création d'un véritable « nouveau » CBN, non pas certes à créer *ex nihilo*, mais avec une démarche équivalente, des étapes successives et une période transitoire qu'elle peut évaluer, *a priori* et *a minima*, à deux ou trois ans. La complexité de cette construction ne lui permettait de toute façon pas de fournir une solution immédiate et « clefs en main », solution qui, notamment, ne pourra résulter que d'une concertation approfondie entre les différents acteurs concernés.

C'est pourquoi la mission propose que le présent rapport soit considéré comme une sorte de cahier des charges, ou de guide, notamment à destination de la nouvelle direction du CBN, et à mettre en œuvre progressivement pendant une période de transition qui ne devrait pas excéder trois ans.

¹ Le réseau des Conservatoires Botaniques Nationaux® - Service de l'Inspection générale de l'Environnement – Mai 2007 – Rapport téléchargeable sur le site web du CGEDD.

1.2- Calendrier

Lancée voici plus de seize mois, la mission a été amenée à une évolution sensible de son calendrier pour deux raisons principales :

- d'une part, le contexte particulier de la fin 2010, lié au projet d'extension du périmètre du parc national -coeur et aire d'adhésion-, n'incitait, ni à rajouter un problème supplémentaire au parc, ni surtout à y engager le CBN, logiquement non concerné directement par l'application de la loi de 2006 sur les parcs nationaux ;
- d'autre part, l'annonce fin 2010 du départ du directeur du parc national et les perspectives du départ à la retraite mi-2011 du directeur du CBN ont amené la mission et ses commanditaires à juger préférable d'attendre la nomination des deux nouveaux directeurs, afin de les connaître et d'écouter leurs positions pour actualiser et compléter le rapport.

C'est pourquoi la mission a consacré le premier semestre 2011 à ses travaux techniques et contacts internes, avant d'entreprendre ensuite des entretiens complémentaires dans une atmosphère apaisée, et de rencontrer à plusieurs reprises les deux nouveaux responsables du parc et du CBN.

2- LES CONSERVATOIRES BOTANIQUE NATIONAUX®

2.1- Le cadre législatif et ses évolutions récentes

Même si les conservatoires botaniques nationaux® ont fait l'objet depuis la fin des années 1980 de deux décrets (1988, puis 2004)², ceux-ci n'avaient pour autant pas d'assise législative. Cette anomalie avait d'ailleurs été relevée dans le rapport précité sur le réseau des CBN.

La loi, dite « Grenelle II »³ de juillet 2010, a remédié à cette situation par son article 129 :

« Les conservatoires botaniques nationaux sont des personnes morales publiques ou privées, sans but lucratif, agréées par l'État, qui exercent une mission de service public.

Ils contribuent, dans le respect des politiques conduites par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et chacun sur une partie déterminée du territoire national, à la connaissance et à la conservation de la nature dans les domaines de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels.

Ils participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'inventaire du patrimoine naturel et procèdent à l'identification et à la conservation des éléments rares et menacés. Ils prêtent leur concours scientifique et technique à l'État, aux établissements publics, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux opérateurs qu'ils ont mandatés. Ils informent et sensibilisent le public.

Ils assurent l'accès aux données recueillies à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues au chapitre IV du titre II du livre I^{er} (*du Code de l'environnement*) dans la mesure compatible avec le respect des habitats et des espèces et moyennant, le cas échéant, une contribution financière.

Une fédération nationale regroupe l'ensemble des conservatoires botaniques nationaux. Elle assure une coordination technique pour l'exercice de leurs missions et les représente auprès des pouvoirs publics.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de ces dispositions ».

Ce décret est actuellement en préparation et la concertation qui l'accompagnera devrait s'engager dans les prochaines semaines.

Ce renforcement de la légitimité des CBN, la structuration de leur fédération, les efforts budgétaires importants de l'État et des collectivités territoriales à leur endroit et la multiplication des commandes et travaux dont ils font l'objet au cours de ces dernières années justifient pleinement, s'il en était besoin, la recherche d'autonomie et d'image propres dont cette mission est le témoin.

Ces évolutions expliquent aussi la progression des projets de complément de la couverture territoriale nationale : Grand Est ; Guyane ; Antilles.

² Articles R. 416-1 à R. 416-6 du Code de l'environnement.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – Journal officiel du 13 juillet 2010.

Parallèlement, d'autres textes importants sont venus ces dernières années conforter les CBN et/ou interférer sur leur rôle, et notamment :

- la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020⁴ : présentée en mai 2011, cette nouvelle stratégie intègre des engagements de l'État 2011-2013 relatifs à l'amélioration de la connaissance en matière de biodiversité, ce qui renforce la nécessité des instruments concernés en la matière ;
- dans le même sens, les textes relatifs à l'évaluation environnementale – autorités environnementales⁵, études d'impact⁶, Natura 2000⁷ - entraînent un accroissement des besoins d'expertise indépendante de la part des maîtres d'ouvrage ;
- le même article 129 de la loi Grenelle II de juillet 2010 institue un agrément pour les Conservatoires régionaux d'espaces naturels. Cette innovation devrait permettre de mieux définir les rôles respectifs des différents gestionnaires de la nature (parcs naturels, réserves naturelles, conservatoires d'espaces naturels, associations, ...) et des organismes chargés de la connaissance et de l'expertise.

LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ ET SES DÉCLINAISONS TERRITORIALES

En 2010, à l'occasion de l'année internationale de la biodiversité, la France a entamé le processus de révision de la première stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en février 2004. Celle-ci concrétisait l'engagement français au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB)⁸, adoptée à Rio en 1992 et ratifiée par la France en 1994.

Élaborée en cohérence avec la stratégie communautaire en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020⁹, la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 (SNB) a comme ambition commune de préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable, et réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité. Six orientations complémentaires réparties en vingt objectifs couvrent tous les domaines d'enjeux pour la société.

L'une de ces orientations stratégiques est d'assurer la cohérence des politiques publiques aux différentes échelles territoriales. Cette territorialisation¹⁰ de la SNB est en cours puisque sept Régions -dont les Régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le territoire d'agrément du CBN méditerranéen de Porquerolles- se sont déjà dotées d'une stratégie régionale pour la biodiversité (SRB), et cinq sont en préparation.

Parallèlement, l'Observatoire national de la biodiversité (ONB), créé en application de l'article 25 de la loi Grenelle II, poursuit ses travaux de suivi des effets de la société sur la biodiversité et sur leurs interfaces, notamment en termes d'indicateurs et de liaison avec les observatoires territoriaux existants.

⁴ Téléchargeable sur www.developpement-durable.gouv.fr.

⁵ Décret du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

⁶ Décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements.

⁷ Décret du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000.

⁸ Téléchargeable sur www.biodiv.mnhn.fr/convention.

⁹ Communication de la Commission européenne du 3 mai 2011.

¹⁰Source : Comité français de l'UICN – mars 2012.

2.2- Les missions

En l'attente d'un nouveau décret, c'est celui du 8 juillet 2004, qui fixe les conditions d'agrément comme « conservatoire botanique national[®] » et précise le territoire d'agrément et les missions¹¹.

Au nombre de quatre, les missions peuvent être résumées de la façon suivante :

- la connaissance : il s'agit de la connaissance de l'état et de l'évolution de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
- la conservation *in et ex situ*, par l'identification et la conservation des espèces rares et menacées de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
- l'expertise, par la fourniture à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales, d'un concours technique et scientifique en matière de flore sauvage et d'habitats naturels et semi-naturels ;
- l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.

Un paragraphe de l'article 129 de la loi précitée précise un point qui pourrait être traduit, dans le futur décret en Conseil d'État, en une mission complémentaire, renforçant les missions de service public des conservatoires, celle d'assurer « l'accès aux données recueillies à toute personne qui en fait la demande... ».

A contrario, la mission de conservation *in*, et surtout *ex situ*, est sans doute celle sur laquelle l'évolution des méthodes et la nécessaire mutualisation des moyens font peser le plus de questions, sinon d'incertitudes, quant à leur pérennisation au sein de chaque CBN. On verra plus loin que cette question se pose particulièrement pour le CBN méditerranéen de Porquerolles.

2.3- Les statuts juridiques actuels

En 2007, la mission de l'IGE avait considéré « l'agrément » comme une forme, sans doute plus morale que juridique, de « maîtrise d'ouvrage déléguée » permanente pour remplir des missions de « service public » ou « d'intérêt général » pour la collectivité nationale. De fait, la loi « Grenelle II » a affirmé que « les conservatoires botaniques nationaux sont des personnes morales publiques ou privées, sans but lucratif, agréées par l'État, qui exercent une mission de service public ».

Le législateur n'a toutefois pas jugé opportun de traiter de leurs statuts, ni même d'orienter les conservatoires vers tel ou tel type de statut, ni spécifique pour chacun d'entre eux, ni unique pour tous. Il appartient donc à l'État et aux divers partenaires qui s'associent pour remplir les missions des CBN d'en définir la personnalité juridique et leur fonctionnement.

L'analyse des statuts actuels des onze CBN agréés montre ainsi leur diversité, statuts nés des circonstances historiques de leur création et des acteurs principaux ayant présidé à leur naissance.

¹¹ Qui sont précisées dans un cahier des charges du 12 juin 1996, toujours en vigueur, commun à tous les CBN et joint à chaque arrêté d'agrément.

Les statuts actuels des conservatoires botaniques nationaux[®] sont :

- Syndicat mixte : CBN alpin, CBN Brest, CBN Massif central, CBN Midi-Pyrénées, CBN Sud-Atlantique ;
- Association loi 1901 : CBN Bailleul, CBN Mascarin, CBN Franche-Comté ;
- Service d'établissement public : CBN bassin parisien (Muséum national d'histoire naturelle), CBN méditerranéen (Parc national de Port-Cros) ;
- Service de collectivités : CBN Corse (Office de l'environnement de la Corse).

Il est à noter ici qu'aucun CBN n'a encore choisi le GIP comme solution statutaire, notamment les plus récents, alors que leur fédération était plutôt en faveur de cette personnalité morale au moment de la précédente mission sur le réseau. On en reparlera plus loin.

La question de la personnalité juridique du CBN méditerranéen de Porquerolles peut donc être analysée en toute liberté.

3- LE CONSERVATOIRE BOTANIQUE NATIONAL[®] MÉDITERRANÉEN DE PORQUEROLLES

La mission analyse ici la situation factuelle du CBN méditerranéen de Porquerolles.

3.1- La création

À Porquerolles, un conservatoire botanique voit le jour le 15 février 1979 par arrêté ministériel¹². Ce conservatoire est placé « sous l'autorité directe du directeur de la protection de la nature ». Il stipule que l'établissement public du parc national de Port-Cros -créé en 1963- est « chargé d'assurer la gestion du conservatoire » et qu'une « convention » définit les « modalités de cette gestion » entre le Ministère en charge de l'environnement et le-dit parc (article 3 de l'arrêté).

Cette convention générale¹³, signée le 25 juillet 1979 pour une durée de 5 ans s'achevant le 31 décembre 1984, précise les modalités d'intervention du parc au profit du conservatoire, et confirme l'arrêté, concernant le « budget propre » de celui-ci comme étant rattaché à celui du parc. Elle indique que l'État met à disposition du conservatoire un ensemble de « terrains, matériels et outillages » détaillés en annexes, avec numéros des parcelles cadastrales.

Une fois le conservatoire agréé comme CBN en avril 1990, une seconde convention¹⁴ est signée le 21 août 1990. Cette fois, son article 8 confirme la validité de 5 ans, mais avec une reconduction tacite d'année en année : elle est donc *a priori* toujours en vigueur plus de vingt ans plus tard, même si l'appellation officielle du conservatoire a été modifiée¹⁵. Au plan juridique, elle semble cependant rester valide en l'absence de statut propre.

L'arrêté de 1979 indique que le conservatoire « dispose d'un budget propre mis en œuvre par le parc national ». Le conservatoire n'ayant pas de personnalité morale propre, ni de statut clairement identifié, il apparaît comme un service annexe du parc avec, *a priori*, une comptabilité distincte¹⁶.

Dans le cadre de cette tutelle et du strict point de vue juridique, la mission a noté que si les arrêtés des 9 avril 1990 et 11 janvier 2001 attribuaient bien l'agrément au CBN de Porquerolles en tant que partie du parc national, il n'en était pas de même des arrêtés suivants du 22 avril 2005 et, surtout, du 31 août 2007 –actuellement en vigueur- qui renouvelaient l'agrément du CBN, mais cette fois sans mention du parc, alors que le conservatoire n'avait toujours pas de personnalité juridique. La question de la validité de ces deux arrêtés pourrait donc être posée.

3.2- L'agrément et son territoire

Le premier agrément comme Conservatoire botanique national[®] lui est octroyé le 9 avril 1990, avec la création du premier conseil scientifique. À cette date, la compétence territoriale du conservatoire comprend la totalité du territoire des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Languedoc-Roussillon, ainsi que la Corse.

¹² Journal officiel - 9 mars 1979, p. 530.

¹³ Convention générale du 25 juillet 1979 entre la direction de la protection de la nature et le parc national.

¹⁴ Convention générale 90/215 du 21 août 1990 entre la direction de la protection de la nature et le parc national.

¹⁵ Il est devenu « national » par son agrément le 9 avril 1990, alors que la convention, qui lui est postérieure, ne parle que d'un « conservatoire botanique ».

¹⁶ La convention générale d'août 1990 stipule effectivement que le budget du CBN est « individualisé » au sein du budget du parc.

En partenariat avec le Parc national des Écrins, une antenne est créée à Gap-Charance, dans les Hautes-Alpes. Cette antenne va petit à petit prendre son indépendance scientifique et administrative. Elle sera agréée comme Conservatoire Botanique National[®], en mai 1993, avec, dans la région PACA, les départements des Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes. Il prend le nom de CBN Alpin, dénomination qu'il conserve aujourd'hui.

Lors du renouvellement de l'agrément du CBN méditerranéen de Porquerolles, en 2001, puis de sa prorogation en 2005, le territoire d'agrément comprend donc l'ensemble des départements de la région Languedoc-Roussillon, les deux départements de la région Corse et, en région PACA, les seuls départements des Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var et Vaucluse.

Suite à divers épisodes à compter des années 2005, l'antenne de Corse, service de l'Office de l'environnement de la Corse, prend progressivement son indépendance et sera agréée comme Conservatoire Botanique National[®] en août 2008. Cette scission avait été entérinée lors du renouvellement de l'agrément du conservatoire de Porquerolles en août 2007.

Le territoire d'agrément du CBN méditerranéen de Porquerolles comprend donc aujourd'hui la région Languedoc-Roussillon et ses 5 départements, et 4 départements de la région PACA.



3.3- Les missions

La lecture du *Contrat d'objectifs 2006 -2011* et des *Bilans annuels d'activité* de 2006 à 2010 inclus permet d'approcher la multiplicité des programmes engagés par le conservatoire afin de remplir ses diverses missions contractuelles.

L'adéquation entre les objectifs assignés par le contrat et les bilans annuels et la continuité des actions d'une année sur l'autre ne sont pas toujours aisées à suivre, notamment faute de sommaires similaires dans les divers documents.

Connaissance de la flore et des habitats

Une augmentation annuelle des données tant de la flore que des habitats est constatée à l'occasion de la publication de chaque bilan annuel. Même si, pour certaines communes, les données sont encore faibles, les prospections réalisées, soit par les agents du conservatoire ou sous leur direction dans le cadre d'animation des réseaux de botanistes, soit grâce à des programmes spécifiques, permettent un enrichissement régulier des connaissances, la découverte ou redécouverte de plantes rares ou non vues depuis parfois des décennies, la caractérisation plus fine des habitats.

Conservation

Le conservatoire privilégie les actions de conservation *in situ* en passant des accords de coopération ou d'aide à la gestion avec les gestionnaires de parcs, réserves, zones protégées...

Néanmoins, une politique de conservation *ex situ* se poursuit sur l'île de Porquerolles pour les espèces spontanées. Il n'est pas facile, à la lecture des bilans, d'en bien comprendre la cohérence sur le moyen terme. En revanche, des actions de caractérisations génétiques ont été entreprises, en partenariat avec d'autres organismes scientifiques sur les collections patrimoniales de variétés ou clones d'espèces fruitières méditerranéennes (figuier, olivier...) en conservation sur la ferme de Porquerolles. Le devenir de ces collections devrait faire l'objet d'un débat entre le parc national et le conservatoire.

Expertise

Afin de ne pas disperser les ressources humaines, le conservatoire a volontairement défini dans son *Contrat d'objectifs* ses priorités en ciblant ses interventions sur les zones géographiques à « enjeux biologiques exceptionnels » et en ne répondant qu'aux demandes de partenaires considérés comme prioritaires (DREAL, Régions, parcs nationaux, réserves naturelles).

Transmission des connaissances, sensibilisation, information

Le travail le plus marquant est la mise en place, le suivi et l'enrichissement en continu de la base de données SILENE (système d'information et de localisation des espèces natives et envahissantes) et les multiples partenariats nés à cette occasion. L'accès direct à certaines tables de références (bibliographie, herbier, observateurs, communes) est désormais possible. Il est à noter également la création d'une iconothèque importante sur les espèces et habitats du territoire d'agrément. Plusieurs publications sont en cours de rédaction sur la flore, mais leur mise au point est parfois lente.

Si les participations à des journées de formation, d'études... sont nombreuses, il faut regretter l'absence quasi-totale de programmes de sensibilisation et d'information vis-à-vis du grand public. La quasi-fermeture du site de l'île de Porquerolles et l'absence de « jardin » sur le continent sont des handicaps majeurs pour le conservatoire pour promouvoir ce type d'actions.

Activités internationales

Bien que les activités internationales ne soient pas inscrites dans les obligations des conservatoires, la situation géographique très particulière du territoire d'agrément du CBN méditerranéen de Porquerolles amène à cette vision transfrontalière et à un travail en commun avec des structures de recherche et/ou de gestion à l'étranger. Il est à noter que dans bien des cas, l'entrée par les collections patrimoniales fruitières est facilitatrice des futures collaborations.

Recommandation 1 : tout en reconnaissant la grande valeur de ses nombreux travaux et dans le cadre de son prochain dossier de demande d'agrément 2013-2018, la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles de présenter un fil conducteur spécifique à son territoire, lui permettant de mieux relier ses différents travaux entre eux. Elle lui propose aussi de s'astreindre à suivre de façon plus cohérente son contrat d'objectifs et d'en rendre compte de façon plus lisible dans ses bilans annuels. Enfin, l'approbation par le conseil scientifique d'un programme pluriannuel ainsi que de son suivi devrait également figurer dans les bilans annuels du conservatoire.

3.4- Le personnel du CBN méditerranéen de Porquerolles

Depuis 2007, le personnel permanent est stable. Fin 2012, il se répartira en 8 titulaires de la fonction publique d'État, 8 contrats à durée indéterminée (CDI) et 2 contrats à durée déterminée (CDD), correspondant à 18 personnes physiques : 17,70 équivalent temps plein (ETP) et 16,62 équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT).

Il faut noter le passage progressif de plusieurs agents du statut de CDD à celui de CDI, grâce à l'application de la loi de juillet 2005¹⁷, concernant notamment la lutte contre la précarité¹⁸.

Il est à souligner que, depuis 2009, aucun stagiaire n'a été recruté (contre 3 en 2008 et 2 en 2007).

Comme chacun sait, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, puis la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007, ont renouvelé le pilotage des emplois publics de l'État, introduit la notion de « plafond d'emplois¹⁹ » et poursuivi une politique de réduction des dépenses publiques, notamment en personnel. Cet objectif s'applique depuis plusieurs années à l'établissement public de l'État du parc national de Port-Cros et, par voie de conséquence, au conservatoire dont il est l'un des services.

C'est pourquoi, depuis 2007, il a été impossible à celui-ci de recruter des agents supplémentaires, alors même que les missions augmentaient et que des partenaires potentiels faisaient montre de leur intérêt pour une collaboration avec le conservatoire. Cette contrainte, consubstantielle à son positionnement actuel, est le principal facteur de la stabilisation de son nombre d'agents.

Cependant, un agent supplémentaire CDD a été embauché exceptionnellement « hors plafond », portant l'effectif à 19, suite à la lettre de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) du 28 juillet 2010 concernant les conditions dérogatoires à ces recrutements.

¹⁷ Loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (JO du 27 juillet 2005).

¹⁸ Dispositifs renforcés par la récente loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

¹⁹ Autorisations maximum par Ministère des emplois rémunérés par l'État.

L'affectation géographique des agents se répartit comme suit sur le territoire d'agrément :

- Siège sur la commune de Hyères : 10, dont 1 sur l'île de Porquerolles (conservation *ex-situ* et banque de semences).
- Autres sites en Provence-Alpes-Côte d'Azur : Alpes-Maritimes (Villa Thuret - Inra) : 1
Vaucluse (Carpentras) : 2
- Antenne Languedoc-Roussillon : Institut de botanique de Montpellier : 6

On peut aussi présenter une répartition par fonction :

- Direction : 1.
- Administration - gestion : 3 (non compris la gestion effectuée par le personnel du parc national).
- Gestion de la flore sauvage et des habitats naturels : 8.
- Conservation *in et ex-situ* : 4.
- Banque de données – informatique : 3.

Il est à noter qu'à la connaissance de la mission, la répartition et l'affectation géographique des agents du conservatoire n'ont fait l'objet d'aucune délibération, ni document formel du parc national, pourtant employeur officiel desdits agents.

3.5- Le budget du CBN méditerranéen de Porquerolles

Depuis plusieurs années, dans les documents budgétaires de l'établissement public parc national de Port-Cros, le budget du conservatoire botanique est bien individualisé, et notamment depuis l'ouverture en 2010 d'un « service à comptabilité distincte (SACD) »²⁰.

Cette mise en place fait suite à deux rapports de la Cour des Comptes (périodes 1996-2000 et 2002-2009), qui avaient relevé des anomalies juridiques et comptables relatives à ce budget. Toutefois, il ne peut toujours pas être considéré comme un véritable « budget annexe », au sens de l'Instruction M91, pour différentes raisons et notamment : non prévision par le « texte portant organisation administrative et financière de l'établissement » -et pour cause, le PNPC a été créé 15 ans avant le conservatoire- ; non répercussion de la totalité des charges du conservatoire, dont certaines sont toujours prises en compte sur le seul budget du parc. Une question similaire se pose pour les prestations de connaissance et de conservation effectuées par le conservatoire pour le parc national.

Le budget primitif pour l'année 2012 est de 1 383 395 €, équilibré en recettes et dépenses.

Dépenses principales :

- 1 024 000 € de dépenses de personnel, soit 74 % (à comparer au budget exécuté de 2009 qui s'est élevé à 1 506 435 € avec une charge de personnel de 920 682 €) ;
- 124 395 € de dépenses de fonctionnement.

Recettes principales :

- La subvention du ministère en charge de l'écologie (MEDDTL) pour charges de service public (SCSP -non versée aux autres CBN- 485 000 € estimés, (500 000 € en 2009).
- Autres subventions : 614 995 €, (482 358 € en 2009), dont 150 000 € au titre de l'agrément et le reste en divers contrats et expertises.
- Autres ressources : 68 400 € : appuis techniques et mécénat.

²⁰ Au sens de l'instruction M91 du 22 juin 1998 de la Comptabilité publique.

3.6- Les locaux

Après l'achat par l'État, dans les années 70, de terrains sur l'île de Porquerolles, le conservatoire et le parc se sont installés dans les nouveaux bâtiments érigés en 1978/1979 à proximité de l'ancienne ferme. Ces bâtiments sont ceux qui existent encore aujourd'hui - « le hameau » -, mais leur occupation, surtout l'hiver, est nettement moins importante qu'alors. Ce site magnifique a en tout cas longtemps symbolisé -et pour beaucoup symbolise toujours- le conservatoire botanique de Porquerolles, devenu CBN méditerranéen de Porquerolles.

Après plus de 20 ans passés dans ces locaux, le transfert progressif sur le continent du siège, de l'équipe de direction et de la majorité des agents du Conservatoire, et, par voie de conséquence, un relatif « abandon » progressif du hameau, a commencé en 2005. Les raisons avancées sont tout à fait recevables : entre autres, pour échapper, tant pour les personnels que pour les visiteurs, aux nombreuses contraintes liées à l'insularité, dont celles des horaires des bateaux.

La direction du conservatoire, un temps au siège du parc national -le « Castel Sainte Claire »-, a rejoint un appartement du centre ville d'Hyères lors du transfert sur le continent de l'ensemble du personnel de Porquerolles. Après avoir à nouveau déménagé début 2011, la direction et les agents du CBN sont actuellement implantés dans un double appartement locatif de ce même centre ville.

4- DIAGNOSTIC GÉNÉRAL

Au final de la situation présentée *supra* et au regard des autres CBN -tous contactés, en liaison avec leur Fédération-, la mission peut affirmer en premier lieu que le CBN de Porquerolles fonctionne de façon tout aussi satisfaisante que ses homologues, même si son budget et ses moyens sont en retrait relatif par rapport aux autres : les missions sont assurées comme en témoignent ses rapports d'activité ; les personnels rencontrés sont relativement sereins tout en étant attentifs à leur avenir ; les nouvelles directions du Parc et du Conservatoire ont la volonté partagée de progresser. En un mot, on peut dire que le CBN méditerranéen de Porquerolles est stable, mais pas stabilisé.

En outre, même si ce n'était pas l'objet de la commande, la mission a pu constater la qualité du travail du CBN, sentiment semble-t-il partagé par la plupart de ses interlocuteurs extérieurs.

Pour autant, la situation n'est pas idéale, loin s'en faut, cette mission n'ayant d'ailleurs pas lieu d'être si elle l'avait été.

Il faut reconnaître que le statut actuel possédait quelques avantages pour la direction du conservatoire : absence de conseil d'administration propre et pouvoir renforcé du conseil scientifique du conservatoire ; préoccupation secondaire de l'ensemble des problèmes généraux de gestion financière, notamment de trésorerie, et du personnel -autant d'éléments pris en charge par le secrétariat général du Parc- ; double subvention de l'État, l'une pour charge de service public, l'autre pour l'agrément, rendant moins urgente la recherche de partenaires extérieurs.

Sur ce dernier point, la comparaison avec les efforts déployés par les autres directeurs de CBN pour arriver à l'équilibre budgétaire de leur structure ne peut qu'amener la mission à noter une inégalité de traitement entre les CBN²¹, issue de leurs histoires respectives.

Cette situation, déjà relevée dans le précédent rapport sur le réseau des CBN, et indépendamment des ambiguïtés juridique et comptable signalées par la Cour des comptes, aurait parfaitement pu perdurer, tant les anciens responsables du parc et du conservatoire, et leur tutelle, paraissaient s'en accommoder. D'autant que cette appartenance administrative au Parc n'a que peu interféré sur l'image du conservatoire, sa renommée et son rayonnement, bien des interlocuteurs ne faisant pas la relation entre les deux structures.

La présente mission témoigne cependant de la volonté de l'État de réagir, tant les inconvénients de cette conjoncture ont fini par l'emporter largement sur ces supposés avantages « de confort » :

- limitations dans les possibilités de recrutement de personnel temporaire sur contrat pour honorer les missions de connaissance ou d'expertises pour le compte de tiers, le respect des ETPT accordé au parc s'appliquant *ipso facto* au conservatoire. De ce fait, un certain nombre de prestations furent refusées et bien d'autres contrats ne furent pas recherchés pour abonder les finances du conservatoire, faute de pouvoir recruter le personnel complémentaire nécessaire à l'exécution de ces contrats,
- subordination de fait du conservatoire au parc national du fait notamment de l'absence de délégation de signature au directeur du conservatoire, malgré la création d'un « service à comptabilité distincte », comme on l'a vu précédemment,

²¹ Elle existe aussi, mais dans une moindre mesure, pour les CBN alpin et pyrénéen, eux aussi anciennement rattachés à des parcs nationaux.

- confusion d'image entre les deux structures, ainsi que le montre cette enveloppe d'expédition de courrier :



et qui, de plus, privilégie le logo des parcs nationaux à la marque déposée des conservatoires botaniques nationaux[®], dont l'utilisation est pourtant rendue obligatoire par leur cahier des charges.

Pour la mission, plutôt qu'un diagnostic simple de stabilité, constatée par tous depuis plusieurs années, du fait principalement de sa subordination à l'établissement public parc, le CBN souffre plus largement -et sans doute plus gravement- de progressivement se « dé-territorialiser » : inadéquation entre son accrochage au parc national de Port-Cros et son territoire d'agrément, faible implication des collectivités territoriales, prééminence de la tutelle financière et administrative de Paris, image « hors sol » donné par ses locaux actuels.

Cette situation, si elle se pérennisait, pourrait mettre en danger l'existence même de ce conservatoire, menacé alors d'arbitrages budgétaires défavorables à un « CBN non-identifié », en particulier en ces temps de disette financière, de moindre appétence de la part des collectivités territoriales et de partenaires privés, voire de son débordement par d'autres structures.

Tous ces facteurs pourraient engendrer à terme une érosion de ses résultats pouvant aboutir à la perte de son agrément.

L'hypothèse dramatique d'une disparition de ce CBN n'est pas une chimère, puisque cela est arrivé au CBN de Nancy en 2002, bien qu'ayant été agréé, comme celui de Porquerolles, dès 1990. En effet, à la suite de l'échec de sa modification statutaire (notamment élargissement du nombre de partenaires), aucun dossier de renouvellement d'agrément n'a été déposé par les « Jardins et conservatoire botaniques de Nancy »²². L'agrément a donc cessé et une grande partie de l'ancien territoire d'agrément n'est actuellement couvert par aucun conservatoire botanique national.

Bien entendu, dans le cas présent, il faut tout faire pour que cette extrémité ne se concrétise pas, mais il convient de s'en prémunir, ne serait-ce que pour éviter que ses différents acteurs n'en soient jugés responsables.

Même si la tutelle administrative du CBN n'est que l'épiphénomène d'un diagnostic plus large, son autonomisation est bien le facteur déclencheur d'une « re-territorialisation » nécessaire du CBN. C'est pourquoi cette autonomie est, outre l'objet de la présente mission, inscrite dans la lettre de mission²³ du nouveau directeur du parc national et a également été demandée à la nouvelle directrice du CBN au moment de sa prise de poste.

²² Service de la ville de Nancy, dont la structure partenariale de gestion abritait le CBN.

²³ Lettre de mission du 22 septembre 2011 de la Directrice de l'eau et de la biodiversité.

5- LA TERRITORIALISATION DU CBN MÉDITERRANÉEN DE PORQUEROLLES

L'objectif des années à venir serait donc de « re-territorialiser » le CBN à travers plusieurs chantiers, qui pourraient constituer les axes de son prochain dossier d'agrément 2013-2018 :

- l'indépendance de ses missions ;
- l'ancrage dans son territoire d'agrément ;
- l'engagement partenarial local ;
- la lisibilité interne et externe.

5.1 - L'indépendance des missions

L'indépendance est d'abord consubstantielle à la démarche scientifique qui s'attache à l'exercice des missions de connaissance et de conservation des conservatoires botaniques nationaux[®], au même titre d'ailleurs que d'autres organismes scientifiques. Cette indépendance représente aussi la garantie de sa crédibilité pour ses travaux d'expertise et d'évaluation.

Elle est garantie par leur agrément et le cahier des charges qui l'accompagne, ainsi que par leur objet tel qu'il est défini par les statuts des CBN existants, qu'ils soient privés associatifs, ou publics (État ou collectivités territoriales).

Cette indépendance constitue ainsi le fondement de sa légitimité territoriale dans la mesure où ces compétences s'exercent de manière indépendante sur le territoire spécifique de son agrément. À ce titre, il est d'ailleurs parfaitement anormal sur le fond que cette reconnaissance nationale, qui garantit compétence et indépendance au conservatoire méditerranéen de Porquerolles, soit en quelque sorte contredite par son tutorat local²⁴.

D'autant qu'on pourrait juridiquement considérer que c'est, de fait, le parc national qui bénéficie officiellement de cette reconnaissance.

Or, si les parcs nationaux ont aussi, et exercent, des missions de connaissance, leur légitimité première se décline avant tout en terme de gestion patrimoniale d'un territoire, tout comme les autres instruments de gestion environnementale et durable de l'espace (réserves, conservatoires d'espaces naturels, parcs naturels régionaux...), ce qui engendre dans le cas d'espèce une manifeste confusion des genres entre les missions du parc national de Port-Cros et celles du CBN méditerranéen de Porquerolles.

La ré-affirmation de l'indépendance des missions du conservatoire que lui permettra son autonomisation juridique, favorisera donc sur le fond son ancrage local, en adéquation avec sa reconnaissance nationale, tout en clarifiant son image et son attractivité.

Elle lui permettra également, s'il le souhaite, de contribuer en toute identité aux travaux des groupes de travail locaux et organismes régionaux (Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, par exemple), nationaux (Conseil national de protection de la nature, Observatoire national de la biodiversité) ou internationaux, concernés par la biodiversité végétale : stratégies nationales, régionales et locales pour la biodiversité, par exemple.

²⁴ Ce qui n'induit évidemment pas que le parc national ne soit pas lui-même indépendant dans l'exercice de ses missions !

5.2 - L'ancrage dans son territoire d'agrément

Cet enjeu, lié à la sortie du parc national, se situe à deux niveaux : pour le CBN d'abord, pour le parc ensuite.

Pour le conservatoire botanique national[®] méditerranéen de Porquerolles, la sortie du parc devra lui permettre de se repositionner comme seul responsable de ses missions sur son territoire d'agrément, non qu'il ne le soit pas aujourd'hui, mais son appellation actuelle en tant que « service du parc » ne facilite pas la compréhension de sa véritable légitimité territoriale, comme on vient de le souligner.

Bien que le territoire de compétence se soit réduit avec le temps, comme on l'a vu *supra*, il reste néanmoins très important en superficie. Par ailleurs, le CBN méditerranéen de Porquerolles et celui de Corse ont, à eux seuls, pour le territoire français continental, la responsabilité de l'une des 10 régions biogéographiques définies par l'Union européenne : le domaine méditerranéen. Il est en effet le plus riche, le plus complexe -il abrite les 2/3 de la flore française avec 4200 espèces recensées sur les 9 départements de l'agrément- et celui sur lequel la diversité des habitats et les menaces sont les plus grandes.

À titre de comparaison, les trois autres régions biogéographiques françaises -domaines continental, atlantique et alpin-, sont partagées entre les 8 autres CBN métropolitains²⁵.

La spécificité biogéographique du domaine méditerranéen explique sans doute, bien que non indiqué dans le décret de création des conservatoires botaniques, la prise de position géopolitique du conservatoire de Porquerolles. Son territoire biogéographique, incluant toute la façade méditerranéenne française avec deux pays, Italie et Espagne, limitrophes, l'a amené à avoir des contacts à l'international en dehors de son territoire d'agrément.

C'est pourquoi, c'est lui qui représente la fédération des CBN à *Planta Europa*²⁶, qui participe à plusieurs programmes Interreg et Life, entre autres, sur un réseau de gestionnaires de banques de semences (Genmedoc²⁷ – Semclimed²⁸) avec comme partenaires l'Espagne, la Grèce et la Tunisie.

Pour le parc national de Port-Cros, la situation actuelle enfreint le principe de spécialité, qui s'attache à tous les établissements publics, en lui faisant assurer la gestion administrative et financière d'une structure, sans que cela soit spécifié dans son décret de création, ni dans celui originel de 1963²⁹, ni dans celui de 2006³⁰, consécutif à la nouvelle loi sur les parcs nationaux. Cette anomalie avait été relevée dans les rapports précités de la Cour des Comptes. Des précédents avaient existé pour le Parc national des Écrins, avant la création du CBN alpin, et pour le Parc national des Pyrénées, avant la création du CBN des Pyrénées et de Midi-Pyrénées.

²⁵ Pour rappel, la directive Natura 2000 ne s'applique pas dans les départements d'outre-mer.

²⁶ *Planta Europa* est le réseau des organisations qui travaillent à la conservation des plantes à travers l'Europe élargie.

²⁷ Genmedoc : réseau interrégional de banques de semences de la Méditerranée.

²⁸ Semclimed : projet « semences climat méditerranée » destiné à évaluer les effets du changement climatique sur la biodiversité de la flore dans le bassin méditerranéen.

²⁹ Décret du 14 décembre 1963 : il est tout à fait logique que le conservatoire n'y soit pas mentionné puisque celui-ci a été créé 16 ans plus tard.

³⁰ Décret du 22 avril 2006 : il eut alors été possible de mentionner la gestion du CBN, mais cela n'a pas été fait, la décision de principe de détacher celui-ci du parc étant déjà prise.

D'autre part, le territoire du parc national de Port-Cros, délimité dans son décret, ne correspond nullement au territoire d'agrément du CBN qui couvre notamment l'ensemble de la façade méditerranéenne française.

Ces anomalies portent préjudice au parc comme au conservatoire et il convient d'y mettre bon ordre.

Recommandation 2 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles de bien présenter son territoire d'agrément et ses interfaces internationales dans son prochain dossier de demande d'agrément 2013-2018.

La justification de l'importance quantitative et qualitative de ce périmètre constituera l'une des clefs d'une nouvelle adaptation de ses moyens.

5.3- L'engagement partenarial local

Dans son rapport de 2007, la mission avait mis en avant le partage factuel des compétences en matière de biodiversité entre l'État et les collectivités territoriales et relevé parallèlement la montée en puissance des responsabilités prises par celles-ci en la matière. En cinq ans, elles ont encore progressé, malgré leurs difficultés économiques : en témoignent notamment l'émergence de déclinaisons régionales de la stratégie nationale de la biodiversité -voir *supra*-, leur implication dans les suites du Grenelle de l'environnement, notamment dans la trame verte et bleue, ou encore le développement des Agendas 21 locaux.

C'est la raison pour laquelle les collectivités, notamment les Régions et les Départements, ont passé avec les CBN des conventions de partenariat leur permettant de disposer des données (espèces et habitats) nécessaires à la gestion de leur territoire et de leur patrimoine.

Grâce aux informations recueillies auprès des CBN, la mission peut estimer que près des deux tiers des collectivités territoriales (Régions, Départements, communes) conventionnent chaque année avec le CBN de leur territoire d'agrément. Elles peuvent préférer ce mode de collaboration contractuelle à l'adhésion directe à une structure, mais ce n'est pas exclusif l'une de l'autre, comme on peut le noter dans certains cas.

En ce qui concerne le CBN méditerranéen, ce dernier a passé en 2010 une convention avec la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, une autre avec le Département des Alpes-Maritimes, une troisième avec celui du Vaucluse, soit 3 conventions sur 11 potentielles (2 Régions et 9 Départements).

Mais d'autres partenariats sont également envisageables avec les autres niveaux de collectivités : agglomérations, communauté de communes, communes.

Il faudra aussi tenir compte à l'avenir des conséquences de la réforme des collectivités territoriales, tant au niveau de l'intercommunalité et des éventuels regroupements de Départements et de Régions que de la répartition des compétences et des financements.

Recommandation 3 : la mission recommande à la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère en charge de l'environnement de mandater le directeur du parc national de Port-Cros et la directrice du CBN pour entreprendre conjointement des démarches d'information et de présentation des missions des CBN auprès des collectivités territoriales du territoire d'agrément, en vue de construire des partenariats éventuels avec le conservatoire.

Dans la perspective de ces contacts politiques, les Préfets de département concernés devraient être associés à ces initiatives, en liaison avec les services déconcentrés compétents.

Ces démarches seront bien entendu reliées avec la recherche d'une participation éventuelle des collectivités territoriales à la future structure de gestion du CBN, même s'il s'agit de deux sujets distincts, comme on le verra plus loin.

Quelque soit sa forme, ce partenariat est le marqueur d'une territorialisation aussi progressive que nécessaire. Pour le CBN méditerranéen de Porquerolles, c'est sans doute un impératif de survie.

La participation des collectivités territoriales n'est pas la seule voie pour un ancrage territorial durable du CBN. D'autres structures, aux objectifs environnementaux voisins, existent, en tout ou parties, sur son territoire d'agrément : 4 parcs nationaux (Cévennes, Port-Cros, Mercantour, et bientôt Calanques), 7 parcs naturels régionaux (Pyrénées catalanes, Narbonnaise en Méditerranée, Haut-Languedoc, Camargue, Alpilles, Lubéron, Verdon), 2 conservatoires régionaux d'espaces naturels, et bien d'autres espaces protégés de statuts divers.

Tous ces territoires sont gérés par diverses structures qui ont besoin pour ce faire d'un minimum de données scientifiques. Le CBN méditerranéen de Porquerolles a déjà passé avec certaines d'entre elles des accords de partenariat, qu'il semble, à la mission, souhaitable de systématiser.

De plus, au vu de ses différents contacts de même qu'à l'occasion d'autres missions d'inspection, il paraît à l'actuelle mission nécessaire de mieux définir les rôles respectifs des différents gestionnaires de la nature (parcs naturels, réserves naturelles, espaces naturels sensibles, conservatoires d'espaces naturels, associations, ...) et des organismes chargés de la connaissance et de l'expertise.

C'est en particulier le cas avec les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN). Pour la première fois depuis leur création, ils ont été pris en compte par la loi Grenelle II de juillet 2010 -même article 129 que les CBN-, loi qui institue un agrément¹ pour eux aussi.

Au niveau national, une convention-cadre a été signée en octobre 2006 entre la fédération des CBN et celle des Conservatoires d'espaces naturels : il semble pertinent de la décliner en PACA et en Languedoc-Roussillon.

¹ Décret du 7 octobre 2011 relatif à l'agrément des CREN (J.O. du 9 octobre 2011).

Recommandation 4 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles d'engager et de poursuivre les contacts avec toutes les structures de gestion existants sur son territoire d'agrément et de proposer aux plus importantes un accord de partenariat. Une convention pourrait en particulier être finalisée avec chacun des deux conservatoires régionaux d'espaces naturels.

5.4- La lisibilité interne et externe

Lors de l'inspection générale de 2007 sur le réseau des CBN, la mission avait constaté que « l'une des marques des Conservatoires Botaniques Nationaux® est d'être implantés majoritairement dans des locaux et des sites remarquables. Cette caractéristique les rapproche des parcs nationaux et naturels régionaux et participe grandement à leur notoriété, à leur capacité éducative auprès du public susceptible de les visiter, ainsi qu'au cadre de travail de leur personnel ».

À cet égard, les locaux du CBN dans l'île de Porquerolles, toujours existants, mais peu occupés depuis 2005, lui permettaient de largement tenir la comparaison avec ses homologues.

Aujourd'hui, même si le personnel du CBN semble satisfait de sa nouvelle implantation dans Hyères, celle-ci ne peut évidemment souffrir la comparaison avec la localisation antérieure dans l'une des plus belles îles de la Méditerranée.

Quant aux locaux de l'antenne de Montpellier, quoique bien situés en centre ville, dans l'Institut de Botanique, ils ne sauraient qualitativement constituer une image de marque, nonobstant leur dimension modeste. Une requalification ou une autre localisation serait sans doute d'ailleurs bienvenue.

Cette perte de prestige et de lisibilité est accentuée par une certaine incertitude sur le devenir des interventions du CBN sur l'île de Porquerolles : en effet, la responsabilité et le personnel nécessaire à l'entretien des collections de fruitiers méditerranéens (un millier de variétés de figuiers, oliviers, pêchers, mûriers...), installées sur le domaine agricole de Porquerolles, précédemment du ressort du conservatoire, a été repris par le parc national en 2006, en correspondance avec l'arrêté du 20 février 1985 dont on parlera plus loin.

Pour revaloriser l'image du conservatoire et la compléter, la mission fait ici plusieurs recommandations :

- sur Hyères, la mission ne peut qu'encourager la nouvelle direction du CBN à chercher des locaux plus adaptés à l'expression de ses missions. Elle est bien évidemment consciente qu'il s'agit avant tout d'un problème financier que le contexte budgétaire actuel ne favorise guère. Sans être obligatoirement du même niveau que les sièges de la majorité de ses homologues, qui ont bénéficié de circonstances particulièrement favorables, la préoccupation serait plutôt dans le cas présent de faire coïncider, autant que faire se peut, les futurs locaux -toujours sur le continent-, soit avec une certaine image de la biodiversité et/ou de la botanique, en s'implantant par exemple dans un parc (comme à Brest, Mascarin ou Pyrénées) ou à proximité de la mer, soit avec une expression architecturale de qualité (comme à Chavaniac-Lafayette).

Le parc national se trouvant par ailleurs à l'étroit, malgré le prestige actuel du « Castel Sainte Claire », est susceptible de rechercher lui aussi une nouvelle implantation : une opération combinée pourrait favoriser à terme la résolution des deux problèmes.

Recommandation 5 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles, en liaison avec le parc national de Port-Cros, de chercher des locaux significatifs de ses missions et expressifs de leur qualité.

- sur Porquerolles : en attendant cette éventualité plus ou moins lointaine, point n'est besoin d'attendre pour « ré-investir » Porquerolles. En effet, la mission estime qu'il est du plus grand intérêt pour le CBN de contrebalancer la perte d'image occasionnée par le transfert sur le continent par un nouvel « investissement » -pas nécessairement budgétaire- sur l'île.

Cela passe d'abord par la clarification des affectations et des actifs du CBN sur Porquerolles. En effet, suite à l'arrêté de création du conservatoire, la convention générale de juillet 1979 indique dans ses annexes 1 et 2 la liste des « terrains, matériels et outillages » mis à la disposition du conservatoire par l'État (en l'occurrence en 1979 la direction de la protection de la nature)³². Puis un arrêté³³ de 1985 est revenu sur cette mise à disposition en réaffectant les mêmes terrains au parc national, mais, semble-t-il, pas les matériels. En conséquence, la deuxième convention générale d'août 1990 a précisé que le parc mettait à disposition du conservatoire -devenu CBN- « un ensemble d'immeubles bâtis ou non bâtis, d'équipements et de matériels dont il assure l'entretien et la protection », mais a aussi indiqué que « les acquisitions financées sur le budget propre du conservatoire lui sont automatiquement affectées ».

Pour la mission, ces points sont importants à clarifier pour savoir si le conservatoire peut prétendre à droit particulier sur la ferme et son domaine, et donc les amener comme apport dans une future structure juridique. S'il semble qu'*a priori*, les terrains de Porquerolles sont bien affectés au parc national, il n'est pas certain qu'il en soit de même pour tout ou partie des bâtiments, sans préjudice des matériels, outillages et équipements.

Recommandation 6 : la mission demande au parc national de Port-Cros et au CBN méditerranéen de Porquerolles, en liaison avec les services des Domaines, les services fiscaux et les services techniques déconcentrés compétents, de clarifier la situation réelle des actifs en biens et équipements du conservatoire sur l'île de Porquerolles.

Cette vérification devra également comprendre aussi l'actuel contentieux du parc avec certains viticulteurs.

Cela passe ensuite par l'avenir de la conservation *ex situ* et celle des collections fruitières. Concernant la conservation *ex situ*, le CBN de Porquerolles a investi cette mission depuis sa création et dispose, sur l'île, d'une banque de semences biologiquement de valeur, résultat d'une politique cohérente, comme en témoignent ses rapports d'activités successifs.

³² Cet arrêté fait suite à un arrêté antérieur de mai 1974 affectant des « immeubles domaniaux » et « droits immobiliers » dans l'île de Porquerolles à la direction de la protection de la nature « en vue de la création d'un parc national ».

³³ Arrêté du 20 février 1985 (J.O. du 28 mars 1985).

Toutefois, d'une part, la mission a eu le sentiment d'une relative déshérence des installations et activités sur place -sans doute en partie liée au transfert des personnels sur le continent- et, d'autre part, plus généralement d'incertitudes des CBN contactés et de leur fédération sur les modalités de mise en oeuvre de cette mission. Tous les conservatoires sont confrontés à l'évolution des techniques et des méthodes et à une nécessaire mutualisation des moyens.

Recommandation 7 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles, en liaison avec les autres CBN, la fédération des CBN et la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'environnement, de préparer un rapport sur l'avenir de la conservation ex situ au sein des conservatoires.

Par ailleurs, comme il a déjà été dit, l'entretien des collections de fruitiers méditerranéens, installées sur le domaine agricole de Porquerolles, a été transféré du conservatoire au parc national en 2006. S'il est vrai que cette initiative ancienne du conservatoire ne fait pas partie des quatre missions liées à l'agrément, elle n'en demeure pas moins source importante de lisibilité et d'attractivité pour les nombreux visiteurs de l'île, d'autant qu'elle est ancienne, et donc connue, et que le CBN en conserve la gestion scientifique.

Recommandation 8 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles et au parc national de Port Cros de préparer une convention de valorisation et de gestion des collections fruitières patrimoniales existantes dans l'île.

Ces deux éléments (*ex situ* et collections fruitières) constituent pour la mission les deux principaux facteurs de ré-ancrage territorial du CBN sur Porquerolles.

- sur les missions : ils le constituent d'autant plus qu'ils sont légitimés par l'agrément dont ils sont deux des quatre constitutifs, mais insuffisamment mis en oeuvre aujourd'hui. Si la clarification de l'exercice de la conservation *ex situ* peut à moyen terme permettre de conforter le CBN sur sa deuxième mission, elle peut aussi, avec la gestion des collections fruitières, l'aider à mieux exercer sa quatrième sur l'information et l'éducation. En effet, il a semblé à la mission que l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale n'étaient pas suffisamment prises en charge, faute sans doute de moyens. Le CBN accueille des stagiaires et organise quelques expositions, mais n'est pas, ni à Hyères, ni dans l'île, un instrument à destination du grand public, comme il peut l'être à Brest ou à Mascarin. Il ne participe pas aux grandes manifestations nationales, comme les Journées de l'environnement et du patrimoine ou la Fête de la science.

Or, c'est en partie grâce à la visite de leurs jardins et à leur capacité d'accueil organisée -et peut-être rentable- que les autres conservatoires sont connus et reconnus sur leur territoire. L'île de Porquerolles n'ayant rien à envier avec le vallon du Stang Alar (Brest), ni avec les Colimaçons (Mascarin), il existe là une potentialité de développement à évaluer.

Enfin, les activités internationales du conservatoire, liées à sa situation géographique, participent aussi à la revalorisation de sa lisibilité et doivent être poursuivies.

Recommandation 9 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles d'étudier les conditions, notamment en charges et produits, d'une valorisation des collections ex situ et fruitières auprès du grand public et des supports d'éducation et d'information associés.

6- LA QUESTION STATUTAIRE

La mission examinera d'abord la situation actuelle et les statuts qu'elle juge non conformes à l'objectif recherché, puis analysera les trois statuts possibles en présentant leurs avantages et leurs inconvénients respectifs.

6.1- La situation actuelle

Depuis 2007, date du rapport précité sur le réseau des CBN, 3 conservatoires ont vu le jour, par ordre chronologique :

- le CBN de Franche-Comté, par agrément du 31 août 2007, qui a choisi le statut associatif ;
- le CBN Sud-Atlantique, par agrément du 22 août 2008, qui s'est constitué en syndicat mixte ;
- le CBN de Corse, par agrément du 22 août 2008, service de l'Office de l'environnement de la Corse, qui s'apparente donc statutairement aux conservatoires de Porquerolles et du bassin parisien.

Pour les 8 CBN autonomes de 2012, il n'existe que deux formules juridiques :

- 5 syndicats mixtes (CBN alpin, CBN Brest, CBN Massif Central, CBN Midi-Pyrénées, CBN Sud-Atlantique).
- 3 associations loi de 1901 (CBN Bailleul, CBN Mascarin, CBN Franche-Comté).

À la connaissance de la mission, aucun d'entre eux n'envisage à court terme d'évolution statutaire.

6.2- Les statuts non conformes

Comme en 2007, la mission a interrogé les responsables³⁴ des conservatoires pour connaître les raisons de l'un ou l'autre choix, et examiné les rapports de préfiguration qui avaient pratiquement tous à chaque fois étudié les différentes formules possibles, notamment trois statuts : l'association, le syndicat mixte et le groupement d'intérêt public, tant il est vrai qu'il n'en existe pas beaucoup d'autres pouvant répondre à la question posée.

En effet, dans le cas présent comme en 2007, la mission considère qu'il convient d'écarter d'autres personnalités juridiques existantes³⁵ :

- l'établissement public national (EPN)³⁶ nécessiterait une loi spécifique pour ce cas particulier : si la mission d'intérêt général du conservatoire ne fait aucun doute, sa valeur ajoutée par rapport à la situation présente n'est, en revanche, pas évidente à démontrer. D'autre part, pour se détacher d'un EPN, il en serait créé un autre à côté, ce qui n'est pas vraiment crédible pour un effectif modeste en regard de l'importance du caractère de sa gestion. Enfin, le caractère national de l'établissement tend à maintenir une tutelle centralisée alors qu'on cherche à renforcer l'ancrage local de l'instrument.

³⁴ La mission les remercie vivement, ainsi qu'Antoine MARETTE, secrétaire général du CBN du bassin parisien, et Yves HAURE, secrétaire général du parc national des Pyrénées.

³⁵ Notamment sur la base de différents rapports : note de réflexion et de documentation sur les solutions juridiques au problème statutaire des CBN – Daniel MALENGREAU, 2006 ; Le réseau des CBN – IGE, 2007- déjà cité ; Rapport de la France au Comité permanent de la Convention alpine sur la Task force des espaces protégés – 2010.

³⁶ Article 34 de la Constitution française.

- l'établissement public de coopération culturelle (EPCC)³⁷ nécessite une modification législative pour y introduire le patrimoine naturel comme nouveau champ de compétence, limité jusqu'ici à la culture. Même s'il s'agit d'un outil plutôt décentralisé, on n'en retombe pas moins dans le contexte précédent puisqu'il faut passer par le Parlement. Par ailleurs, un EPN -en l'occurrence le parc national de Port-Cros- ne peut faire partie d'un EPCC.
- la fondation, reconnue d'utilité publique³⁸, si elle peut ne pas poser de problème sur le fond, n'est possible que par un processus exclusivement national, long et compliqué. Ce processus oblige en outre à la mise en place d'une dotation budgétaire de départ de près de 800 000 €, ce qui paraît illusoire pour le CBN méditerranéen de Porquerolles, en tout cas aujourd'hui.
- le groupement d'intérêt scientifique (GIS)³⁹ est une formule intéressante pour le partenariat entre organismes scientifiques. En revanche, même s'il se construit via une convention constitutive entre les organismes concernés, il ne constitue pas en soi une personnalité juridique, ce qui l'exclue par nature. Par ailleurs, rien dans le décret des conservatoires ne permet d'assurer qu'ils peuvent être considérés comme de véritables organismes scientifiques malgré des activités « à caractère scientifique ».
- le groupement d'intérêt économique (GIE), créé en 1967, a pour objectif de faciliter la coopération économique entre personnes publiques et privées sans pour autant chercher à réaliser des bénéfices. Intéressant en soi, sa vocation essentiellement « économique » ne correspond guère à celle d'un conservatoire botanique.
- la société anonyme (SARL) ne correspond que de très loin au caractère de service public d'un conservatoire.
- la société d'économie mixte (SEM), si elle est bien dans l'esprit d'une prise en charge par les collectivités territoriales, associée à des partenaires privés, n'est par contre guère indiquée pour un conservatoire, la SEM étant plutôt destinée à des opérations d'aménagement et d'équipement locales.
- enfin, la régie est bien dans l'esprit du service public, mais, en tant que possibilité offerte à chaque municipalité, elle supposerait l'implication directe d'une seule des collectivités territoriales du territoire d'agrément, ce qui est en complète opposition avec le champ géographique interrégional de ce conservatoire.

6.3- Quelques remarques préalables

Il faut d'abord rappeler une règle élémentaire : aucun statut ne lie automatiquement forme juridique et financement -sinon cela se saurait et on connaîtrait lequel !-. La capacité d'une structure à assurer le financement, annuel ou pérenne, de ses activités est indépendante en soi de sa personnalité juridique : cette capacité est fixée au cas par cas par son statut, quel qu'il soit, en fonction de la volonté politique et des moyens de ses membres.

³⁷ Loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.

³⁸ Lois du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

³⁹ Institué par une note du secrétaire général du CNRS en date du 11 janvier 1996.

Tout au plus, peut-on comparer les avantages respectifs entre une « adhésion » et une « subvention ». Mais ce critère n'est guère discriminant en ces temps de régulations budgétaires, d'autant que la contractualisation pluriannuelle des soutiens financiers, naturellement souhaitable pour assurer un minimum de perspective pour l'organisme et son personnel, s'est beaucoup développée ces dernières années.

On peut, par ailleurs, affirmer qu'il n'y a -et heureusement- pas de relations entre le statut d'un conservatoire et la qualité de son travail, comme le prouve celui de Porquerolles et chacun des autres CBN.

Concernant la participation de l'État dans les structures de gestion des CBN, elle avait fait l'objet de débats en 2007 : la fédération des CBN proposait que l'État en fasse directement partie, dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP), pour assurer aux conservatoires un soutien politique et financier estimé alors pérenne.

La mission rappelle ici l'analyse juridique faite à l'époque par les services compétents du ministère chargé de l'écologie : pour l'État, participer à la gestion d'une structure pour laquelle il est par ailleurs amené à délivrer un agrément national revient à le qualifier comme juge et partie. Sauf à remettre en cause l'agrément lui-même. Cette hypothèse serait vécue comme un retour en arrière, si tant est qu'un consensus puisse être trouvé pour la défendre. Mais la participation de l'État n'est pas exclusive de celle d'un établissement public national, par exemple celui de Port-Cros, surtout depuis la loi de 2006 sur les parcs nationaux.

D'autre part, cette participation directe de l'État à la gestion d'un conservatoire pourrait être vécue localement comme une recentralisation, peut-être non souhaitée, et contraire à l'objectif actuel recherché.

Enfin, la progression sensible des moyens alloués par l'État (Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement) aux conservatoires botaniques nationaux[®] et à leur fédération a montré par l'exemple qu'il n'avait pas besoin de participer à leurs structures de gestion pour leur apporter son soutien.

Hormis le sujet de l'agrément, spécifique à l'État, la question de la participation des collectivités territoriales dans les structures de gestion des CBN fait elle aussi débat, selon les contacts établis par la mission.

Ainsi, à titre d'information, sur 20 Régions et 90 Départements métropolitains couverts⁴⁰ par l'agrément des 10 CBN concernés, 9 Régions et 15 Départements font partie de leurs structures de gestion, soit un Conseil régional sur deux et un Conseil général sur six : chiffre triplé pour les Régions et plus que doublé pour les Départements en 5 ans⁴¹. Cette croissance témoigne de l'engagement des collectivités pour la biodiversité de leur territoire, mais n'est en rien exclusive des contributions de ces mêmes collectivités sous d'autres formes, comme on l'a vu au chapitre 53.

⁴⁰ Seul, le Grand Est (Lorraine et Alsace) est encore vide de tout conservatoire.

⁴¹ Rapport sur le réseau des CBN de 2007, déjà cité.

6.4- L'association loi de 1901

L'« association loi de 1901 » est un groupement de personnes volontaires réunies autour d'un projet commun et dont les objectifs peuvent être très divers. Pour créer une association, il suffit que deux personnes se mettent d'accord et rédigent des statuts. Ceux-ci obéissent à un principe de liberté, quant à l'objet de l'association, sa dénomination, son cadre d'intervention, son siège, son organisation. Ils précisent notamment les responsabilités de ses membres, les conditions d'adhésion, la durée de la structure, le mode d'élection et les pouvoirs des dirigeants, la tenue des assemblées générales, son financement.

L'association loi 1901 est une structure privée sans but lucratif⁴². Il s'agit en droit français de la forme juridique la plus souple et la plus répandue. Sa création se fait par simple déclaration en Préfecture, suivie d'une publication au Journal officiel de la République française.

Des personnes physiques ou morales étrangères à la France peuvent être membres d'une association loi 1901 et la financer, ce qui peut être intéressant pour certaines activités internationales du CBN méditerranéen de Porquerolles.

Application au CBN méditerranéen de Porquerolles : une hypothèse souple et intéressante, avec quelques limites :

- Cette hypothèse ne peut être d'emblée écartée dans la mesure où trois CBN l'ont adoptée et fonctionnent de façon aussi satisfaisante que tous les autres, avec une gouvernance locale qui s'apparente tout à fait à celle des syndicats mixtes.
- On a souvent fait reproche à l'association d'être en soi financièrement plus fragile qu'un syndicat mixte ou un GIP, mais les trois CBN existants depuis plusieurs années s'inscrivent en faux contre cet *a priori* -qui peut cependant être vrai pour certaines autres associations.
- La création d'une association est en soi la plus rapide des trois solutions étudiées, nonobstant le temps nécessaire à l'élaboration des statuts. Elle pourrait à ce titre représenter une hypothèse transitoire.
- Si ce statut répond bien, comme les autres, à la commande d'autonomie du conservatoire, il pourrait être considéré comme moins « territorial » qu'un syndicat mixte et moins d'obédience « publique » qu'un GIP. Ces deux considérations, non dirimantes cependant, devraient alors être contrebalancées par une forte implication des collectivités territoriales et une lisibilité externe expressive de son caractère public, comme c'est le cas pour les trois CBN associatifs existants.
- Les règles de comptabilité nationale introduisent certaines contraintes de gestion en matière de financement public des associations, rendant indispensable un élargissement des bailleurs de fond dans le cas d'espèce.
En effet, même si on peut plaider que le travail d'un CBN ne pourrait être effectué par les services de l'État, le poids budgétaire actuel des deux subventions de ce dernier au CBN méditerranéen de Porquerolles peut faire peser sur le conservatoire un risque de « transparence », ou de « gestion de fait », dans la mesure où il représente aujourd'hui plus de 60% de son budget total.

⁴² Loi du 1 juillet 1901 relative au contrat d'association. Décret du 16 août 1901.

- Ce statut inscrit le CBN sur un positionnement privé, ce qui n'est évidemment pas en soi un inconvénient, mais se différencie radicalement de sa position actuelle de service d'un établissement public national, et peut apparaître contradictoire avec sa mission de « service public », introduite par la loi de juillet 2010.

Cette dernière hypothèse n'est pourtant en rien gênante pour les trois CBN associatifs existants, ni pour les 29 conservatoires d'espaces naturels, qui possèdent tous le statut associatif et viennent d'être reconnus par la loi Grenelle II.

- En revanche, ce statut modifierait sensiblement la situation des personnels, notamment les titulaires, qui passeraient sous statut privé. Ces derniers pourraient ne pas le souhaiter, engendrant une période de transition plus longue et complexe que souhaitable dans le cas présent.

Il convient cependant de noter que la mobilité des agents de la fonction publique, y compris des agents non titulaires, est maintenant facilitée depuis la loi d'août 2009⁴³, notamment en termes de comparabilité des emplois, de conditions de détachement et de mise à disposition, de rémunération et de retour au public.

- Le recrutement de personnel propre est bien entendu possible et obéit au droit du travail.
- La nomination du directeur, prévue dans les statuts, est généralement de la compétence du président de l'association, qui nomme tous les personnels de la structure.
- Ce même passage au privé, pourrait peut-être faire hésiter certains financeurs publics ou, au contraire, attirer d'autres « investisseurs » privés.

Même si *a priori*, à l'analyse, il apparaît ici autant d'avantages que d'inconvénients potentiels, la mission souligne que la situation doit être évaluée de façon différenciée par rapport à d'autres CBN⁴⁴, car celui de Porquerolles ne sera pas une création *ex nihilo*. On peut ainsi se demander si le futur CBN méditerranéen de Porquerolles ne doit pas conserver, pour sa crédibilité et son image, autant que faire se peut, un statut public compte tenu de sa situation spécifique née de son accrochage historique de plus de 30 ans au parc national de Port-Cros.

Recommandation 10 : sans être opposée à l'étude éventuelle du statut associatif pour le CBN méditerranéen de Porquerolles, la mission considère que le passage de ce conservatoire à une personnalité morale privée engendrerait au final plus d'inconvénients que d'avantages et suggère donc de ne pas retenir cette hypothèse.

6.5- Le syndicat mixte

Créé en 1935, et régi par le Code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴⁵, le « syndicat mixte », structure largement répandue en France, est un établissement public local, ayant pour objet la coopération intercommunale sur toutes sortes de thématiques d'intérêt général, dont l'environnement. Créé par arrêté préfectoral après délibération des collectivités concernées, l'État ne peut faire partie du comité syndical, organe délibérant de la structure. En revanche, un établissement public national, comme celui de Port-Cros, peut en être adhérent.

⁴³ Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et Circulaire du 19 novembre 2009 relative à ses modalités d'application.

⁴⁴ Comme le dernier en date, celui de Franche-Comté en 2007.

⁴⁵ Articles L5721-1 et suivants.

À titre d'exemple, les parcs naturels régionaux français (PNR), dont la charte territoriale est labellisée par le Ministère chargé de l'environnement, s'apparentant ainsi à l'agrément des CBN, sont des syndicats mixtes, et la fédération nationale qui les anime est une association loi 1901, comme celle des CBN.

Un syndicat mixte peut être « fermé » lorsque la structure administrative associe uniquement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il est « ouvert limité » si elle intègre d'autres collectivités territoriales et leurs groupements, et « ouvert élargi » si s'y ajoutent d'autres personnes morales de droit public, comme des établissements publics administratifs (chambre de commerce, parc national, par exemple).

Sur les 5 CBN syndicats mixtes, dont le dernier en date en 2008, trois sont « ouverts limités » et deux sont « ouverts élargis ». Comme le statut associatif, il s'agit d'une formule éprouvée depuis longtemps et les CBN qui l'ont choisi fonctionnent de manière tout à fait satisfaisante.

C'est une formule peu contraignante, mais il convient cependant que les membres -dont au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités- s'entendent sur les statuts, leurs contributions respectives, la répartition des sièges au comité syndical, les règles de fonctionnement, ce qui peut prendre un certain temps.

Pour les activités internationales du CBN méditerranéen de Porquerolles, il faut signaler que des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes, mais dans ce cas le syndicat mixte devient de droit « district européen »⁴⁶, ce qui entraînerait le CBN vers une toute autre dimension que celle de sa légitimité territoriale actuelle.

Application au CBN méditerranéen de Porquerolles : le marqueur de sa re-territorialisation

- La constitution d'un syndicat mixte pour le CBN méditerranéen de Porquerolles « rompt » franchement avec la situation actuelle et répond donc en ce sens à la demande d'une autonomie réelle du conservatoire.
- Cette formule permet de renforcer l'implication des collectivités territoriales en faveur de la biodiversité végétale, comme cela est le cas pour les huit CBN autonomes.
- Elle nécessite de leur part un vrai choix politique entre l'adhésion à la structure ou le conventionnement partenarial, l'un n'étant pas exclusif de l'autre comme on l'a vu précédemment.
- Il en est de même pour le positionnement du parc national de Port-Cros. Son conseil d'administration peut décider, soit d'adhérer à la structure⁴⁷, soit de décider de contribuer à ses missions par conventionnement, ou encore de s'abstenir de toute participation.
- L'implication des collectivités territoriales devrait logiquement s'adapter au territoire d'agrément et donc comprendre les deux Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, et/ou tous les Départements d'une même région. Mais l'expérience des autres CBN syndicats mixtes ont montré, et montrent encore, une attitude pragmatique au départ grâce à l'engagement de quelques collectivités, puis s'élargissant ensuite à tout ou partie du territoire d'agrément.

⁴⁶ Le « district européen » est un groupement local de coopération transfrontalière, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

⁴⁷ Ce qui fut le cas des parcs nationaux des Écrins et des Pyrénées au moment de la création des CBN alpin et pyrénéen et qui s'en affranchirent quelques années plus tard.

- Pour les personnels, ils continueraient d'être sous statut public, passant de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale, ce que, là aussi, certains pourraient ne pas souhaiter.
Mais, là encore, il convient de noter que la mobilité des fonctionnaires, y compris des agents non titulaires, est maintenant facilitée depuis la loi d'août 2009⁴⁸, notamment en termes de comparabilité des emplois, de conditions de détachement et de mise à disposition, de rémunération et de retour au public.
- Le recrutement de personnel en propre est également possible et obéit au droit du travail.
- La nomination du directeur, prévue dans les statuts, est généralement de la compétence du président du comité syndical, qui nomme tous les personnels de la structure.

6.6- Le groupement d'intérêt public

Le « groupement d'intérêt public », apparu en 1982⁴⁹, est une personne morale de droit public, à caractère administratif ou industriel et commercial, dont la vocation est de favoriser la coopération entre personnes morales et privées pour des activités d'intérêt commun. Initialement institué pour la coopération dans le domaine de la recherche, leur champ s'est progressivement étendu, notamment dans le domaine de l'environnement depuis 1995⁵⁰. Quoiqu'aucun CBN n'ait choisi ce statut, il correspond parfaitement sur le fond à leurs missions partenariales.

Si la gouvernance d'un GIP s'apparente à celle d'un syndicat mixte, ou même d'une association, la différence majeure avec le syndicat mixte est la possibilité de participation donnée au secteur privé de s'investir dans un GIP, comme d'ailleurs dans une association.

La convention constitutive du GIP doit être approuvée par arrêté préfectoral ou interministériel, en fonction de la dimension du groupement.

Avant la réforme⁵¹ des GIP de 2011, qui a assoupli certaines de leurs dispositions, les GIP avaient un caractère temporaire : il s'agissait de porter un projet collectif pour une durée déterminée préfigurant la création d'une structure juridique pérenne pour mener une activité permanente. C'est par exemple le cas du « GIP Calanques », créé en 1999, comme structure prélude du futur parc national du même nom. Avec la réforme, le GIP peut être maintenant à durée déterminée ou indéterminée.

Le GIP doit prévoir les moyens que chaque membre du groupement affectera au projet, ainsi que la répartition des droits de vote.

Dans ce cadre, la principale caractéristique des GIP est de fonctionner avec des personnels mis à disposition par ses membres, ce qui constitue la preuve de leur intérêt à créer et faire fonctionner durablement la structure. Toutefois, les circonstances budgétaires actuelles tendent à rendre les détachements et les mises à disposition de plus en plus rares.

⁴⁸ Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et Circulaire du 19 novembre 2009 relative à ses modalités d'application.

⁴⁹ Loi du 15 juillet 1982 sur la recherche et le développement technologique.

⁵⁰ Loi du 2 février 2005 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi BARNIER ».

⁵¹ Loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Il s'agit en fait d'une formule qu'on pourrait qualifier de « médiane » entre le statut associatif privé et le statut public du syndicat mixte, qui implique exclusivement les collectivités territoriales. Comme son nom l'indique, le groupement d'intérêt public est aussi de droit public, mais avec possibilité pour l'État d'en faire partie.

Comme il a été rappelé plus haut, ce statut avait été étudié en tant que statut unique possible pour tous les CBN, et l'a également été lors des étapes de préfiguration de certains CBN, qui ne l'ont finalement pas retenu, mais ce avant la réforme de 2011.

Il est intéressant de noter que le CBN du bassin parisien -service du Muséum national d'histoire naturelle- qui cherche lui aussi à être autonome privilégie actuellement ce statut dans son dialogue avec les collectivités territoriales de son territoire d'agrément, compte tenu des nouvelles dispositions créées par la loi de mai 2011. La création parallèle de deux GIP pourrait ainsi diversifier le paysage des conservatoires et de leur fédération. Mais, d'une part, cette hypothèse se situe encore très en amont dans l'un et l'autre cas et, d'autre part, elle ne doit en rien constituer un guide de principe pour la décision, dans la mesure où la situation de l'un et de l'autre est spécifique.

Application au CBN méditerranéen de Porquerolles : une innovation à étudier

- Comme le syndicat mixte, le GIP, en autonomisant réellement le conservatoire, répond correctement à la commande.
- Ce statut exprime bien la volonté de partenariat entre personnes morales de droit public et éventuellement de droit privé qui s'attache à la mise en oeuvre des missions des CBN.
- Il peut permettre l'adhésion directe d'organismes privés, mais ceux-ci peuvent aussi participer aux missions par conventionnement dans le cas des deux premiers statuts.
- Compte tenu de sa dimension interrégionale, sa création⁵² doit être ici approuvée par arrêté interministériel (budget, écologie, collectivités territoriales), ce qui peut allonger les délais de mise en place. Elle peut en outre être accompagnée de la décision de placer auprès du GIP un commissaire du gouvernement.
- Les moyens en personnel dont dispose un GIP sont principalement des « personnels mis à disposition par ses membres », ce qui implique, dans ce cas d'espèce, qu'ils proviennent, soit d'une collectivité territoriale, soit des services de l'Etat, soit du parc national. Dans l'un ou l'autre cas, une décision politique s'impose, indépendamment de l'existence éventuelle de ces personnels dans les services concernés.
- Pour le parc national, cette mise à disposition ne rompt en fait qu'à moitié avec la situation actuelle.
- Les personnels propres recrutés directement par le groupement le sont, depuis la réforme, « à titre complémentaire », et non plus « subsidiaire », ce qui élargit potentiellement ces recrutements. A noter qu'un décret en Conseil d'Etat concernant les personnels est encore en préparation, ce qui handicape aujourd'hui l'examen comparatif des trois formules.
- Les conditions de nomination du directeur sont prévues dans la convention constitutive.
- Des personnes morales étrangères peuvent, par dérogation, participer au GIP, mais, depuis la création du GECT⁵³, il n'existe plus de GIP à vocation transfrontalière ou interrégionale.

⁵² Décret du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

⁵³ Groupement européen de coopération territoriale.

Recommandation 11 : à l'issue de cette analyse, et compte tenu des avantages et inconvénients respectifs du syndicat mixte et du groupement d'intérêt public, la mission ne se sent pas en capacité de préconiser l'un ou l'autre.

La mission estime d'ailleurs que l'un ou l'autre statut doit d'abord ressortir du libre choix politique des collectivités territoriales concernées auxquelles il convient donc de poser la question.

Pour aider à ce choix, elle recommande à la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'écologie d'engager une analyse juridique complémentaire en droit du travail, permettant à chaque agent du CBN de se positionner en toute connaissance de cause.

Quelle que soit la solution choisie, elle devrait en tout cas s'accompagner d'une forte liaison entre le conservatoire méditerranéen de Porquerolles et le parc national de Port-Cros, à travers une convention pluri-annuelle, permettant de ne pas rompre les liens structurels qui ont existé pendant plus de trente ans.

7- BUDGET ET FINANCEMENT

Le budget du CBN méditerranéen de Porquerolles est de près de 1 400 000 €, ce qui le situe en fourchette médiane par rapport aux autres CBN métropolitains⁵⁴ : 2,3 M€ pour le CBN de Bailleul ; 2,2 M€ chacun pour le CBN alpin et celui du bassin parisien ; 1,8 M€ pour le CBN de Brest ; 1,3 M€ chacun pour les CBN des Pyrénées et de Franche-Comté ; 1 M€ chacun pour les CBN Sud Atlantique et Massif Central⁵⁵, soit une moyenne de 1,6 M€ par CBN.

Au niveau des personnels affectés aux missions des conservatoires, leur nombre suit à peu près le montant de ces budgets dans la mesure où ceux-ci sont consacrés, en moyenne pour plus de 75 % aux salaires des personnels : Bailleul 53 agents ; Bassin parisien 51 agents ; Brest 34 personnes ; CBNA 31 agents ; Massif Central et Pyrénées 26 personnes chacun ; Porquerolles 18 agents ; Sud-Atlantique 15 agents ; Franche-Comté 13 personnes⁵⁶. Mais il faut pondérer la comparaison en indiquant que certains CBN emploient plus de CDD que d'autres. En moyenne, on peut dire que le CBN de Porquerolles est plutôt en-deçà de ses homologues quant à ses effectifs.

Même si le mieux est l'ennemi du bien et si la priorité est aujourd'hui à la consolidation de l'existant, la mission s'est essayée à quantifier une « maquette » optimale des personnels nécessaires pour assumer les tâches du futur CBN autonome. Comme on l'a vu plus haut, 8 personnes, dont 6 botanistes, sont aujourd'hui affectées à la mission « connaissance », 4 à la mission « conservation », 3 à l'administration/gestion, 3 à la base de données/informatique. Par recoupements des entretiens avec les différents intéressés, deux priorités pourraient découler de l'autonomie du conservatoire : la gestion du CBN, le renforcement des missions « connaissance » et « expertise ».

- concernant la gestion du conservatoire (salaires, fonctionnement, équipement), elle est assurée depuis sa création par le parc national et devra l'être désormais par la nouvelle structure. Au sein du parc, cette gestion n'est pas assumée par un ou plusieurs agents dédié(s), mais répartie entre plusieurs personnes. A la demande de la mission, le coût administratif de cette gestion a été chiffré⁵⁷ : il se monte à un peu moins de 100 000 €, ce qui n'est pas négligeable.

Une autre estimation amène à considérer qu'il faudrait, dans l'idéal, un secrétaire général ou directeur adjoint, un comptable/ressources humaines et un chargé de logistique et moyens généraux, soit 3 agents de différentes catégories. Ce personnel peut être directement recruté par le conservatoire ou certaines prestations pourraient être externalisées, y compris avec le parc national, sous réserve de passer des conventions onéreuses pour ces prestations. Le montant serait alors d'environ 150 000 €, ce qui devient conséquent.

Il convient toutefois de souligner que ces coûts, élevés en soi, permettront, d'une part, au parc national un redéploiement interne au profit de ses missions propres, et, d'autre part, au CBN, un repositionnement possible des 2 agents chargés actuellement des tâches administratives.

Réaliste, la mission chiffre dans un premier temps à 100 000 €, soit 2 agents supplémentaires, le coût supplémentaire de cette gestion.

⁵⁴ Le CBN de Corse n'a cependant pas été pris en compte compte tenu de la modestie de son budget et de ses effectifs.

⁵⁵ Chiffres arrondis sur les moyennes des années 2009/2010.

⁵⁶ Ces chiffres fluctuent à la marge selon les années : il s'agit ici de donner un ordre d'idées.

⁵⁷ La mission tient ici à remercier Bruno Cordiez, secrétaire général du parc et ses collaborateurs, pour le précieux appui technique qu'il ont bien voulu fournir tout au long de cette mission.

- en ce qui concerne les missions « connaissance » et « expertise », l'autonomie du CBN le délivrera d'office de l'impossibilité d'embauches supplémentaires liée au respect du « plafond d'emplois ». Certes, on peut estimer que, par exemple, dans la phase transitoire qui marquera le passage d'une structure à l'autre, et pourquoi pas dès 2012, un ou deux agents puissent être recrutés « hors plafond d'emplois », sous réserve d'en respecter les conditions requises. Mais cette mesure hypothétique devrait de toute façon laisser place à moyen terme à des embauches de droit commun. Dans l'idéal, la mission de connaissance pourrait justifier d'1 botaniste pour département, soit au total 9 botanistes -et donc le recrutement de 3 agents de plus qu'actuellement-.
- sans être une priorité majeure par rapport aux deux précédentes, on a vu que la mission « information et éducation du public » est très peu exercée, notamment à Porquerolles, alors qu'elle est nécessaire pour conforter l'identité du CBN et lui redonner son image insulaire. Un poste budgétaire supplémentaire, ou redéployé, serait bienvenu.
- par ailleurs et dans un premier temps, la raison incite à stabiliser les postes budgétaires des 9 autres agents chargés en particulier des plantes envahissantes, de la conservation *in situ* et *ex situ* et de la base de données/informatique.

Au total, un objectif de 6 emplois supplémentaires pourrait donc constituer l'objectif à poursuivre dans les prochaines années, portant l'effectif de 18/19 agents à 24/25 personnes au CBN de Porquerolles, et le budget de 1,4 M€ à 1,7/1,8 M€.

Mais il s'agit bien sûr là d'une maquette médiane et variable, qui dépend des priorités que le conservatoire décidera et surtout des capacités de financement qu'il pourra dégager.

Actuellement, le financement du CBN de Porquerolles est assuré en premier lieu par la subvention de 500 000 € pour charges de service public (SCSP), à laquelle s'ajoutent 150 000 € au titre de l'agrément, soit 650 000 € de la part de l'État (sur le budget de la Direction de l'eau et de la biodiversité du MEDDTL).

Une deuxième série de subventions, en provenance de conventions pluriannuelles avec les deux DREAL du territoire d'agrément PACA et LR, ainsi qu'avec le Conseil régional PACA et le Conseil général des Alpes-Maritimes, se monte à 464 995 €, auxquels s'ajoutent 68 400 € au titre de prestations de services pour le compte d'un certain nombre de partenaires, soit au total pour ces subventions locales 533 395 €, arrondis à 535 000 €.

Enfin, sur les 1 400 000 € de budget global affiché, 235 000 € sont portés en recettes et en dépenses pour les amortissements. Il s'agit là d'un exercice purement comptable qui implique de ne pas compter cette somme dans les recettes que le conservatoire aura à trouver pour fonctionner.

On passe ainsi de 1 185 000 € (650 000 € + 535 000 €) à un montant réel de financement nécessaire de 1 485 000 €, arrondi à 1 500 000 €, (1 185 000 € + 300/350 000 € -effectif optimal de + 6 agents vu précédemment-).

Autrement dit, en considérant les crédits d'État comme sécurisés -dans la limite bien entendu de régulations qu'imposerait la situation budgétaire du pays dans les années à venir- et les subventions actuelles locales comme pouvant être renouvelées -là aussi sous réserve de régulations toujours possibles et en fonction du travail fourni par le conservatoire-, le CBN devrait trouver dans les prochaines années un minimum de 300 000 € supplémentaires.

Même s'il s'agit d'un montant qui représente à moyen terme 25% d'augmentation, la mission estime qu'il s'agit d'un objectif raisonnable et atteignable. Ces recettes nouvelles pourraient principalement venir de trois origines :

- les collectivités territoriales qui n'ont pas encore contracté avec le conservatoire ;
- les établissements et structures publics dans le domaine de l'environnement existant sur les deux régions ;
- les organismes privés intéressés.

Avec une dizaine de conventions de partenariat, il serait ainsi possible d'optimiser la réalisation des missions du CBN mieux qu'aujourd'hui tout en permettant le fonctionnement correct d'une structure autonome.

Recommandation 12 : la mission recommande au CBN méditerranéen de Porquerolles, dans la perspective de son autonomie, et en liaison avec ses tutelles actuelles, de se fixer un objectif raisonnable pour sa montée en puissance. Il pourrait viser un budget supplémentaire de 25 % en trois ans, financé sous forme de conventions pluriannuelles avec différents partenaires publics et privés.

Si certains de ces accords contractuels étaient pris à partir de 2013, ils pourraient coïncider avec la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) 2013-2015 en préparation entre les deux DREAL et le CBN.

8- LA TRANSITION

Comme pour les CBN Alpin et des Pyrénées qui se sont en leur temps « séparés » de leurs parcs nationaux respectifs, la période de transition pour le CBN Méditerranéen de Porquerolles devrait être souple, mais d'autant plus réactive que l'autonomie du conservatoire est un sujet identifié de longue date et qu'il n'y a aucune raison de prolonger encore la situation actuelle compte tenu des analyses qui précèdent. Cette transition est en effet tout à fait réalisable avec méthode, concertation et étapes successives.

La mission estime que la première étape est de considérer le transfert du CBN avec ses moyens et son budget actuels, avec pour seul besoin supplémentaire les fonctions support, à négocier avec le parc national pour une période déterminée et/ou par redéploiement interne au conservatoire.

C'est sur cette base de raison que devraient être pris les contacts avec les partenaires publics et privés quant à leur participation éventuelle au CBN Méditerranéen de Porquerolles, sous forme conventionnelle ou d'adhésion à une structure.

Concernant l'impulsion de la structure, nonobstant son statut, la mission a noté que la plupart des CBN ont été créés par des collectivités territoriales, en liaison avec l'État, en nombre très restreint au départ : deux, trois ou quatre membres. Point n'apparaît donc besoin dans un premier temps de chercher à maximiser le nombre d'adhésions, l'élargissement de la structure pouvant survenir au cours des années.

Une attention devra également être portée sur la trésorerie, surtout les premières années : soutien éventuel du parc national, gage sur les partenariats, en liaison avec l'agent comptable, emprunts bancaires si nécessaire.

Comme il a été dit plus haut, l'avenir des personnels et la concertation qui s'engagera avec eux constituent un facteur déterminant de la réussite de l'opération. L'éventail des possibilités personnelles qui s'offrent à chacun d'entre eux doit être fait au plus vite, sur la base des suites de ce rapport, une fois qu'ils en auront pris connaissance.

Ce n'est qu'après le transfert statutaire effectif que pourra raisonnablement être envisagée la montée en puissance du CBN, tel que présenté dans la partie 7.

En-dehors de la normalisation administrative proprement dite, nécessaire tant pour le parc national de Port-Cros que pour le conservatoire botanique national[®] méditerranéen de Porquerolles, deux facteurs de fond constituent pour chacun d'entre eux les enjeux réels de leur séparation :

- pour le conservatoire, sa contribution pleine et entière aux stratégies territoriales de la biodiversité, qui s'inscrivent dans un cadre national et international ;***
- pour le parc national, sa modernisation voulue par la loi de 2006, tant en termes de gouvernance que de valorisation durable de son territoire.***

La mission est à cet égard convaincue que ces deux enjeux sont en eux-mêmes suffisants pour mobiliser les acteurs du territoire d'agrément en faveur de la relance du CBN méditerranéen de Porquerolles.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

- 0 0 7 4 4 4 - 0 1 -



Secrétariat d'État
chargée de l'Écologie

Paris, le 23 AOUT 2010

La secrétaire d'État

à

Monsieur Christian LEYRIT
Vice-Président du Conseil général de
l'environnement et du Développement durable

REÇU LE 24 AOUT 2010

Référence : D10015833

Objet : Mission visant à étudier les opportunités de création d'un CBN
ayant un statut juridique propre

Les Conservatoires botaniques nationaux (CBN) sont des organismes ayant reçu un agrément national pour une durée de 5 ans renouvelable, sur un territoire défini, selon les modalités précisées par les articles D.416-1 et suivants du code de l'environnement. A ce jour, 11 CBN sont agréés dont 10 pour la France métropolitaine.

Les CBN assurent les missions suivantes, définies par le code de l'environnement :

1° La connaissance de l'état et de l'évolution, appréciés selon des méthodes scientifiques, de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;

2° L'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;

3° La fourniture à l'Etat, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans leurs domaines respectifs de compétences, d'un concours technique et scientifique pouvant prendre la forme de missions d'expertise en matière de flore sauvage et d'habitats naturels et semi-naturels ;

4° L'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.

La gestion administrative du Conservatoire Botanique National Méditerranéen de Porquerolles (CBNMED), créé en 1979 (arrêté du 7 mars 1979), a été confiée au Parc national de Port-Cros. Il est agréé depuis 1990 pour les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon.

L'évolution des statuts du CBNMED vers une personnalité juridique propre a été proposée par le rapport d'inspection du réseau des CBN effectuée par Yves-Marie ALLAIN et Georges RIBIERE en 2007 ainsi que lors de l'inspection de la Cour des comptes effectuée en 2002, mais n'a, jusqu'ici, pas été mise en œuvre. Par ailleurs, le Ministère s'est engagé récemment auprès de la Cour des comptes à engager rapidement cette démarche (Cf. note jointe).

Présent
pour
l'avenir

Dans ce contexte, je souhaite que le Conseil général de l'environnement et du développement durable conduise une mission visant à étudier les conditions et modalités de création d'un CBN ayant un statut juridique propre.

Les différents statuts juridiques envisageables seront discutés avec le CBN et les partenaires : DREAL, collectivités territoriales... Les modalités d'évolution de la structure et les conséquences de cette évolution seront étudiées, notamment en ce qui concerne le personnel actuel du CBN ainsi que le fonctionnement administratif. La fédération des CBN sera également associée à la démarche, cette dernière ayant une mission d'appui à la création et à l'évolution des CBN.

Enfin, la mission proposera une organisation précise de la suite de la démarche ainsi qu'un échéancier prévisionnel.

Je souhaite que le rapport de cette mission me soit remis au plus tard le 30 novembre 2010.



Chantal JOUANNO

ANNEXE 2 : GLOSSAIRE

AE	Autorité environnementale
CBN	Conservatoire botanique national®
CDB	Convention pour la diversité biologique
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEN	Conservatoire d'espaces naturels
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CREN	Conservatoire régional d'espaces naturels
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé annuel
GIP	Groupement d'intérêt public
IGE	Inspection générale de l'environnement
INTERREG	Fond européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes
LIFE	Programme européen pour l'environnement
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LR	Languedoc Roussillon
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
ONB	Observatoire national de la biodiversité
PACA	Provence Alpes Côte d'azur
PNPC	Parc national de Port-Cros
RGPP	Révision générale des politiques publiques

SACD	Service à comptabilité distincte
SCSP	Subvention pour charge de service public
SILENE	Système d'Information et de Localisation des Espèces Natives et Envahissantes
SNB	Stratégie nationale de la biodiversité
SRB	Stratégie régionale pour la biodiversité
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

ANNEXE 3 : PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS ET CONTACTÉS

Ministère en charge de l'environnement

Administration centrale

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction des espaces naturels

José RUIZ, sous-Directeur

Christian BARTHOD, ancien sous-Directeur

Anne-Sophie SCHORTER, Chef du bureau parcs nationaux et réserves

François DELAQUAIZE, Chargé de mission parcs nationaux

Guillaume POULIQUEN, Chargé de mission parcs nationaux

Sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leurs milieux

Paul DELDUC, sous-Directeur

Michel PERRET, Chef du bureau faune et flore sauvages

Antoine LOMBARD, chargé du suivi des conservatoires botaniques nationaux®

Secrétariat Général – Service des affaires financières

Jacques DUPENDANT, Chef du Bureau de la réglementation financière et des contrôles

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Eric VERLHAC, IGADD, ancien Chargé de mission pour le projet « archipel exemplaire »

Services déconcentrés

DREAL région PACA

Laurent NEYER, Directeur régional adjoint

Dorothée MEYER, Chargée de mission connaissance et animation scientifique

DREAL région Languedoc-Roussillon

Mauricette STEINFELDER, ancienne Directrice régionale

Jacques REGAD, Chef du service biodiversité, eau et paysages

Capucine CROSNIER, Service biodiversité, eau et paysages, ancienne Chargée de mission biodiversité et programmes de connaissance

Parc national de Port-Cros

Jean TANDONNET, Président du Conseil d'administration du parc national

Guillaume SELLIER, Directeur du parc national

Jean-Pierre NICOL, ancien Directeur du parc national

Céline MAURER, Directrice-adjointe du parc national

Bruno CORDIEZ, Secrétaire général

Sylvia LOCHON-MENSEAU, Directrice du CBN méditerranéen

François BOILLOT, ancien Directeur du CBN méditerranéen

Louis OLIVIER, ancien Directeur du CBN méditerranéen

Agents du Conservatoire Botanique National® basés à Hyères

Catherine CHAMBIGE

Olivier GAVOTTO

Bernadette HUYNH TAN
Myriam VIREVAIRE
Henri MICHAUD
Virgile NOBLE

Agents du Conservatoire Botanique National® basés à Montpellier

Frédéric ANDRIEU
Olivier ARGAGNON
Isabelle MANDON-DALGER
James MOLINA
Martine PAQUIN

Conseil scientifique du Conservatoire Botanique National® méditerranéen

Joël MATHEZ, Président
Frédéric MEDAIL, Membre

Fédération des conservatoires botaniques nationaux®

Christiane FARRET-HUNERFURST, Présidente de la Fédération, Présidente du CBN
Alpin
Bruno DUTREVE, Directeur
Elisabeth DODINET, ancienne Directrice

Conservatoire botanique national® du bassin Parisien

Frédéric HENDOUX, Directeur
Antoine MARETTE, Secrétaire général

Conservatoire botanique national® Alpin

Pascal CHONDROYANNIS, Directeur

Conservatoire botanique national® de Bailleul

Jean-Marc VALET, Directeur général
Blandine DETHOOR, Directrice financière

Conservatoire botanique national® de Brest

Dominique DHERVE, Directeur
Pascal LACROIX, directeur de l'antenne des Pays-de-la-Loire (Nantes)

Conservatoire botanique national® de Franche-Comté

François DEHONDT, Directeur

Conservatoire botanique national® du Massif Central

Vincent BOULLET, Directeur

Conservatoire botanique national® des Pyrénées et de Midi-Pyrénées

Gérard LARGIER, Directeur

Conservatoire botanique national® Sud-Atlantique

Coralie PRADEL, Responsable administrative et financière

Préfecture du Var

Olivier de MAZIERES, Secrétaire général

Myriam FABRE, Responsable de la mission aménagement du territoire, développement durable et grands projets

Sabine AGOSTINO, mission aménagement du territoire, développement durable et grands projets

Conseil régional Languedoc –Roussillon

Yves PIETRASANTA, vice-Président chargé de l'environnement

Angelo GIORDANO, Chargé de mission auprès du vice-Président

Marie-Laurence DUSFOURG, Direction de l'environnement, Chef du service Espaces naturels et biodiversité

Murielle RIBOT, Direction de l'environnement, Chargée de projet patrimoine naturel

Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Annick DELHAYE, vice-Présidente Développement durable, énergie et climat

Marie BOUCHEZ, Conseillère régionale

Joël GIRAUD, vice-Président Action régionale pour le massif alpin

Conseil général du Var

Hugues BRO, Directeur général adjoint

Delphine THIBAUD, Directrice de l'environnement

Nathalie BOEDEC, chargée de mission

Municipalité d'Hyères

Jacques POLITI, Maire

Guillaume LESAGE, Conseiller

Patrice MILLET, Directeur général des services

Parcs Nationaux de France

Jean-Pierre GIRAN, Président

Parc national des Pyrénées

Yves HAURE, Secrétaire général

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

