



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Parcs naturels marins

Bilan et perspectives

Rapport n° 012217-01
établi par

Christian BARTHOD et Patrick LAVARDE

Juillet 2018



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	7
Introduction.....	8
1. Les parcs naturels marins sont un outil innovant de la politique de la France sur le milieu marin.....	10
1.1. Neuf parcs naturels marins ont été créés pour protéger les écosystèmes marins et assurer le développement durable des activités économiques.....	10
1.2. Une gouvernance originale qui associe un conseil de gestion multi-acteurs et l'Agence française de la biodiversité.....	11
1.3. Le plan de gestion, projet de territoire du parc naturel marin.....	13
1.4. Les avis rendus par les parcs naturels marins sont un sujet sensible.....	14
1.5. Les parcs marins assurent la gestion des sites Natura 2000 majoritairement situés dans leur périmètre.....	15
1.6. L'articulation entre le plan de gestion et la mise en œuvre des directives.....	16
1.7. Les PNM sont un outil original qui doit trouver sa place au sein de l'AFB et avec les acteurs locaux.....	16
2. Les moyens des parcs naturels marins reflètent le décalage entre l'ambition politique et les contraintes budgétaires.....	19
2.1. Des ressources humaines d'origines diverses qui n'ont pas suivi la montée en puissance des PNM.....	19
2.1.1. <i>L'équipe chargée de mettre en œuvre le plan de gestion est organisée en deux services.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>Les parcs naturels marins emploient des agents de statuts très divers.....</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>Les effectifs globaux ont diminué dans les PNM alors que l'AFB a augmenté le nombre d'agents permanents sous plafond d'emplois.....</i>	<i>24</i>
2.1.4. <i>Les services de terrain des PNM restent à constituer.....</i>	<i>24</i>
2.1.5. <i>Les emplois hors plafond législatif et hors tout plafond jouent un rôle essentiel.....</i>	<i>26</i>
2.1.6. <i>L'activité des agents affectés dans les PNM.....</i>	<i>28</i>
2.1.7. <i>La contribution des directions de l'AFB à l'activité des PNM.....</i>	<i>29</i>
2.1.8. <i>Le constat de l'insuffisance des moyens humains des PNM est largement partagé.....</i>	<i>30</i>
2.2. Les moyens financiers des PNM dépendent essentiellement des dotations de l'AFB.....	32
2.2.1. <i>Les financements apportés par l'AFB sont en hausse.....</i>	<i>32</i>
2.2.2. <i>L'affectation a priori des crédits entre destinations ne tient pas compte des besoins réels.....</i>	<i>33</i>

2.2.3. Un dispositif qui n'est pas adapté pour gérer des ressources externes à l'AFB.....	34
2.2.4. Des modalités diversifiées d'exécution du budget.....	35

3. Trois scénarios d'évolution des moyens humains affectés aux parcs naturels marins.....

3.1. Les principes proposés pour définir une allocation de moyens humains dans les PNM.....	37
3.1.1. La direction.....	38
3.1.2. Le service ingénierie.....	38
3.1.3. Le service opérations.....	39
3.2. Les hypothèses de moyens humains envisagées pour chacun des PNM.....	40
3.3. Développer les mutualisations et l'appui apporté par les services du siège de l'AFB.....	41
3.4. Un renforcement limité des services du siège de l'AFB pour renforcer l'appui apporté aux PNM.....	42
3.5. Mettre en œuvre toutes les pistes permettant de limiter le recours aux emplois sous plafond.....	44
3.5.1. Piste n°1 : augmenter les emplois hors plafond et hors tout plafond.....	44
3.5.2. Piste n°2 : renforcer l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan de gestion.....	45
3.5.3. Piste n° 3 : développer les partenariats.....	45
3.5.4. Piste n° 4 : recourir davantage à l'externalisation.....	46
3.6. Les trois scénarios proposés par la mission.....	46
3.6.1. Scénario n° 1 : généraliser à l'ensemble des PNM une organisation inspirée de celle du parc d'Iroise : un scénario raisonnable.....	47
3.6.2. scénario n° 2 : une organisation la plus économe possible en effectifs sous plafond tout en conservant l'ensemble des PNM et leurs missions : un scénario sous contraintes fortes.....	48
3.6.3. Scénario n° 3 : accepter des renoncements.....	49
3.7. Le prochain contrat d'objectifs devra faire des choix explicites de priorités.....	50

4. Des actions ciblées à mettre en œuvre pour conforter les parcs naturels marins.....

4.1. Mobiliser les acteurs afin qu'ils contribuent de manière assumée et plus visible à la mise en œuvre du plan de gestion aux côtés de l'équipe de l'AFB.....	52
4.2. Mobiliser les services de l'État en mer pour la surveillance ou le contrôle du milieu marin et leur faire embarquer des agents de PNM.....	53
4.3. Renforcer l'insertion des PNM au sein de la dynamique collective de l'AFB.....	54
4.4. Renforcer les moyens financiers.....	55
4.4.1. Des besoins coordonnés avec le degré d'externalisation et le scénario choisi.....	55
4.4.2. Mettre en place un processus programme- budget au sein de l'AFB.....	56
4.5. Apporter des améliorations à la gestion des ressources humaines.....	58

4.5.1. Compléter la liste des emplois dérogatoires pour le recrutement en CDI.....	59
4.5.2. Diversifier le recrutement dans les services opérations.....	60
4.5.3. Préciser les conditions de recrutement hors plafond d'agents répondant à un besoin permanent.....	60
4.5.4. Déconcentrer le recrutement des emplois aidés.....	61
4.5.5. Mieux prendre en compte les spécificités liées aux missions embarquées....	61
4.6. Renforcer la formation sur le milieu marin.....	61
4.7. Un nouveau besoin : évaluer le coût des suivis et des méthodes envisagées, notamment au titre de la DCSMM, au regard des moyens des PNM.....	62
4.8. Ré-écrire certaines formulations réglementaires concernant les PNM.....	63
Conclusion.....	65
Annexes.....	67
1. Lettre de mission.....	68
2. Liste des personnes rencontrées.....	70
3. Les parcs naturels marins et leur contexte.....	74
3.1. Le PNM d'Iroise.....	74
3.2. Le PNM de Mayotte.....	75
3.3. Le PNM des Glorieuses.....	77
3.4. Le PNM du Golfe du Lion.....	78
3.5. Le PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale.....	79
3.6. Le PNM du Bassin d'Arcachon.....	81
3.7. Le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.....	82
3.8. Le PNM du cap Corse et de l'Agriate.....	84
3.9. Le PNM de Martinique.....	85
3.10. Le sanctuaire Agoa des mammifères marins aux Antilles françaises.....	86
4. Les parcs naturels marins et la surveillance et le contrôle pour la protection de l'environnement marin.....	88
4.1. L'organisation de la surveillance et du contrôle des activités pour la protection du milieu marin.....	88
4.2. Les orientations des plans de contrôle et les moyens mobilisables par façade ou bassin.....	90
4.2.1. Façade Manche Est-Mer du Nord.....	90
4.2.2. Façade Nord Atlantique-Manche Ouest.....	91
4.2.3. Façade Sud Atlantique.....	92
4.2.4. Façade Méditerranée.....	92
4.2.5. Bassin Sud de l'océan Indien.....	93

4.3. L'activité de surveillance et de contrôle pour la protection de l'environnement marin dans le cadre des plans de façade et de bassin reste limitée.....	93
5. Les apports des directions du siège de l'AFB aux parcs naturels marins. .	96
5.1. La direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires (DPT).....	96
5.2. La direction de l'appui aux politiques publiques (DAPP).....	98
5.3. La direction de la communication et de la mobilisation citoyenne (DICOMOB).....	99
5.4. La direction de la recherche, de l'expertise et du développement des compétences (DREC).....	100
5.5. La direction du contrôle des usages (DCU).....	100
6. Les hypothèses de moyens humains pour chacun des parcs naturels marins.....	102
6.1. PNM Iroise.....	102
6.2. PNM Mayotte et Glorieuses.....	102
6.3. PNM Golfe du Lion.....	103
6.4. PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale.....	103
6.5. PNM Bassin d'Arcachon.....	104
6.6. PNM Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis.....	104
6.7. PNM du Cap Corse et de l'Agriate.....	105
6.8. PNM de Martinique.....	105
6.9. Sanctuaire Agoa.....	106
7. Les deux scénarios de renforcement du service des parcs marins proposés par la DPT.....	107
Glossaire des sigles et acronymes.....	108

Résumé

En 2018, la France compte 9 parcs naturels marins (PNM), 6 en métropole et 3 outre-mer. Un PNM doit avant tout être compris comme un projet de territoire partagé, engageant tous les partenaires (dont l'État) qui ont élaboré puis adopté le plan de gestion. Ce plan de gestion, mais aussi ses déclinaisons opérationnelles que sont le plan stratégique d'actions (pluriannuel) et le programme annuel d'actions, engagent toutes les parties associées à la gestion du PNM, au premier rang desquelles les collectivités et les organismes qui siègent au conseil de gestion, ainsi que le prévoit le code de l'environnement (article L. 334-5). Le mode de gouvernance original des PNM permet de nouer des relations de confiance entre les différents usagers de la mer qui apprennent à travailler de manière collégiale autour d'un réel savoir-faire développé par la communauté des PNM. Le parc marin n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Sa gestion relève des compétences de l'Agence française de la biodiversité (AFB). Le directeur délégué n'est néanmoins ni le représentant du président du conseil de gestion devant l'AFB, ni le chef d'un service déconcentré de l'AFB.

L'avis conforme prévu à l'article L. 334-5 du code de l'environnement pour les activités susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin est un point majeur de la construction d'une adhésion des acteurs de la mer à l'outil PNM. Il engage solidairement l'AFB en cas de contentieux. La gestion des sites Natura 2000 est un enjeu fort pour les parcs métropolitains. Le programme Life Marha va apporter aux PNM une grande partie des moyens nécessaires, au moins pour les six prochaines années. Le tableau de bord des PNM est une originalité fondatrice des PNM, qui fait partie constitutive des outils de réflexion et de pilotage utiles à un conseil de gestion ; son articulation avec le rapportage des directives communautaires mérite toutefois un investissement coordonné par l'AFB.

La mission est convaincue qu'il n'y a pas un seul modèle possible de fonctionnement des PNM ; un diagnostic détaillé de toutes les potentialités de contribution à l'atteinte des objectifs du plan de gestion, découlant des acteurs présents dans l'environnement de chaque PNM, de leurs priorités et des outils dont ils disposent, n'a pas toujours été mené. Mais parallèlement, au niveau de l'AFB, la mission a constaté combien les PNM occupent une place totalement originale dans l'ensemble de l'établissement, avec leur dimension territoriale et leur gouvernance particulière, posant des questions et problèmes qui ne sont pas ceux de l'immense majorité des unités de l'AFB.

Les moyens des PNM, notamment en agents, sont au cœur des débats actuels qui ont justifié la mission. Sur les trois dernières années, le volume global des ressources humaines disponibles stagne, voire est en diminution sur la dernière année. Les effectifs permanents affectés par l'AFB sur son plafond d'emplois ont certes augmenté de près de 50 % entre 2016 et 2018, notamment grâce au fléchage sur les PNM de 25 des 50 ETP supplémentaires attribués lors de la création du nouvel établissement. Mais dans le même temps, le nombre d'agents « hors plafond » a été divisé par trois, principalement sous l'effet de la réduction du nombre de contrats aidés. Or les besoins sont croissants, avec l'adoption des plans de gestion de plusieurs PNM qui nécessiteraient de constituer des services opérations. Aujourd'hui seul celui du parc d'Iroise est pleinement opérationnel. Parallèlement, il convient de garder en mémoire que le soutien apporté par les équipes de l'AFB à l'activité des PNM mobilise au total un peu plus d'une vingtaine d'ETPT. Les financements apportés par l'AFB sont en

hausse, et le montant total directement consacré aux PNM par l'AFB se situe en 2018 à près de 8,3 M€ (hors masse salariale).

Après avoir explicité ses principes d'analyse, la mission a examiné la situation et les besoins de chaque PNM en termes d'emplois, en prenant en compte un effort accru de mutualisation et un renforcement limité des moyens de la direction de rattachement des PNM à cet effet. La priorité est de mettre en œuvre toutes les pistes permettant de limiter le recours aux emplois sous plafond, et de faciliter le recours aux effectifs hors plafond, en complément de la dotation de base en ETP par PNM. Trois pistes sont poursuivies en parallèle :

- renforcer l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan de gestion ;
- développer les partenariats ;
- recourir davantage à l'externalisation.

Trois scénarios sont présentés, supposant que le prochain contrat d'objectifs devra faire des choix explicites de priorités :

- généraliser à l'ensemble des PNM une organisation inspirée de celle du parc d'Iroise, mais adaptée à chaque contexte : un tel scénario supposerait une augmentation de l'ordre de 80 ETP par rapport à la situation en 2018 (soit + 90 %) ;
- viser une organisation la plus économe possible en effectifs sous plafond tout en conservant l'ensemble des PNM et leurs missions : une quarantaine d'ETP supplémentaires sur le plafond d'emplois de l'AFB permettrait de mettre en œuvre ce scénario ;
- accepter des renoncements, en mettant fin aux PNM de la Martinique et des Glorieuses, dans un contexte où l'État ne contribuerait pas à la montée en puissance du PNM du Cap corse et de l'Agriate au-delà de ce qui a déjà été mis en place : le scénario proposé par la mission nécessite de l'ordre d'une vingtaine d'ETP de plus que la référence de l'année 2018 (+ 25 %), tout en présentant un coût politique à ne pas sous-estimer.

Enfin la mission identifie des actions ciblées à mettre en œuvre pour conforter les PNM, en allant au-delà de ce qui est déjà fait ou discuté, notamment dans les domaines suivants :

- mobiliser les acteurs afin qu'ils contribuent de manière assumée et plus visible à la mise en œuvre du plan de gestion aux côtés de l'équipe de l'AFB ;
- mobiliser les services de l'État en mer pour la surveillance ou le contrôle du milieu marin et leur faire embarquer des agents de PNM ;
- renforcer l'insertion des PNM au sein de la dynamique collective de l'AFB ;
- renforcer les moyens financiers pour un montant compris entre 3 et 6 M€ selon les scénarios ;
- mettre en place un processus programme- budget au sein de l'AFB ;
- apporter des améliorations à la gestion des ressources humaines.

Liste des recommandations

- 1.Fixer dans le contrat d'objectifs État-AFB, le degré de priorité accordé au développement des parcs naturels marins parmi les multiples sollicitations faites à l'établissement et en tirer explicitement les conséquences en termes d'allocation de moyens humains.(MTES).....51**
- 2.Au niveau de chaque parc naturel marin, préparer, mettre en œuvre et rapporter un programme d'actions regroupant les contributions de l'AFB et des acteurs du territoire qui concourent à la réalisation du plan de gestion.(AFB).....53**
- 3.Renforcer les liens des parcs naturels marins avec les différents services de l'État en mer afin d'apporter progressivement une contribution conjointe accrue aux plans de surveillance et de contrôle du milieu marin. (AFB).....54**
- 4.Sans remettre en cause l'appui privilégié assuré par la direction des parcs et territoires qui est à conforter, renforcer l'insertion des parcs naturels marins dans le fonctionnement collectif de l'AFB, et mieux mettre en valeur leurs apports aux politiques nationales et européennes. (AFB).....55**
- 5.Augmenter les moyens financiers attribués par l'AFB aux parcs naturels marins en cohérence avec le choix qui sera fait dans le contrat d'objectifs État-AFB sur le degré de priorité accordé au développement des parcs naturels marins parmi les multiples sollicitations faites à l'établissement.(MTES, AFB).....56**
- 6.Mettre en place dès 2018 un processus d'élaboration du budget 2019 des parcs naturels marins cohérent avec les besoins de leur programme d'actions et qui tienne compte des ressources externes contractualisées. (AFB).....58**
- 7.Évaluer en fin de 1^{er} semestre les besoins justifiés d'emplois hors plafond pour l'année suivante et faire ajuster en conséquence le quota inscrit au budget de l'AFB dans le jaune budgétaire. (MTES, AFB).....58**

Introduction

La mission d'audit du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), en 2016, sur l'Agence des aires marines protégées (AAMP) n'avait pu que « *confirmer le caractère devenu intenable de l'inadéquation entre les ambitions fixées et acceptées par l'Agence et les moyens qui lui sont dévolus... Les parcs naturels marins sont sous-dotés en effectifs, à tel point que beaucoup d'acteurs les considèrent aujourd'hui, comme virtuels* ».

Beaucoup d'espoirs avaient été mis, notamment par les présidents de conseils de gestion de parcs naturels marins (PNM), dans la création de l'Agence française de la biodiversité (AFB) qui a pris le relai de l'AAMP en 2017. A la faveur de la création de l'AFB, 25 ETP ont pu être consacrés en 2017 à résorber des situations administrativement très difficiles dans les PNM. En avril 2018, la mission IGF-CGEDD sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité a néanmoins relevé que la loi de 2016 a confié à l'AFB des missions excédant celles des quatre structures regroupées, sans s'assurer de sa capacité à assurer celles-ci, et que le cas le plus caricatural concerne vraisemblablement les neuf parcs naturels marins.

Les difficultés inhérentes à la mise en place de ce nouvel établissement public ont, d'une certaine manière, renforcé le sentiment des présidents de conseil de gestion que les PNM sont actuellement dans une impasse. Par ailleurs, la coïncidence entre la création de l'AFB et la suppression de la délégation du pouvoir de rendre des avis conformes sur les activités susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin aux conseils de gestion a renforcé leurs doutes sur les intentions de l'État à l'égard des PNM. Pourtant l'intérêt des PNM pour l'État comme pour tous les autres acteurs en mer ne fait plus l'objet de doutes ou de critiques. Le regard porté par les présidents de conseil de gestion est très positif sur ce qu'ont d'ores et déjà permis les PNM dans les endroits où ils ont pu bénéficier de moyens leur permettant de commencer à mettre en œuvre leur plan de gestion.

Suite à leur entretien du 11 décembre 2017 avec le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, ce dernier a mandaté le CGEDD pour dresser un bilan des moyens humains et budgétaires publics contribuant actuellement à la réalisation des missions des PNM, et pour évaluer les moyens strictement nécessaires à la bonne conduite de ces missions, en identifiant les missions indispensables à l'atteinte des objectifs. Il était demandé « *d'identifier les possibilités d'optimiser les moyens disponibles et, si nécessaire, de leur allouer des moyens supplémentaires dans le respect des contraintes liées au redressement des comptes publics* ». La lettre de mission figure en annexe 1.

La mission est arrivée assez rapidement à la conclusion que le PNM doit avant tout être compris comme un projet de territoire¹ partagé, engageant tous les partenaires (dont l'État) qui ont élaboré puis adopté le plan de gestion. Les missions des PNM ne sont donc pas une déclinaison locale, automatique et uniforme, de missions limitativement fixées au niveau national, qui ne sont d'ailleurs pas précisées dans le code de l'environnement. Elles découlent avant tout des conséquences opérationnelles de l'identification et de la hiérarchisation des enjeux « locaux » en termes de connaissance du patrimoine marin ainsi que de protection et de

¹ La mission, bien que tentée, a reculé devant le néologisme possible « méritoire »

développement durable du milieu marin, et traduites dans le décret de création sous la terminologie des « orientations de gestion ». Même les missions qui peuvent être comprises comme régaliennes (avis délivrés, surveillance et contrôle des usages, par exemple) sont au service des objectifs formalisés dans le plan de gestion.

En d'autres termes, l'État valide les orientations de gestion et doit vérifier que les conséquences opérationnelles qui en découlent en termes de plan de gestion et de programmes d'action sont cohérentes, d'une part, avec les grands principes de l'action de l'État en mer, d'autre part, avec les modalités pratiques de fonctionnement d'une structure dépourvue de personnalité juridique qui est partie intégrante d'un établissement public de l'État à caractère administratif. Mais il appartient parallèlement au conseil de gestion de clarifier ses priorités, dans le respect des grandes missions dévolues à l'AFB pour la mer, en prenant en compte non seulement les moyens que l'AFB est en mesure de mettre à la disposition du PNM, mais aussi de ceux de tous les partenaires qui sont engagés par la charte, comme le rappelle le code de l'environnement. Cet exercice de priorisation par les conseils de gestion, tenant compte de tous les moyens mobilisables, n'a pas encore été fait à ce jour, probablement du fait d'une lecture des textes qui a conduit à ne pouvoir envisager qu'un seul mode de fonctionnement possible des PNM, sur le modèle de ce qui avait prévalu à la création du PNM d'Iroise.

Ceci n'a pas empêché la mission de faire des propositions dans cette vision élargie, après avoir rencontré la direction de l'eau et de la biodiversité, la direction générale de l'AFB et ses directions concernées, la quasi-totalité des directeurs de PNM (excepté celui de Martinique), la plupart des présidents de conseil de gestion ou de leur représentant (Mayotte) et un préfet maritime. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

Le présent rapport expose la situation et des enjeux des parcs naturels marins créés depuis 2007, puis détaille l'évolution et la répartition des moyens humains et financiers des PNM. Il propose ensuite trois scénarios d'évolution des moyens humains susceptibles d'être affectés aux parcs marins avant d'exposer un ensemble d'actions qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour conforter les PNM au-delà du seul volet des moyens personnels.

1. Les parcs naturels marins sont un outil innovant de la politique de la France sur le milieu marin

1.1. Neuf parcs naturels marins ont été créés pour protéger les écosystèmes marins et assurer le développement durable des activités économiques

Créés par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006, les parcs naturels marins² (PNM) présentent une triple spécificité :

- il s'agit d'un espace délimité, uniquement marin, au sein duquel coexistent un patrimoine naturel remarquable et des activités socio-économiques importantes, avec de possibles conflits d'usage ;
- ils répondent à un double objectif de protection de la nature et de gestion durable des ressources³ ;
- leur gouvernance repose sur un conseil de gestion associant les collectivités (et leurs groupements), les représentations des activités économiques et des associations environnementales, les usagers et l'État (minoritaire).

La stratégie de création d'aires marines protégées de 2007 mettait l'accent sur l'extension du réseau Natura 2000 en mer et sur la création des parcs naturels marins. L'objectif alors envisagé était de créer une dizaine de parcs naturels marins d'ici 2012 (8 en métropole⁴ et 2 outre-mer). En 2018, la France compte 9 parcs naturels marins⁵, 6 en métropole et 3 outre-mer, présentés de manière plus détaillée en annexe 3.

² À l'issue d'une phase d'études et de concertation locale, le parc est créé par décret, après enquête publique. Le décret de création fixe le périmètre, les orientations de gestion et la composition du conseil de gestion. Dans un délai de trois ans suivant le décret de création, le plan de gestion doit être approuvé.

³ Parmi toutes les catégories d'aires marines protégées (9 figurant à l'article L. 334-1 du code de l'environnement, et 8 figurant dans l'arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines), c'est l'aire marine protégée qui compte le plus grand nombre de finalités. Ainsi, un parc naturel marin vise à la fois le bon état des écosystèmes, des espèces et habitats patrimoniaux ou ordinaires, le bon état des eaux marines, mais aussi le développement durable des activités économiques (pêche, tourisme, plaisance...) ou encore le maintien du patrimoine maritime culturel.

⁴ Parmi la liste de sites potentiels figurant dans la stratégie de 2007, reprise par celle de 2015, le site de la Bretagne sud (zone du Mor Braz) n'a pas fait l'objet d'arrêté de mise à l'étude, et le site Golfe normand-breton, qui a été mis à l'étude en janvier 2010 (dossier technique finalisé dès 2015), a été abandonné du fait de désaccords, principalement politiques. Concernant ce dernier projet, la mission considère que l'arrêté de mise à l'étude devrait être rapporté.

⁵ La variabilité des délais entre l'arrêté prescrivant les études et la publication du décret de création du parc traduit la plus ou moins grande facilité à négocier avec les acteurs locaux le périmètre du futur parc et à bâtir une vision partagée des enjeux qui lui sont liés.

Tableau 1: Liste des parcs naturels marins créés

<i>Parc naturel marin</i>	<i>Surface (km²)</i>	<i>Date études (arrêté)</i>	<i>Date création (décret)</i>	<i>Date adoption plan de gestion (décision CA)</i>
Iroise	3 500	Juin 2006	Sept. 2007	Nov. 2010
Mayotte	68 381	Déc. 2007	Janv. 2010	Juil. 2013
Golfe du Lion	4 000	Mars 2007	Oct. 2011	Déc. 2014
Glorieuses	43 000	Août 2010	Fév. 2012	Mars 2015
Estuaires Picards et mer d'Opale	2 300	Fév. 2008	Déc. 2012	Fév. 2016
Bassin d'Arcachon	420	Janv. 2010	Juin 2014	Sept.2017
Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis	6 500	Juin 2008	Avr. 2015	Juin 2018
Cap Corse et Agriate	7 000	Juin 2014	Juil. 2016	-
Martinique	48 900	Avril 2012	Mai 2017	-

La mission note que le « sanctuaire des mammifères marins » Agoa⁶ est assimilé à un parc naturel marin dans les procédures administratives de l'AFB pour les deux dimensions budgétaire et ressources humaines. Il a donc été pris en compte par le présent rapport. Il a vocation à bénéficier du support administratif du PNM de la Martinique.

1.2. Une gouvernance originale qui associe un conseil de gestion multi-acteurs et l'Agence française de la biodiversité

L'organe de gouvernance d'un parc marin est son conseil de gestion dans lequel l'État, qui exerce traditionnellement seul les droits souverains qui lui sont reconnus par le droit international de la mer, est minoritaire. Il regroupe les acteurs locaux représentant les différents usagers et parties-prenantes de l'espace marin afin d'associer à la

⁶ Le sanctuaire Agoa est une aire marine protégée dans les Antilles françaises où la commission baleinière internationale (CBI) a banni tout type de chasse à la baleine commerciale. C'est l'un des trois sanctuaires désignés par la dite commission, les autres étant le sanctuaire baleinier de l'océan Austral et le sanctuaire baleinier de l'océan Indien. Ce sanctuaire a été créé le 5 octobre 2010 lors de la commission baleinière internationale de Montego Bay. Depuis le 25 octobre 2012, le sanctuaire Agoa est reconnu comme aire spécialement protégée d'importance caribéenne au titre de la convention internationale de mer régionale de Carthagène de 1983. Il couvre une superficie de 138 000 km² qui correspond à la ZEE des Antilles françaises (Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy).

décision et à la gestion de la mer chacune des familles d'acteurs concernés⁷. Ce mode de fonctionnement participatif constitue l'une des originalités des PNM. Composé d'une cinquantaine de membres en moyenne⁸, le conseil de gestion désigne en son sein un président et des vice-présidents qui constituent un bureau.

Le conseil de gestion élabore le plan de gestion⁹, décide des actions à mener et prend des décisions que met en œuvre l'équipe technique du parc. Il n'a pas le pouvoir de réglementer, mais peut proposer aux préfets concernés des mesures réglementaires ou techniques ou toute autre mesure adaptée à l'espace du parc naturel marin. De sa propre initiative, ou sollicité par les services de l'État, il donne des avis sur des demandes d'autorisation, et notamment un avis conforme dans le cas d'activités "*susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin du parc*". L'avis conforme engage l'autorité décisionnaire.

Ce mode de gouvernance original permet de nouer des relations de confiance entre les différents usagers de la mer qui apprennent à travailler de manière collégiale autour d'un réel savoir-faire développé par la communauté des PNM, passant par :

- une objectivation des analyses, reposant sur le meilleur état des connaissances disponibles ;
- des échanges qui respectent les approches différentes des acteurs ;
- des procédures itératives qui s'efforcent de faire converger les acteurs vers des compromis opérationnels et respectueux de l'environnement et des enjeux prioritaires des parties prenantes.

Le parc marin n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière. De par la loi, sa gestion relève des compétences de l'Agence française de la biodiversité (AFB). Les moyens humains et financiers nécessaires au fonctionnement du PNM, ainsi qu'à la mise en œuvre des procédures engageant solidairement le conseil de gestion du PNM et l'AFB (comme les avis), ou des actions régaliennes auxquelles participe le PNM (comme les actions de contrôle et d'évaluation) sont donc nécessairement apportés par l'Agence française pour la biodiversité.

⁷ Professionnels de la mer et usagers de loisirs, associations de protection de l'environnement et du patrimoine culturel, élus locaux, personnalités qualifiées, services de l'État, etc.

⁸ Mais 70 membres pour le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Perthus, ayant justifié la création de 3 comités géographiques concernant le littoral vendéen, la mer des Perthus et l'estuaire de la Gironde, qui ont vocation à constituer des instances de discussion, de concertation et de décision sur des dossiers locaux sans incidence sur les autres zones du Parc. Cette adaptation spécifique au plus grand parc naturel marin de métropole vise à permettre de combiner une gouvernance globale, nécessaire pour garantir une gestion cohérente de ce territoire et une gouvernance plus locale, plus proche des territoires.

⁹ Dans son principe, le plan de gestion d'un PNM reflète un projet partagé des parties prenantes, y compris l'État, mais dans les faits, il s'agit plutôt d'une vision partagée. En effet il n'identifie pas précisément les contributions attendues des différentes parties (ni d'ailleurs celle de l'AFB) pour atteindre les objectifs généraux identifiés, et donc n'est pas contraint par un processus préalable d'adaptation « objectifs/moyens ». La mission a compris qu'il est extrêmement difficile d'envisager, au moins pour le premier plan de gestion, de passer d'une vision partagée à un projet partagé précis identifiant toutes les contributions à l'atteinte des objectifs. Ce constat de départ rend cruciale la participation ultérieure du conseil de gestion à l'identification des priorités d'actions sur la base de la hiérarchisation des enjeux, qui ne peut être de la seule responsabilité de l'AFB au travers des arbitrages annuels budgétaires et d'affectation des ressources humaines. Même dans le domaine des avis non conformes, la mission a constaté combien il est important de disposer d'une grille d'analyse partagée entre l'équipe permanente et le conseil de gestion pour savoir « où investir » le temps disponible limité de l'équipe permanente.

Le directeur délégué du parc relève hiérarchiquement du directeur des parcs naturels marins, des parcs nationaux et territoires (DPT) au sein de la direction générale de l'AFB ; il est donc dans une situation originale qui nécessite qu'il soit très au fait des devoirs et des contraintes qui sont les siens devant le conseil de gestion et devant la hiérarchie de l'AFB. Le directeur n'est ni le représentant du président du conseil de gestion devant l'AFB, ni le chef d'un service déconcentré de l'AFB. La mission a constaté les difficultés pouvant découler d'une compréhension insuffisante de ce cadre très particulier d'action, et invite l'AFB à veiller à assurer la formation des nouveaux directeurs sur ces questions délicates.

1.3. Le plan de gestion, projet de territoire du parc naturel marin

Élaboré par le conseil de gestion avec l'appui de l'équipe du parc et de groupes de travail ad hoc, le plan de gestion fixe les objectifs et finalités du parc à 15 ans. Après son adoption par le conseil de gestion, chaque plan de gestion est soumis à l'approbation du conseil d'administration de l'AFB.

Le plan de gestion, mais aussi ses déclinaisons opérationnelles que sont le plan stratégique d'actions (pluriannuel) et le programme annuel d'actions, engagent toutes les parties associées à la gestion du PNM, au premier rang desquelles les collectivités et les organismes qui siègent au conseil de gestion. En effet le code de l'environnement (article L. 334-5) prévoit que l'État, mais aussi « *les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion* ».

La mise en œuvre du plan de gestion ne peut donc être réduite aux seules actions mobilisant à titre principal ou secondaire l'équipe d'agents du PNM, ni même aux actions « labellisées » PNM via un financement provenant de l'AFB. D'ailleurs la mission a identifié combien certains membres du conseil de gestion sont engagés dans des actions concourant activement à la mise en œuvre du plan de gestion, sans que cet engagement soit toujours identifié et valorisé dans la présentation du programme d'actions du PNM. À plusieurs reprises, elle a par ailleurs identifié des domaines d'intervention possibles qu'un acteur pourrait porter pour son propre compte, dans le plein respect de ses compétences et de ses intérêts propres, avec le cas échéant un appui limité de l'AFB, et contribuant à résoudre des difficultés actuellement rencontrées dans la mise en œuvre du plan de gestion. Pourtant la mission a été surprise de voir converger deux grilles d'analyse bien différentes :

- certains acteurs se comportent parfois comme s'ils redoutaient un processus de récupération par le PNM (assimilé à son équipe AFB, ce qui est excessivement réducteur) des efforts et des financements qu'ils consentent et qui contribuent pourtant significativement aux objectifs du PNM. Il est donc indispensable d'identifier les conditions à réunir pour dissiper ce risque appréhendé de récupération et respecter pleinement l'action et son porteur ;
- l'AFB se comporte parfois comme si seules les actions engageant du temps des équipes AFB ou de l'argent provenant du budget de l'AFB (ou de projets montés par l'AFB : cf. les financements communautaires) contribuaient à la mise en œuvre du plan de gestion et justifiaient une visibilité au sein des instances de gouvernance ou de travail du PNM. Il est donc indispensable que les procédures internes à l'AFB, et les présentations qui en sont faites devant le conseil de gestion, intègrent et valorisent ces différentes contributions.

1.4. Les avis rendus par les parcs naturels marins sont un sujet sensible

La mission a pu constater combien l'avis conforme prévu à l'article L. 334-5 du code de l'environnement¹⁰ pour les activités susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin est un point majeur de la construction d'une adhésion des acteurs de la mer à l'outil PNM. Elle se réjouit donc de la publication du décret n° 2018-565 du 2 juillet 2018 relatif aux attributions du conseil de gestion d'un parc naturel marin, nonobstant les projets restant de la compétence du conseil d'administration de l'AFB. Elle ne sous-estime néanmoins pas le temps qui sera nécessaire, au moins dans certains PNM, pour faire oublier la crise liée à la coïncidence entre la création de l'AFB et la suppression de la délégation de ce pouvoir aux conseils de gestion.

La mission a été sensibilisée à deux points qui méritent une réflexion ultérieure de la DEB et de l'AFB, y compris en termes de moyens humains et d'expertises mobilisés :

- les incertitudes restant sur l'association, et même la simple information, des PNM par les autorités décisionnaires sur ce que ces dernières estiment *a priori* ne pas être une activité susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin. Le risque est qu'elles oublient l'enjeu des effets cumulés et la possibilité que l'instruction fasse apparaître la susceptibilité d'un impact notable ou d'incidence significative (cf. Natura 2000). Certes les PNM ne sont pas dotés d'équipes capables de répondre à toutes les sollicitations, mais les avis simples sont aussi un outil potentiellement efficace pour la mise en oeuvre de certains points du plan de gestion, dès lors que le PNM dispose d'une grille d'analyse partagée sur les enjeux prioritaires et sait donner de la valeur-ajoutée à son avis par rapport à ceux des services de l'État. Certains PNM sont nettement plus concernés que d'autres et le potentiel de demandes d'autorisations devrait entrer en ligne de compte dans les dotations d'effectifs par PNM ;
- les avis conformes rendus par le conseil de gestion engageant solidairement l'AFB en cas de contentieux, même si le recours au contentieux s'exerce auprès de l'autorité décisionnaire et si cette dernière ne semble pas toujours penser à faire appel à l'expertise de l'AFB pour son mémoire en défense. Il est en effet raisonnable de faire l'hypothèse qu'un requérant pourrait un jour plaider la responsabilité solidaire de l'AFB, support juridique des PNM, dans le préjudice économique subi du fait d'un avis conforme négatif qui a lié l'autorité décisionnaire. L'élaboration et la vérification de la qualité technico-scientifique et juridique de l'avis conforme rendu mériterait que les directeurs de PNM bénéficient d'un appui technique renforcé, que la DPT et le Département des milieux marins (DMM) de l'AFB s'efforcent actuellement de donner, mais dans un contexte de plus en plus difficile. L'enjeu pour l'AFB toute entière ne semble pas devoir être sous-estimé.

¹⁰ « Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence française pour la biodiversité ou, sur délégation, du conseil de gestion. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution. »

1.5. Les parcs marins assurent la gestion des sites Natura 2000 majoritairement situés dans leur périmètre

Lorsqu'un site Natura 2000 est majoritairement situé dans le périmètre d'un parc naturel marin, le document d'objectif (DOCOB) du site est élaboré selon les modalités prévues pour le plan de gestion du parc naturel marin et intégré à ce plan¹¹, généralement sous forme d'une annexe articulée avec les analyses et actions du document principal. Le conseil d'administration de l'AFB est chargé, par dérogation, de l'approbation de ce DOCOB dont le suivi de la mise en œuvre est assuré par le conseil de gestion.

Cette situation découle du choix fondateur de l'Agence des aires marines protégées selon lequel aucune action figurant dans un plan de gestion de PNM ne peut aller à l'encontre de la logique du maintien et, le cas échéant, de la restauration de l'état de conservation favorable des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation du site Natura 2000, notamment grâce à l'articulation de l'approche Natura 2000 avec la carte des vocations du parc naturel marin. L'inconvénient de ce choix est qu'il est parfois difficile, au conseil de gestion comme aux équipes du PNM, de « faire dialoguer » les choix généraux et les spécificités de l'approche Natura 2000, comme, par exemple, lors des avis sur les évaluations d'incidences Natura 2000, avec notamment le concept d'incidence significative¹², qui n'est pas résumable à l'effet notable hors des sites Natura 2000. La mission se réjouit donc de voir arriver dans chaque PNM métropolitain, pour une durée de six ans, un chargé de mission Natura 2000, dans le cadre du projet Life intégré sur les habitats naturels marins (Mar'Ha), même si cela ne concerne pas les espaces désignés au seul titre de la directive « Oiseaux ».

L'enjeu de la gestion des sites Natura 2000 est particulièrement fort pour certains PNM, tel que celui de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, qui compte 25 sites Natura 2000 dans son périmètre, dont 7 pour lesquels le PNM est opérateur Natura 2000 et donc 18 autres pour lesquels il existe une partie marine, généralement non couverte par un DOCOB. Si le PNM est réglementairement en charge (stratégiquement, techniquement et financièrement) de l'élaboration du DOCOB pour la partie terrestre de sites Natura 2000 dont il est opérateur, il semble que *de facto* il est également chargé de « piloter », sans financement, la rédaction du DOCOB pour les parties marines de sites Natura 2000 majoritairement terrestres, et ce à un niveau de détail (spatial et cartographique) que le plan de gestion ne permet pas de traiter sans un gros travail complémentaire, et ce dans un contexte où l'articulation avec l'opérateur officiel du DOCOB n'est pas toujours évidente. La mission invite la DEB et l'AFB à clarifier les procédures et les financements pour prendre en compte ces cas de figure.

¹¹ La France est concernée par deux zones biogéographiques marines : Atlantique (avec deux sous-unités : d'une part Nord-Atlantique et Manche-Ouest, d'autre part Atlantique Sud) et Méditerranéenne. Elle a désigné 213 sites Natura 2000 en mer pour une surface totale de 43 077 km², mais elle doit encore compléter ses désignations de sites en haute mer.

¹² La mission note que, dans un nombre de cas encore plus important que pour les études d'impact, le PNM pourtant opérateur du site Natura 2000 et animateur de la mise en œuvre du DOCOB, n'est ni associé ni même informé lors de la réflexion des autorités décisionnaires concernant la prise en compte de l'évaluation des incidences Natura 2000 dans leur décision (hors logique de l'avis conforme). La mission note que ce constat n'est pas spécifique des sites Natura 2000 en mer (cf. le rapport CGEDD-CGAAER de 2015 : Analyse du dispositif Natura 2000 en France) et invite instamment la DEB et les autorités décisionnaires, sous l'impulsion locale des Dreal, à négocier des modalités d'association des PNM au processus garantissant la prise en compte des spécificités des sites Natura 2000, et l'absence d'incidences significatives via les effets cumulés.

1.6. L'articulation entre le plan de gestion et la mise en œuvre des directives

Chacun des parcs est censé élaborer un « tableau de bord » dont l'objectif est de suivre les réalisations du PNM au regard des objectifs du plan de gestion, et surtout d'évaluer à partir d'un ensemble d'indicateurs leurs résultats en termes d'impact sur le milieu marin¹³. Il se révèle *a posteriori* que les ambitions ont parfois été excessives au regard des méthodologies disponibles et des moyens qu'il est raisonnable de consacrer à cette activité, même si certains indicateurs n'ont pas vocation à faire l'objet d'une mesure par les agents du PNM. Néanmoins la mission confirme qu'il s'agit d'une originalité fondatrice des PNM, et que ce tableau de bord fait bien partie constitutive des outils de réflexion et de pilotage utiles à un conseil de gestion.

Tous les PNM sont par ailleurs concernés par une contribution au rapportage national concernant la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), notamment pour des indicateurs également pertinents pour l'atteinte des objectifs de leur plan de gestion. Pour certains indicateurs, la mission a été informée que les PNM peuvent peser de manière tout à fait déterminante dans la pondération des résultats à l'échelle d'une façade. Il y a donc nécessairement une articulation entre la vision locale et la vision nationale (ou par façade maritime) de ces indicateurs.

C'est donc à juste titre que l'AFB est légitime à piloter les compromis nécessaires à trouver sur ces indicateurs, à la condition de prendre également en compte la logique globale des tableaux de bord par PNM et les moyens qu'il est raisonnable d'y consacrer. Il serait contre-productif que la priorité donnée à la DCE et à la DCSMM conduisent les PNM à recentrer leurs tableaux de bords sur les seuls indicateurs de ces deux directives, en n'étant sur ce point que le bras armé de l'AFB pour le rapportage national. La coordination que cherche à mettre en place la DPT en lien avec le DMM sur les indicateurs et les tableaux de bord est donc à la fois légitime et utile, même si les résultats obtenus à ce jour ne sont pas encore probants.

1.7. Les PNM sont un outil original qui doit trouver sa place au sein de l'AFB et avec les acteurs locaux

Partout lors de ses rencontres avec les présidents de PNM, les directeurs et exceptionnellement avec quelques autres acteurs de la mer, le cas du PNM de la Martinique étant réservé, la mission a entendu une appréciation très positive des potentialités de l'outil PNM et du savoir-faire des équipes en place. La mission a été sensible au fait que l'outil est assez souple pour s'adapter à des contextes environnementaux, sociétaux et économiques différents, comme à des configurations différentes du jeu des acteurs concernés. Sur cette base, elle est convaincue :

- qu'il n'y a pas un seul modèle possible de fonctionnement pour un PNM, et qu'un diagnostic détaillé de toutes les potentialités de contribution à l'atteinte des objectifs du plan de gestion, découlant des acteurs présents dans

¹³ Seul le parc d'Iroise dispose d'un tableau de bord réellement opérationnel, avec près de 80 indicateurs de données externes et internes. Il reste cependant encore nombre d'indicateurs à renseigner (état initial) et l'évaluation des résultats de l'action du parc sur le milieu marin ne pourra en tout état de cause pas intervenir avant de longues années. Le parc de Mayotte a amorcé l'élaboration d'un tableau de bord.

l'environnement du PNM, de leurs priorités et des outils dont ils disposent, n'a pas toujours été mené ;

- que le succès incontestable du PNM d'Iroise (PNMI) reflète un contexte spatial, historique, environnemental et sociologique qui n'est pas facilement généralisable, au-delà même des effectifs en place, et qu'il a suscité une conviction trompeuse qu'il s'agirait d'un modèle qu'il suffit de recopier, notamment en termes de moyens humains, pour garantir le succès ;
- que certains problèmes rencontrés par les PNM semblent dès lors provenir du fait que trop de débats se situent en termes de comparaison avec le « modèle PNMI », notamment au niveau des moyens, rendant difficile d'imaginer d'autres manières de travailler, plus enracinées dans les opportunités locales et la manière dont les acteurs se situent dans l'environnement du PNM ;
- qu'il n'est pas assez fait de différences entre les missions qui relèvent intrinsèquement d'une dimension régaliennne, et pour lesquelles seule l'AFB est légitime pour mettre en place budgétairement les moyens humains nécessaires (à ajuster, parc par parc, en fonction des enjeux hiérarchisés), et les missions pour lesquelles il est *a priori* légitime et opportun d'avoir des configurations différentes selon les PNM, en fonction de leur environnement d'acteurs institutionnels ou associatifs.

Quoi qu'il en soit, la mission a par ailleurs constaté :

- combien les PNM occupent une place totalement originale dans l'ensemble de l'AFB avec, d'une part, leur dimension territoriale et leur gouvernance qui doivent nécessairement conduire à des approches respectueuses des sensibilités des conseils de gestion, sans pouvoir réduire les PNM à un service déconcentré de l'AFB et, d'autre part, des caractéristiques de gestion au quotidien qui imposent, de la part des services généraux de l'AFB, ce qui peut être vécu comme de « l'épicerie fine », coûteuse et exigeante, assez notablement déconnectée des approches du reste des services de l'AFB ;
- combien le milieu marin impose des contraintes qu'il faut intégrer au quotidien dans les approches des PNM et de l'AFB, notamment en termes de sécurité des équipes en mer, de spécificité des métiers et d'articulation absolument indispensable avec l'action de l'État en mer¹⁴, imposant des approches originales pour l'AFB par rapport à ses règles ordinaires de raisonnement et de fonctionnement ;
- combien l'héritage de l'ex Agence des aires marines protégées (en termes notamment d'effectifs) et celui des décisions de création de PNM sans les moyens correspondants peuvent représenter un lourd handicap pour une AFB dont le champ de compétence est très large et qui est confrontée à des besoins importants d'investir sur de nouveaux créneaux identifiés par la loi. Les compromis nécessaires supposent de mener en même temps la double réflexion sur ce que l'AFB doit apporter aux PNM et sur ce que les PNM

¹⁴ La mission a pu constater combien il est important de mieux structurer les relations de l'AFB avec les préfets maritimes qui ont pu avoir le sentiment que le passage de l'AAMP à l'AFB s'accompagnait d'un délaissement, voire d'une remise en cause implicite des relations qui s'étaient banalisées (au bon sens du terme) entre eux et la communauté d'intérêt environnemental que représentent la DEB, la structure porteuse des PNM et les PNM, alors même que l'enjeu des espaces de haute mer dans les PNM impose des liens structurés et réguliers. Le ré-investissement relationnel avec les préfets maritimes que prône la mission concerne à la fois la DEB, la direction de l'AFB et les directeurs de PNM.

peuvent apporter à l'AFB, dimension qui n'est pas encore clairement perçue par les présidents de conseil de gestion, ni par les directeurs.

Les tensions actuelles sont clairement enracinées, pour une partie non négligeable, dans les termes dans lesquels le projet d'AFB a été présenté aux acteurs marins, et dans les espoirs qui s'étaient exprimés dans les débats du conseil d'administration de l'AAMP, face aux impasses dans lesquelles se trouvait cette agence, en termes de budget et de moyens humains. Au-delà des incontestables difficultés procédurales rencontrées depuis le 1^{er} janvier 2017, l'AFB ne peut être tenue pour responsable de tous les problèmes, bien réels, identifiés par les présidents des conseils de gestion.

2. Les moyens des parcs naturels marins reflètent le décalage entre l'ambition politique et les contraintes budgétaires

La mission se situe dans le cadre du constat dressé par le rapport conjoint IGF-CGEDD d'avril 2018 sur « L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », page 5 : « Enfin, la loi de 2016 a confié à l'AFB des missions excédant celles des quatre structures regroupées, sans s'assurer de sa capacité à assurer celles-ci.

Le cas le plus caricatural concerne vraisemblablement les neufs parcs naturels marins (six métropolitains, trois ultramarins). Aujourd'hui, seuls les parcs naturels marins d'Iroise et, dans une moindre mesure, du Golfe du Lion disposent des effectifs nécessaires à un fonctionnement correct, soit une vingtaine d'agents. À l'inverse, les effectifs permanents de cinq autres parcs sont tellement faibles – de trois à onze agents – qu'ils mettent en cause leur existence, et partant la parole publique. ».

2.1. Des ressources humaines d'origines diverses qui n'ont pas suivi la montée en puissance des PNM

L'élaboration puis la mise en œuvre du plan de gestion d'un parc naturel marin sont assurées pour l'essentiel par une équipe constituée jusqu'à présent de moyens humains fournis essentiellement par l'AFB qui a pris la suite de l'Agence des aires marines protégées. La situation actuelle des moyens humains des PNM et son évolution récente sont présentées ci-après.

2.1.1. L'équipe chargée de mettre en œuvre le plan de gestion est organisée en deux services

Selon leur antériorité, les PNM sont actuellement dans deux situations¹⁵ :

- des parcs qui sont en phase de préparation (Cap Corse et de l'Agriate, Martinique) ou de finalisation (Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis) de leur plan et des orientations de gestion, ce qui mobilise une équipe de chargés de mission et l'appui du siège de l'AFB (y compris sur les aspects réglementaires)¹⁶ ;
- les autres parcs qui sont en phase de gestion pérenne à des stades d'avancement qui dépendent de la date d'adoption du plan de gestion et de la constitution effective d'une équipe opérationnelle permettant d'engager au moins les actions les plus prioritaires et de manifester à tous la présence effective en mer de l'équipe du PNM¹⁷.

¹⁵ La phase préalable de préfiguration qui consiste à déterminer les enjeux et le périmètre d'un PNM s'appuie sur une équipe légère de 3-4 personnes pendant 2 à 3 ans et sur les moyens du siège de l'agence des aires marines protégées, jusqu'à la signature du décret de création.

¹⁶ Le plan de gestion du PNM de l'Estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais a été adopté par le conseil d'administration de l'AFB le 26 juin 2018. Jusqu'à présent son élaboration a mobilisé l'essentiel des ressources de l'équipe du parc.

En phase de gestion pérenne, l'équipe d'un parc est organisée en trois entités¹⁸ :

- un directeur-délégué assisté d'un ou plusieurs agents chargé (s) des activités administratives et logistiques ;
- un service d'ingénierie composé de chargés de missions, experts des différents sujets qui concernent le parc : patrimoine naturel, qualité de l'eau, tourisme et activités de loisirs, pêche, sensibilisation et communication auprès des différents publics, etc. Ce service conçoit, gère et anime les projets menés avec les acteurs du territoire et prépare les avis du conseil de gestion ;
- un service opérations formé d'agents de terrain qui se consacrent principalement à la production de données, à la surveillance et au contrôle des usages dans le cadre des objectifs prioritaires du plan de gestion (et ce en articulation avec les autres services de l'État en charge de polices générales ou spécialisées en mer), aux interventions sur les milieux et aux opérations de sensibilisation des usagers du milieu marin. Les missions de terrain en espace maritime présentent des spécificités qui les rendent plus exigeantes en temps agent que les missions en milieu terrestre : lenteur des déplacements sur l'eau, dépendance des conditions météorologiques, règles de sécurité pour les sorties en mer et la plongée qui imposent des effectifs minima pour disposer d'une équipe opérationnelle¹⁹.

Les équipes des parcs bénéficient de l'appui et de l'expertise des directions du siège de l'AFB et des antennes de façade dans différents domaines (voir ci-après).

2.1.2. Les parcs naturels marins emploient des agents de statuts très divers

Les PNM font appel à trois types d'agents : Des personnels fonctionnaires ou contractuels recrutés par l'AFB et imputés sur son plafond d'emplois arrêté en loi de finances²⁰.

Les fonctionnaires sont placés en position normale d'activité ou en détachement sur corps²¹.

Les contractuels financés sur le budget de l'AFB peuvent occuper un emploi à durée déterminée ou disposer d'un contrat à durée indéterminée s'ils occupent un type

¹⁷ De manière unanime chez tous ses interlocuteurs, la mission s'est vue rappeler le constat sociologique de terrain selon lequel un PNM non doté de moyens opérationnels en mer et peinant à manifester publiquement sa capacité de présence et d'intervention en mer n'est, plus ou moins, qu'une nouvelle technocratie « maritimisée » qui inévitablement peinera à être reconnue comme légitime par les acteurs qui ont une expérience pratique de la mer.

¹⁸ Selon les PNM, l'un voire les deux chefs de service assure(nt) la fonction d'adjoint au directeur délégué. Cependant, certains directeurs ne disposent pas encore d'un adjoint, ce qui pose des difficultés pratiques.

¹⁹ Les navires des PNM doivent être armés par deux agents minimum disposant d'une formation maritime, soit un capitaine de navire et au moins un matelot. Pour la plongée, il faut au moins deux plongeurs qualifiés à l'eau et un sur le navire (qui peut être matelot s'il dispose des différentes qualifications requises).

²⁰ Le plafond d'emplois de l'AFB a été fixé dans la loi de finances initiale pour 2017 à 1 227 ETPT, ce qui correspond aux effectifs des établissements intégrés auxquels s'ajoutent 50 postes supplémentaires pour renforcer les parcs naturels marins (25 postes), régulariser des situations spécifiques (15 postes) et enfin permettre à l'Agence de prendre en charge de nouvelles missions. Ce plafond a été confirmé pour les années 2018 et 2019.

d'emploi qui nécessite des compétences non dévolues à des corps de fonctionnaires ou qui n'a pu être pourvu au terme de plusieurs appels à candidature infructueux. La liste des emplois dérogatoires est fixée par le décret n° 2017-436 du 29 mars 2017 et une décision du directeur général de l'AFB du 11 octobre 2017 a fixé la liste des emplois dérogatoires²². Cette liste qui comporte moins d'une centaine d'emplois, ne répond pas à tous les besoins identifiés d'emplois pour lesquels il serait soit impossible soit très difficile de recruter un fonctionnaire avec le niveau de compétences requis. Pour ce qui concerne spécifiquement les PNM, de nombreux postes de chargés de mission des équipes ingénierie ne sont pas dérogatoires²³. Pour les équipes opérationnelles, la liste dérogatoire ne permet le recrutement en CDI que pour des fonctions de médiation en mer et uniquement à Mayotte²⁴.

2.1.2.1. Des personnels recrutés hors plafond d'emplois législatif

Les agents hors plafond d'emplois sont recrutés dans la limite d'un nombre maximum fixé chaque année à l'AFB en loi de finances²⁵. Selon le jaune budgétaire, l'AFB dispose pour l'année 2018 de 54 emplois hors plafond dont 37 contrats aidés, nombre identique à celui fixé en 2017. Ces emplois sont occupés par des contractuels financés par des ressources externes pour une durée limitée à celle du contrat de recettes, ainsi que par des personnes en contrats aidés par l'État (parcours emploi formation - PEC)²⁶ ou en contrats d'apprentissage²⁷.

2.1.2.2. Des personnels considérés hors tout plafond

Ces agents ne s'imputent ni sur le plafond d'emplois législatif ni sur le quota d'emplois hors plafond. Ils sont considérés comme étant « hors tout » plafond. Dans les PNM, ils correspondent à trois situations :

- des agents (uniquement CDI pré-existant ou fonctionnaire en PNA) mis à disposition de l'AFB dans le cadre de conventions de partenariat avec des

²¹ Depuis le 1^{er} janvier 2017, le contrôleur budgétaire refuse de viser tout nouveau contrat de détachement, orientant ainsi l'établissement vers la généralisation de la PNA ou du détachement sur corps. En 2017, à titre transitoire, il a encore été possible de proposer des contrats de détachement d'un an, dans l'attente du changement de position administrative. Le contrôleur budgétaire de l'AFB prend comme référence les principes déjà fixés pour les agences de l'eau, établissements aux caractéristiques de recrutement plus éloignées de celles de l'AFB que par exemple l'ONCFS ou les parcs nationaux qui relèvent d'un autre contrôleur budgétaire.

²² À un complément près ajouté le 15 avril 2018, cette liste rassemble uniquement les types d'emplois dérogatoires qui étaient prévus à l'Onema et l'AAMP depuis septembre 2015.

²³ Il en est ainsi des postes de chargés de mission activités traditionnelles, habitat et espèces, patrimoine culturel, qualité de l'eau, pêche professionnelle, usages Natura 2000, usage de loisirs, pêche et conchyliculture, usages de l'eau.

²⁴ Une décision visée par le contrôleur budgétaire a permis d'ajouter, à effet du 15 avril 2018, à la liste des emplois dérogatoires le poste d'adjoint au chef de l'équipe médiation en mer pour le PNM de Mayotte. Le caractère dérogatoire est justifié par le besoin de maîtriser les spécificités culturelles et les langues locales.

²⁵ Certains emplois non permanents peuvent être décomptés hors plafond en accord avec les autorités de tutelle et les autorités chargées du contrôle budgétaire s'ils répondent cumulativement aux critères suivants : contrat de travail à durée limitée dans le temps ; financement intégral par ressources propres résultant d'un acte contractuel entre le financeur et l'opérateur spécifiant le nombre d'emplois créés, leur durée et le montant des crédits consacré à leur financement ; lorsque le financement provient d'une ressource publique, seules les ressources obtenues après appel à projets pourront être prises en compte.

structures de droit public (collectivités par exemple) ou, dans des conditions plus encadrées, avec des entités de droit privé ou des associations²⁸. L'AFB devant rembourser à l'employeur les rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature versés à l'agent mis à disposition, la soutenabilité budgétaire se pose pour le PNM bénéficiaire qui doit financer le poste par un transfert du montant équivalent au salaire depuis son budget de fonctionnement vers le budget de personnel de l'AFB. L'opportunité du recrutement doit donc être évaluée au regard des besoins prioritaires du PNM, surtout dans les cas où la mise à disposition porte sur un besoin permanent²⁹ ;

- des anciens militaires, qui souscrivent un contrat d'engagement à servir dans la réserve pour un nombre de jours défini chaque année³⁰, et qui peuvent être mis à disposition de l'AFB contre remboursement dans le cadre d'une convention signée avec le ministère des armées dans la continuité d'un dispositif amorcé

²⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2018, les contrats aidés ont été transformés en parcours emploi compétences (PEC) assortis de contrats à durée déterminée de 6 mois minimum, avec prolongation possible dans la limite totale d'une durée de 24 mois en fonction de la situation du bénéficiaire et de l'évaluation des actions réalisées en vue de favoriser l'insertion durable du salarié (60 mois pour les salariés âgés de 50 ans et plus rencontrant des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi, ainsi que pour les personnes reconnues travailleurs handicapés). Le contrat peut être à temps plein ou à temps partiel (20 heures hebdomadaires de travail minimum) avec un salaire au moins égal au SMIC qui bénéficie d'une aide dans la limite de 95 % du taux horaire brut du Smic, modulable en fonction de la situation du bénéficiaire, de l'employeur et des spécificités du marché de l'emploi. L'employeur prend contact avec l'État (Pôle emploi, les missions locales pour les salariés de moins de 26 ans, ou les Cap emploi pour les travailleurs handicapés), ou le Conseil départemental (pour les bénéficiaires du RSA), qui lui présentent des candidatures.

²⁷ L'apprentissage offre aux jeunes de 16 à 25 ans la possibilité de bénéficier d'un complément de formation pratique en alternance, au travers d'un travail effectif rémunéré et de l'encadrement d'un maître d'apprentissage. La durée du contrat est comprise entre 1 et 3 ans en fonction de la durée de formation nécessaire pour la préparation du diplôme. La rémunération assise sur le SMIC dépend de l'âge de l'apprenti et du niveau du diplôme préparé. Les contrats d'apprentissage sont imputés sur le quota d'emplois hors plafond pour 0,5 ETP.

²⁸ Selon l'article 13 du décret du 16 septembre 1985, les mises à disposition de personnels de droit privé peuvent être prononcées, en premier lieu, pour l'exercice d'une fonction requérant des qualifications techniques spécialisées détenues par des salariés de droit privé employés par des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs. Ces mises à disposition peuvent porter sur une durée maximale de trois ans et sont renouvelables par périodes ne pouvant excéder cette durée. Elles peuvent être prononcées en second lieu, pour la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourraient être réalisés sans les qualifications techniques spécialisées détenues par un personnel de droit privé. Ces mises à disposition sont prononcées pour la durée du projet et ne peuvent excéder quatre ans.

²⁹ Il ne peut être dérogé à la règle du remboursement intégral avec les organismes de droit privé afin d'éviter que la mise à disposition puisse être qualifiée par le juge répressif de délit de prêt de main d'œuvre (Circulaire DGAFP n° 2167 du 05 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État). La condition de remboursement est plus souple dans le cas d'une mise à disposition par un organisme public. Actuellement, aucun agent n'est mis gratuitement à disposition d'un PNM par une collectivité territoriale.

³⁰ Tous les anciens militaires sont assujettis à l'obligation de disponibilité pendant 5 ans après leur départ de l'armée d'active. La Marine nationale dispose à elle seule d'environ 5 000 marins de réserve. Le réserviste doit servir jusqu'à 30 jours par année civile, durée qui peut être portée à 60 jours pour répondre aux besoins des armées ; 150 jours en cas de nécessité liée à l'emploi des forces ; 210 jours pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale. Le contrat d'une durée de 1 à 5 ans (en général 3 ans) est renouvelable sur la base du volontariat et en fonction des besoins de l'institution, pour une durée maximale de 6 ans dans le même poste. A l'issue du contrat, le réserviste peut postuler pour un autre poste. La rémunération est non imposable.

par l'AAMP³¹. La Marine considère qu'une mise à disposition auprès de l'AFB est une reconversion valorisante et une activité garantissant le bon entretien de certaines compétences opérationnelles, pour des agents qui font valoir leurs droits à retraite après 15 ans de services et qui peuvent avoir une activité complémentaire pour environ 120 jours par an ;

- des personnes qui s'engagent volontairement pour effectuer un Engagement de Service Civique (ESC)³² ou un Volontariat de Service Civique (VSC)³³ qui instaurent une collaboration exclusive de tout lien de subordination entre le volontaire et l'organisme qui l'accueille³⁴. Les volontaires en service civique doivent intervenir en complément de l'action des agents publics sans s'y substituer et ils ne peuvent pas être indispensables au fonctionnement courant de l'organisme³⁵. Selon le référentiel de missions de l'Agence du service civique, les missions dans le domaine de l'environnement peuvent porter sur l'éducation à la transition écologique, la valorisation et l'animation des espaces naturels, l'observation de la faune et de la flore. L'AFB a reçu le 30 novembre 2017 l'agrément pour 3 ans en vue de l'accueil d'engagés (ESC) pour des missions contribuant à la protection de l'environnement par une meilleure sensibilisation de la population. L'agrément pour les volontaires (VSC) a été délivré pour 5 ans, à compter du 21 décembre 2017, pour des missions d'appui aux projets de création et à la gestion d'aires marines protégées et d'ambassadeur d'espaces naturels dans les Outre-Mer.

³¹ L'exécution de cette convention a connu des difficultés lors de la transition AAMP/AFB avec un important retard de remboursement des coûts salariaux en 2017. La situation étant régularisée, en juin 2018, une nouvelle convention était en cours de signature entre l'AFB et le ministère des armées afin de fixer les conditions dans lesquelles des réservistes opérationnels peuvent être admis à servir auprès de l'AFB. Selon cette convention, l'AFB confirme au ministère des armées, au plus tard trois mois avant la date prévue de début d'une mission donnée, le(s) service(s) d'emploi, la durée ainsi que les fonctions des réservistes susceptibles d'être admis à servir. Les parties déterminent le nombre de réservistes et opèrent ensemble leur sélection. Le réserviste reste administrativement rattaché au service gestionnaire de l'autorité militaire auprès de laquelle il a souscrit son contrat d'engagement à servir dans la réserve. Le ministère des armées se réserve la faculté de retirer le réserviste à tout moment, notamment pour des missions opérationnelles impératives. L'AFB rembourse auprès du service de paie des armées l'intégralité du montant de la solde perçue par le réserviste, des cotisations et des prestations sociales.

³² L'engagement de service civique est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans, d'une durée de 6 à 12 mois pour l'accomplissement d'une mission d'intérêt général auprès d'organismes à but non lucratif ou de personnes morales de droit public, en France ou à l'étranger, d'au moins 24 heures hebdomadaires, donnant lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État (473,04 euros) et d'un soutien complémentaire pris en charge par la structure d'accueil (au minimum 107,53 euros et au maximum la couverture des frais de subsistance, d'équipement, d'hébergement et de transport).

³³ Le volontariat de service civique est ouvert à toute personne âgée de plus de 25 ans pour mener à bien, sur des périodes de 6 à 24 mois, des missions d'intérêt général auprès d'associations, de fondations reconnues d'utilité publique ou, dans les départements et collectivités d'outre-mer, de personnes morales de droit public. Les volontaires bénéficient d'une indemnisation et d'une couverture sociale complète financées par l'organisme d'accueil.

³⁴ Le service civique étant basé sur l'engagement citoyen, les volontaires n'ont pas de contrat de travail. Ils relèvent d'un statut juridique propre, défini dans le code du service national, et non le code du travail (article L. 120-7 du code du service national).

³⁵ La mission confiée au volontaire doit s'inscrire dans un cadre d'action distinct des activités quotidiennes de la structure qui l'accueille. Il ne peut donc pas être confié à des volontaires des missions d'administration générale, de direction ou de coordination technique, qui sont normalement exercées par des permanents. Le volontaire ne doit pas exercer de tâches administratives et logistiques liées au fonctionnement courant de la structure. Les missions confiées au volontaire ne doivent pas avoir été exercées par un salarié ou un agent public de la structure d'accueil moins d'un an avant la signature du contrat de service civique.

2.1.3. Les effectifs globaux ont diminué dans les PNM alors que l'AFB a augmenté le nombre d'agents permanents sous plafond d'emplois

Le tableau 2 répertorie les effectifs des PNM, en moyenne annuelle, sur les trois dernières années³⁶. Il montre que le volume global des ressources humaines disponibles stagne, voire est en diminution sur la dernière année, alors que les besoins sont croissants avec l'adoption des plans de gestion de plusieurs PNM qui nécessiteraient de constituer des services opérations.

Les effectifs permanents affectés par l'AFB sur son plafond d'emplois ont pourtant augmenté de près de 50 % entre 2016 et 2018, notamment grâce au fléchage sur les PNM de 25 des 50 ETP supplémentaires attribués lors de la création du nouvel établissement. En revanche, dans le même temps, les autres types d'emplois ont été divisés par deux. Cette situation correspond pour l'essentiel à la fin des contrats aidés, d'une part, et à l'attente de la convention avec l'Agence du service civique pour renouveler des recrutements d'ESC et VSC, d'autre part.

Tableau 2 : Effectif moyen annuel des PNM par types d'emplois (source AFB)

ETP sous plafond, hors plafond et hors tout dans les PNM	2016			2017			2018		
	sous plafond	hors plafond	hors tout	sous plafond	hors plafond	hors tout	sous plafond	hors plafond	hors tout
Iroise	22	4,0	1,0	22	3,0	0,3	22	1,5	1,0
Mayotte	14	10,0	9,5	14	6,0	10,8	13	4,0	3,0
Golfe du Lion	11	1,0	0,0	18	1,0	1,5	18	0,5	1,0
Glorieuses		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0
Estuaires Picards et mer d'Opale	7	2,0	1,5	11	1,0	1,3	11	0,0	1,5
Arcachon	4	2,0	1,5	8	1,0	2,9	8	0,0	1,0
Estuaire de la Gironde mer des Pertuis	2	1,5	2,0	7	1,5	1,0	7	0,0	1,0
Cap Corse et Agriate	1	0,0	0,0	3	0,0	0,0	4	0,0	6,0
Martinique		0,0	1,0	1	0,0	1,0	5	0,0	0,0
sanctuaire Agoa	1	0,0	2,0	1	0,0	1,5	1	0,0	1,0
TOTAUX	62	20,5	18,5	85	13,5	20,2	89	6	15,5

Le total est donc de 101 ETP en 2016, 118,7 en 2017 et 110,5 en 2018.

2.1.4. Les services de terrain des PNM restent à constituer

Le tableau 3 présente la répartition des effectifs actuels des emplois que la mission considère comme permanents³⁷ entre les trois entités des PNM (situation fin juin 2018). Il montre que si les services ingénierie des PNM dont le plan de gestion a été adopté sont dotés de moyens humains (dont on peut certes discuter le caractère

³⁶ La mission garde en mémoire qu'à compter du second semestre 2016, dans le cadre de la préparation active de la création de l'AFB au 1^{er} janvier 2017 et du transfert à celle-ci des agents employés par l'AAMP, il a été mis fin à un certain nombre de contrats (cf. la liste mentionnée à l'alinéa suivant) pour des agents dont certains exerçaient pourtant des fonctions indispensables au bon fonctionnement des PNM, notamment en termes administratifs, dans la logique antérieurement développée par l'AAMP et qui peut être discutée.

suffisant ou non au regard des missions : cf. le chapitre 3), il n'en est pas de même des services opérations puisque seul celui du parc d'Iroise est pleinement opérationnel.

Sur les 96 postes considérés comme permanents, 45 sont occupés par des agents en position normale d'activité (PNA), 24 par des agents en CDI sur le quasi-statut (emplois dérogatoires), 14 sont détachés, 5 sont en CDD trois ans et 8 sont mis à disposition contre remboursement (dont 6 pour le seul parc du Cap Corse et de l'Agriate).

Les directeurs délégués sont pour la plupart en position normale d'activités puisque seuls deux d'entre eux sont mis à disposition contre remboursement (Corse, Martinique). Ils ont des origines variées (IPEF, ITPE, IAE, ingénieur de l'industrie et des mines, administrateur des affaires maritimes, attaché principal). Le choix des directeurs délégués revient à la direction de l'AFB qui est l'employeur, mais la recherche d'un consensus avec le président du conseil de gestion est souhaitable, afin de garantir le bon fonctionnement futur. Les assistantes administratives sont en position de détachement ou de mise à disposition contre remboursement pour l'une d'entre elles (Corse).

Les services ingénierie, y compris la fonction de communication et sensibilisation, sont composés de 19 agents en CDI, 10 en PNA, 7 détachés, 5 CDD et 4 mis à disposition. La moitié des chargés de mission (hors communication) occupe des emplois dérogatoires en CDI, ce qui illustre l'absence au sein de l'État d'un corps avec une spécialité dédiée à la protection du milieu marin. Les autres chargés de mission, de statuts variés, sont essentiellement sur des postes non dérogatoires (activités traditionnelles, habitats naturels et espèces, patrimoine culturel, qualité de l'eau, pêche professionnelle, Natura 2000, usages de loisirs, pêche et conchyliculture, usages de l'eau). On peut noter que tous les chargés de communication sont détachés, en CDD ou mis à disposition contre remboursement.

Les trois quarts des agents de terrain des services opérations sont en position normale d'activités. Ils viennent principalement des corps de l'environnement (agent technique de l'environnement et technicien de l'environnement), même s'il est possible de trouver des inspecteurs de l'environnement dans d'autres corps. Dans la pratique, s'il n'existe pas de candidature adaptée, il est possible de faire accepter en CAP des détachés sur corps ou des agents issus des corps des affaires maritimes (technicien supérieur du développement rural, contrôleur des affaires maritimes). Ce mode de recrutement permet de mixer de manière fructueuse compétences naturalistes et compétences maritimes. La mission estime que ce mixage de compétences ne devrait pas découler seulement du constat d'absence de candidature adaptée dans les corps de l'environnement, mais conduit à reconnaître pleinement la légitimité des corps des affaires maritimes à occuper ce type d'emplois. Le dernier quart des agents de terrain est composé de 3 détachés, 5 CDI et 1 mis à disposition. La liste dérogatoire ne permet le recrutement en CDI qu'à Mayotte pour des fonctions de médiation en mer.

³⁷ Pour l'essentiel cette estimation est très proche des informations données par l'AFB à la mission, mais il existe néanmoins des petits écarts.

Tableau 3 : Répartition des effectifs entre les services des PNM fin juin 2018 (source : AFB, mission)

PNM	direction + administratif	service ingénierie	service opérations	total permanents	Dont ETP sous plafond	Dont ETP Mis à disposition	Autres agents
Iroise	2	6	14	22	21,1	0	2
Mayotte et Glorieuses	2	6	5	13	12,8	0	11
Golfe du Lion	2	9	8	19	18,5	0	1
Estuaires Picards et mer d'Opale	2	6	3	11	11	0	0
Bassin d'Arcachon	1	4	3	8	8	0	1
Estuaire Gironde et mer des Pertuis	1	6	0	7	7	0	1
Cap Corse et Agriate	2	4	4	10	4	6	0
Martinique	1	4	0	5	3	2	0
sanctuaire Agoa	1	0	0	1	1	0	5
Total	14	45	37	96	86,4	8	21

2.1.5. Les emplois hors plafond législatif et hors tout plafond jouent un rôle essentiel

Le tableau 4 montre qu'au cours des trois dernières années le nombre d'agents « hors plafond » a été divisé par trois, principalement sous l'effet de la réduction du nombre de contrats aidés.

Le tableau fait également ressortir une baisse importante du nombre d'agents mis à disposition qui affecte directement le PNM de Mayotte, ainsi qu'une diminution en 2017 du nombre de personnes en service civique, diminution qui devrait cependant avoir un caractère temporaire.

Tableau 4 : Nombre d'agents hors plafond d'emplois et hors tout plafond (source AFB)

ETP sous plafond, hors plafond et hors tout dans les PNM	2016				2017				2018			
	hors plafond	hors tout			hors plafond	hors tout			hors plafond	hors tout		
		MAD	VSC	stagiaires		MAD	VSC	stagiaires		MAD	VSC	stagiaires
Iroise	4,0	1,0	3,0	1,0	3,0	0,0	1,0	1,0	2,0	0,0	1,0	2,0
Mayotte	12,0	10,0	12,0	1,0	10,0	2,0	9,0	0,0	7,0	2,0	12,0	2,0
Golfe du Lion	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	2,0	1,5
Glorieuses	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0
Estuaires Picards et mer d'Opale	2,0	0,0	3,0	1,0	0,0	0,0	1,0	2,0	0,0	0,0	2,0	3,0
Arcachon	1,0	1,0	2,0	0,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	3,0	0,5
Estuaire de la Gironde mer des Pertuis	1,0	0,0	2,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Cap Corse et Agriate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0	0,0
Martinique	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	3,0	0,0
sanctuaire Agoa	0,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0	0,0
TOTALUX	21,0	13,0	27,0	4,0	16,0	5,0	14,0	5,0	10	6,0	28,0	10
	65,0				40,0				54,0			

En 2018, seuls trois PNM (ou assimilé : cf. Agoa) disposeront de CDD sur ressources externes pour un total de 11,7 ETP : 1 en cours de recrutement au parc d'Iroise (projet Interreg), 5 au sanctuaire Agoa (projet Interreg), 5,7 au parc de Mayotte (1 pour un projet sur financement BEST³⁸ et 4,7 pour le système d'information halieutique sur financement du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, FEAMP)³⁹.

Fin juin 2018, un seul agent en contrat aidé était encore en poste au PNM d'Iroise, alors que 9 étaient initialement envisagés en 2018⁴⁰. Seul le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis accueillait un apprenti⁴¹ en charge de l'élaboration de la carte des vocations du parc marin. Les PNM seraient pourtant susceptibles d'accueillir davantage d'apprentis sur des fonctions variées, dès lors qu'un encadrement formateur par le PNM est possible sur des sujets intéressants pour l'organisme de formation par alternance.

Aucun nouveau recrutement en contrat aidé ou en apprentissage n'a été possible au premier semestre, car le contrôleur budgétaire a refusé de déroger au quota d'emplois hors plafond figurant dans le « jaune budgétaire⁴² » sans un accord express de la direction du budget. En effet, si l'on ajoute les contrats à venir aux contrats déjà conclus, la prévision de consommation à la mi-juin 2018 du quota d'emplois hors

³⁸ BEST (Voluntary scheme for Biodiversity and Ecosystem Services in Territories of european overseas) : régime volontaire pour la biodiversité et les services écosystémiques dans les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer européens) a pour but de soutenir la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des services écosystémiques, ainsi qu'une approche à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique basée sur les écosystèmes.

³⁹ Fin juillet 2018, 9 CDD hors plafond étaient en fonction : 6 à Mayotte, 1 en Iroise, 2 à Agoa. Les autres CDD prévus pour le projet Interreg d'Agoa étaient en cours de recrutement.

⁴⁰ Les 3,5 ETP d'emplois aidés d'assistant administratif et logistique répertoriés se répartissent ainsi entre PNM: 0,5 en Corse, 1 à Arcachon, 1 à Estuaire Gironde et pertuis charentais, 1 à Agoa-Martinique. S'y ajoute 1 emploi pour le service des PNM.

⁴¹ Issu d'une formation en alternance délivrée par l'Université.

plafond était pour l'ensemble de l'AFB de 37 ETP de CDD (26,25 ETPT) et 15,8 ETP de contrats aidés et apprentis (15,98 ETPT) à la fin 2018. Confrontée à la saturation de son autorisation de 54 ETP emplois hors plafond, l'AFB était dès lors contrainte à ne plus pouvoir recruter de nouveaux CDD sur ressources externes, et à ne pas remplacer des personnes en contrats aidés parties en 2017-2018.

Cette situation a posé au premier semestre 2018 des difficultés sérieuses à certains PNM qui ne disposent pas d'agent pour l'appui administratif et logistique. Le recours à l'UGAP pour des prestations de secrétariat a été envisagé, mais le coût est élevé (plus de trois fois le salaire net versé à l'agent).

Finalement, compte-tenu de la progression du nombre d'emplois hors plafond financés sur des ressources externes (notamment d'un important contrat LIFE⁴³ pour aider à la gestion des sites Natura 2000 en mer), la direction de l'eau et de la biodiversité a autorisé l'AFB, début juillet, à dépasser le quota d'emplois hors plafond fixé pour 2018⁴⁴. Cet allègement de contrainte va permettre de réaliser au cours du second semestre 2018 des recrutements, d'agents en contrats aidés et en apprentissage dans les PNM.

Ainsi, 4 recrutements d'assistants administratifs et logistiques en contrats aidés seraient possibles à compter du 1^{er} septembre 2018 pour les PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, du bassin d'Arcachon, du Cap Corse et de l'Agriate, de Martinique/Agoa (plus un pour le service de l'AFB en charge des PNM). Ces emplois aidés devraient être maintenus en 2019. Ainsi, tous les PNM disposeront d'un assistant administratif. Même si la situation reste fragile eu égard au caractère temporaire de ces emplois, il s'agit d'une amélioration notable.

Suite au déblocage intervenu début juillet sur le quota d'emplois hors plafond, 3 apprentis pourraient être recrutés dès cette année par les parcs d'Iroise, d'Arcachon et de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Le recrutement des autres postes figurant sur une liste de 8 demandes⁴⁵, soit un besoin de 4 ETP, est envisagé pour 2019, sous réserve des disponibilités sur le quota d'emplois hors plafond.

2.1.6. L'activité des agents affectés dans les PNM

Le tableau 5 présente la répartition de l'activité des agents des PNM par finalité et par modalité de mise en œuvre.

Les activités de connaissance des milieux et des espèces dominent avec, en moyenne, près de 40 % du temps passé, devant l'appui technique à la gestion et les activités de sensibilisation du public et de mobilisation citoyenne. L'activité de police est encore limitée, faute d'équipes habilitées dans la plupart des parcs.

⁴² Chaque année, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi de finances annuel est accompagné d'annexes générales destinées à l'information et à l'action de contrôle du Parlement. Les « jaunes » budgétaires proposent ainsi une vision consolidée de l'information financière de certaines politiques publiques.

⁴³ Le programme LIFE est un instrument financier de la Commission européenne entièrement dédié à soutenir des projets dans les domaines de l'environnement et du climat.

⁴⁴ A la mi-juillet le courrier formel d'autorisation était en cours de préparation selon la DRH de l'AFB. La mission n'a pas été informée des négociations afférentes entre la DEB et la direction du budget.

⁴⁵ Un apprenti serait affecté dans chacun des PNM, à l'exception de Mayotte-Glorieuses et des Estuaires picards, ainsi qu'au service des PNM de la DPT.

Les parcs les plus récents ont une activité dominée par la production de connaissances et par les actions de communication et de sensibilisation⁴⁶. Seul le PNM d'Iroise a actuellement un profil d'activité équilibré entre les différents axes de son plan de gestion et exerce une activité significative de contrôle⁴⁷.

Le mode d'intervention des agents des équipes des parcs reste prioritairement la mise en œuvre en régie du plan de gestion, soit seuls, soit avec des partenaires. L'encadrement de prestataires ou l'attribution de subventions à des tiers n'occupent que 13 % de leur temps.

Tableau 5 : Répartition du temps passé en 2017 par activité et mode d'action (source AFB)

temps agents 2017 (En ETP)	42. Mobilisation citoyenne et sensibilisation du public	61. Intervention technique sur les milieux naturels ou le patrimoine culturel	62. Appui technique et ingénierie pour les activités de gestion	63. Suivi écologique du milieu et des espèces	31. police	75. Logistique (véhicules, déplacements, habillement, fonctionnement courant)+ loyers	TOTAL (en ETP)	TOTAL (en %)
sous traitance intégrale <i>le parc "fait faire" par un sous traitant une action et vérifie sa réalisation</i>	1,2	0,4	3,3	5,9	0,0	0,0	10,8	12,4
partenariat égalitaire <i>le parc "fait avec" un partenaire (public, privé) une action</i>	4,0	1,1	8,8	16,6	0,0	0,0	30,5	35,1
régie directe <i>le parc fait lui-même l'action</i>	7,8	3,5	8,4	11,6	5,4	8,2	44,9	51,6
subventions <i>le parc verse une subventions sans maîtriser la réalisation de la prestation</i>	0,3	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,8	0,9
TOTAL (en ETP)	13,3	5,4	20,5	34,2	5,4	8,2	87,0	
TOTAL (en %)	15,3	6,2	23,6	39,3	6,2	9,4		

2.1.7. La contribution des directions de l'AFB à l'activité des PNM

Les PNM sont rattachés hiérarchiquement à la Direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires (DPT). Outre son rôle de pilotage, cette direction apporte un soutien administratif et technique aux PNM. D'autres directions appuient également les PNM, en premier lieu la Direction de l'appui aux politiques publiques (DAPP) via son département des milieux marins (DMM) et, à l'échelon déconcentré, les antennes de façade. Les apports de la Direction de la communication et de la mobilisation citoyenne (DICOMOB), du secrétariat général (SG) et des directions en charge de la recherche (DREC) et du contrôle des usages (DCU) sont plus limités.

⁴⁶ Par exemple, la répartition du temps prévue pour 2018 entre les axes stratégiques est la suivante pour le PNM du bassin d'Arcachon : connaissance : 34 % ; sensibilisation et communication : 22 % ; développement durable et conciliation des usages : 21 % ; travaux relatifs aux indicateurs : 15 % ; actions en faveur de la biodiversité : 6 % ; patrimoine culturel : 2 %.

⁴⁷ Le temps des agents du PNM d'Iroise pour l'année 2018 est réparti ainsi dans le programme prévisionnel d'actions : transmettre la connaissance et favoriser l'accès aux patrimoines naturel et culturel : 25 % ; mieux connaître et protéger les habitats et les espèces : 24 % ; soutenir et valoriser les bonnes pratiques des acteurs du monde maritime : 22 % ; gérer durablement les espaces bénéficiant d'une reconnaissance particulière : 15 % ; lutter contre les atteintes à l'environnement : 13 %.

Les apports des directions thématiques aux parcs marins sont présentés de manière détaillée en annexe n°5.

Hors effectifs directement affectés dans les PNM, le soutien apporté par les équipes du siège de l'AFB à l'activité des PNM mobilise au total un peu plus d'une vingtaine d'ETPT qui se ventilent ainsi :

Tableau 6 : Moyens humains consacrés aux PNM par les directions de l'AFB (source : AFB)

Direction	ETPT sous plafond	ETPT mis à disposition	Autres
DPT dont	6	2,3	
- service PNM	5	1	1
- autres	1	1,3	réserviste
DAPP dont	8,2		
- géomatique	3		
- autres antennes de façade	2		
- DMM et DSOD	3,2		
DICOMOB	1,2		
SG	1,2		
DREC	0,6		
DCU	0,5		1
			réserviste
Total	17,7	2,3	2

2.1.8. Le constat de l'insuffisance des moyens humains des PNM est largement partagé

Les effectifs sous plafond d'emplois (65 des 147 ETP de l'agence⁴⁸), ainsi que les crédits de fonctionnement de l'Agence des aires marines protégées, sont restés stables pendant la période 2014-2016, malgré de nouvelles créations de parcs entre 2014 et 2016, mais aussi les besoins de montée en puissance des parcs créés antérieurement. Ce n'est qu'avec la création de l'AFB en 2017 que 25 emplois sous plafond supplémentaires ont pu être affectés dans les parcs naturels marins dont le nombre avait encore augmenté de deux unités (un en 2016 et un en 2017). Avec moins de 90 emplois sous plafond pour 9 PNM (plus Agoa), force est de constater qu'aujourd'hui l'objectif de 40 agents permanents par PNM prévu lors du dépôt de la loi fondatrice de 2006, ou celui de 30 agents, affiché suite à la mise en place opérationnelle du premier PNM, est très loin d'être atteint.

⁴⁸ Il ne s'agit là que de l'effectif du département des parcs marins, compte non tenu des agents du département « appui aux politiques publiques » de l'AAMP travaillant également pour les parcs nationaux rattachés à l'AFB.

Tous les parcs rencontrés par la mission lui ont fait part de l'insuffisance de leurs moyens qui conduit ceux ayant récemment adopté leur plan de gestion à ne pas être en mesure de le mettre en œuvre, ou seulement de manière très partielle, mais aussi, la plupart du temps, à ne pas pouvoir être présents en mer. La question se pose de poursuivre l'exercice pour ceux qui sont encore en phase d'élaboration du plan de gestion. Cette situation est dénoncée avec force par les présidents des conseils de gestion que la mission a rencontrés. Ils considèrent que la crédibilité des parcs est en jeu. Ils sont d'autant plus amers qu'ils se sont généralement beaucoup mobilisés pour la création de leur PNM, puis pour élaborer et faire adopter son plan de gestion. Ils craignent que les acteurs se démobilisent rapidement faute de résultats, et évoquent le risque d'un rejet de l'outil PNM d'autant plus fort que les espérances avaient été élevées.

Ces inquiétudes sur le devenir des PNM sont largement partagées par les différents acteurs de la mer, mais également par le Conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité qui a exprimé, dans une motion adoptée lors de sa séance du 26 juin 2018, le constat des très grandes difficultés attendues dans la mise en œuvre opérationnelle du plan de gestion du PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis qu'il venait d'adopter, en raison de l'insuffisance des moyens humains et financiers disponibles. En conséquence, et notamment au regard des enjeux de confortement des parcs naturel marins, mais pas exclusivement, le Conseil d'administration a exprimé le vœu que l'occasion du prochain projet de loi de finances pour 2019 soit saisie pour doter l'AFB de moyens supplémentaires.

Le constat de l'insuffisance notoire des moyens actuels des PNM pour les faire fonctionner correctement dans la durée, en prenant en compte la croissance des besoins liée à la création et au développement de nouveaux parcs, a également été fait par plusieurs rapports parlementaires⁴⁹ et par des missions récentes du CGEDD⁵⁰.

En avril 2018, la mission CGEDD-IGF sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité relevait que « *la politique active de création de neuf parcs naturels marins ne s'est pas accompagnée des moyens correspondants. Cette situation décrédibilise une partie de l'action de l'État en mer, alors même que l'ensemble des partenaires concernés a très vite adhéré à l'intérêt de ce nouvel outil, qui contribue activement à la relance de la politique de la mer* ». Elle « *considère comme indispensable de trouver comment consolider les PNM... et n'envisage pas de scénario qui conduirait à stabiliser ou réduire ces effectifs qui restent insuffisants* ». La mission considérait également que « *Si les effectifs de l'AFB apparaissent préservés, au moins jusqu'en 2020, cela ne lui permettra pas de résorber l'important déficit constaté pour les parcs marins en raison des nombreuses missions nouvelles qui lui sont assignées* ».

⁴⁹ Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, présenté par Mmes Nathalie BASSIRE et Frédérique TUFFNELL, députées, juin 2018.

Rapport d'information n° 654 (2013-2014) de M. Gérard MIQUEL au nom de la commission des finances du Sénat : L'Agence des aires marines protégées : quelle ambition pour la politique de protection du milieu marin ?

⁵⁰ CGEDD, Audit de l'Agence des aires marines protégées, septembre 2016.

CGEDD, Financement des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins, juillet 2016 (annexe 14).

IGF-CGEDD, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018.

Reprenant ces constats sur les PNM, le rapport établi en juin 2018 pour la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale recommande de « *Résoudre l'inadéquation entre les moyens humains et les missions de l'AFB, notamment par la priorisation de certaines missions et par le renforcement de la formation des personnels aux nouvelles missions* ».

La mission du CGEDD sur le financement des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins avait recommandé en juillet 2016 de diligenter une mission d'audit et dévaluation afin de faire un point précis sur la situation des parcs marins. Le présent rapport est une suite donnée à cette recommandation.

2.2. Les moyens financiers des PNM dépendent essentiellement des dotations de l'AFB

2.2.1. Les financements apportés par l'AFB sont en hausse

Le tableau 7 présente par nature (fonctionnement, intervention, investissement) les moyens attribués aux différents PNM par l'AFB au budget rectificatif n° 1 pour 2018. Au total, hors masse salariale, les PNM et le sanctuaire Agoa disposeront en 2018 de plus de 7,7 M€, soit une augmentation d'environ 1,2 M€ (près de 20%) par rapport à l'année précédente. Tous les PNM voient ainsi leurs moyens augmenter ou, pour le moins, rester stables. Pour apprécier l'apport de l'AFB aux parcs marins, il faut ajouter le budget du service des PNM soit 580 k€, ce qui porte le montant total directement consacré aux PNM à près de 8,3 M€ (hors masse salariale).

Tableau 7 : Budget 2018 (en AE) notifié par l'AFB aux PNM (source : AFB)

PNM	INTERVENTION		FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	TOTAL	comparatif 2017-2018
	Subvention	Contrats	Encadré			
Iroise	125 000	509 050	764 000	52 500	1 450 550	108,4%
Mayotte	289 342	476 000	705 000	62 500	1 532 842	105,7%
Golfe du Lion	246 748	361 200	433 000	52 500	1 093 448	122,9%
Glorieuses	0	178 500	96 000	25 000	299 500	129,1%
Estuaires picards et mer Opale	190 360	247 000	333 000	73 500	843 860	127,9%
Bassin d'Arcachon	96 000	284 852	233 000	45 500	659 352	143,3%
Estuaire Gironde et mer Pertuis	66 875	350 426	244 000	21 000	682 301	157,6%
Cap Corse et Agriate	67 075	165 325	271 000	36 000	539 400	131,6%
Martinique	24 000	118 700	186 000	0	328 700	98,7%
Agoa	40 500	79 600	156 000	31 500	307 600	100,5%
Total PNM	1 145 900	2 770 653	3 421 000	400 000	7 737 553	

La logique du « décroisement » entre les financements de l'AFB et ceux de l'État ou des agences de l'eau conduit à certaines difficultés ponctuelles qui sont susceptibles de remettre en cause certaines actions menées par des PNM. Par exemple, les PNM ne sont pas censés continuer à recevoir des crédits des Dreal pour financer la rédaction des DOCOB pour la partie marine des sites Natura 2000 majoritairement terrestres ou pour la partie terrestre des sites majoritairement marins dont la gestion leur est confiée par la loi. De même, les Dreal pourraient ne plus financer les PNM qui prennent en charge un plan national d'action en faveur d'une espèce menacée.

Par ailleurs, au sein du budget de l'AFB, il semble que des actions antérieurement financées au titre de la solidarité inter-bassins (comme les suivis DCE assurés par le PNM de Mayotte) ne le soient plus, ce qui pèse sur le budget de fonctionnement des parcs concernés.

2.2.2. L'affectation a priori des crédits entre destinations ne tient pas compte des besoins réels

Le tableau 8 présente la ventilation du budget de chacun des PNM selon les destinations de la nomenclature en vigueur à l'AFB. Les dépenses de logistique (véhicules, bateaux, déplacements, habillement, fonctionnement courant) et de loyer pèsent en moyenne pour près d'un quart des dépenses. Les dépenses directement associées à la mise en œuvre du plan de gestion sont par ordre de montant décroissant respectivement affectées au suivi écologique du milieu et des espèces (24 %), à l'appui technique et à l'ingénierie pour les activités de gestion (18,4 %), à l'éducation à l'environnement, la communication et la sensibilisation du public (18,3 %) et à l'intervention technique sur les milieux naturels ou le patrimoine culturel (15,2 %). La ventilation par destination n'identifie plus depuis 2018 les moyens dédiés à l'appui aux politiques nationales, à la coordination avec les acteurs ou à la surveillance et à la police.

Les crédits notifiés au budget initial pour les activités hors logistique ont été répartis lors du budget initial pour 2018 par quarts entre les quatre destinations sans tenir compte des besoins réels, ce qui a pu être bloquant pour certains PNM qui ont dû attendre les ajustements opérés lors du dialogue de gestion de printemps pour engager certaines actions faute de montants suffisants d'autorisations d'engagements inscrits dans les rubriques correspondant aux destination et nature de dépenses nécessaires⁵¹. La méthode de répartition des moyens entre les destinations et nature doit être revue afin de tenir compte des besoins réels liés aux projets.

Tableau 8 : Ventilation par destination des crédits en K€ notifiés aux PNM par l'AFB au BR 2018
(source AFB, mission)

PNM	Education, communication	Intervention sur les milieux, patrimoine culturel	Appui technique et ingénierie	Suivi écologique	Logistique	Loyer
Iroise	241	281	263	283	310	72
Mayotte	421	208	201	327	280	95
Golfe Lion	207	186	246	177	212	66
Glorieuses	4	4	172	39	80	0
Estuaires picards et mer Opale	175	154	152	212	94	57
Bassin Arcachon	99	83	69	257	100	50
Estuaire Gironde et mer Pertuis	75	73	119	305	61	50
Cap Corse	83	73	92	143	78	70
Martinique	60	60	60	60	40	50
Agoa	54	54	54	54	61	30
Total (K€)	1 419	1 176	1 428	1 857	1 326	540
Part en %	18,3	15,2	18,4	24	17,1	7

2.2.3. Un dispositif qui n'est pas adapté pour gérer des ressources externes à l'AFB

Le dispositif budgétaire en vigueur ne semble pas adapté pour prendre en compte les recettes externes contractualisées par certains PNM. Jusqu'à présent, cela n'a pas posé de difficultés majeures dans la mesure où les parcs les plus anciens n'ayant

⁵¹ Les crédits du PNM de Martinique et du sanctuaire Agoa qui figurent dans le tableau 7 et qui n'ont pas été ajustés illustrent la répartition par quart des moyens financiers notifiés à tous les PNM lors du budget initial pour 2018.

mobilisé que des recettes de faibles montants, leur non rattachement ne remettait pas en cause la capacité à réaliser les actions⁵².

Certains PNM qui font l'effort de rechercher avec succès des ressources externes pour contribuer à la réalisation de leur plan de gestion peuvent néanmoins se trouver en difficulté. Par exemple, le PNM des Glorieuses a obtenu un projet qui devrait générer le versement de près de 260 k€ de recettes en 2018 (sur un total attendu de 400 k€). Pour justifier le versement de cette recette, il faut au préalable avoir pu engager les actions correspondantes, soit un besoin d'AE estimé par la directrice déléguée à près de 570 k€, à ventiler sur plusieurs destinations et natures de dépenses. Ce montant étant très supérieur au budget total notifié au PNM (sur la base de la seule dotation venant des moyens de l'AFB), la mise en œuvre du projet se trouve inévitablement décalée et complexifiée. A l'évidence, cette situation qui se posera logiquement dans d'autres PNM, doit rapidement être améliorée (voir proposition au chapitre 4).

2.2.4. Des modalités diversifiées d'exécution du budget

Le tableau 9 présente, pour les trois parcs les plus anciens, la manière dont ils utilisent le budget mis à leur disposition (hors dépenses de logistique). Le partenariat « égalitaire » (le PNM conduit une action conjointement avec un tiers), la sous-traitance intégrale par des prestataires et l'attribution de subventions sans maîtrise de la réalisation de l'action sont les trois modalités principales de mise en œuvre des crédits. Si l'on incluait les dépenses logistiques, la mise en œuvre en régie par les équipes du parc dominerait avec plus de 37 % des dépenses totales. Cette importance de la régie est encore plus nette pour les PNM plus récents (55 % des dépenses exécutées par les PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale, du bassin d'Arcachon et de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis).

⁵² Par exemple, le PNM d'Iroise a obtenu en 2017 un peu plus de 58 K€ de recettes externes dont près de 53 k€ de la DREAL pour la gestion de la RNN d'Iroise, soit de l'ordre de 5 % du budget opérationnel. Le PNM du Golfe du Lion fait état quant à lui d'une seule recette externe de moins de 3 k€ pour l'année 2016.

Tableau 9 : Modalités d'exécution des dépenses en 2017 par les trois PNM les plus anciens (Iroise, Mayotte, golfe du Lion)

CP 2017 (En euros)	42. Mobilisation citoyenne et sensibilisation du public	61. Intervention technique sur les milieux naturels ou le patrimoine culturel	62. Appui technique et ingénierie pour les activités de gestion	63. Suivi écologique du milieu et des espèces	31. police	TOTAL (en euros)	TOTAL (en %)
sous traitance intégrale	153 974	96 162	86 215	52 053	0	388 404	27,6
partenariat égalitaire	46 117	34 365	148 736	166 365	29 200	424 784	30,2
régie directe	111 319	35 713	46 101	64 935	0	258 068	18,3
subventions	180 263	115 167	0	41 009	0	336 439	23,9
TOTAL (en euros)	491 673	281 406	281 052	324 363	29 200	1 407 695	
TOTAL (en %)	34,9	20,0	20,0	23,0	2,1		

3. Trois scénarios d'évolution des moyens humains affectés aux parcs naturels marins

Pour élaborer les scénarios qu'elle retient au terme des échanges qu'elle a eus avec tous les partenaires rencontrés, la mission s'est efforcée de poser quelques principes d'organisation des équipes des PNM en termes d'effectifs permanents.

La réflexion a été conduite pour tous les PNM (et pour Agoa), dans l'esprit de proposer une réponse crédible et « économe » aux défis découlant des missions confiées par le code de l'environnement aux PNM.

Puis elle a confronté ces principes avec les caractéristiques de chacun des PNM (et d'Agoa), ce qui a permis, parc par parc, d'identifier d'une part un scénario raisonnable mais aussi un scénario contraint en deçà duquel il ne lui semble pas possible d'envisager un fonctionnement viable et durable du PNM.

Cette approche ne suffit pas à rendre compte de toutes les marges de manœuvre qu'il convient de mobiliser. C'est pourquoi la mission examine aussi les évolutions à apporter dans la contribution générale qu'apporte l'AFB aux PNM, non limitée à celle de la DPT même si cette dernière est la plus visible.

Enfin l'enjeu des effectifs permanents n'étant pas réductible aux emplois sous plafond, la mission examine toutes les possibilités de limiter le recours à de tels emplois.

Dans le contexte décrit par la direction générale de l'AFB et par la tutelle de l'AFB, largement corroboré par les analyses propres de la mission, menées dans le prolongement du rapport IGF-CGEDD sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, la mission ne peut exclure que même cet objectif « socle minimal » ne soit pas atteignable. Elle a donc envisagé un troisième scénario, dit de renoncement, tout en gardant en mémoire qu'il est toujours possible d'aller plus loin dans le renoncement, mais que cela ne pourra relever que d'un arbitrage politique, pas d'une analyse relevant d'une mission du CGEDD qui n'avait pas reçu de mandat dans ce sens.

3.1. Les principes proposés pour définir une allocation de moyens humains dans les PNM

La mission a pris en considération la réflexion menée par une précédente mission du CGEDD dans le cadre de l'audit de l'Agence des aires marines protégées⁵³. Il était notamment proposé de doter les PNM créés d'un minimum de 15 ETP⁵⁴ chacun, la moitié dès la publication du décret de création du PNM, la seconde lors de l'adoption de son plan de gestion. La présente mission partage avec ses prédécesseurs a conviction qu'il n'est pas réaliste de donner un chiffre uniforme, en moyens humains comme en moyens financiers, pour tous les parcs. C'est pourquoi, au-delà des principes présentés ci-après, qui ne sont pas très éloignés des propositions de 2016, la mission s'est ensuite efforcée de mener un travail complémentaire plus approfondi sur les besoins (et les variantes envisageables) parc par parc (voir chapitre suivant).

⁵³ Rapport CGEDD n°010514-01, audit de l'Agence des aires marines protégées, septembre 2016

⁵⁴ 1 directeur(trice) délégué(e), 4/5 personnes en ingénierie, 1 secrétaire et 7/8 personnes sur le terrain.

3.1.1. La direction

Chacun des PNM doit être dirigé par un directeur délégué assisté par au moins un directeur adjoint qui assure également la direction de l'un des deux services⁵⁵, sauf peut-être pour le PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (PNMEGMP) qui pourrait justifier un directeur-adjoint à temps plein, compte tenu notamment de la surface du PNM, d'un mode de gouvernance particulier en trois comités et d'un nombre particulièrement élevé d'interlocuteurs dans trois départements, deux régions et deux DIRM.

Un assistant administratif et logistique est indispensable. Idéalement, pour les parcs en routine, il faudrait deux agents administratifs : un permanent sous plafond d'emploi et un en emploi aidé hors plafond.

La cible est donc de 2 ETP sous plafond d'emploi (sauf cas particulier du PNMEGMP) et 1 hors plafond. A titre transitoire, les parcs en démarrage peuvent parvenir à fonctionner avec un seul agent administratif hors plafond.

3.1.2. Le service ingénierie

Les parcs les plus anciens comptent actuellement jusqu'à 8 ou 9 chargés de mission (y compris le chef du service) qui leur permettent de couvrir convenablement les missions assignées par la loi ou prévues par le plan de gestion (y compris la communication-sensibilisation)⁵⁶. Une cible idéale serait de pouvoir généraliser cette organisation, avec un effectif moyen à l'échelle de 8 PNM (en tenant compte du cas très particulier des Glorieuses) de 6 à 8 chargés de mission sous plafond d'emploi, mais modulé selon la complexité et les particularités du territoire (variété des habitats naturels et des espèces, diversité des usages et des pressions, complexité des conflits d'usage, étendue du périmètre et linéaire côtier, nombre potentiel d'avis justifiant une expression du PNM, existence de partenaires souhaitant s'investir dans la mise en œuvre du plan de gestion...).

Dans un scénario plus contraint, il semble possible de viser un effectif réduit à 4 à 6 agents sous plafond d'emplois en restructurant les champs de compétences de certains chargés de mission et en systématisant l'externalisation de la conduite des actions de communication, d'éducation à l'environnement et liées au patrimoine culturel dont la coordination serait assurée par un seul chargé de mission.

La prise en charge de la gestion des sites N2000 va être assurée, au moins pour les six prochaines années, par un chargé de mission hors plafond dans chacun des PNM de métropole. Mais, compte tenu d'enjeux très différents selon les PNM en termes de travail à mener, il est indispensable que la DPT (en lien avec le DMM) anime ce « pool » de compétences de six agents et que chaque agent ne soit pas considéré comme la « propriété exclusive » du PNM auquel il aura été affecté : ceci concerne notamment la mutualisation à imaginer entre le PNM du Bassin d'Arcachon et le PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. La valorisation partagée des compétences par types d'habitats naturels et par grandes catégories d'espèces doit également être promue.

⁵⁵ L'ETP correspondant est comptabilisé avec les effectifs des services ingénierie ou opérations.

⁵⁶ L'emploi de chargé de communication et sensibilisation est rattaché au service ingénierie dans la mesure où selon les parcs cet emploi peut également prendre en charge des activités d'éducation à l'environnement voire de patrimoine culturel.

Ce service pourra également bénéficier d'opportunités d'agents mis à disposition, accueillir des apprentis de niveau master et des volontaires du service civique (ESC ou VSC).

L'appui des services du siège devra être renforcé notamment pour prendre en charge toutes les actions qui peuvent faire l'objet d'une mutualisation.

3.1.3. Le service opérations

La mission rappelle que, pour la plupart des partenaires, la visibilité du PNM et son acceptabilité en tant qu'acteur présent et actif en mer (et non en tant que « technocratie de la mer ») reposent en grande partie sur ce service. Son dimensionnement dépend de l'étendue et des enjeux du territoire (diversité et intensité des pressions notamment). La nature des activités du service, en particulier les missions de surveillance et de contrôle, impose la présence en nombre suffisant d'inspecteurs de l'environnement commissionnés.

Les conditions d'exercice des missions dévolues à un service opérations pèsent également sur ses besoins en ressources humaines. En effet, pour les missions de surveillance et de contrôle, les agents doivent intervenir au moins en binôme. Pour les sorties en mer, sauf embarquement des agents commissionnés sur le bateau d'un autre service de l'État agissant en mer, il faut un équipage constitué au moins d'un capitaine et d'un matelot disposant des qualifications requises pour la navigation.

Le recours à des conventions permettant d'embarquer des agents commissionnés du PNM sur des bateaux des affaires maritimes, de la gendarmerie maritime ou de la marine nationale, voire de l'ONCFS, est une option à développer dans tous les cas, dans l'intérêt de la coordination et de la complémentarité des polices en mer ; mais ce n'est qu'un des aspects de la présence en mer d'un PNM. Une telle option ne peut être considérée comme répondant de manière acceptable aux contraintes actuelles que pendant une période transitoire de la montée en puissance du PNM. Au-delà de cette période transitoire, elle doit être gérée en articulation avec une capacité minimale d'intervention autonome de l'équipe du PNM en mer.

Pour les plongées, il faut au moins 3 agents qualifiés pour la plongée professionnelle (deux dans l'eau et un sur le bateau). En pratique, pour garantir un minimum de capacité d'autonomie de l'équipe du PNM, il faut donc au minimum quatre agents pour une mission embarquée avec plongée, à la condition qu'au moins l'un d'entre eux dispose à la fois des qualifications à la navigation et à la plongée.

Pour les postes pourvus par des agents non précédemment « maritimisés », il faut par ailleurs prendre en considération le fait que la formation ne suffit pas automatiquement à garantir que les conditions seront réunies pour pouvoir assumer de manière autonome certaines fonctions en mer. Le directeur délégué du PNM doit prendre en son âme et conscience la décision d'habiliter un agent formé et diplômé à aller en mer, pour sa sécurité propre, mais aussi au titre de ce qu'il engage pour la sécurité des autres membres de l'équipe. Un agent recruté pour une fonction peut légitimement ne pas être en situation d'exercer la totalité des missions liées à la fonction ; il est donc nécessaire de prévoir la possibilité de tels cas de figure dans la configuration des équipes.

Il faut également tenir compte de la disponibilité des agents réduite par les périodes de congés, de formation et par les récupérations⁵⁷ liées aux conditions particulières de travail. Par ailleurs, les sorties en mer sont contraintes par les horaires de marée et les conditions météorologiques⁵⁸.

Dans le cas où le service opérations est constitué de deux équipes, une économie d'échelle modeste est possible, car des agents de l'une des équipes peuvent temporairement renforcer l'autre en cas de besoin. Inversement, s'il n'y a qu'une seule équipe, elle doit être plus étoffée.

Tenant compte de ces éléments, l'AFB considère qu'une équipe opérations doit au moins compter 7 à 8 agents (soit de 14 à 16 pour un service à deux équipes) et jusqu'à 12 si le service n'est formé que d'une équipe.

En s'appuyant sur l'expérience du PNM d'Iroise qui est opérationnel⁵⁹, la mission considère qu'un service opérations peut fonctionner convenablement avec deux équipes constituées chacune de 5 agents plus un chef de service, soit 11 ETP sous plafond. S'il n'y a qu'une équipe, 7 à 8 agents sont nécessaires. Ces effectifs seront utilement complétés par des réservistes notamment lorsque les missions du parc nécessitent des plongées fréquentes, ainsi que par des agents mis à disposition et des volontaires de service civique notamment pour contribuer aux actions de connaissance et de sensibilisation.

Afin d'optimiser l'activité des agents et de bien gérer les pointes de travail, il est souhaitable de doter chaque service opérations de moyens nautiques adaptés aux conditions de navigation de son territoire : une vedette et un semi-rigide ou deux semi-rigides par équipe selon les conditions du milieu marin, mais aussi du linéaire de côte et des facilités de mise à l'eau d'un bateau mis sur remorque.

3.2. Les hypothèses de moyens humains envisagées pour chacun des PNM

Chacun des parcs naturels marins a ses particularités liées à la géographie, aux conditions du milieu, aux activités économiques et aux usages de l'espace maritime, qui sont reflétées dans la diversité des plans de gestion. Les perspectives de collaborations locales sont également hétérogènes (voir annexe 3). L'exercice de calibrage des moyens humains susceptibles d'être attribués par l'AFB à chacun des PNM doit tenir compte de ces spécificités.

Sur la base de ses constats, la mission s'est efforcée de formuler des propositions pour chacun des parcs allant de la cible raisonnable à une approche plus contrainte au moins à court terme compte tenu des orientations portant sur les plafonds d'emplois

⁵⁷ Le travail en dehors des horaires classiques (8h à 20h) fait l'objet d'une récupération majorée de 50 %. Le travail en week-end est récupéré avec une majoration de 100 %.

⁵⁸ A titre d'exemple, dans le Golfe du Lion, seulement la moitié des jours offrent des conditions météorologiques permettant des sorties en mer dans des conditions correctes (seulement 60 jours par an où le vent est inférieur à 50 km/h).

⁵⁹ Le service est organisé en deux équipes dirigées par un chef de service expérimenté. L'unité Sud compte 5 agents dont 4 sont qualifiés capitaines et 2 plongeurs. L'unité Nord compte 8 agents (dont deux au titre de la gestion de la RNN d'Iroise) dont 6 qualifiés capitaine et 3 plongeurs. Le nombre de plongeurs peut être parfois limitant, mais il y a des apports d'une équipe à l'autre.

des opérateurs publics. Les variantes correspondent à un effectif plus ou moins étoffé du service ingénierie, mais surtout à des choix quant au nombre d'équipes du service opérations et à leur composition entre agents sous plafond d'emplois ou d'autres types.

Ces propositions sont détaillées en annexe n° 6.

3.3. Développer les mutualisations et l'appui apporté par les services du siège de l'AFB

Le service des parcs marins de la DPT doit poursuivre et renforcer son appui aux PNM en matière administrative. En particulier, il doit produire des guides d'aide à la rédaction des CCTP et assurer la formation des chargés de mission des PNM afin de ne pas engorger le service des marchés et raccourcir les délais d'instruction des nombreux marchés de faible montant des PNM.

L'appui au collectif des PNM est à développer sur le plan technique, notamment en s'appuyant sur les réseaux thématiques existants pilotés par le département des milieux marins (DMM)⁶⁰ ou en déployant des réseaux spécifiques, notamment pour l'animation des équipes opérations (sécurité des pratiques – habilitation navigation, plongée – audit de mise en œuvre des instructions correspondantes - harmonisation et appui pour la mise en œuvre de stratégies de surveillance et de contrôle, suivi coordonné des équipements de terrain qui nécessitent une technicité particulière...).

Comme cela est déjà envisagé ou se pratique déjà dans des conditions néanmoins de plus en plus difficiles (compte tenu notamment de la priorité donnée à la DCSMM dans le programme d'activité du DMM), il est souhaitable que les PNM bénéficient d'un appui pour l'élaboration et la révision des plans de gestion, mais aussi de certains avis techniques complexes sans être pour autant considérés comme très sensibles au niveau national, en termes de méthodologie, de soutien technique et d'appui juridique⁶¹. La mission a noté que les avis très sensibles au niveau national mobilisent d'ores et déjà toutes les forces vives de l'AFB dans le domaine marin.

Ainsi que cela est fait depuis plusieurs années en matière de communication et pour certaines études lourdes, et a été engagé plus récemment sur les indicateurs, un certain nombre d'actions répondant à un besoin partagé inter-PNM et qui nécessitent une forte implication du siège sont à initier de manière mutualisée.

Cette mutualisation souhaitable ne doit pas pour autant être comprise comme une re-centralisation aux dépens de ce qui fait la valeur-ajoutée d'un PNM, notamment dans sa capacité de resituer une étude ou une décision dans une hiérarchisation des enjeux et dans une dynamique de progrès des acteurs locaux. Il s'agit d'un point sensible : en effet, du point de vue de la mission, l'AFB, en dehors des responsabilités particulières

⁶⁰ Héritage de l'ex AAMP, 9 réseaux thématiques animés par les chargés de mission du département des milieux marins réunissent des agents des PNM et des antennes de façade (ainsi que des parcs nationaux pour l'éducation à l'environnement). Si certains réseaux ont produit quelques résultats, globalement les directeurs délégués des PNM rechignent à laisser leurs chargés de mission y passer trop de temps.

⁶¹ Le service des PNM bénéficie de l'appui de la chargée de mission juridique du service des parcs nationaux et autres aires protégées. Il lui est en revanche plus difficile de bénéficier de l'expertise des spécialistes du département des milieux marins sur des thématiques qui nécessitent une expertise très pointue (pêche, usages industriels...).

que lui confie le décret du 2 juillet 2018, ne doit en aucun cas donner le sentiment de savoir mieux que les acteurs locaux ce qui se joue localement, tout en les aidant à analyser plus finement le contexte scientifique, technique et juridique du choix. C'est dans ce cadre que la mission est convaincue qu'il existe encore une réelle marge de progrès en termes de mutualisation animée par la DPT, mais aussi d'autres directions de l'AFB, dans des domaines dont les enjeux de progrès et de mutualisation peuvent et doivent être préalablement partagés.

La mutualisation pourrait notamment être étendue à des actions d'acquisition de connaissances (campagnes de suivis menées par un groupe de PNM sur des enjeux communs, tels la connaissance des habitats, des mammifères marins...), à la gestion des données collectées (référentiels et outils communs, administration des données) et aux interfaces entre les outils propres aux PNM ou communs avec d'autres aires marines avec les applications nationales des systèmes d'information nationaux sur la mer, l'eau et la biodiversité (SI Mer, SIE, SIB)⁶².

La prise en charge de l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) est une question prégnante, car les chargés de mission « éducation à l'environnement » ne sont plus recrutés au vu des contraintes de plafond d'emplois⁶³. La bonne articulation des missions communication, sensibilisation et EEDD, portant sur les mêmes publics avec des outils souvent similaires, est donc essentielle. La politique de mutualisation actuelle des méthodes, moyens et outils déjà très développée pour la communication est à structurer pour la sensibilisation et l'éducation à l'environnement. L'externalisation et la sous-traitance pourraient être amplifiées, notamment pour des missions techniques, mais le principal axe est celui des partenariats de communication, de sensibilisation et EEDD avec des acteurs locaux, que ce soient les collectivités (dont des PNR), des centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE), les associations ou fédérations d'usagers, les centres de la mer, etc.

3.4. Un renforcement limité des services du siège de l'AFB pour renforcer l'appui apporté aux PNM

La direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires (DPT) de l'AFB a présenté à la mission l'état provisoire (non validé par la DG de l'AFB) de sa vision d'un renforcement souhaité de son service des parcs naturels marins (SPNM), visant à amplifier la mutualisation de certaines fonctions entre les PNM et à prendre en charge la réalisation d'actions inter-parcs, ce qui pourrait permettre de limiter le besoin total en effectifs sans trop impacter les missions. Cette réflexion de la DPT repose sur deux scénarios présentés en annexe 8 qui conduisent à faire passer le service des PNM de 6 à 13 ou 22 agents.

Outre le fait qu'elles présentent l'inconvénient de moins pourvoir les PNM, ce qui ne satisfera pas les acteurs locaux, la mission considère ces hypothèses comme peu

⁶² Le comité technique commun entre la DAPP et la DPT doit veiller à ce que les données produites par les PNM soient bancarisées au maximum dans les bases de données communes.

⁶³ En matière d'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD), seuls les parcs d'Iroise et de Mayotte ont des programmes éducatifs dédiés (P'tits mousses de l'Iroise, Fundi du lagon). Les aires marines éducatives commencent à se déployer dans les parcs naturels marins, après une phase expérimentale. La mission a constaté l'attachement des conseils de gestion comme des équipes de l'AFB à cette dimension éducative, alors même que les moyens disponibles sont limités au sein des équipes des PNM et qu'il existe un large accord sur le besoin de démultiplier cette action.

réalistes dans le contexte contraint des effectifs sous plafond de l'AFB. Elle doute également de leur pertinence pour une partie au moins des postes mentionnés.

La mission considère que la DPT et tout particulièrement son service des PNM ne peut pas prétendre assurer à elle seule « en régie » une part significative des appuis qui seraient nécessaires aux PNM et que la charge la plus importante doit nécessairement être assumée par les équipes des PNM.

L'organigramme actuel de l'AFB qui sépare l'appui aux aires marines protégées entre le département des milieux marins (DMM) et la PDT ne facilite ni l'efficacité ni l'efficacité collectives. L'exemple des indicateurs illustre la difficulté d'un chargé de mission de la DPT à s'insérer efficacement dans les réseaux thématiques pilotés par le DMM. Un fonctionnement plus intégré paraît nécessaire pour avancer sur les projets techniques prioritaires des différentes aires marines protégées dont les PNM. Ces projets pourraient concerner la production, la bancarisation et l'utilisation des données, la réalisation des études d'incidence Natura 2000 (analyses de risques de dégradation des habitats d'intérêt communautaire par les activités de pêche professionnelles, par exemple), la conception et la réalisation de programmes de contrôle en déclinaison des plans de contrôle de façade, etc.

La mission n'est pas en mesure d'identifier de manière exhaustive les fonctions et projets susceptibles d'être mutualisés et d'indiquer où les compétences nécessaires sont à affecter par redéploiement ou recrutement. Ce travail est à effectuer par l'AFB en s'appuyant sur les réseaux thématiques et le collectif des directeurs délégués après analyse des stratégies d'actions pluriannuelles et des programmes d'actions. L'objectif consiste à rationaliser et optimiser les moyens globaux (humains, financiers) et améliorer la cohérence interne.

Toutefois, afin de pouvoir en tenir compte dans une allocation prévisionnelle de moyens humains répartis entre les PNM et le siège, la mission retient comme hypothèse un renforcement des services du siège (notamment le service des PNM) par 3 à 5 ETP sous plafond d'emplois, en priorité pour les fonctions suivantes :

- 1 à 2 chargés de mission à compétences scientifiques et techniques venant en appui aux parcs pour la rédaction de certains avis techniques complexes (lien avec Pat Biodiv), en termes de méthodologie, de soutien technique et d'appui juridique⁶⁴, pour l'élaboration et la révision des plans de gestion. Ces postes nécessitent une expérience solide et pourraient utilement être pourvus par les chargés de mission confirmés actuellement en poste dans des services ingénierie des PNM⁶⁵. La mission émet des doutes sur l'efficacité de recrutements qui seraient majoritairement faits sans expérience de travail dans un PNM ;
- 1 chargé de mission sur le patrimoine culturel et l'éducation à l'environnement afin d'accompagner l'externalisation progressive de ces activités, selon un calendrier à arrêter ;

⁶⁴ Le service des PNM bénéficie de l'appui de la chargée de mission juridique du service des parcs nationaux et autres aires protégées. Il lui est en revanche plus difficile de bénéficier de l'expertise des spécialistes du département des milieux marins sur des thématiques qui nécessitent une expertise très pointue (pêche, usages industriels...).

⁶⁵ L'un de ces chargés de mission confirmés serait également chargé de la fonction d'adjoint du chef de service des PNM.

- 1 à 2 chargés de mission pour organiser les actions mutualisées de connaissance (campagnes de suivis menées par un groupe de PNM sur des enjeux communs, tels que la connaissance des habitats naturels, des mammifères marins...) et la gestion des données collectées (référentiels et outils communs, administration des données, lien avec les applications nationales des systèmes d'information nationaux sur la mer, l'eau et la biodiversité).

3.5. Mettre en œuvre toutes les pistes permettant de limiter le recours aux emplois sous plafond

Pour tenter de minimiser le nombre d'ETP à mobiliser par l'État au bénéfice des PNM, différentes pistes, d'ores et déjà explorées par l'établissement, sont envisageables, mais certaines se heurtent à des blocages qu'il est nécessaire de lever :

3.5.1. Piste n°1 : augmenter les emplois hors plafond et hors tout plafond

On a vu au chapitre 2 combien les emplois hors plafond avaient été essentiels aux PNM au cours des dernières années. Ces divers types d'emplois ne peuvent pas se substituer à un effectif minimum d'agents permanents qu'ils viennent compléter. Outre la prise en charge de la gestion des sites N2000 qui sera assurée au cours des six prochaines années par des ETP hors plafond et dont elle prend acte par réalisme, la mission considère qu'il est prioritaire parmi les possibilités analysées au chapitre 2 :

- d'adjoindre un agent en emploi aidé à chaque assistant administratif et logistique afin d'assurer la permanence du service et alléger le poids des tâches administratives et de gestion qui incombent actuellement au directeur délégué et aux chargés de mission ;
- de compléter le service ingénierie de chacun des parcs par un flux annuel d'au moins un apprenti de niveau master ;
- de développer fortement l'accueil de réservistes de la marine qui sont très utiles pour apporter des compétences maritimes (navigation, plongée) qui font encore défaut à la plupart des services opérations.

Pour ce faire, il est indispensable que l'AFB identifie chaque année, sans attendre l'automne, l'ensemble des besoins d'emplois hors plafond (ETP et ETPT) pour l'année suivante et que la tutelle obtienne un ajustement aux besoins du quota d'emplois hors plafond inscrit au budget de l'AFB pour l'année suivante⁶⁶.

Selon la DRH de l'AFB, le besoin d'emplois hors plafond pour l'année 2019 en tenant compte uniquement des recrutements existants et prévus serait au minimum de 62 ETP, ce qui ne prend pas en compte les besoins nouveaux en contrats aidés, apprentis et CDD sur ressources externes qui seront identifiés à partir du mois de septembre. A très court terme, l'augmentation du quota autorisé d'emplois hors plafond de l'AFB (54 ETP actuellement) est un enjeu essentiel pour les PNM dont les besoins en emplois hors plafond pour l'année 2019 ont plus que doublé par rapport à ce qui a été réalisé en 2018. C'est également une condition nécessaire pour inciter fortement les

⁶⁶ Le calendrier interne à l'AFB pour identifier les besoins d'emplois hors plafond doit être harmonisé avec celui des discussions budgétaires entre le MTES et le MCP afin que le quota nécessaire d'emplois hors plafond pour faire face à l'ensemble des besoins de l'AFB (dont les PNM) soit inscrit dans le « jaune budgétaire » de l'année suivante. Ce processus ne semble pas stabilisé actuellement.

directeurs délégués des PNM à développer les recettes contractuelles pour financer des recrutements.

3.5.2. Piste n°2 : renforcer l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan de gestion

Les partenariats actuellement mis en place (ou en cours de mise en place) avec les collectivités territoriales (Mayotte et Corse) reposent sur une contribution financière intégralement ou très majoritairement supportée par l'AFB et se font au cas par cas⁶⁷. Une implication plus forte et structurelle des collectivités à la mise en œuvre du plan de gestion est à rechercher, mais elle apparaît peu probable rapidement. Les raisons identifiées sont, d'une part, que les collectivités territoriales n'ont à ce jour pas d'attributions en mer et qu'elles n'y consacrent, dans leur fonctionnement habituel, quasiment aucun moyen, d'autre part, que le contexte politique mais aussi le débat actuel entre l'État et les collectivités territoriales sur les moyens ne rendent actuellement pas les collectivités réceptives à des sollicitations de ce type, sauf dans les cas où la fusion de collectivités permet d'identifier des sureffectifs qu'il serait intéressant de mettre à disposition contre remboursement. Dans ce dernier cas de figure, l'enjeu pour l'AFB est de disposer d'un cadre négocié et de procédures lui permettant de participer activement au choix raisonné des agents proposés par une telle collectivité, et donc de disposer d'une grille très structurée d'analyse des compétences recherchées, connue préalablement par la collectivité.

Mais, à court terme, sans avoir pu approfondir la réflexion avec des collectivités pouvant être intéressées et qui sont identifiées pour chacun des PNM en annexe 3, la mission estime qu'il sera très difficile de trouver de manière généralisée de réelles marges de manœuvres en termes d'emplois auprès des collectivités⁶⁸. Seule la Collectivité territoriale de Corse offre avec l'OEC des perspectives pour consolider de manière durable des mises à disposition de personnels contre remboursement au moins partiel. Les autres possibilités identifiées relèvent plus de l'opportunité ponctuelle ou restent à construire.

3.5.3. Piste n° 3 : développer les partenariats

Les partenariats ne peuvent pas se substituer aux équipes de l'AFB, mais ils permettent de compléter et de démultiplier leur action. L'annexe 3 présente pour chacun des PNM la situation actuelle et les perspectives de développement des partenariats les plus significatifs.

⁶⁷ Selon des modalités qui justifient pleinement qu'un bilan soit dressé au regard des critères pouvant justifier que l'État s'engage dans une telle direction. La mission identifie bien certaines difficultés actuelles ou probables, mais dans l'état des informations dont elle dispose, estime que l'absence de solutions alternatives est une raison suffisante pour prendre ce pari.

⁶⁸ Sur la base des échanges avec le directeur du PNM d'Iroise, la mission fait l'hypothèse que la confiance reposant sur dix ans de coopération et de gouvernance réussie serait un paramètre clé pour envisager une telle option. Si cette hypothèse était vérifiée par des échanges approfondis avec de telles collectivités intéressées, le recours à des mises à disposition d'agents par des collectivités serait, sauf exception, davantage envisageable dans un PNM déjà ancien que pour accompagner la montée en puissance des nouveaux PNM.

Des perspectives intéressantes existent pour plusieurs PNM pour passer de relations ponctuelles à des accords plus structurés avec la communauté scientifique de leur territoire.

Il existe déjà des accords entre les PNM et des associations, le plus souvent centrés sur de la collecte de données. Cette démarche est à conforter, mais les associations sont peu présentes sur le milieu marin qui est un espace dangereux nécessitant l'emploi de moyens lourds (navires, plongeurs) qu'elles ne possèdent quasiment pas. Elles ont dès lors peu d'expertise générale.

La piste structurellement la plus prometteuse en termes de partenariats concerne les questions d'éducation à l'environnement et au développement durable, voire de patrimoine maritime, qui peuvent représenter un enjeu non négligeable pour certains PNM en termes d'économie de moyens humains.

3.5.4. Piste n° 4 : recourir davantage à l'externalisation

Les PNM ont déjà une large habitude de la sous-traitance pour établir des états de référence ou des suivis d'espèces sensibles. Une partie importante de leurs budgets, hors salaires ou frais fixes, est dédiée à ces prestations. Cependant, l'offre de service est souvent insuffisante (pour ne pas dire nulle, par exemple, en outre-mer), en l'absence de prestataires disposant de moyens nautiques et des compétences nécessaires, absents des zones de PNM ou dont la réactivité est trop faible (en cas de pollution ou de dégradation d'un habitat). Nonobstant les problèmes identifiés, le développement de cette piste exigerait une augmentation significative des budgets de fonctionnement et une capacité améliorée de la chaîne d'achat public de l'AFB.

3.6. Les trois scénarios proposés par la mission

La mission CGEDD-IGF sur les opérateurs de l'eau et de la biodiversité avait formulé en avril 2018 deux hypothèses pour évaluer les besoins en effectifs des PNM⁶⁹. La mission a approfondi et complété ces deux hypothèses et en a déterminé une troisième.

Les trois scénarios présentés ci-dessous et leurs conséquences en termes d'effectifs s'appuient sur les analyses présentées dans les paragraphes ci-dessus. Ils ne prennent pas en compte d'emplois hors plafond sur ressources externes dans la mesure où les agents sont affectés à des projets dont il est difficile d'anticiper la concrétisation. Seuls sont inclus en base des emplois aidés (appui à la gestion), des apprentis (parcs de France continentale ayant des relations suivies avec des universités) et les agents financés sur contrat LIFE pour la gestion Natura 2000 dont le recrutement est acquis pour les six prochaines années dans les PNM de métropole. Les emplois hors tout sont des volontaires en service civique (ESC et VSC), des réservistes, ainsi que des agents mis à disposition contre remboursement pour le PNM du Cap Corse et de l'Agriate et, plus ponctuellement par le conseil départemental de

⁶⁹ La première hypothèse consistait à déployer sur l'ensemble des PNM le modèle du PNM d'Iroise. Elle conduisait à un besoin d'environ 115 à 120 ETP supplémentaires pour l'ensemble des PNM. La seconde hypothèse reposait sur une mutualisation extrême au sein de l'AFB en renforçant le service du siège pour apporter une expertise transversale et coordonnée, et élaborer des projets ou programmes techniques inter-parcs, ce qui permettrait de réduire les services ingénierie des PNM. Cette option permettrait de gagner une vingtaine d'ETP sans trop impacter les missions.

Mayotte. À ce stade, il n'a pas été retenu d'autres mises à disposition, les pistes envisagées ci-dessus restant à concrétiser.

3.6.1. Scénario n° 1 : généraliser à l'ensemble des PNM une organisation inspirée de celle du parc d'Iroise : un scénario raisonnable

L'organisation sur laquelle repose le PNM d'Iroise a fait ses preuves à tout niveau : politique, technique et territorial. Même si la mission refuse de considérer que ce modèle de fonctionnement serait le seul envisageable, le premier scénario généralise ce « modèle » aux autres parcs en reprenant les données d'effectifs raisonnables par parc mentionnées au chapitre 3.2 ci-dessus et l'effectif minimum pour le service du siège mentionné au chapitre 3.4.

Le tableau 10 fait ressortir un besoin de 160 ETP sur le plafond d'emplois de l'AFB à affecter dans les PNM. Il faut y ajouter 3 ETP pour renforcer les services du siège venant en appui aux PNM (voir chapitre X), soit au total 163 ETP, ce qui correspond à une augmentation de 77 ETP par rapport à la situation en 2018 (soit + 90 %).

Tableau 10 : Effectifs proposés pour les PNM et le service du siège de l'AFB (hypothèse haute)

	Sous plafond				Hors plafond	Hors tout	Total
	Direction	Ingénierie	Opérations	Total			
Iroise	2	7	13	22	3	6	31
Mayotte ⁷⁰	2	6	11	19	1	6	26
Glorieuses	0	3	0	3	0	2	5
Golfe du Lion	2	7	8	17	3	5	25
Estuaires picards et mer d'Opale	2	7	8	17	3	5	25
Bassin Arcachon	2	7	9	18	3	4	25
Estuaire Gironde et mer des Pertuis	3	8	16	27	4	7	38
Cap Corse et Agriate	1	3	10	14	2	9	25
Martinique	2	7	11	20	1	6	27
Sanctuaire Agoa ⁷¹	1	2	0	3	0	2	5
Total	17	57	86	160	20	52	232

⁷⁰ Dans les trois scénarios, les besoins du système d'information halieutique ne sont pas pris en compte dans la mesure où cette activité est considérée comme un projet spécifique qui doit fonctionner uniquement avec des CDD financés sur recettes externes complétés, le cas échéant, par des agents mis à disposition contre remboursement (financé par le FEAMP) par le conseil départemental de Mayotte.

⁷¹ Les emplois hors plafond financés par le projet Interreg Carimam qui vont permettre de faire fonctionner le sanctuaire Agoa au cours des prochaines années ne sont pas inclus, car ils n'ont pas de caractère pérenne.

3.6.2. scénario n° 2 : une organisation la plus économe possible en effectifs sous plafond tout en conservant l'ensemble des PNM et leurs missions : un scénario sous contraintes fortes

Ce scénario conserve tous les PNM créés et il reprend les données minimales d'effectifs sous plafond par parc citées au chapitre 3.2 et l'effectif maximal pour le service du siège indiqué au chapitre 3.4.

Ce scénario conduit à un besoin en effectifs sous plafond d'emploi dans les PNM estimé à 125 ETP, auxquels il faut ajouter 5 ETP pour renforcer les services du siège afin qu'ils puissent prendre en charge davantage d'actions mutualisés. La hausse totale serait donc de 44 ETP par rapport à la situation 2018 (soit + 50 %). Sous réserve de concrétiser quelques possibilités de mises à disposition évoquées plus avant, il semble réaliste de penser qu'une quarantaine d'ETP supplémentaires sur le plafond d'emplois de l'AFB permettrait de mettre en œuvre ce scénario.

Tableau 11 : Effectifs proposés pour les PNM et le service du siège de l'AFB (hypothèse médiane)

	Sous plafond				Hors plafond	Hors tout	Total
	Direction	Ingénierie	Opérations	Total			
Iroise	2	6	13	21	3	5	29
Mayotte	2	6	7	15	1	8	24
Glorieuses	0	1	0	1	0	1	2
Golfe du Lion	2	6	8	16	3	5	24
Estuaires picards et mer d'Opale	2	5	7	14	3	5	22
Bassin Arcachon	2	5	7	14	3	5	22
Estuaire Gironde et mer des Pertuis	3	6	11	20	4	6	30
Cap Corse et Agriate	1	1	6	8	2	13	23
Martinique	2	5	8	15	1	6	22
Sanctuaire Agoa	1	0	0	1	0	2	3
Total	17	41	67	125	20	56	201

3.6.3. Scénario n° 3 : accepter des renoncements

Dans ce scénario, la mission propose par rapport au scénario n° 2, de renoncer à :

- élaborer le plan de gestion et à faire fonctionner le PNM de Martinique⁷² en prenant acte du manque d'intérêt d'une partie significative des acteurs locaux et de l'absence de perspectives à court terme de soutien local, en cherchant une alternative partielle possible via le périmètre marin du parc naturel régional ;
- mettre en œuvre par les équipes de l'AFB des actions dans le PNM des Glorieuses en laissant le soin aux TAAF de mettre en place certaines actions relevant du plan de gestion, voire en faisant évoluer le parc vers un statut de RNN⁷³ ;
- affecter de nouveaux agents de l'AFB au PNM du Cap Corse et de l'Agriate en laissant le soin à la Collectivité de Corse ou à l'OEC le soin de renforcer les effectifs par la mise à disposition contre remboursement d'agents de son choix, satisfaisant néanmoins au cahier des charges de l'AFB pour chaque grand type de poste en fonction dans un PNM.

Tableau 12 : Effectifs proposés pour les PNM et le service du siège de l'AFB (hypothèse basse)

	Sous plafond				Hors plafond	Hors tout	Total
	Direction	Ingénierie	Opérations	Total			
Iroise	2	6	13	21	3	4	28
Mayotte	2	6	7	15	1	8	24
Glorieuses	-	-	-	-	-	-	-
Golfe du Lion	2	6	7	15	3	5	23
Estuaires picards et mer d'Opale	2	5	7	14	3	5	22
Bassin Arcachon	2	5	7	14	3	5	22
Estuaire Gironde et mer des Pertuis	3	6	11	20	4	6	30
Cap Corse et Agriate	0	1	3	4	2	17	23
Martinique	-	-	-	-	-	-	-
Sanctuaire Agoa	1	0	0	1	1	2	4
Total	14	35	55	104	20	52	176

⁷² Ce qui imposerait de revoir à la hausse la dotation du sanctuaire Agoa pour prendre en compte, au moins via un emploi aidé hors plafond, les besoins administratifs que le PNM de Martinique ne pourrait pas satisfaire. Le gain global en ETP reste néanmoins très significatif.

⁷³ Même si la mission est bien consciente que le coût financier pour l'État d'une RNN pourrait ne pas représenter d'économie. Néanmoins une telle option permettrait de ne pas être confronté au besoin de renforcer en ETP les effectifs du PNM de Mayotte pour les besoins du PNM des Glorieuses.

Ce scénario conduit à un besoin en effectifs sous plafond d'emploi estimé à 104 ETP dans les PNM, auxquels s'ajoutent 5 ETP au siège pour les actions mutualisées, soit 23 ETP de plus que la référence de l'année 2018 (+ 25 %). S'il permet une économie significative d'ETP par rapport au scénario n°2, il a un coût politique non négligeable qui devra être assumé.

3.7. Le prochain contrat d'objectifs devra faire des choix explicites de priorités

Ainsi que le constat en a été dressé en avril 2018 par la mission IGF-CGEDD sur les opérateurs de l'Etat, l'AFB a vu ses effectifs sous plafond croître à sa création, mais « *essentiellement pour des opérations de dé-précarisation et pour la constitution de l'unité mixte « PatriNat » avec le MNHN, sans dotation pour les nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi et sans permettre de résorber l'important déficit constaté pour les parcs marins* ».

Jusqu'en 2019, le plafond d'emplois de l'AFB sera maintenu à 1227 ETP, ce qui est une exception alors que les plafonds d'emplois des autres opérateurs de l'eau et de la biodiversité baissent en moyenne d'environ 2,5 % par an. Cependant, si ce plafond d'emplois devait être maintenu, voire légèrement diminué d'ici 2022, la capacité de redéploiement des ressources humaines de l'AFB pour prendre en charge de nouvelles missions serait très réduite pour ne pas mettre davantage en difficultés d'autres activités essentielles (police de l'eau, contribution aux directives...) ⁷⁴. Dans la perspective du prochain contrat d'objectifs dont l'élaboration est actuellement en attente d'arbitrages, une note a été transmise à la tutelle par la direction de l'AFB sur les inflexions proposées, à la baisse ou à la hausse, en termes d'activités et d'utilisation des moyens humains et financiers. Hors besoins des PNM, elle fait ressortir un besoin net de 40 ETP supplémentaires. Il est donc probable qu'à effectifs au mieux constants, l'AFB aura les plus grandes difficultés à doter les PNM d'effectifs supplémentaires sur son plafond d'emplois.

Ce diagnostic a été confirmé conjointement par l'IGF et le CGEDD dans le cadre du rapport d'avril 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité (point 3.2.6. pp 91 et 92) : « *La tension sur les ressources humaines de la nouvelle agence est forte tant en termes de compétences que de plafond d'emploi. En effet :*

- *d'un côté, la mise en place récente et encore largement à construire de la politique des milieux marins nécessiterait des moyens humains renforcés (cf. tableau 21 de la section 0) et des compétences spécialisées seraient également nécessaires pour disposer d'une capacité de pilotage suffisante du secteur de la biodiversité terrestre ;*
- *de l'autre, les moyens humains disponibles pour assurer les missions relatives à l'eau et aux milieux aquatiques, sont souvent considérés comme insuffisants, ce qui réduit les capacités de redéploiement interne, notamment en ce qui concerne les missions de police de l'eau (cf. section 3.2.4) ».*

⁷⁴ Fin 2017, une vingtaine de départements était au-dessous de l'effectif de 5 ETP considéré comme un minimum pour l'exercice, dans des conditions satisfaisantes, des missions de connaissance et de police de l'eau et des milieux aquatiques.

Un rapprochement éventuel entre l'AFB et l'ONCFS permettrait de conforter les services départementaux⁷⁵, mais ne dégagerait que peu de marges de manœuvre « naturelles » dans la mesure où il n'est pas certain que les seuls départs en retraite puissent permettre de faire face à une poursuite du schéma d'emplois actuel de l'ONCFS au cours des prochaines années.

Si la décision est prise de mettre en œuvre l'un des scénarios proposés par la mission pour consolider les parcs naturels marins, il sera donc indispensable que le ministère de tutelle indique clairement dans le cadre du prochain contrat d'objectifs de l'AFB ou de l'établissement qui résultera de son rapprochement avec l'ONCFS, les activités qui auront un moindre degré de priorité afin de dégager progressivement les ETP nécessaires pour les PNM. Cet objectif semble plus aisé à atteindre dans le cadre d'un établissement qui disposerait de 2 700 ETP⁷⁶ puisque les scénarios proposés nécessiteraient de redéployer de 1 à 3 % des effectifs.

1. Fixer dans le contrat d'objectifs État-AFB, le degré de priorité accordé au développement des parcs naturels marins parmi les multiples sollicitations faites à l'établissement et en tirer explicitement les conséquences en termes d'allocation de moyens humains.(MTES)

⁷⁵ Cependant, en cas de fusion des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS, plus de 30 départements auraient été, dès fin 2017, au-dessous d'un effectif global de 15 agents considéré comme le minimum, car les zones à faibles effectifs se recoupent assez souvent entre les deux établissements.

⁷⁶ Le plafond d'emplois est de 1 227 ETP à l'AFB et 1 473 ETP à l'ONCFS pour l'année 2018.

4. Des actions ciblées à mettre en œuvre pour conforter les parcs naturels marins

Au-delà des moyens humains indispensables pour réussir le développement des PNM, la mission a identifié un ensemble d'actions qu'il convient de mettre en œuvre pour soutenir et consolider durablement les parcs naturels marins.

4.1. Mobiliser les acteurs afin qu'ils contribuent de manière assumée et plus visible à la mise en œuvre du plan de gestion aux côtés de l'équipe de l'AFB

Alors que le plan de gestion est un projet de territoire partagé, dont la mise en œuvre engage et associe tous les acteurs de ce territoire marin selon le code de l'environnement⁷⁷, les programmes d'action annuels de réalisation du plan de gestion, tels qu'ils ont été présentés à la mission, n'exposent pour l'essentiel que les moyens mis en œuvre par l'équipe AFB du PNM sur financement de l'AFB, parfois avec la mention d'autres financements complémentaires.

De fait, la mission constate que la présentation de ces moyens est à compléter par ceux mobilisés par d'autres acteurs, en particulier les collectivités territoriales, et parfois des organismes professionnels, qui ont un intérêt à la bonne mise en œuvre du plan de gestion. Selon la mission, les programmes d'action ont vocation à intégrer l'ensemble des apports de l'AFB mais aussi des acteurs du territoire à la mise en œuvre du plan de gestion conçu comme un projet de territoire multi acteurs.

La mission a constaté que cette vision n'allait pas de soi, aussi bien du fait de certains partenaires craignant la récupération par le PNM de leurs actions, que de l'AFB légitimement désireuse de mettre en avant les moyens mis à la disposition du PNM. C'est ce pourquoi il est nécessaire que soit menée une réflexion, parc par parc, mais aussi coordonnée par la DPT, pour identifier les conditions à réunir pour que le programme d'action d'un PNM traduise pleinement et fidèlement les contributions de tous, en respectant l'implication de chacun et en évitant tout ce qui pourrait être compris comme une « récupération ».

Il conviendrait de préciser les rôles et les responsabilités respectives des conseils de gestion et de l'AFB en matière de programmation et de financement des activités des PNM, si besoin en faisant évoluer les textes réglementaires. Le conseil de gestion n'étant pas le conseil d'administration du parc marin, la mission est d'avis qu'il ne devrait pas approuver le programme d'activités mis en œuvre tant qu'il n'est présenté qu'avec les seuls moyens de l'AFB : il devrait alors uniquement se prononcer sur les orientations. La situation serait différente avec un programme d'actions reflétant l'ensemble des contributions, dont celle de l'AFB, et le conseil de gestion assumerait pleinement son rôle de garant de la mise en œuvre partagée du plan de gestion.

Le prochain contrat d'objectifs et de performance de l'AFB devrait définir les priorités de l'action de l'État (via l'AFB) dans la mise en œuvre des plans de gestion, ce qui induira l'affectation des moyens (ETP, financements) attribués par l'AFB. Les

⁷⁷ « L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion. »

contributions de l'AFB devraient être présentées en coût complet incluant la masse salariale et les contributions mutualisées (géomatique, aide à la gestion...).

Parallèlement les rapports d'activité qui, aujourd'hui, reflètent essentiellement les projets mis en œuvre par l'équipe du parc, sauf exception (cas du PNM des Glorieuses), devraient présenter les réalisations concrètes des acteurs du territoire qui participent à la mise en œuvre du plan de gestion. Ils devraient inclure un tableau de bord comprenant une liste d'indicateurs commune à tous les PNM complétée par des indicateurs spécifiques à chaque parc.

2. Au niveau de chaque parc naturel marin, préparer, mettre en œuvre et rapporter un programme d'actions regroupant les contributions de l'AFB et des acteurs du territoire qui concourent à la réalisation du plan de gestion.(AFB)

4.2. Mobiliser les services de l'État en mer pour la surveillance ou le contrôle du milieu marin et leur faire embarquer des agents de PNM

Dans les PNM où les moyens nautiques se font attendre ou bien pour lesquels il n'est pas encore possible de disposer d'une équipe opérationnelle et autonome, il est opportun de chercher à faire embarquer des agents du PNM sur des moyens nautiques d'autres services de l'État (Affaires maritimes, douanes, gendarmerie maritime...) présentés en annexe 4. Il est en effet très important que tous les acteurs en mer puissent clairement identifier la présence active du PNM en mer, aussi bien dans le domaine de la surveillance et de l'observation naturalistes que du contrôle des usages. Dès que les premiers agents du service opérations sont opérationnels, il est prioritaire qu'ils soient visibles, sans atteindre la fin de la montée en puissance des moyens planifiés par l'AFB.

Concernant la Marine nationale (et peut être également la gendarmerie maritime et ses moyens nautiques hauturiers), il est plus difficile (sauf exception) d'envisager des embarquements, compte tenu des contraintes de non débarquement de ces navires durant plusieurs jours. Il est probablement préférable que chaque PNM identifie clairement ses attentes techniques (avec un cahier des charges négocié), et s'engage, avec la collaboration de l'ENSAM, dans la formation d'un nombre limité d'agents navigants de la marine nationale et des bateaux hauturiers de la gendarmerie maritime. L'attention de la mission a également été appelée sur les aéronefs de la Marine nationale dont la fréquence de passage au-dessus d'un PNM est d'une fois par jour à une fois tous les trois jours. La mission a constaté combien la Marine nationale estime qu'il y a une marge très significative de travail coopératif avec les PNM, dans un contexte qui exige parallèlement la structuration de contacts plus réguliers.

De manière générale, la mission a constaté qu'à l'exception du PNM d'Iroise, les équipes des PNM étaient encore peu impliquées dans les activités de surveillance et de contrôle du milieu marin (voir annexe 4). Cette situation résulte en grande partie de la faiblesse des moyens des services opérations, mais souvent aussi d'un degré de priorité faible donné aux activités de contrôle dans certains plans de gestion. Il est nécessaire que les PNM expriment les besoins de surveillance et de contrôle sur leur territoire afin de mobiliser davantage les moyens de l'action de l'État en mer dans le cadre du dispositif interministériel prévu dans l'instruction du Secrétaire général de la mer de novembre 2016 et présenté en annexe 4.

3. Renforcer les liens des parcs naturels marins avec les différents services de l'État en mer afin d'apporter progressivement une contribution conjointe accrue aux plans de surveillance et de contrôle du milieu marin. (AFB)

4.3. Renforcer l'insertion des PNM au sein de la dynamique collective de l'AFB

Les échanges sur leurs besoins de recherche sont à développer au sein du réseau des PNM, via notamment des journées scientifiques et techniques, la contribution aux réseaux thématiques (oiseaux marins, habitats benthiques, usages industriels,...) animés par le DMM, voire un centre de ressources⁷⁸. Les actions de recherche qui répondent à des besoins de plusieurs PNM doivent trouver place dans la feuille de route recherche littoral et milieu marin de l'AFB en cours d'élaboration. Sa mise en œuvre devrait utilement s'appuyer sur les PNM considérés comme des territoires d'expérimentation à privilégier, par exemple pour développer des méthodes d'évaluation, suivre des actions de restauration, travailler sur les liens terre/mer (poissons migrateurs ou eutrophisation...), etc. La DREC/DAPP pourrait prendre en charge les actions servant à plusieurs parcs, ou les actions d'intérêt national dans lesquelles les parcs sont des territoires d'expérimentation. Le partenariat avec les opérateurs nationaux, notamment Ifremer, devrait permettre de regarder de façon globale l'ensemble des actions menées avec les différents PNM pour une mise en synergie.

Nonobstant la nécessité d'en évaluer l'impact sur le plan de charge des PNM (cf. infra), il serait intéressant d'identifier dans le réseau de surveillance DCSMM des zones de recueil de données incluses dans les PNM qui seraient pertinentes pour les besoins du plan de gestion et des descripteurs de la DCSMM, notamment ceux coordonnés par l'AFB (oiseaux, mammifères marins, habitats pélagiques, habitats benthiques, déchets).

Les actions conjointes des PNM avec les services départementaux de l'AFB sont actuellement très rares. Elles pourraient être utilement développées pour la surveillance de l'estran et de la qualité de l'eau, ainsi que pour des actions dans les estuaires. Dans la mesure des moyens disponibles, l'AFB devrait faciliter un travail collectif entre les équipes des PNM et ses services départementaux afin de mieux traiter l'interface terre-mer et d'utiliser de manière plus coordonnée les compétences dont elle dispose pour contribuer à la mise en œuvre des plans de contrôle de façade et de bassin.

Il est souhaitable que les PNM utilisent dès 2019 l'outil OSCEAN de gestion des actions de police qui aura été testé en 2018 sur le PNM d'Iroise. Il permettra d'améliorer la visibilité des actions de contrôle effectuées par les PNM⁷⁹. De même, les avis rendus par les parcs sont à bancariser de manière géoréférencée dans la base

⁷⁸ Le projet de centre de ressources sur le milieu marin en cours de réflexion devrait permettre d'assurer une animation renforcée (via un ETP dédié à la DREC en interaction avec DAPP et DPT complété par Les principaux partenaires scientifiques des façades pourraient être utilement impliqués (Ifremer, universités de Bretagne occidentale, de La Rochelle, de Paris VI via la station de Banyuls). des temps partiels) en appui aux PNM, mais également aux réserves et aux parcs nationaux avec un volet marin. Néanmoins selon les informations portées à la connaissance de la mission laisseraient penser que le projet serait actuellement d'une ambition modérée.

⁷⁹ Actuellement seul le PNM d'Iroise fait un suivi de son activité de contrôle avec un outil Excel.

PAT BIODIV. Au moins dans le cas des avis simples, il serait souhaitable de veiller à harmoniser les avis lorsque plusieurs entités de l'AFB sont saisies.

4. Sans remettre en cause l'appui privilégié assuré par la direction des parcs et territoires qui est à conforter, renforcer l'insertion des parcs naturels marins dans le fonctionnement collectif de l'AFB, et mieux mettre en valeur leurs apports aux politiques nationales et européennes.(AFB)

4.4. Renforcer les moyens financiers

La montée en puissance des PNM avec la mise en œuvre de l'ensemble des plans de gestion va nécessairement conduire à un besoin de financement augmenté pour réaliser des projets, même s'il convient de faire davantage appel à des cofinancements par les acteurs du territoire. L'insuffisance des moyens humains conduit également à un besoin accru de moyens financiers pour externaliser davantage tout ce qui peut l'être (via des prestations et des partenariats à structurer).

L'accueil d'un nombre accru de personnels hors plafond d'emplois va faire augmenter le besoin de financement tant sur la masse salariale (emplois aidés et apprentis) que sur le budget de fonctionnement (agents mis à disposition contre remboursement, réservistes, volontaires du service civique).

4.4.1. Des besoins coordonnés avec le degré d'externalisation et le scénario choisi

Une manière frustrante d'estimer le besoin consiste à étendre à l'ensemble des PNM les moyens attribués aux parcs les plus matures, ce qui conduirait à un montant total de l'ordre de 13 à 14 M€ par an⁸⁰, soit environ 5 à 6 M€ de plus que les moyens actuellement consacrés aux PNM. En première approche, ce montant vaut pour les deux premiers scénarios évoqués au chapitre 3 dans la mesure où un effectif plus réduit conduira à externaliser davantage. Le scénario 3 qui réduit le nombre de PNM conduirait à limiter le besoin supplémentaire à 3-4 M€.

La mission a noté que les conditions d'hébergement (parfois annoncées comme provisoires) des équipes dans leurs locaux professionnels sont assez variables selon les PNM, induisant des conditions de travail plus ou moins favorables. Elle s'est interrogée sur certains des montants notifiés pour couvrir des loyers qui lui ont été donnés⁸¹. En fonction de la création ou non d'antennes, la question de trouver de nouveaux locaux se posera. La mission estime que les propositions faites à l'AFB doivent être solidement expertisées, à la fois sous l'angle de l'adéquation aux besoins des équipes, des travaux à y faire (et des modalités de financement), mais aussi de l'attractivité de la localisation pour les équipes (en fonction des services accessibles autour et des facilités de transports). Ce sera un point important notamment pour la localisation du siège du PNM du Cap corse et de l'Agriate. Mais les ordres de grandeur des besoins financiers ne remettent pas en cause les estimations précédentes.

⁸⁰ Les PNM d'Iroise et de Mayotte se voient attribuer environ 1,5 M€ (hors masse salariale), soit 12 M€ pour 8 PNM. Si l'on ajoute les cas particuliers du PNM des Glorieuses et Agoa, ainsi que le service des PNM de la DPT, il faut de l'ordre de 1,5 M€ supplémentaire.

⁸¹ Ces montants ne sont pas toujours faciles à comprendre au regard des surfaces et des tarifs supposés de location dans le secteur concerné.

Compte tenu de l'enjeu de la présence des équipes des PNM en mer, la question des bateaux est à la fois techniquement importante et hautement symbolique. En fonction de la création ou non d'antennes, le coût sera différent. Sans viser aucunement la présence autonome des équipes des PNM en haute mer, il se pose néanmoins la question d'aller ou non au-delà de l'équipement standard en semi-rigides, et donc d'équiper tout ou partie des PNM avec des vedettes (ou dans le cas du Bassin d'Arcachon, avec une ancienne barge ostréicole), lorsque l'affrètement présente plus d'inconvénients que d'avantages. La mission est d'avis que cette question doit être examinée en profondeur, conjointement entre le directeur du PNM et le DPT, en lien avec la constitution des équipes opérations et en prenant en compte, d'une part, le contenu du plan de gestion pour les espaces et/ou les interventions ne relevant pas d'un semi-rigide et, d'autre part, ce qui ne peut être fait autrement qu'en régie (en intégrant les enjeux de surveillance et de contrôle). Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un investissement qui peut être étalé sur quelques années, et dont l'ordre de grandeur (400-500 000 euros par an) ne remet pas en cause les estimations précédentes.

Là encore, comme pour les moyens humains, la marge de manœuvre financière de l'AFB est *a priori* faible. Ses moyens hérités de l'Onema et financés par les agences de l'eau bénéficient principalement aux actions dans le domaine des eaux continentales. De plus, si le budget d'intervention de l'AFB est de l'ordre de 100 M€, l'essentiel des moyens sont fléchés (Ecophyto, solidarité inter-bassins), ce qui fait que l'enveloppe actuelle de moyens d'intervention réellement disponible n'est que d'environ 30 M€. Celle-ci finance en partie des actions récurrentes indispensables comme le système d'information sur l'eau. La capacité de redéploiement pour étendre les interventions aux domaines de la biodiversité terrestre et marine et pouvoir prendre en charge les multiples sollicitations qui sont adressées à l'AFB est, au mieux, limitée à quelques millions d'euros.

Le besoin supplémentaire qui représente de l'ordre de 10 à 20 % de l'enveloppe de crédits d'intervention non affectés de l'AFB, serait *a priori* gérable s'il n'y avait à prendre en compte que les PNM, ce qui est loin d'être le cas.

Ces éléments de contexte montrent que les difficultés de moyens des PNM seront difficiles à résoudre à système constant dans le périmètre actuel de l'AFB, sauf bien évidemment révision de la dotation de l'AFB, explicitement ciblée sur le secteur marin, ou en indiquant dans le contrat d'objectifs que l'augmentation des moyens financiers consacrés aux PNM est la priorité première parmi les nombreuses autres sur lesquelles l'AFB est sollicitée par sa tutelle.

5. Augmenter les moyens financiers attribués par l'AFB aux parcs naturels marins en cohérence avec le choix qui sera fait dans le contrat d'objectifs État-AFB sur le degré de priorité accordé au développement des parcs naturels marins parmi les multiples sollicitations faites à l'établissement. (MTES, AFB)

4.4.2. Mettre en place un processus programme- budget au sein de l'AFB

Les modalités de préparation du budget 2018 de l'AFB qui a été voté exceptionnellement en début d'année ont perturbé la capacité de certains PNM à pouvoir mettre en œuvre leur programme. En effet, les besoins des directions n'ont été recensés qu'en fin d'année 2017 sans tenir compte des projets réels. De ce fait, la DPT a notifié à chaque PNM un budget réparti de manière mécanique entre les

natures de dépenses et les différentes destinations sans tenir compte des besoins réels, et en privilégiant une ventilation des types d'intervention considérée comme souhaitable à terme⁸² par la DPT mais actuellement déconnectée des projets des directeurs.

La mission a pu constater que la notification de l'enveloppe attribuée en début d'année 2018 et ventilée entre rubriques d'exécution budgétaire, sans tenir compte des besoins réels des projets, pouvait s'avérer bloquante pour leur mise en œuvre, notamment en cas de financement externe important, faute de disposer des autorisations d'engagements nécessaires et de la capacité à modifier les répartitions entre rubriques⁸³. Un ajustement aux besoins réels n'a pu être réalisé qu'à l'issue d'un nouveau dialogue de gestion entre la DPT et les PNM intervenu au printemps, ce qui a de fait pénalisé certains projets durant plusieurs mois sans réelle valeur ajoutée, ne faisant que traduire un dialogue de gestion intervenu au printemps au lieu de l'automne précédent.

Il n'y pas jusqu'à présent de programmation générale par projets au sein de l'AFB. Chacune des directions doit le faire en interne et procéder aux arbitrages et ajustements sur la base d'une dotation budgétaire attribuée par la direction générale sur la base d'une demande globale ventilée par natures et destinations de dépenses.

Au sein de la DPT, il n'existe pas encore de tableau consolidé des projets mis en œuvre par les PNM avec la structure prévisionnelle des dépenses, par nature et par destination⁸⁴, ainsi que celle des recettes (dotation AFB, ressources externes), ce qui permettrait d'améliorer la prévision et l'exécution budgétaires en tenant compte des besoins réels. Cette démarche indispensable va être mise en place pour préparer l'exercice 2019 grâce au recrutement récent par voie de mise à disposition d'une personne dédiée au sein de la DPT.

Il est souhaitable que la remontée des projets et des besoins de financement à réaliser en fin d'été N-1 porte également sur l'identification des recettes externes acquises ou prévisionnelles, ainsi que sur les besoins de recrutement de personnels hors plafond et « hors tout » qui doivent être consolidés à l'échelle de l'AFB pour être pris en compte dans le budget de l'année N.

Les conventions de recettes méritent une attention particulière. Globalement limitées jusqu'à présent⁸⁵, elles sont appelées à augmenter dans le cas des PNM. Sans revenir

⁸² La mission ne s'estime pas en mesure d'apprécier la pertinence de cet équilibre souhaitable à terme entre les quatre groupes d'activités d'un PNM, mais au travers de cette grille, elle comprend sans difficulté qu'il peut être plus facile de trouver un accord local pour des études que pour un projet de restauration de certains milieux naturels, et qu'il est dans la vocation de la DPT de pousser les PNM dans la direction d'un stade plus opérationnel de mise en œuvre des ambitions affichées par un plan de gestion.

⁸³ Chaque PNM est un centre d'exécution budgétaire dont les moyens sont répartis par nature de dépenses (intervention, fonctionnement encadré ou non, investissement) et par destination (connaissance, surveillance, communication...) jusqu'au niveau de suivi analytique le plus fin pour les autorisations d'engagement. Le budget d'un PNM étant d'un montant limité, cette répartition peut devenir très rapidement bloquante si elle n'a pas été faite au vu des besoins réels, ce d'autant plus que ni les directeurs délégués ni la cellule de gestion de la DPT ne peuvent effectuer des redéploiements qui relèvent de la mission performance du secrétariat général.

⁸⁴ Les natures de dépenses se répartissent en fonctionnement encadré ou non encadré, intervention, investissement. Les actions mises en œuvre par les PNM relèvent principalement des destinations suivantes : public citoyen, milieux patrimoine, appui activités de gestion, suivi écologique, logistique.

⁸⁵ Les ressources externes de l'ordre de 2,2 M€ représentent moins de 1 % du budget de l'AFB. Elles s'élèvent à environ 500 K€ pour l'ensemble des PNM sur un budget total hors salaires de 8 M€.

sur la délégation de signature accordée aux directeurs délégués, il est indispensable qu'un circuit d'instruction soit consolidé au niveau de la DPT afin de disposer des informations nécessaires pour permettre la bonne exécution des projets concernés (délégation d'autorisations d'engagement, recrutements hors plafond...). La mission est consciente que de ce point de vue, les PNM présentent une particularité exigeante au sein des grandes options de programmation annuelle de l'AFB. Mais, compte tenu des contraintes en ETP et financement que rencontre l'AFB, il est vital pour les PNM que les directeurs se sentent encouragés et donc fortement aidés⁸⁶ pour rechercher des conventions de financement prévoyant des ETP hors plafond.

Pour accompagner cet effort de rationalisation et de capacité de prévision, il est souhaitable de renforcer les compétences des directeurs délégués en matière de gestion. Leur participation aux séances de formation mises en place par la DPT sont une condition de la délégation de signature qui leur est accordée.

6. Mettre en place dès 2018 un processus d'élaboration du budget 2019 des parcs naturels marins cohérent avec les besoins de leur programme d'actions et qui tienne compte des ressources externes contractualisées. (AFB)

4.5. Apporter des améliorations à la gestion des ressources humaines

Il est indispensable que l'AFB identifie très rapidement l'ensemble des besoins d'emplois hors plafond (ETP et ETPT) pour l'année 2019 et que la tutelle obtienne une augmentation du quota d'emplois hors plafond inscrit au budget de l'AFB. Cette révision est un enjeu essentiel pour les PNM dont les besoins en emplois hors plafond pour l'année 2019 sont plus que doublés par rapport à ce qui a été réalisé en 2018. C'est également une condition nécessaire pour inciter les directeurs délégués des PNM à développer les recettes contractuelles pour financer des recrutements hors plafond.

7. Évaluer en fin de 1^{er} semestre les besoins justifiés d'emplois hors plafond pour l'année suivante et faire ajuster en conséquence le quota inscrit au budget de l'AFB dans le jaune budgétaire. (MTES, AFB)

Par ailleurs, au-delà des aspects numériques traités au chapitre 3, plusieurs améliorations sont à apporter en matière de gestion des ressources humaines des PNM.

⁸⁶ La mission a constaté combien le niveau d'information et de maîtrise des règles et circuits administratifs et comptables au sein d'un établissement public à caractère administratif est inégal parmi les directeurs de PNM. Leur demander de renoncer à chercher des conventions de financements serait suicidaire pour les PNM, mais leur demander de le faire sans une forte assistance mobilisant toutes les structures de l'AFB concernées, et pas seulement la DPT et sa petite équipe motivée et compétente, ne peut conduire qu'à l'usure et au découragement. Sur le plan administratif, il est nécessaire qu'une aide soit apportée aux directeurs de PNM pour trouver des solutions et pas seulement pour identifier des problèmes.

4.5.1. Compléter la liste des emplois dérogatoires pour le recrutement en CDI

De nombreux postes de chargés de mission des équipes ingénierie des PNM ne sont pas inscrits sur la liste dérogatoire permettant le recrutement de CDI (activités traditionnelles, habitats naturels et espèces, patrimoine culturel, qualité de l'eau, pêche professionnelle, usages Natura 2000, usage de loisirs, pêche et conchyliculture, usages de l'eau). Pour les équipes opérationnelles, la liste dérogatoire actuelle ne permet le recrutement en CDI que pour des fonctions de médiation en mer, uniquement à Mayotte⁸⁷.

Certains postes qui avaient été proposés par l'AFB pour figurer sur la liste dérogatoire, n'ont pas été retenus. La liste actuelle des emplois dérogatoires ne répond pas à tous les besoins identifiés d'emplois sur lesquels, en cas de besoin de recrutement, il est soit impossible soit très difficile de recruter un fonctionnaire avec le niveau de compétences requis. Un projet de liste actualisée comportant une quarantaine d'emplois dérogatoires supplémentaires a été soumise au visa du Contrôleur budgétaire, qui l'a refusé, considérant que de nombreuses compétences spécifiques citées existent déjà dans les corps de fonctionnaires. Dans l'état des informations dont elle dispose, la mission considère que cet argument mérite, dans les meilleurs délais, une expertise approfondie relevant au sein du MTES de la compétence conjointe de la direction des ressources humaines (DRH) et du service de pilotage de l'évolution des services (SPES)⁸⁸.

Sans attendre le résultat de cette expertise DRH-SPES, s'il se confirmait qu'il n'est pas possible de recruter des fonctionnaires disposant des compétences nécessaires pour pourvoir certains de ces emplois, il conviendrait que l'AFB avec l'appui de sa tutelle engage une nouvelle demande pour compléter la liste des emplois dérogatoires.

La mission ne sous-estime pas le petit vivier des agents travaillant ou ayant travaillé dans un parc national à composante marine ou dans certaines missions particulières à l'ONCFS ou dans l'ex ONEMA⁸⁹ qui les a conduits à développer une compétence marine. Mais pour les agents n'ayant pas cet acquis, il conviendrait également d'évaluer le coût, en termes financiers et d'allocation optimale des ressources humaines, de la « maritimisation » d'agents des corps exerçant l'essentiel de leurs compétences à terre et devant acquérir une certaine autonomie en mer, en prenant en

⁸⁷ Une décision visée par le contrôleur budgétaire a permis d'ajouter, à effet du 15 avril 2018, à la liste des emplois dérogatoires le poste d'adjoint au chef de l'équipe médiation en mer pour le PNM de Mayotte. Le caractère dérogatoire est justifié par le besoin de maîtriser les spécificités culturelles et les langues locales.

⁸⁸ Il s'agit d'un problème qu'avait rapidement rencontré l'Agence des aires marines protégées (AAMP) dans le recrutement des compétences dont elle avait besoin, dans un domaine où de telles compétences existent mais en nombre limité, car il s'agit généralement d'individus ayant fait des choix déterminés et très minoritaires au sein de corps dont le centre de gravité est soit hors biodiversité dans les corps « marins », soit hors « mer » dans les corps compétents en biodiversité. La question centrale est donc l'identification et l'entretien d'un vivier de compétences qualitativement et quantitativement à la hauteur des besoins exprimés, qui se sont à la fois multipliés et modifiés à partir du milieu des années 2000, sans que des conséquences en soient tirées en termes de filières de recrutement dans les corps de l'État, notamment de catégories A et B. Ce point mériterait une investigation conjointe et approfondie de la DRH et du SPES pour poser un diagnostic sur la pertinence de l'argument retenu par le contrôleur budgétaire, en prenant de la distance avec les revendications formelles de certains corps en termes de compétences a priori.

⁸⁹ La mission considère que la contrainte n'est pas la même pour un établissement public qui doit former un petit pourcentage de ses agents à des missions particulières requérant des compétences très spécifiques, et pour des PNM dont la quasi-totalité du personnel doit présenter à la fois une bonne culture marine et des compétences en biodiversité marine.

compte le temps, la probabilité des échecs (compte tenu notamment du haut niveau d'exigences en termes de sécurité) et le temps d'exercice dans la fonction.

4.5.2. Diversifier le recrutement dans les services opérations

Il est souhaitable d'ouvrir le recrutement des agents des services opérations des PNM à des inspecteurs de l'environnement issus des corps de techniciens et agents techniques de l'environnement (TE et ATE), mais également de techniciens supérieurs du développement durable (TSDD), afin de pouvoir recruter des agents affectés dans les services des affaires maritimes qui sont plus directement opérationnels pour certains des besoins des PNM. Pour ce faire, les postes de terrain des PNM devraient être publiés sans se limiter aux seules filières TE et ATE et à leurs établissements employeurs.

Sachant qu'il existe très peu d'agents disposant de connaissances sur le milieu marin dans les corps d'agents et de techniciens de l'environnement, il serait également opportun d'inclure un volet marin dans la formation initiale d'une partie des TE et ATE.

Enfin, les TE et ATE employés dans les parcs marins relèvent de la spécialité « espaces protégés », alors que les autres TE et ATE de l'AFB, beaucoup plus nombreux, relèvent de la spécialité « milieux aquatiques ». Afin de faciliter la gestion et la préparation des parcours de formation, il serait souhaitable que le périmètre de la spécialité milieux aquatiques soit étendu au milieu marin⁹⁰, ce qui permettrait notamment d'examiner les demandes de mobilité pour tous les agents relevant de l'AFB lors d'une même CAP préparatoire.

4.5.3. Préciser les conditions de recrutement hors plafond d'agents répondant à un besoin permanent

Les modalités de recrutement des personnels répondant à un besoin permanent et financés sur ressources externes font l'objet de divergences avec le contrôleur budgétaire qui considère qu'il n'est pas possible de recruter hors plafond des agents classés sur le quasi-statut des contractuels par référence à l'article 4-2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État⁹¹. Un courrier a été adressé en janvier 2018 par l'AFB aux services de la DEB et de la DRH du MTES afin que soit précisée la nature juridique des contrats à employer pour ces recrutements. Dans l'attente d'une réponse, le contrôleur budgétaire a uniquement accepté de recruter des fonctionnaires sur contrat pour pourvoir ces emplois. Il conviendrait que les services du ministère (DEB et DRH) clarifient cette situation.

⁹⁰ Actuellement les TE et ATE employés dans les PNM relèvent de la spécialité espaces protégés qui regroupe des agents intervenant très majoritairement sur les milieux terrestres.

⁹¹ L'article 4 prévoit que par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

4.5.4. Déconcentrer le recrutement des emplois aidés

Au sein de l'AFB, les directions établissent leurs besoins en contrats aidés, les fiches de poste, reçoivent et choisissent les candidats ; la DRH fait la demande de publication aux délégations de Pôle emploi, établit les parcours de formation identifiés lors du recrutement (obligatoires), établit le contrat avec les éléments de rémunération et de formation. Le dispositif a été prévu ainsi pour que les pôles emploi de Brest, Vincennes et Montpellier n'aient pas plusieurs interlocuteurs (autant que de directions employeurs). Avec l'évolution des critères d'éligibilité aux emplois aidés qui varient selon les départements, il paraît néanmoins nécessaire de décentraliser l'étape de publication des postes, afin d'avoir un dialogue direct des employeurs (parcs marins) avec les services de proximité de Pôle emploi et les missions locales.

4.5.5. Mieux prendre en compte les spécificités liées aux missions embarquées

De nouvelles modalités régissant le temps de travail s'appliquent à l'AFB depuis le 1^{er} janvier 2018. Cependant, la mission a constaté que ce règlement n'a pas pris en compte les spécificités du temps de travail lors des missions embarquées en mer. Des situations spécifiques lui ont été signalées : avec les marées, comment respecter les garanties minimales (repos quotidien, amplitude maximale du travail quotidien ...) ? comment considérer les temps de repos sur un bateau alors que l'agent est à bord ?

De même des questions spécifiques se posent sur les frais de déplacement. Par exemple, pour les frais de repas, considère-t-on que l'agent est dans sa résidence administrative lorsqu'il est sur son bateau, mais à quai ?

Il est donc nécessaire que l'AFB complète son instruction sur le temps de travail pour y inclure les points spécifiques aux missions en mer.

4.6. Renforcer la formation sur le milieu marin

La montée en puissance de l'offre de formation sur les milieux marins et littoraux est une inflexion sensible au sein de l'AFB pour les années à venir, en lien avec le projet de centre de ressources.

En 2018, elle inclut des formations en matière de connaissance (oiseaux marins et oiseaux d'eau et du littoral, ichtyologie marine, tortues marines, fonctionnement des écosystèmes littoraux marins, préservation de la biodiversité), de police et droit (remise à niveau et commissionnement des gardes du littoral, commissionnement espaces maritimes⁹²), d'éducation et sensibilisation, de planification, ainsi que des sessions dédiées aux outre-mer (coraux et éponges, zones humides, grands mammifères marins). Des formations sont également proposées dans le domaine de la santé, sécurité et qualité de vie au travail : initiation et perfectionnement de l'apnée pour l'étude et le suivi du milieu aquatique, plongée, permis bateau, capitaine de navire.

Un parcours de formation maritime global a été élaboré par le département professionnalisation de la DREC, en lien avec l'École nationale de sécurité et

⁹² Ces formations sont réalisées en partenariat avec l'ENSAM et couvrent les polices en mer et la police des pêches maritimes.

d'administration de la Mer(ENSAM), notamment pour assurer la mise à niveau des agents de terrain des PNM. Il est séquencé en trois parties :

- les formations à la navigation dont le parcours a été rénové en 2018 pour mieux répondre aux enjeux de sécurité et aux besoins opérationnels propres aux PNM. Il traduit le référentiel de compétences des agents naviguant en milieux marins annexé à l'instruction nautique de l'AFB en cours de validation⁹³ ;
- les formations en droit et police construites avec l'ENSAM (pour la police de l'environnement en mer et la police des pêches maritimes) sur la base d'un socle commun avec les besoins des agents des milieux aquatiques continentaux afin de consolider les compétences et formations obligatoires pour obtenir le commissionnement ;
- les formations transverses et annexes qui permettent d'individualiser le parcours selon les profils des agents et les missions exercées (par exemple la formation des agents plongeurs dont les missions nécessitent au moins l'obtention du certificat d'aptitude à l'hyperbarie CAH I mention Bh)⁹⁴.

A ce stade, 26 agents de terrain des PNM ont été ciblés pour intégrer tout ou partie de ce parcours. Selon leur profil, certains agents sont dispensés de certains modules si les acquis sont confirmés par les référents métiers.

Dans le futur, le flux d'effectifs d'agents de terrain des PNM risque d'être insuffisant pour pouvoir organiser des sessions de formation dédiées. La mutualisation de formations communes avec les Affaires maritimes est à généraliser comme cela a déjà été initié pour la formation à la navigation. La consolidation du partenariat avec l'ENSAM et son élargissement au-delà des formations identifiées pour le commissionnement est également un objectif prioritaire.

4.7. Un nouveau besoin : évaluer le coût des suivis et des méthodes envisagées, notamment au titre de la DCSMM, au regard des moyens des PNM

Les PNM auront la responsabilité de contribuer à renseigner certains indicateurs de la DCSMM. Cette responsabilité peut parfois être prépondérante à l'échelle d'une façade ; ainsi la mission a noté que le PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis pèse pour 63 % des vasières littorales de la façade atlantique et que son rapportage sera donc déterminant pour l'indicateur DCSMM correspondant. La mission note que les réflexions en cours au sein de l'AFB se situent très majoritairement sur le terrain des débats technico-scientifiques, en donnant prioritairement la parole aux experts, et ne semblent pas prendre assez en compte l'évaluation de la charge que certains indicateurs vont faire peser sur les PNM, en termes de temps de travail ou de moyens financiers mobilisés.

⁹³ L'instruction sur la navigation animée par le chef du service opérations du PNM d'Iroise, en attente d'examen par le CHSCT, prévoit que l'équipage d'un navire est au moins formé de deux agents disposant d'une formation maritime selon un référentiel précisé dans l'instruction. Ainsi, les agents de l'AFB ne sont pas tenus de disposer de titres de formation professionnelle maritime au même titre que les gens de mer. Le parcours de formation s'en trouve allégé (2 mois au lieu de 6 antérieurement). Une révision de l'instruction relative à la sécurité en plongée est par ailleurs en cours.

⁹⁴ Cette qualification est accessible après une formation en centre agréé, mais elle nécessite des pré-requis (être plongeur autonome, avoir au moins 5 semaines d'expérience étalées sur plusieurs mois). Elle nécessite ensuite un recyclage régulier.

Dans l'état des informations portées à la connaissance de la mission, l'étude d'impact des conséquences pratiques des choix envisageables et actuellement privilégiés, et notamment des alternatives raisonnables, ne semble pas assumée, bien qu'en l'occurrence l'AFB aura une responsabilité significative dans la collecte des informations contribuant au rapportage.

La mission n'en est pas outre mesure étonnée, car il s'agit d'une approche assez traditionnelle dans l'univers de l'expertise en France, notamment dans la mise en œuvre des directives communautaires. Mais elle met en garde l'AFB (et la DEB) sur les conséquences pratiques de certains choix sur le plan de charge de certaines équipes de PNM.

Sans contester nullement d'un point de vue méthodologique et scientifique l'intérêt que pourraient présenter certains indicateurs en cours de discussion, elle rappelle que, dans le cadre de la convention OSPAR, certains indicateurs ont déjà été choisis et que faire fonctionner un double système de mesures et d'indicateurs ne semble pas relever d'une allocation optimale des moyens déjà excessivement limités des PNM. La mission recommande instamment de mener une étude d'impact des conséquences de certains choix liés à la DCSMM sur les PNM.

La mission appelle également l'attention sur le risque que peut présenter pour la capacité des PNM une trop haute ambition concernant les oiseaux comme indicateurs de la DCSMM. Là aussi, il semble opportun de vérifier la capacité opérationnelle (et l'arbitrage qui en découle en termes de priorité pour une équipe de PNM), à renseigner les indicateurs dans le contexte des moyens mobilisables, notamment là où la LPO ou d'autres associations ornithologiques ne sont pas en mesure de le faire ou d'y contribuer significativement.

Toutes choses égales par ailleurs et même si les grandes options ont déjà été prises dans ces domaines, cette analyse est également pertinente pour les décisions concernant le rapportage de la DCE en zone côtière et la mise en œuvre de Natura 2000 en mer.

4.8. Ré-écrire certaines formulations réglementaires concernant les PNM

La direction générale de l'AFB a appelé l'attention de la mission sur certaines rédactions ambiguës de la partie réglementaire du code de l'environnement traitant des parcs naturels marins (articles R. 334-1 à R. 334-38), qui mériteraient une nouvelle rédaction. Tout en notant que ces points ne lui semblent pas interférer avec l'objet de la mission et ne présentent pas de danger manifeste sur la solidité juridique du fonctionnement des PNM, la mission constate effectivement :

- qu'à l'article R. 334-31 un membre d'un conseil de gestion ne peut être appelé un administrateur au risque d'entretenir la confusion sur les attributions du conseil de gestion;
- qu'à l'article R. 334-35 la coexistence, selon les phrases, du singulier et du pluriel pour parler des prérogatives des deux personnalités exerçant les fonctions de commissaires du gouvernement (le représentant de l'État en mer et le préfet du département principalement intéressé à la gestion du parc naturel marin) peut introduire un doute sur la manière dont ces deux personnalités peuvent faire jouer leurs prérogatives de commissaires du gouvernement : chacune séparément, ou bien conjointement. Sur de telles questions, la mission considère que l'État ne pouvant parler que d'une seule

voix devant le conseil de gestion, notamment en termes de droit et de conformité aux politiques de l'État, c'est de manière conjointe et solidaire que ces deux personnalités font usage de leurs prérogatives, même si l'une d'entre elle est plus manifestement compétente sur la délibération litigieuse et porte plus visiblement la parole des commissaires du gouvernement.

La mission invite la DEB et l'AFB à saisir une occasion de retoucher la partie réglementaire du code de l'environnement dans son titre III pour lever ces ambiguïtés et, le cas échéant, examiner les autres demandes de modifications rédactionnelles dont les missionnaires ont été saisis.

Conclusion

À l'issue de ses travaux, la mission considère, dans le droit fil du constat conjoint IGF-CGEDD rappelé aux chapitres 1 et 2, que la situation actuelle des PNM n'est absolument pas viable et ne peut que conduire les acteurs locaux à remettre en cause l'outil des PNM s'il n'est pas possible de rendre opérationnels tous ceux qui ont été créés dans un contexte où les dotations en ETP étaient pourtant déjà identifiées comme problématiques.

Le discours constant et juridiquement incontestable de l'État sur sa pleine responsabilité dans les eaux sous souveraineté française conduit nécessairement, sauf révision profonde de doctrine que la mission n'a pas identifiée à ce jour, à ne pas envisager de transférer l'outil des PNM aux collectivités, départementales ou régionales, qui plus est dans un contexte où la mission n'a pas eu d'échos de telles demandes.

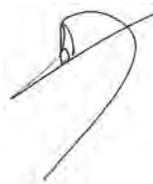
Si la logique de projet d'un PNM ne signifie nullement que l'équipe du PNM doit être seule responsable de la mise en œuvre du plan de gestion, il n'en reste pas moins que des compétences minimales sont indispensables pour animer le projet porté par le PNM, fédérer les acteurs, prévenir les conflits d'usages et stimuler les engagements de tous les partenaires.

Si des accords peuvent être trouvés dans certains domaines couverts par le plan de gestion, pour déléguer certaines opérations à des partenaires et alléger la charge des interventions en direct, la mission considère qu'il n'est pas envisageable qu'un PNM ne soit pas doté par l'État des moyens minimaux indispensables pour rendre des avis et exercer les fonctions de contrôle et de surveillance en mer, que le code de l'environnement lui confie.

Si la mutualisation, au sein de l'AFB et avec les services de l'État en mer peut contribuer à réduire le besoin d'ETP à mobiliser dans les PNM, cette mutualisation a néanmoins des limites rapidement atteintes, compte tenu de la nécessité d'actions locales et des difficultés rencontrées par ces autres services pour exercer leurs missions : mutualiser les moyens entre deux pauvres ne fabrique pas un riche pour autant.

C'est dans ce contexte et sur la base de ces convictions que la mission a élaboré des propositions qui tiennent compte de contraintes fortes qu'elle n'a pas voulu ignorer. Une augmentation des effectifs sous plafond d'emplois et des moyens financiers attribués aux PNM est indispensable. Son dimensionnement dépend de l'ambition voulue pour les PNM par rapport à d'autres priorités des politiques de l'eau et de la biodiversité. La préparation du prochain contrat d'objectifs de l'AFB est l'occasion pour l'État de faire des choix clairs sur les moyens à consacrer pour réussir la politique des parcs naturels marins.

Christian BARTHOD

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' and 'B'.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Patrick LAVARDE

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'P' and 'L'.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



76.2018

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Le ministre d'Etat

Paris, le - 7 MARS 2018

Madame la Vice-Présidente,

Les parcs naturels marins ont été créés par la loi du 14 avril 2006 dans l'objectif de contribuer à la connaissance et à la protection des milieux marins ainsi qu'au développement durable des activités qui s'y exercent. L'étude d'impact de cette loi comporte une estimation des moyens humains et financiers jugés nécessaires à leur création. Cette loi a également créé un établissement public, l'agence des aires marines protégées, chargé de la gestion mutualisée de tous les parcs naturels marins ainsi que d'apporter son appui aux politiques publiques de protection des milieux marins et aux autres gestionnaires d'aires marines protégées. Le 1er janvier 2017, cette agence a été intégrée dans l'agence française pour la biodiversité, en application de la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Depuis 2007, la création de parcs naturels marins s'est effectuée à un rythme extrêmement soutenu. Neuf parcs naturels marins ont été créés, en métropole comme en outre-mer (liste et carte en PJ). Cependant, la création de ces parcs n'a pas pu être accompagnée des moyens correspondant aux premières estimations, tout particulièrement en ce qui concerne les moyens en personnel.

Pour les présidents des conseils de gestion des parcs naturels marins, cette situation est source d'inquiétudes, quant à leur capacité à accomplir leurs missions et de mettre en œuvre leurs plans de gestion (ou de procéder à leur élaboration, pour les parcs les plus récemment créés). J'ai reçu ces derniers le 11 décembre dernier et leur ai indiqué l'importance que revêtent ces espaces, dotés d'une gouvernance réunissant des représentants de l'ensemble des acteurs liés au milieu marin. Ils permettent de construire une vision partagée de l'avenir de nos zones maritimes en conciliant protection des écosystèmes et maintien ou développement maîtrisé des activités.

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-Présidente du CGEDD
Tour Séquoia
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

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

C'est pourquoi je souhaite confier au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission qui comportera plusieurs volets.

D'une part, celle-ci effectuera un bilan des moyens humains et budgétaires publics contribuant actuellement à la réalisation des missions des parcs naturels marins (à l'Agence française pour la biodiversité et au sein des autres services et opérateurs de l'Etat).

Elle évaluera ensuite les moyens strictement nécessaires à la bonne conduite de ces missions, en identifiant les missions indispensables à l'atteinte des objectifs des parcs marins. Elle identifiera les possibilités d'optimiser les moyens disponibles et, si nécessaire, de leur allouer des moyens supplémentaires dans le respect des contraintes liées au rétablissement des comptes publics.

Cette mission devra notamment traiter des possibilités, dans un cadre juridique adéquat :

- d'améliorer les synergies et la complémentarité entre les services et opérateurs de l'Etat intervenant sur ces territoires, ainsi qu'avec les autres aires marines protégées ;

- de mobiliser les collectivités territoriales (exemple : le partenariat avec la collectivité de Corse, l'accroissement du recours à l'intervention financière) ou d'autres partenaires, ou de recourir à des formes d'externalisation pour accomplir certaines des missions. Plus globalement, il s'agit d'explorer les avantages et inconvénients des différentes manières de conduire les missions (faire, faire-faire, faire avec, ne plus faire) mais aussi d'identifier d'éventuels blocages juridiques pour leur mise en œuvre ;

- d'optimiser éventuellement l'allocation des effectifs entre les parcs dans le contexte de limitation des effectifs pour les années à venir ;

- d'améliorer la formation aux thématiques marines pour les agents souhaitant intégrer les parcs naturels marins.

Dans le contexte de l'élaboration du contrat d'objectif et de performance de l'agence française pour la biodiversité, je souhaite recevoir votre rapport au plus tard pour fin juillet 2018.

Les conclusions de cette mission ont également vocation à nourrir la démarche « Action publique 2022 ».

La direction de l'eau et de la biodiversité ainsi que les services compétents de l'agence française pour la biodiversité sont à votre disposition.

Je vous prie d'agréer, Madame la Vice-Présidente, l'expression de mes meilleures salutations.



Nicolas HULOT

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>
Agence française pour la biodiversité			
Direction générale	AUBEL	Christophe	Directeur général
	MICHELET	Paul	Directeur général adjoint
Secrétariat général	GRAVELLIER	Sophie	Secrétaire générale
	PATIN	Marie-Odile	Secrétaire générale adjointe
	GRATTON	Christelle	Cheffe du département ressources humaines
	HELLEBOID	Alexandra	Chef de service adjoint politique de l'emploi et des compétences
Direction recherche, expertise et développement des compétences	DUPONT	Philippe	Directeur
	SOUHEIL	Hassan	Chef du département professionnalisation
Direction du Contrôle des Usages	ZAMMITE	Jean-Michel	Directeur
	LANDWERLIN	François	Adjoint au chef du département des contrôles
Direction de l'appui aux politiques publiques	LALEMENT	René	Directeur adjoint
	SOUQUIERE	Anne	Cheffe du département des milieux marins
Direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires	CANTERI	Thierry	Directeur
	RASCLE	Anne-Sophie	Cheffe du département des aires protégées
	LEFEUVRE	Cécile	Cheffe du service des parcs naturels marins
	BOUDET	Colas	Chargé de mission tableau de bord des PNM
	CEAU	Luce	Chargée de mission partenariats et programmation

Organisme	Nom	Prénom	Fonction
Direction de la communication et de la mobilisation citoyenne	GUINOISEAU	Anne-Laure	Chargée de mission projets PNM
	JACOPIN MORVAN	Jérôme Frédéric	Pôle financier des PNM Pôle financier des PNM
	QUEAU	Fabienne	Cheffe du service communication dans les territoires
Associations			
Ligue pour la protection des oiseaux	ARIBERT	Dominique	Directrice du pôle protection de la nature
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer			
Centre de Boulogne-sur-mer	GODEFROY	Dominique	Directeur (et ancien président du conseil de gestion du parc des Estuaires picards et mer d'Opale)
Ministère des armées			
État-major des opérations de la marine	de la BURGADÉ	Thierry	Coordinateur de l'action de l'État en mer
	DRISCH	Jérémy	Lieutenant de vaisseau - Action de l'État en Mer
Ministère de la transition écologique et solidaire			
Délégation à la mer et au littoral	LAROUSSINIE	Olivier	Délégué adjoint
Direction de l'eau et de la biodiversité	SAILLANT SCHULTZ	Simone Ludovic	Directrice adjointe Sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins
	DURON	Sophie- Dorothee	Adjointe au sous-directeur
	PLEYBER	Emilie	Cheffe du bureau de la politique des écosystèmes marins
	de CAMBIAIRE	Arthur	Adjoint à la cheffe de bureau

Organisme	Nom	Prénom	Fonction
	COUTANT LE COZ POIRIER	Claire Véronique Maxime	Chargée de mission Cheffe du bureau de l'animation territoriale et de la police de l'eau et de la nature Chargé de mission contrôles
Parcs naturels marins			
Arcachon	DELUGA SAMMARCELLI ROTH	François Michel Mélina	Président du conseil de gestion Vice-président du conseil de gestion, président du syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon Directrice déléguée
Cap corse et Agriate	SIMEONI CANCEMI	Gilles Madeleine	Président du conseil de gestion et Président de l'exécutif de la collectivité de Corse Directrice déléguée
Estuaire de l'estuaire de la Gironde et de la mer des pertuis	PLISSON BERTRAND	Philippe Julie	Président du conseil de gestion Directrice déléguée
Estuaires picards et mer d'Opale	FASQUEL HARLAY	Frédéric Xavier	Directeur délégué Directeur adjoint ingénierie
Glorieuses	CRESENS	Bernard	Président du conseil de gestion
Golfe du Lion	MOLY MAGNIN FERRARI MUSARD	Michel Hervé Bruno Olivier	Président du conseil de gestion Directeur délégué Directeur adjoint opérations Directeur adjoint ingénierie
Iroise	BOILEAU LE NILIOT BATAIL	Fabien Philippe Gaelig	Directeur délégué Chef du service ingénierie Chef du service opérations
Martinique	MARIE-REINE	Olivier	Président du conseil de gestion
Mayotte	CHARPENTIER	Michel	Vice-président du conseil de gestion Directrice déléguée

Organisme	Nom	Prénom	Fonction
	PERRON	Cécile	
Sanctuaire Agoa	COMBES	Yvon	Président
Préfecture maritime de l'Atlantique			
	DE OLIVEIRA	Emmanuel	Vice-amiral d'escadre, préfet maritime
	LE DIREACH	Daniel	Adjoint du préfet maritime, chargé de l'action de l'État en mer

3. Les parcs naturels marins et leur contexte

3.1. Le PNM d'Iroise

Le Parc naturel marin d'Iroise est le premier créé des PNM (décret du 28 septembre 2007), dans le prolongement de réflexions antérieures à la loi de 2006. Situé à la pointe du Finistère sur l'espace marin compris entre l'île de Sein, Ouessant et les limites de la mer territoriale, le Parc naturel marin d'Iroise couvre une superficie de 3 500 km². Son plan de gestion a été adopté en 2010.

La mer d'Iroise concentre une grande diversité de paysages : dunes, falaises, archipels, landes, îles, fonds rocheux et sédimentaires... Les vastes champs d'algues, les tombants rocheux des côtes et les baies peu profondes constituent autant de nurseries et de nourriceries pour les espèces marines.

Cette mer constitue une zone refuge pour de nombreuses espèces comme le phoque gris, le requin pèlerin, le grand dauphin, la sterne... La présence de nombreuses populations de mammifères marins et d'oiseaux de mer témoigne de façon spectaculaire de l'importance de cet espace.

La pêche constitue un secteur particulièrement dynamique : près de 350 navires travaillent en Iroise, surtout des petites unités exerçant une activité artisanale de petite pêche et de pêche côtière. Mais les activités de loisir sont également très présentes.

Les dix orientations de gestion du PNM portent sur l'approfondissement et la diffusion de la connaissance des écosystèmes marins; le maintien en bon état de conservation des populations des espèces protégées, rares ou menacées et de leurs habitats; la réduction des pollutions d'origine terrestre ainsi que du risque de pollutions maritimes et portuaires diffuses ou accidentelles; la maîtrise des activités d'extraction de matériaux; l'exploitation durable des ressources halieutiques; le soutien de la pêche côtière professionnelle; l'exploitation durable des champs d'algues; le soutien aux activités maritimes sur les îles afin d'y maintenir une population d'habitants permanents; la conservation et la valorisation du patrimoine paysager, architectural, maritime et archéologique, notamment sous-marin, et des savoir-faire locaux; le développement raisonné des activités touristiques, nautiques et de loisirs, compatibles avec la protection des écosystèmes marins.

Sur l'espace du PNM, il existe 1 RNN (gérée par le PNM), 1 réserve de chasse et de faune sauvage (Béniguet) gérée par l'ONCFS, de nombreux terrains acquis par le CELRL, et 5 sites Natura 2000 (3 ZSC et 2 ZPS) majoritairement marins. Le PNM est co-gestionnaire avec le PNR d'Armorique de la Réserve de biosphère de la mer d'Iroise (programme MAB de l'UNESCO).

Le PNM semble partager à la fois des analyses et des objectifs communs sur certains projets avec le PNR d'Armorique, la communauté de communes du pays d'Iroise, le conseil départemental du Finistère ou avec le conseil régional de Bretagne, dans un climat de coopération pouvant, le cas échéant, déboucher sur des mises à disposition contre remboursement, voire exceptionnellement gratuite. Après l'épisode douloureux de la RNN d'Iroise, la coopération avec Bretagne vivante semble repartie sur de bonnes bases.

La coopération avec la recherche bénéficie grandement de la labellisation, par l'Institut Ecologie et Environnement (INEE) du CNRS depuis 2012, de la « Zone Atelier⁹⁵ Brest Iroise (ZABrI) ». Son objectif est d'améliorer la compréhension du fonctionnement et de l'évolution du socio-écosystème côtier, dans un contexte de changement et dans une perspective de gestion intégrée, en privilégiant une approche interdisciplinaire et intersectorielle le long du continuum terre-mer. Cette ZABrI est coordonnée par deux laboratoires de l'Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM) : LETG Brest - Géomer et le LEMAR, et regroupe plusieurs laboratoires bretons autour de 4 enjeux majeurs pour le littoral : la vulnérabilité face aux risques côtiers, les transferts terre-mer et leurs conséquences socio-écosystémiques, la conservation de la biodiversité et la gestion des usages, et enfin les relations entre sciences et société.

La Mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) du Finistère élabore, en lien notamment avec le PNM d'Iroise, un plan de contrôle qui comporte un volet sur l'environnement marin, et ce depuis 2016. Parallèlement le PNM est associé à l'élaboration du plan de contrôle sur les pêches maritimes.

Le PNM est engagé dans un programme Interreg sur le tourisme dans une réserve de biosphère, avec le PNR d'Armorique et le PNR des caps et marais d'Opale, en partenariat avec le Royaume-Uni. Ce programme devrait conduire à recruter 1 CDD hors plafond sur ressource affectée (le PNR d'Armorique en recrutant un second).

3.2. Le PNM de Mayotte

Le parc naturel marin de Mayotte est le premier parc naturel marin créé en outre-mer par décret du 18 janvier 2010. Il couvre l'ensemble de la zone économique exclusive (68 800 km²).

Le parc comprend le complexe récifo-lagunaire d'environ 1 500 km² composé de récifs frangeants autour de l'île et des îlots, le lagon d'une profondeur moyenne de 35 à 40 m, des récifs internes dont une double barrière interne (18 km) et un récif barrière long de 140 km et large de 800 à 1 500 m. Ce milieu abrite des espèces patrimoniales emblématiques (tortues, dugongs, baleines), plus de 300 espèces de coraux, 24 espèces de mammifères marins, plus de 765 espèces de poissons.... Le parc anime l'initiative française en faveur des récifs coralliens (Ifreco) à Mayotte et assure le suivi des espèces protégées et des habitats associés (tortues marines, dugongs, holothuries, récifs coralliens, herbiers...).

Sur une île où les ressources de la mer constituent la principale source de protéines et la pêche, le second secteur d'activité, concilier protection du milieu marin et développement durable des activités constitue un des défis à relever par le parc. À ce titre, le parc assure depuis 2012 le suivi statistique des pêches sur l'ensemble des navires à l'exception des navires de pêche de loisir. Les enquêteurs employés pour le système d'informations halieutiques de Mayotte sont financés depuis 2017 dans le cadre d'une convention annuelle par le Fond européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) pour le volet pêche professionnelle.

Depuis 2013, le Parc naturel marin assure le suivi de la qualité des eaux littorales de Mayotte au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE) sur 17 stations du lagon. Jusqu'à

⁹⁵ Il s'agit actuellement de la seule zone atelier labellisée par le CNRS ayant une partie marine, à l'exception de la zone atelier Bassin du Rhône, dont le centre de gravité n'est clairement pas marin. La ZABrI fait partie de l'infrastructure européenne eLTER (Long Term for Socio-Ecological Research) dans sa composante des socio-écosystèmes LTSER, et notamment de la Task Force LTER « marine ».

la création de l'AFB, cette action était financée par l'ONEMA au titre de la solidarité inter-bassins. Depuis la création de l'AFB, il n'y a plus de crédits identifiés à cet effet au sein des moyens alloués pour mettre en œuvre le plan de gestion.

Le parc contribue à la surveillance du lagon, à la sensibilisation des usagers (encadrement de l'observation des mammifères marins en labellisant les opérateurs volontaires), à des actions à destination des scolaires (Les p'tits foundis du lagon) et citoyens (ambassadeurs du lagon dans les villages). Il entretient un réseau d'environ 80 mouillages,

Les activités traditionnelles sont une caractéristique forte de l'activité du parc (fermeture temporaire de la pêche au poulpe, courses de pirogues, masque de beauté traditionnel à base de corail...).

Une feuille de route validée par le préfet de Mayotte a été élaborée entre la Deal, la DMSOI⁹⁶ et le PNM pour mener des actions en commun. En revanche, il n'y a pas d'actions communes entre l'équipe du parc et le service départemental de l'AFB, ce qui est regrettable et peut conduire à des incohérences⁹⁷ (y compris en matière d'avis). Cette collaboration est à organiser en particulier dans le cadre du plan de contrôle eau et nature (braconnage des tortues marines). Il convient également que la direction de l'AFB clarifie les rôles respectifs de représentation de l'établissement auprès des autorités entre la directrice déléguée du PNM et le chef du service départemental.

La mission identifie des convergences fortes entre le plan de gestion et les objectifs poursuivis par plusieurs acteurs :

- le conseil départemental de Mayotte met déjà des agents à disposition du PNM (et du service départemental de l'AFB) contre remboursement et pourrait être intéressé par la création d'un Office de l'eau et de la biodiversité comportant un volet marin auquel il apporterait des moyens humains alors que l'AFB contribuerait financièrement sur son programme de solidarité inter bassins⁹⁸ ;
- l'université de Mayotte dont l'équipe d'enseignants-chercheurs en biologie marine partage son laboratoire avec celle du PNM⁹⁹ ;
- l'association des Naturalistes de Mayotte qui gère la réserve nationale de l'îlot M'Bouzi située au sein du parc¹⁰⁰ et avec qui des partages de moyens sont envisageables. De même, des actions de partenariat sont à développer avec d'autres associations naturalistes (Gepomay sur les oiseaux, Olonga sur les tortues marines, Ceta Mada pour surveiller le whale watching) ;

A un degré moindre, des convergences semblent possibles avec une petite association spécialisée sur les tortues marines

⁹⁶ Délégation à la mer du Sud de l'Océan indien.

⁹⁷ Le service départemental de l'AFB fournirait un équipage à l'unité des affaires maritimes de Mayotte qui dispose d'un bateau neuf sans que l'équipe AFB du PNM ne soit partie prenante.

⁹⁸ Une convention a été signée le 9 février 2018 afin de renouveler pour trois ans la mise à disposition auprès de l'AFB de deux agents du conseil départemental de Mayotte pour le service d'information halieutique.

⁹⁹ Les équipements du laboratoire sont financés par l'AFB ce qui permet d'utiliser le laboratoire pour un ensemble d'analyses dont celles sur la qualité de l'eau pour le suivi DCE.

¹⁰⁰ La réserve M'Bouzi dispose de 3 agents employés par les Naturalistes de Mayotte pour un territoire de 82 hectares terrestres et 62 marins.

3.3. Le PNM des Glorieuses

Le Parc naturel marin des Glorieuses, deuxième de l'océan Indien, a été créé par décret en date du 22 février 2012. Situé à l'entrée du canal du Mozambique, un des hauts lieux de la biodiversité mondiale, le Parc s'étend jusqu'à la limite de la zone économique exclusive. Il couvre plus de 43 000 km². Avec le Parc naturel marin de Mayotte, dont il est contigu, la France s'est dotée d'une aire marine protégée de plus de 110 000 km², la plus grande créée en France, à ce jour.

À la différence de tous les autres PNM, l'accessibilité est difficile, la pression venant d'usagers réguliers est très faible et l'État (via notamment l'administration des Terres australes et antarctiques françaises -TAAF) garde un pouvoir fort au conseil de gestion et sur tout ce qui se passe dans le périmètre du PNM.

Le parc est entré en phase opérationnelle après l'approbation de son plan de gestion le 31 mars 2015. Les 20 membres de son conseil de gestion sont nommés conjointement par le préfet de La Réunion et le préfet, administrateur supérieur de la collectivité des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)¹⁰¹.

La protection du patrimoine naturel et l'observation scientifique pour améliorer la connaissance de la biodiversité marine, particulièrement les tortues, les récifs coralliens et les mammifères marins, sont des enjeux importants pour le parc. La pêche durable et le développement d'un écotourisme respectant le caractère préservé de cet espace sont les deux priorités en matière d'activités de mise en valeur du territoire du parc.

Il n'y a pas de personnel affecté à ce parc qui est géré par les personnels du PNM de Mayotte sans que soit effectué un suivi spécifique du temps passé pour les Glorieuses. En l'absence de moyens nautiques permettant d'accéder aux Glorieuses, toute action envisagée par l'AFB aux Glorieuses est tributaire de missions spécifiques dédiées qui sont longues à mettre en place et génératrices de coûts importants. A titre d'exemple, les actions de surveillance des pêches conduites en 2017 par l'équipe de l'AFB en partenariat avec la DMSOI se sont appuyées sur un navire affrété depuis Madagascar et financé par l'AFB, ce qui est onéreux (8 à 15 000 euros par jour).

Une seule opération conjointe mobilisant un navire des TAAF a pu être menée jusqu'à présent¹⁰². Cependant, les TAAF apportent leur contribution à l'atteinte de certains objectifs du PNM (estimation de la biomasse halieutique, suivi des récifs coralliens). La question de faire évoluer le PNM vers un statut de réserve naturelle nationale (RNN) maritime gérée par les TAAF pourrait être posée sachant que les îles Éparses sont déjà classées en réserve naturelle par arrêté préfectoral¹⁰³ et que l'hypothèse de la création d'une RNN sur tout ou partie du PNM a été spontanément évoquée devant la mission par le président du conseil de gestion.

¹⁰¹ Les Terres australes et antarctiques françaises sont formées par l'archipel de Crozet, l'archipel des Kerguelen, les îles Saint-Paul et Amsterdam, la terre Adélie et les îles Éparses (depuis la loi du 21 février 2007). Ces dernières rassemblent les îles tropicales de l'archipel des Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans le canal du Mozambique et Tromelin au nord de La Réunion.

¹⁰² Une convention aurait été signée entre l'AFB (délégation à l'outre-mer) et les TAAF sans que la directrice déléguée chargée du PNM des Glorieuses soit associée. D'une manière générale, la mission (sans avoir pu rencontrer l'administration des TAAF) a eu le sentiment que les relations entre le PNM et les TAAF ne sont pas pleinement dans le registre de la coopération confiante, de la recherche d'une optimisation des coûts et de la transparence mutuelle.

3.4. Le PNM du Golfe du Lion

Le parc naturel marin du Golfe du Lion couvre 4 010 km² d'espace marin pour environ 100 km de côtes. Le périmètre s'étend de Leucate, au nord, aux limites des eaux sous souveraineté française au sud. Au large, sa profondeur maximale est de 1 200 mètres et il comprend les trois canyons sous-marins Lacaze-Duthiers, Pruvot et Bourcart.

Le parc a vocation à protéger le patrimoine naturel marin du littoral aux canyons profonds, en préservant les espèces et leurs habitats et en favorisant le bon fonctionnement des écosystèmes et leurs interactions, ainsi qu'à préserver et améliorer la qualité des eaux. Il abrite de nombreuses espèces protégées ou réglementées (mérrou brun, oursin diadème, tortue caouanne, posidonie, cigale de mer, corail rouge, etc.) et une vingtaine d'espèces de cétacés.

Il vise le développement durable des activités économiques maritimes, en particulier la pêche professionnelle (75 navires) et le tourisme nautique (2,5 millions de visiteurs par an, 10 ports de plaisance avec 9 000 anneaux). La plongée sous-marine est très active avec une vingtaine de structures professionnelles et autant d'associations. L'important patrimoine culturel maritime est entretenu par une vingtaine d'associations.

La coopération avec l'Espagne figure parmi les orientations de gestion pour une protection et une gestion communes du milieu marin, dans un contexte où les appréciations différentes des deux pays frontaliers sur la localisation de la frontière en mer rendent très intéressante l'opportunité de promouvoir néanmoins des approches coopératives. Néanmoins cette situation suppose une concertation solide et régulière entre la direction du PNM, la DEB et le ministère des affaires étrangères.

Le PNM assure la gestion de 4 sites Natura 2000 (500 km²). Dans son périmètre est incluse la RNN de Cerbère-Banyuls (6,5 km²), très réputée, dont la gestion est assurée par le conseil départemental des Pyrénées-Orientales.

La mission identifie des convergences fortes entre le plan de gestion et les objectifs poursuivis par le Conseil départemental des Pyrénées-Orientales avec lequel une convention de partenariat pourrait être conclue pour mutualiser des moyens entre l'équipe du PNM et celle de la RNN¹⁰⁴.

De manière plus ponctuelle, la commune d'Argelès serait disposée à recruter un agent pour la gestion d'un site Natura 2000 particulièrement marin, mais à la condition d'un financement par l'AFB, ce qui renvoie à la question plus générale du partage entre l'État et l'AFB du financement de la gestion des sites N2000 situés dans le périmètre des PNM lorsque celle-ci n'est pas directement assurée par les agents de l'AFB.

¹⁰³ Les TAAF gèrent depuis 2006 une réserve naturelle couvrant une superficie d'environ 700 000 hectares dans les îles subantarctiques et permettent aux chercheurs de continuer à mener des travaux pour la connaissance et la protection des écosystèmes terrestres et marins exceptionnels des Kerguelen ou de l'archipel Crozet.

¹⁰⁴ Le conseil départemental assure la gestion de la RNN de Cerbère-Banyuls avec une équipe constituée de 4 agents assermentés et qualifiés pour la plongée, plus un CDD de longue durée. Cette équipe dispose de deux navires. Elle est complétée en période estivale par des saisonniers dont certains sur des périodes assez longues (6 à 10 mois). Les plans de gestion du PNM et de la RNN ont été élaborés de manière coordonnée et une première trame de projet de collaboration a été engagée, mais pas encore concrétisée. Il semble que le conseil départemental pourrait recruter des personnels pour contribuer aux actions communes, mais contre remboursement par l'AFB.

Il existe également des synergies intéressantes à poursuivre en matière de connaissance des populations de mammifères marins avec le GIS3M¹⁰⁵ et de suivi des requins bleus avec la fédération des plaisanciers sportifs¹⁰⁶.

Le PNM devrait passer de relations ponctuelles avec les principaux acteurs scientifiques de son territoire (université de Perpignan, laboratoire Arago de Banyuls qui dépend de l'université Paris VI) à des relations plus structurées. En priorité, il serait souhaitable de capitaliser sur le succès des rencontres scientifiques organisées en mars 2018 pour organiser un programme commun d'actions faisant du territoire du parc un site atelier de recherches pluridisciplinaires.

Enfin, si l'équipe du PNM participe à la mission inter-services de police de l'environnement et apporte sa contribution sur le volet des pollutions en zone littorale, il lui reste à s'insérer dans le programme de contrôle destiné à mettre en œuvre le plan de contrôle de façade adopté en 2017.

3.5. Le PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale

Créé en décembre 2012, le parc naturel marin des estuaires picards et de la mer d'Opale est le seul PNM de la façade maritime Manche - mer du Nord. Il se situe au large d'une commune de la Seine maritime, mais surtout des départements de la Somme et du Pas-de-Calais, et s'étend jusqu'au dispositif de séparation du trafic maritime. Il couvre 2 300 km² de surface maritime, et longe 118 km de côtes.

Le plan de gestion a été adopté en décembre 2015. Les difficultés rencontrées à propos de l'avis conforme relatif au parc éolien off-shore du Tréport, que la modification du contexte réglementaire a conduit à être rendu par le conseil d'administration de l'AFB et non par le conseil de gestion, ont conduit à la démission début 2018 du président et des vice-présidents du conseil de gestion.

Le parc est gestionnaire de six sites Natura 2000 (4 ZSC et 2 ZPS) dont les DOCOB sont tous approuvés¹⁰⁷.

Le plan de gestion accorde une place importante à la connaissance et l'amélioration de l'état de conservation des habitats et des espèces (phoques, poissons migrateurs...), à la surveillance de la qualité de l'eau et à l'amélioration de la gestion des déchets. La pêche professionnelle (Boulogne est le 1^{er} port français) et la pêche à pied de loisir sont un enjeu important pour qu'ils deviennent davantage compatibles avec les écosystèmes. Il en est de même avec les sports de nature très pratiqués

¹⁰⁵ Le Groupement d'Intérêt Scientifique pour les Mammifères Marins de Méditerranée et leur environnement (GIS3M) est une association loi 1901 créée en 2007 et reconnue d'intérêt général avec l'appui du Parc national de Port Cros, animateur de la partie française du Sanctuaire PELAGOS. Son objectif est de favoriser la synergie des compétences dans le domaine de la recherche sur les mammifères marins de Méditerranée, en permettant notamment de fédérer les chercheurs et spécialistes pluridisciplinaires ainsi que les moyens matériels et financiers autour de projets de recherche collaboratifs.

¹⁰⁶ La fédération des plaisanciers sportifs participe à une opération de sciences participatives pour le recueil de données sur les requins bleus via un concours de pêche « no kill » qui permet le marquage après capture des requins selon protocole établi par l'association Aileron.

¹⁰⁷ Baie de Canche et couloir des trois estuaires (ZSC de 33 306 ha) ; Estuaire de la Canche (ZPS de 5 032 ha) ; Estuaire de la Canche, dunes picardes plaquées sur l'ancienne falaise, forêt d'Hardelot et falaise d'Equihen (ZSC de 1 661 ha) ; Estuaire, dunes de l'Authie, Mollières de Berck et prairies humides arrière-littorales (ZSC de 193 ha) ; Estuaires et littoral picards des baies de Somme et d'Authie (ZSC de 15 662 ha) ; Estuaires picards : baie de Somme et d'Authie (ZPS de 15 214 ha).

dans le périmètre du parc et qui génèrent 85 % des demandes d'avis. Les enjeux à l'interface terre/mer sont importants et nécessitent une présence sur l'estran et dans les estuaires.

Les services des affaires maritimes et de la gendarmerie maritime sont mobilisés sur le contrôle des pêches, alors que les douanes s'intéressent surtout aux pollutions en haute mer, ce qui fait que le PNM est assez seul pour la surveillance de l'environnement marin.

La mission identifie des convergences entre le plan de gestion et certains objectifs poursuivis par :

- le syndicat mixte de la baie de Somme avec lequel un projet de convention est en cours de discussion pour la gestion des sites Natura 2000 inclus dans le PNM et la coordination avec la RNN de la baie de Somme gérée par le syndicat mixte et superposée avec la ZSC et la ZPS¹⁰⁸. Cette convention mériterait d'être étendue à la prise en charge d'aires marines éducatives ;
- le syndicat mixte EDEN 62 qui assure la gestion des espaces naturels sensibles du Pas-de-Calais (dont les sites littoraux des caps avec 9 agents) et de RNN littorales (baie de Canche avec 4 agents, platier d'Oye avec 3 agents) et qui dispose d'une expérience et de moyens (13 agents) en matière d'éducation à l'environnement ;
- le parc naturel régional des caps et marais d'Opale¹⁰⁹ doté d'un document d'orientation du littoral identifiant une dizaine de projets à mener sur ses 40 km de côtes (de Boulogne à Calais) et qui est également gestionnaire de trois sites N2000 Site Natura 2000 avec une partie maritime¹¹⁰.

De manière plus ciblée, il existe des synergies intéressantes à développer en matière de connaissance et de suivi d'espèces avec les associations suivantes : Picardie Nature sur les phoques, le Groupe ornithologique du Nord sur les oiseaux marins, et le Comité départemental de plongée du Pas-de-Calais pour des suivis de populations dans les épaves. De même, la prise en charge des actions sur le patrimoine maritime pourrait s'appuyer sur la Fédération régionale pour la culture et le patrimoine maritimes du Nord-Pas-de-Calais qui rassemble du littoral belge à la baie de Somme plus de 40 associations et musées dont l'objectif est de protéger et valoriser la culture maritime.

¹⁰⁸ Actuellement le syndicat mixte reçoit un financement de la dreaf équivalent à 2 ETPT pour assurer la gestion des sites N2000 inclus dans le périmètre du PNM. Ce financement va cesser puisque la responsabilité de la gestion incombe au PNM. L'AFB va donc devoir assurer au moins en partie le financement des moyens consacrés par le syndicat mixte pour continuer à assurer cette gestion des sites N2000.

¹⁰⁹ Le PNR de la Baie de Somme Picardie maritime en cours de labellisation (enquête publique du 19 juin au 19 juillet 2017 ; décret de création possiblement durant l'été 2018) sera également un partenaire potentiel dans la mesure où son périmètre inclut un littoral de 70 km de long qui jouxte le périmètre du PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale. L'un des enjeux environnementaux majeurs découlant de l'adoption quasi-simultanée de la charte du PNR et du plan de gestion du PNM réside dans la réussite de l'articulation entre PNR et PNM.

¹¹⁰ Falaises et pelouses du cap Blanc-Nez, du Mont d'Hubert, des Noires Mottes, du Fond de la Forge et du Mont de Couple (NPC 004 - FR 3100477), 728 hectares dont 317 de Domaine public maritime ; Falaises du Cran aux Œufs et du Cap Gris-Nez, Dune du Châtelet, Marais de Tardinghen, Dunes de Wissant (NPC 005 - FR 3100478), 1 058 hectares dont 845 hectares de DPM ; Falaises et Dunes de Wimereux, Estuaire de la Slack, Garennes et Communaux d'Ambleteuse-Audresselles (NPC 005 - FR 3100479), 411 hectares dont 32 hectares de DPM

Des projets communs sont également à développer avec des structures scientifiques : le Groupe d'étude des milieux estuariens et littoraux (GEMEL) comme cela a déjà été initié sur les gisements de moules et de coques ; la station Ifremer de Boulogne (inclure des besoins du PNM dans des campagnes multi objectifs) ; la station marine de Vimereux¹¹¹. L'AFB pourrait contribuer au financement du renouvellement du navire de la station de Vimereux qui dispose d'un équipage et est basé dans le port de Boulogne. En contrepartie, l'équipe du PNM aurait un droit d'utilisation pour ses besoins. À moyen terme, le PNM pourra également demander à être associé à la future fédération de recherche « Campus de la mer » qui pourra recruter en propre¹¹².

Enfin, la surveillance et le contrôle des pratiques de pêche à pied par l'ensemble des usagers pourrait faire l'objet d'un travail partenarial entre l'équipe opérations du PNM et les gardes jurés du Comité régional des pêches maritimes qui ne contrôlent que les pêcheurs à pied professionnels. Des actions de contrôle communes dans les estuaires sont à organiser avec les services départementaux de l'AFB et l'ONCFS.

3.6. Le PNM du Bassin d'Arcachon

Le Parc naturel marin du Bassin d'Arcachon couvre 435 km² d'espace marin avec 127 km de linéaire côtiers. La totalité du bassin est incluse dans le périmètre du PNM. Côté littoral océanique, les limites correspondent aux frontières administratives entre les communes de Lège-Cap Ferret et Le Porge, au nord, et entre les départements de la Gironde et des Landes, au sud. Au large, vers l'ouest, le parc comprend l'ouvert du bassin et va jusqu'aux trois miles nautiques.

Le bassin d'Arcachon constitue une lagune remarquable par ses paysages et son patrimoine naturel. Cette lagune à marée, l'une des rares d'Europe, est en perpétuel mouvement. Les échanges avec l'océan, les cours d'eau douce et les déplacements de bancs de sables créent une mosaïque de paysages : delta de la Leyre, prés salés, vasières coquillères, chenaux, dunes battues, presque île du cap Ferret, îlots sableux dont le banc d'Arguin à l'entrée du bassin, vasières à zostères... Ces divers habitats assurent des fonctions écologiques essentielles : zones de reproduction, de nourricerie, de reposoir, productions biologiques, drainage des eaux, piège à sédiments, recyclage de la matière...

Le bassin d'Arcachon est naturellement associé à l'huître ; l'ostréiculture est la principale activité en termes d'emplois. La pêche, professionnelle ou récréative (pêchant principalement sole, seiche et bar), est également une activité maritime importante. Des chalutiers, des fileyeurs et des « vedettes océan » travaillent sur le bassin et également à l'extérieur. La plaisance ne cesse de se développer : Arcachon est devenu le second port de plaisance atlantique. On trouve sur cet espace

¹¹¹ La station de Vimereux dépend du laboratoire d'océanologie et de géosciences (UMR LOG 8187) qui associe le CNRS et les universités de Lille et du Littoral Côte d'Opale. Les recherches pluridisciplinaires (physique, chimie, biologie et écophysologie) concernent les interfaces continent-océan, océan-atmosphère et eau-sédiment. Elle contribue également à l'observation des écosystèmes littoraux et côtiers.

¹¹² Le « Campus de la mer » est actuellement un groupement d'intérêt scientifique regroupant l'ensemble des laboratoires, des pôles de formation et des structures de valorisation dont les recherches sont relatives à la mer et à l'environnement littoral sur le territoire Manche-Mer du Nord. Il associe les collectivités territoriales et des établissements publics de l'État (Ifremer, Anses).

relativement réduit, plus de 12 000 navires, en grande majorité motorisés (ce qui est assez spécifique au bassin), d'une longueur moyenne de 6 à 8 mètres.

Les nombreuses interactions entre les activités et l'intensité des niveaux de pratiques nécessitent une compréhension mutuelle et un dialogue soutenu entre les acteurs pour contenir les risques de tensions. Par ailleurs, la préservation des patrimoines naturels et la pérennité des activités reposent sur des infrastructures et des comportements adaptés. La gestion de l'espace maritime avec une recherche d'équilibre entre les différentes vocations est donc un enjeu central de cette finalité.

Le plan de gestion a donc notamment pour objectif le maintien dans des conditions optimales d'un certain nombre de paramètres caractéristiques d'une qualité de l'eau favorable aux usages et aux écosystèmes.

Deux réserves naturelles nationales (RNN) sont incluses dans le périmètre du parc naturel marin : Banc d'Arguin et Prés salés d'Arès-Lège.

Le Bassin d'Arcachon a fait l'objet d'une désignation de site Natura 2000 au titre de la directive Habitats-Faune-Flore (site Bassin d'Arcachon et Cap Ferret - FR7200679) et de la directive Oiseaux (site Bassin d'Arcachon et Banc d'Arguin - FR7212018).

La mission identifie des convergences fortes entre le plan de gestion et certains objectifs poursuivis par :

- le Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA), créé par les 10 communes riveraines du Bassin d'Arcachon, partenaire incontournable pour tout ce qui touche la qualité des eaux ;
- le PNR des Landes de Gascogne, en termes d'éducation à l'environnement et au développement durable ;
- le Comité régional Conchyliculture Arcachon-Aquitaine ;
- l'association Ocean'Obs, en termes de sciences participatives en plongée.

De manière plus ponctuelle, il peut y avoir des synergies intéressantes à développer avec l'Université de Bordeaux et avec la SEPANSO, gestionnaire de la RNN du Banc d'Arguin.

3.7. Le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis

Le Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis couvre 6 500 km² d'espace marin sur la façade atlantique. Il s'étend sur environ 1 000 km de côtes (îles comprises) sur trois départements (Vendée, Charente-Maritime, Gironde¹¹³), de l'embouchure du Payré en Vendée au nord, à la pointe de la Négade en Gironde au sud, et travaille sur 14 masses d'eau au sens de la DCE¹¹⁴. Il inclut l'ensemble des Pertuis (les espaces marins entre les îles de Ré et d'Oléron et le continent) ainsi que les estuaires du Payré, du Lay, de la Sèvre Niortaise, de la Charente, de la Seudre et de la Gironde jusqu'au bec d'Ambès. Au large, il s'étend jusqu'à 50 m de fonds.

Il comporte trois grands espaces :

¹¹³ La mission a noté que cette situation conduit le PNM à devoir se coordonner avec 3 DDTM (et souvent plusieurs services dans une DDTM), 2 DREAL et 2 DIRM, situation sans équivalent dans les autres PNM.

¹¹⁴ Le PNM est ainsi concerné par 7 schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) côtiers.

- la mer des Pertuis qui entoure les îles de Ré, d'Aix et d'Oléron. C'est une zone de balancement des grandes marées. Les vasières côtières découvertes à marée basse sont ainsi des zones d'alimentation pour les oiseaux migrateurs. Les estuaires forment, quant à eux, un couloir de migration pour de nombreux poissons amphihalins (poissons qui se déplacent en eaux douces et en eaux salées), telle l'anguille ;
- l'estuaire de la Gironde, le plus grand estuaire d'Europe, qui est un milieu peu artificialisé avec une biodiversité importante et emblématique : l'esturgeon d'Europe (espèce en voie d'extinction), le maigre, la crevette blanche, etc ;
- le large, très poissonneux, est fréquenté par de nombreux oiseaux pélagiques (fou de Bassan, puffin des Baléares, océanite tempête...). C'est aussi une zone d'alimentation pour la tortue Luth, le requin pèlerin et les mammifères marins.

Ces trois espaces sont étroitement liés entre eux par le panache de la Gironde, formé par le brassage et le mélange des eaux douces de la Gironde dans l'Atlantique, qui confère au milieu une très grande fertilité. Ainsi, selon leur cycle de vie, les espèces se déplacent dans différents milieux estuariens, côtiers et marins. Il est ainsi important de préserver une continuité entre les marais, les claires, les fleuves, les estrans, les pertuis et le large.

Le PNM présente l'originalité parmi tous les parcs marins de comporter trois comités géographiques concernant le littoral vendéen, la mer des Pertuis et l'estuaire de la Gironde, qui ont vocation à constituer des instances de discussion, de concertation et de décision sur des dossiers locaux sans incidence sur les autres zones du Parc, et à pouvoir, le cas échéant, agir par délégation du conseil de gestion.

Le PNM est concerné par 5 RNN (dont 1 dont il est cogestionnaire), toutes gérées ou cogérées par la Ligue de protection des oiseaux (LPO). L'espace du PNM comporte 25 sites Natura 2000 totalement ou partiellement marins, dont 7 majoritairement marins dont il est gestionnaire (dont 3 ont une partie terrestre).

Le plan de gestion ayant été adopté par le conseil d'administration de l'AFB en juin 2018, le second semestre 2018 sera une période de transition, avec l'enjeu d'élaborer le plan stratégique d'action et le programme d'actions 2019.

Une autre originalité du PNM est que l'avis conforme (négatif) donné à l'extraction de granulats marins sur le site dit « Le Matelier » situé au large des côtes de la Charente-Maritime et de la Gironde a été porté au contentieux. L'arrêt du tribunal administratif de Poitiers du 21 juin 2018 annule la décision du préfet de Charente-Maritime du 21 juillet 2017 et ordonne au ministre de l'économie et des finances¹¹⁵ de réexaminer la demande de concession minière de la société Granulats Ouest et de la société DTM dans le délai de 6 mois à compter de la notification du jugement. C'est la première fois qu'un avis conforme d'un PNM donne lieu à une telle décision judiciaire.

La mission a noté la bonne structuration des acteurs de l'estuaire de la Gironde, grâce notamment au Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDEST), et la présence active d'une équipe de surveillance et de contrôle de l'AFB disposant de moyens nautiques et travaillant en lien avec l'IRSTEA sur les poissons amphihalins. La mission estime que les modalités d'intervention du PNM

¹¹⁵ Sans que le PNM n'ait été sollicité pour contribuer au mémoire en défense.

dans le contexte de l'estuaire de la Gironde sont à imaginer, mais ne peuvent pas être les mêmes que dans le reste du périmètre de compétence du PNM.

Les acteurs de la mer sont moins structurés sur le littoral charentais et vendéen. La présence forte de la LPO (plus de 17 salariés dans les RNN concernées) en fait un partenaire incontournable sur trois domaines : la connaissance (oiseaux, macrofaune benthique, herbiers à zostères, suivi de la qualité et de la quantité des eaux), l'éducation à l'environnement, et les travaux de génie écologique. Les plans de gestion des RNN gérées par la LPO sont en cohérence avec le plan de gestion du PNM : il est donc possible de planifier les suivis/études qui intéressent les RNN et le PNM, sachant qu'au-delà des suivis et enquêtes de terrain, la LPO dispose des capacités d'analyse et de traitement des données, mais aussi des capacités de vulgarisation et d'édition de documents. Un programme pluriannuel pourrait être mis en œuvre avec le PNM. L'éducation à l'environnement est un sujet de travail pour lequel certaines options prises par la LPO pourraient évoluer. Les opérations de restauration des vasières et des herbiers sont un sujet important dans le périmètre du PNM, pour lequel un partenariat est souhaitable. La mission ne sous-estime pas pour autant que certaines positions prises par la LPO sur des sujets clivants au sein du conseil de gestion pourraient ralentir la mise en œuvre de ce partenariat utile et opportun.

La compétence et l'équipement nautiques du service départemental de Vendée de l'ONCFS en font un partenaire particulièrement intéressant.

La présence de deux universités (La Rochelle et Bordeaux) qui s'intéressent aux milieux couverts par le PNM, est une opportunité à saisir. L'accueil actuel, comme apprenti, d'un étudiant en alternance de l'université de La Rochelle est une option à développer.

3.8. Le PNM du cap Corse et de l'Agriate

Vaste de 6 830 km², il est le plus grand parc naturel marin de métropole. Ce périmètre vise à garantir la cohérence écosystémique des paysages sous-marins (canyons, plateau continental étendu au nord, structures remarquables d'atolls de coralligène, herbiers...) et prend en compte les activités socio-économiques (pêche, activités de loisir, tourisme) qui en dépendent. Parmi les orientations de gestion fixées par le décret de création, il faut noter les termes de la 6^e : « *Se réapproprier la culture maritime locale et transmettre la passion de la mer : espace d'évasion, de liberté mais aussi de devoir.* ». La dimension « éducation à l'environnement » est identifiée comme essentielle.

Le contraste entre l'étendue du plateau continental au large de la Giraglia à l'est du Cap et les canyons sous-marins à l'ouest permet au Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate de se distinguer par la diversité de ses habitats marins (herbier, coralligène), ce qui se traduit par la présence de formations rares et inédites telles que les atolls de coralligène. Zone de productivité importante, ces habitats offrent protection et nourriture aux espèces patrimoniales telles que la langouste rouge, le denti commun, le homard européen, etc. Cette production halieutique, favorisée par les échanges entre écosystèmes profonds et côtiers, assure la présence de migrateurs comme le thon rouge, la sériole couronnée et l'espadon mais également de grands cétacés. Les oiseaux marins sont également en nombre dans la pointe du cap Corse : populations de goélands d'Audouin, de cormorans huppés, de puffins cendrés et de balbuzards pêcheurs.

Le port de Centuri est le premier port de pêche français à la langouste rouge. La pêche plaisancière et le tourisme nautique ne cessent de se développer. Enfin, le trafic maritime dans le Canal de Corse est très important. Le PNM vise à créer et entretenir une dynamique pour que les activités professionnelles et de loisirs fassent du parc un modèle exemplaire de développement durable et équitable, ouvert à l'innovation.

Au printemps 2018, les groupes de travail visant à élaborer le plan de gestion devaient être rapidement opérationnels.

Il existe une RNC des îles du Cap corse, de surface très limitée. Sur les terrains du CELRL existent des gardes du littoral (ex personnels du conseil départemental et désormais personnels de la Collectivité de Corse), avec lesquels des synergies seraient possibles.

Il existe une grande ZSC faisant le tour du Cap corse et une ZPS de surface plus réduite. Une seconde ZSC et une seconde ZPS plus au large sont à l'étude.

Le projet de PNM a été élaboré en concertation étroite avec les élus corses, prévoyant dès le départ un mécanisme de participation des institutions insulaires au PNM via une mise à disposition d'agents de l'OEC contre remboursement partiel. Les problèmes actuellement identifiés sont de deux ordres :

- la logique des CAP liées aux corps de référence au sein de l'AFB lie l'AFB et empêche la Collectivité de Corse de participer à égalité avec l'AFB au choix des agents recrutés par l'AFB ; cette situation conduit la Collectivité de Corse à ne plus accepter d'associer l'AFB au recrutement des agents issus de l'OEC, sauf via la directrice du PNM ;
- le statut d'EPIC de l'OEC conduit les juristes de l'AFB à assimiler les agents de l'OEC à des agents de droit privé, ce qui a longtemps retardé l'accord sur la mise à disposition. L'arrêt N° 17MA01706 du 3 avril 2018 de la cour administrative d'appel de Marseille conduit néanmoins à considérer que les agents de l'OEC, à l'exception de ceux d'entre eux qui ne participent pas à l'exécution du service public qu'il assume, ont la qualité d'agent d'un établissement public administratif relevant de la collectivité territoriale de Corse. L'éventualité de recourir à des agents de la Collectivité de Corse (hors offices), dans le cadre des restructurations découlant de la fusion des conseils départementaux, évoquée par le président de l'exécutif de la Collectivité de Corse devant la mission, devrait faire disparaître les difficultés afférentes à ce point de droit délicat.

De manière complémentaire, il se pose la question, souvent rencontrée dans les mises à disposition, d'agents devant exercer les mêmes fonctions alors qu'ils ne bénéficient pas du même salaire.

3.9. Le PNM de Martinique

Créé le 5 mai 2017, le parc naturel marin de Martinique s'étend de la côte martiniquaise jusqu'à la limite extérieure de sa zone économique exclusive et couvre une superficie de 48 900 km². C'est le second plus grand en superficie après celui de Mayotte.

Les orientations de gestion propres à la Martinique et à ses enjeux (figurant dans le décret de création et non encore transcrites dans un plan de gestion) portent sur la connaissance et la protection des patrimoines naturel et culturel, la conciliation des

usages et la qualité de l'eau, la pêche professionnelle, la sensibilisation du public, les activités de loisirs et à la surveillance.

Le premier conseil de gestion s'est réuni le 23 février 2018. Il a élu Olivier Marie-Reine, président du Comité Régional des Pêches et de l'Élevage Marin comme président du conseil de gestion pour cinq ans¹¹⁶. La mission n'a pas été en mesure de rencontrer individuellement le président du conseil du PNM de Martinique. Toutefois lors d'une réunion générale des présidents de conseils de gestion en présence de la mission, le président Marie-Reine a rappelé les réticences manifestées par les pêcheurs, mais également de nombreux acteurs locaux, lors de l'enquête publique préalable à la création de ce parc qui a conduit à un avis négatif. Il a rappelé que les collectivités ne seraient pas enclines à se substituer à l'État pour accompagner ce projet et que si des perspectives claires ne pouvaient pas être données quant à l'affectation des ressources humaines nécessaires par l'AFB, il était préférable de ne pas s'engager plus avant pour élaborer un plan de gestion qui ne pourrait pas être mis en œuvre.

Ces réticences rejoignent la position rappelée par le président du conseil d'administration de l'AAMP dans la séance du 30 novembre 2016 qui considérait qu'il ne fallait plus créer de nouveau PNM « *à moins d'avoir une assurance ou une garantie de pouvoir y nommer les personnels nécessaires* ».

À ce stade, sur les cinq postes annoncés par la ministre de l'écologie lors de la création du parc en mai 2017, trois sont en place (un directeur et deux chargés de mission) pour engager la préparation du plan de gestion.

Compte tenu des contraintes de moyens que connaît l'AFB et du contexte local, la question est posée quant à l'opportunité de poursuivre la rédaction du plan de gestion, voire d'examiner une solution alternative au PNM qui pourrait consister à étendre le périmètre du parc naturel régional au milieu marin.

3.10. Le sanctuaire Agoa des mammifères marins aux Antilles françaises

Le sanctuaire Agoa¹¹⁷ est une aire spécialement protégée de la convention de Carthagène reconnue depuis le 27 octobre 2012. Il a pour objectif de garantir un bon état de conservation des mammifères marins en les protégeant, ainsi que leurs habitats, des impacts négatifs directs ou indirects, avérés ou potentiels, des activités humaines. Il couvre 143 256 km², ce qui correspond à la totalité de la superficie de la zone économique exclusive (ZEE) des Antilles françaises.

Agoa n'est pas un PNM, mais sa gestion directe étant assurée par l'Agence française pour la biodiversité, il est considéré avec les PNM notamment au regard de la mobilisation de moyens.

¹¹⁶ Monsieur Marie-Reine a été élu avec 2/3 des voix face à un représentant de la collectivité territoriale par ailleurs président du parc naturel régional. Les trois vice-présidents sont Myriam Pinville pour le collège des collectivités territoriales, Alain Dédé, le président de la fédération des yoles rondes de Martinique pour le collège des représentants des organisations locales d'usagers de loisirs en mer, et Roger Arnaud de l'Assaupamar pour le collège des représentants d'associations de protection de l'environnement et du patrimoine culturel.

¹¹⁷ Le terme « Agoa » fait référence à « Maï d'Agoa », la mère de l'esprit des eaux dans la mythologie amérindienne.

Agoa est gouverné par un conseil de gestion réunissant 53 membres, représentants de la diversité des acteurs de la mer de l'archipel de la Guadeloupe, de la Martinique, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Il a été installé le 24 octobre 2014 et a élu Yvon Combes comme président.

Le plan de gestion 2012-2017 prévoyait des actions portant sur le suivi des populations de mammifères marins, la limitation des interactions négatives entre activités humaines et mammifères marins, l'information et la sensibilisation des usagers, la coopération avec les gestionnaires d'aires marines protégées voisines et plus lointaines. Un nouveau plan de gestion est en cours d'élaboration.

Le siège d'Agoa était jusqu'à présent localisé à Saint-Claude en Guadeloupe avec une équipe constituée d'un délégué imputé sur le plafond d'emplois de l'AFB (vacant depuis deux ans) et d'un chargé de mission mis à disposition contre remboursement par le conseil régional de Guadeloupe.

L'AFB a décidé de regrouper en Martinique les moyens humains dédiés à Agoa avec ceux du PNM récemment créé en Martinique. Le poste de délégué a été pourvu au 1^{er} juin 2018 avec affectation en Martinique, mais le chargé de mission mis à disposition est retourné au conseil régional de Guadeloupe. Cette mise à disposition ne sera pas compensée par la collectivité territoriale de Martinique.

Un projet Interreg porté par le conseil départemental de Guadeloupe va démarrer en 2018. Il prévoit cinq recrutements de CDD sur ressources externes que l'AFB a décidé de localiser en Martinique, ce qui pourrait poser des difficultés pour obtenir à l'avenir un appui des collectivités guadeloupéennes, par exemple pour inclure un volet marin au projet d'agence régionale de la biodiversité en cours de réflexion.

4. Les parcs naturels marins et la surveillance et le contrôle pour la protection de l'environnement marin

Les inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés, affectés dans les PNM, ont compétence pour rechercher et constater les infractions dans le cadre de la politique nationale de contrôle et de surveillance des activités pour la protection du milieu marin qui s'est structurée au cours des dernières années.

4.1. L'organisation de la surveillance et du contrôle des activités pour la protection du milieu marin

Cette politique est pilotée par le MTES (DEB). Une convention a d'abord été signée le 23 février 2011 par la direction des affaires maritimes (DAM) et la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), avec l'agence des aires marines protégées (AAMP), afin de fixer les modalités d'engagement des moyens des affaires maritimes dans la surveillance et le contrôle des aires marines protégées.

Les objectifs visés par cette convention ont ensuite été repris et étendus dans l'instruction du Gouvernement du 13 mars 2015 relative à « *la mise en place d'un dispositif ministériel de contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection de l'environnement marin* », qui ne s'applique qu'à la métropole, pour les aires marines protégées et les activités soumises à autorisation. Une autre instruction du Gouvernement du 4 novembre 2016 relative à « *l'organisation et la mise en œuvre de la surveillance et du contrôle des activités pour la protection du milieu marin, y compris dans les aires marines protégées, dans le cadre de l'action de l'État en mer* » a notamment eu pour objet d'étendre le dispositif de contrôle à toutes les activités exercées en mer, qu'elles soient soumises ou non à autorisation, à l'exception de celles relatives à la pêche maritime, et de le rendre applicable à toutes les eaux marines sous juridiction de métropole et d'outre-mer, qu'elles soient couvertes ou non par le réseau national d'aires marines protégées.

La politique de contrôle pour l'environnement marin met en œuvre une diversité de polices en mer et sur l'estran, relevant de divers codes, telles que la police des mouillages, la police encadrant l'extraction de granulats, les opérations de dragage et d'immersion, la police des espèces protégées, la police relative au déversement de substances nuisibles dans les eaux marines, la police des pollutions dues aux opérations d'exploration ou d'exploitation du sol et du sous-sol de la mer, la police de la circulation des véhicules terrestres à moteur sur l'estran, etc. La pêche maritime est exclue de son champ d'application, mais les actions de contrôle des pêches maritimes à pied, professionnelle et de loisir, pourraient être rapportées au titre de la politique de contrôle pour l'environnement marin.

La politique nationale est déclinée à l'échelle des façades maritimes et des bassins ultramarins par l'adoption de plans de contrôle et de surveillance pour la protection de l'environnement marin élaborés par les directions interrégionales de la mer et les directions de la mer (DIRM/DM). Les plans de façade ou de bassin comprennent une stratégie de contrôle et de surveillance pour optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des polices qui concourent localement à la protection du milieu marin conformément

aux instructions du Gouvernement du 13 mars 2015 et du 4 novembre 2016 sur la coordination de l'action des administrations¹¹⁸.

Le plan de surveillance et de contrôle est mis en œuvre en parallèle avec le plan d'action pour le milieu marin, pris en application de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DSCMM). Il recherche la meilleure articulation possible avec les plans de contrôle départementaux inter-services des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la biodiversité et des paysages élaborés par les missions inter-services de l'eau et de la nature et adoptés par les préfets des départements littoraux de la façade maritime¹¹⁹.

Les plans de façade ou de bassin sont mis en œuvre selon une logique d'optimisation de l'emploi des moyens avec le concours des unités de contrôle du MTES et de ses opérateurs (dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes, AFB, ONCFS, parcs nationaux ayant une partie marine,...) et de l'ensemble des administrations de l'action de l'Etat en mer (marine nationale, dont gendarmerie maritime, gendarmerie, douane). La mise en œuvre des moyens des administrations en mer est organisée par le préfet maritime en tant qu'autorité de police générale en mer. Le préfet maritime intègre ainsi les besoins du plan de surveillance et de contrôle pour la protection de l'environnement marin dans le programme d'activités des moyens de l'État dans sa zone maritime.

En complément, les moyens agissant à terre sont mobilisables pour des missions de surveillance et de contrôle des activités sur l'estran : unités et agents des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie départementale, de l'AFB et de l'ONCFS.

Cette politique s'articule autour d'un centre d'appui au contrôle de l'environnement marin (CACEM), situé à Etel (56), qui assure l'appui et le rapportage des activités de surveillance et de contrôle¹²⁰. En coordination avec l'AFB, l'Ecole nationale de la sécurité et de l'administration de la mer (ENSAM) est en charge de l'élaboration d'outils pédagogiques et de l'organisation de la formation des agents des opérateurs et des administrations de l'action de l'État en mer en matière de surveillance et de contrôle des activités pour la protection de l'environnement marin.

Chaque année, la DEB adresse au SG Mer ses demandes de concours ainsi que les plans de surveillance et de contrôle pour la protection de l'environnement marin validés par les préfets coordonnateurs. Le SG Mer instruit ces demandes avec chacune des

¹¹⁸ L'instruction du Gouvernement du 13 mars 2015 a défini les modalités de mise en place d'un dispositif visant à coordonner l'action des services du ministère de l'environnement afin de surveiller et de contrôler le respect des réglementations applicables aux aires marines protégées ou prévues par les autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection de l'environnement marin. L'instruction interministérielle n°180 du secrétariat général de la Mer du 4 novembre 2016 a élargi le dispositif en prévoyant la participation des administrations chargées de l'action de l'État en mer (Marine nationale dont Gendarmerie maritime, Affaires maritimes, Douanes, Gendarmerie nationale) aux opérations de surveillance et de contrôle des activités pouvant avoir un impact sur la protection des milieux marins et littoraux.

¹¹⁹ La police des pêches maritimes faisant l'objet d'un plan spécifique de façade, elle n'est pas intégrée au plan de surveillance et de contrôle pour la protection de l'environnement marin.

¹²⁰ Le CACEM est disponible 7/7journs et 24/24h auprès des unités en amont, pendant et après les opérations de contrôle et de surveillance. Il est compétent tant en termes d'analyse, de préparation d'opérations ou d'interventions en mer que de compte-rendu et de synthèse. Il est chargé de conseiller les unités opérationnelles déployées en mer sous la responsabilité des préfets maritimes et celles du MTES sur le DPM. Il reçoit les comptes rendus qui sont faits par les unités à l'issue de chaque opération de surveillance ou de contrôle. Sur cette base, il transmet un rapport annuel pour la façade maritime aux préfets coordonnateurs et un rapport annuel agrégé destiné à la DEB.

administrations participant à l'action de l'État en mer. Le volume et la répartition des concours sont validés en comité directeur de la fonction garde-côtes. Une fois validée, la répartition des actions de surveillance et de contrôle est communiquée par le SG Mer aux préfets coordonnateurs de façade, accompagnée le cas échéant de ses directives générales, avec les objectifs de mise en œuvre des plans annuels de surveillance et de contrôle de façade. Les préfets maritimes intègrent ensuite les besoins de surveillance et de contrôle de l'environnement marin dans le programme d'activité des moyens de l'État dans leur zone maritime.

Dans la pratique, les contrôles sur l'estran et la zone littorale sont principalement réalisés par les unités littorales des affaires maritimes et par les agents des PNM et des RNN marines. Les contrôles en haute mer sur le milieu marin qui nécessitent des moyens nautiques adaptés sont le fait des autres services (marine nationale dont gendarmerie maritime, douanes) dans une logique de synergie avec leurs autres activités de surveillance, sans qu'ils y consacrent des missions spécifiques.

4.2. Les orientations des plans de contrôle et les moyens mobilisables par façade ou bassin

Les plans de contrôle traduisent, au regard des enjeux locaux, les priorités nationales fixées dans des courriers de la DEB du 14 mars 2017 et du 28 février 2018 :

- la surveillance et le contrôle des activités dans les aires marines protégées disposant d'un plan de gestion ou d'un cadre réglementaire ;
- la surveillance et le contrôle des activités qui impactent le plus le milieu marin (dragage, clapage, mouillage, immersion, espèces protégées, extraction de granulats)¹²¹.

Les quatre façades maritimes métropolitaines ont adopté leur plan de contrôle et de surveillance, de même que le bassin Sud-Océan indien. Ils restent à élaborer pour les autres bassins ultra-marins.

4.2.1. Façade Manche Est-Mer du Nord

Adopté en février 2018, le plan contient des fiches d'aides au contrôle sur les thématiques suivantes : les manifestations nautiques ; les mouillages ; les immersions, les autres rejets illicites de navires et les autres pollutions marines ; les carénages sauvages ; les dragages et les clapages de rejets de dragages ; les extractions de granulats ; les prescriptions liées à une autorisation d'activité dans ou hors des AMP ; le dérangement d'espèces ; les règles de circulation pour les véhicules à moteur sur le DPM.

Le plan de contrôle fixe des domaines d'action et des zones d'intervention prioritaires pour les services participants à l'action de l'État en mer, sans objectifs chiffrés. L'AFB, n'est pas identifiée à ce titre et son action est ciblée sur la pêche maritime et la commercialisation, la protection des espaces et des espèces, les zones humides et les travaux dans les estuaires. Il semble que seuls les services départementaux sont visés, mais pas l'équipe du PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale. De ce

¹²¹ Le contrôle des activités de pêche à pied maritime n'est pas intégré dans les plans de façade faute d'accord trouvé à ce jour entre le MTES et le ministère de l'agriculture.

fait, l'action de contrôle qui peut être menée par l'équipe du PNM n'apparaîtra pas dans les bilans établis par le CACEM de l'action de contrôle de l'État en mer.

Dans le secteur des estuaires picards et de la côte d'Opale, les objectifs de contrôle sont les suivants :

- le secteur de la baie de Somme regroupe de nombreux enjeux, en particulier sur la thématique des espèces protégées ce qui nécessite notamment un meilleur contrôle des prescriptions contenues dans les autorisations administratives. Le site bénéficie en effet d'un fort attrait touristique et abrite la plus grande colonie de phoque veaux-marins de France ;
- la surveillance et le contrôle des activités de dragage-clapage apparaît comme un objectif à l'échelle de la zone de contrôle ;
- la circulation sur le domaine public maritime doit, elle aussi, être surveillée. Cette problématique, qui concerne l'ensemble de la zone, est particulièrement prégnante dans le département de la Somme ou l'approche des huttes de chasse en voiture est très fréquente. La réalisation d'opérations coordonnées entre différentes administrations dans ce secteur serait souhaitable ;
- le sud du littoral de la zone est celui qui est confronté à la plus forte pression anthropique, notamment dans les limites du parc naturel marin. À cet égard, la baie d'Authie constitue un secteur prioritaire de surveillance et de contrôle, notamment en raison du développement soutenu des manifestations sportives ;
- dans le département du Nord, les opérations de surveillance et de contrôle devront être attentives aux carénages sauvages ou dans des aires ne respectant pas la réglementation.

Dans la zone du PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale, les moyens de l'État en mer mobilisables sont les suivants : 2 navires hauturiers pouvant se déployer au-delà des 12 miles de la côte (affaires maritimes et douanes à Boulogne), 2 vedettes légères ayant vocation à intervenir dans les eaux territoriales (gendarmerie maritime à Boulogne et à Dieppe), 3 embarcations semi-rigides ayant vocation à se déployer dans la bande littorale (2 à Boulogne : ULAM, gendarmerie maritime ; 1 à Dieppe, ULAM).

4.2.2. Façade Nord Atlantique-Manche Ouest

Validé le 28 septembre 2015, le plan de façade Nord Atlantique Manche Ouest comprend, d'une part, des dispositions permanentes qui définissent une organisation et des méthodes de travail communes pour coordonner les services intervenant en mer ou sur le littoral et, d'autre part, des objectifs de contrôle plus opérationnels et susceptibles d'être révisés annuellement, qui se répartissent par zones géographiques dans une logique d'optimisation de l'effort de contrôle et de surveillance de ces espaces. Il ne fixe pas d'objectifs quantitatifs chiffrés.

Le plan de contrôle contient une série de fiches thématiques sur les priorités de contrôle et définit les rôles respectifs des différents intervenants selon les objectifs de contrôle. Les PNM sont censés intervenir sur tous les objectifs à l'exception de la surveillance de l'extraction de granulats marins et des activités conchylicoles.

Le plan indique que les 7 unités littorales des affaires maritimes (DDTM) disposent de moyens de surveillance côtiers : 4 vedettes de 16 à 17 m, 7 vedettes de 7 à 12 m, 15 unités légères de sécurité de 5 à 7 m. La DIRM possède deux patrouilleurs

hauturiers (Lorient et Cherbourg). Le PNM d'Iroise et certains services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS ont des moyens côtiers légers.

4.2.3. Façade Sud Atlantique

Selon le document établi en 2017, un volet environnement marin est inséré dans la stratégie régionale de contrôle au titre de la police de l'environnement pour constituer la stratégie de contrôle environnement marin qui est validée par un comité pilotage regroupant DIRM, DREAL, DDTM et AFB.

Au sein des MISEN, chaque service ou opérateur concerné décline les objectifs de la stratégie de contrôle environnement marin en élaborant le programme de contrôle : prévision des opérations, des moyens dédiés et des conditions de mise à jour. Les MISEN seront informées tous les ans par la DIRM des objectifs fixés dans la stratégie. Dans ce cadre, une association étroite entre les services maritimes et littoraux des DDTM et les MISEN est encouragée afin de définir les objectifs de contrôle et le rapportage des activités. De même, il est préconisé que la gendarmerie maritime soit associée aux travaux des MISEN. Enfin, le traitement pénal et les suites judiciaires des contrôles seront prévus dans les plans départementaux de contrôle. Ainsi, un travail en relation avec les parquets est à prévoir au niveau départemental pour définir une politique pénale associée à la police de l'environnement en mer.

Le périmètre de la stratégie de contrôle environnement marin est étendu à l'estran et divisé en quatre zones : le périmètre du Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, le bassin d'Arcachon, la côte basque et le littoral landais, le large (incluant une partie du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis).

Les moyens mobilisables sont ceux des affaires maritimes (1 vedette hauturière à La Rochelle, 5 unités semi-rigides des ULAM), de la gendarmerie maritime (3 vedettes côtières dont 1 à La Rochelle, deux brigades littorales à Arcachon et La Rochelle), de la gendarmerie nationale (3 brigades nautiques dont Arcachon et La Rochelle) et des douanes (2 vedettes garde côtes dont 1 à La Rochelle). Dans l'attente de leurs unités nautiques, ceux des PNM ne sont pas mentionnés.

4.2.4. Façade Méditerranée

La mise en regard des différentes orientations liées aux aires marines protégées et au PAMM de Méditerranée a conduit à définir quatre objectifs communs de surveillance et de contrôle de l'environnement marin : le contrôle de la faune protégée et des zones de biodiversité marines, le contrôle des mouillages, le contrôle des activités nautiques en aires marines protégées, le contrôle des manifestations nautiques.

Les affaires maritimes disposent d'une vedette hauturière (Marseille), de 4 vedettes côtières (dont Port-Vendres et Ajaccio) et de 13 semi-rigides. Les unités concourant à l'action de l'État en mer disposent de 7 navires hauturiers, 13 vedettes côtières de plus de 20 mètres (dont 2 à Port-Vendres, 2 à Ajaccio et 1 à Bastia), ainsi que des moyens légers (9 de moins de 20 m et 11 de moins de 10 m).

Afin de respecter au mieux le cadre d'emploi habituel des unités nautiques participant au dispositif, et dans un souci de rationalisation des missions de surveillance ou de police à finalités environnementales à l'échelle de la façade maritime, les zones de patrouilles des différentes administrations sont indiquées à titre indicatif. Les

gestionnaires d'aires marines protégées, donc les PNM, sont chargés d'intervenir dans la zone des 5 miles en priorité sur la police des mouillages et des usages nautiques, et sur la police de la faune marine protégée et des zones de biodiversité.

Le plan de contrôle comprend des objectifs quantifiés de présence à la mer pour chacun des contributeurs. Le PNM du Golfe du Lion doit consacrer 50 heures annuelles dont 30 dans la zone 5-12 miles. Des objectifs seront fixés ultérieurement pour le PNM Corse.

4.2.5. Bassin Sud de l'océan Indien

Le plan de surveillance et de contrôle réalisé par la DMSOI en concertation avec les services concernés dont l'AFB, et en associant les services participant à l'action de l'État en mer, a été approuvé le 30 août 2017 par les 3 préfets du bassin (La Réunion, Mayotte, TAAF).

Les priorités de contrôle communes aux deux PNM de Mayotte et des Glorieuses portent sur : le prélèvement ou le dérangement d'espèces protégées, la pêche avec des engins interdits, l'approche des cétacés, les rejets illicites, le respect du zonage des espaces naturels. S'y ajoutent pour les Glorieuses, le mouillage non autorisé, la pêche récréative et les déchets.

La Marine nationale (gendarmerie maritime), la gendarmerie nationale et les douanes disposent à Mayotte de moyens nautiques, mais qui sont consacrés principalement à la lutte contre l'immigration clandestine. Seuls l'unité territoriale de la DMSOI, le PNM marin et le service départemental de l'AFB disposent d'embarcations permettant de naviguer sur le lagon. Le PNM des Glorieuses n'a pas de moyens propres et les TAAF disposent de deux zodiacs pour des patrouilles. Une synergie est à rechercher entre les moyens dédiés aux contrôles des pêches et de l'environnement.

4.3. L'activité de surveillance et de contrôle pour la protection de l'environnement marin dans le cadre des plans de façade et de bassin reste limitée

L'année 2017 a été la première année de mise en œuvre de la politique de contrôle de l'environnement marin selon l'organisation décrite ci-dessus. Elle a fait apparaître la nécessité de rendre plus opérationnels les plans de façade en ciblant davantage la surveillance et le contrôle de certaines activités prioritaires en fonction de leur impact ou de leur importance au regard du plan de gestion d'une aire marine protégée.

Le bilan quantitatif pour l'année 2017 établi par le CACEM fait apparaître une activité de surveillance et de contrôle limitée : 215 missions de surveillance (au 6 octobre) dont 70 % avec des contrôles, mais en nombre limité par mission. Les affaires maritimes seraient le premier intervenant (près de 70 % de l'activité), mais le PNM d'Iroise est le deuxième (15 %). Il assurerait à lui seul une activité trois fois supérieure au total de celle de la marine nationale, de la gendarmerie maritime et des douanes réunies.

Toutefois, ces données sont à considérer avec prudence. En effet, selon l'état-major de la marine et le préfet maritime de l'Atlantique, le dispositif de rapportage journalier au CACEM des sorties en mer n'est pas renseigné par la Marine qui dispose d'un système de reporting mensuel auquel sont habitués les équipages, mais aussi parce que les sorties en mer ne sont pas spécifiques à la surveillance du milieu marin. Les données du CACEM sous-estiment donc la contribution effective de la Marine. Il serait

utile que les rapports sur la mise en œuvre des plans de gestion des PNM fassent apparaître la contribution de l'action de l'État en mer en intégrant les données de la Marine.

Même si les données du CACEM ne sont pas exhaustives¹²², elles montrent cependant l'importance potentielle des PNM dans l'activité de surveillance et de contrôle du milieu marin qui reste globalement faible.

Conformément au dispositif prévu dans l'instruction du SG Mer de novembre 2016, il est souhaitable de fixer en interministériel les enjeux et les zones prioritaires de la surveillance du milieu marin.

Les moyens de l'action de l'État en mer peuvent apporter un appui significatif pour la surveillance de l'environnement marin au-delà de la zone côtière¹²³ à condition que soient exprimés par l'AFB auprès de l'état-major de la marine et des préfets maritimes les besoins prioritaires de surveillance et de contrôle dans les PNM, d'une part, et que soit renforcée la formation des chefs de quart à la police de l'environnement, d'autre part.

Les travaux de mise à jour de la stratégie de gestion des aires marines protégées pour la période 2020-2030 fourniront l'occasion de réfléchir à l'amélioration de la surveillance et du contrôle de l'environnement marin dans ces zones. La manière de surveiller et contrôler l'environnement marin des zones maritimes situées au large devra faire l'objet d'une attention particulière.

La coordination opérationnelle dans la mise en œuvre et le suivi des plans de contrôle du milieu marin (estran et littoral) et des plans de contrôle eau et nature pourrait être améliorée. Les MISEN dont le pilotage est assuré par les DDTM semblent être l'outil adapté à cet effet sous réserve d'y inclure les unités des affaires maritimes (ULAM) et les PNM¹²⁴. Cela permettrait de mieux traiter l'interface terre-mer, de coordonner l'élaboration de programmes de contrôles plus intégrés et d'utiliser de manière mieux optimisée les compétences disponibles. Pour ce qui concerne l'AFB, cela devrait faciliter un travail plus collectif entre les équipes des PNM et des services départementaux.

L'utilisation d'un outil commun pour la réalisation et le suivi des contrôles (OSCEAN) devrait permettre d'avoir une connaissance plus complète de l'action de contrôle sur les milieux littoraux et marins¹²⁵.

¹²² Le CACEM ne dispose pas de données rapportées par d'autres PNM que celui d'Iroise alors que la mission a pu constater que certains d'entre eux ont pourtant réalisé des missions de contrôle du milieu marin.

¹²³ A titre d'exemple, le préfet maritime de l'Atlantique peut mobiliser 4 à 5 navires et 1 survol aérien quotidien pour des actions de surveillance sur le périmètre du parc d'Iroise. Pour le parc des pertuis charentais, ce sont 2 à 3 navires et 1 survol tous les deux jours. Pour le PNM d'Arcachon, 1 à 2 navires et 1 survol tous les 3 jours.

¹²⁴ Selon le rapportage fait à la DEB, les PNM participeraient actuellement à 4 MISEN (Finistère, Mayotte, Corse, Charente- Maritime) et seul le PNM d'Iroise rapporte une contribution à la mise en œuvre du plan de contrôle eau et nature.

¹²⁵ L'utilisation de l'outil OSCEAN par les équipes des PNM et des ULAM pour préparer et suivre les suites données à leurs actions de police n'est pas redondante avec l'utilisation des outils mis à disposition par le CACEM tel POSEIDON qui permet le rapportage de l'effort de contrôle.

Pour la surveillance plus au large, le dialogue entre les directeurs délégués des PNM et les responsables de l'action de l'État en mer est à renforcer pour mobiliser leurs moyens d'intervention au service de la mise en œuvre du plan de gestion.

5. Les apports des directions du siège de l'AFB aux parcs naturels marins

Les apports des directions du siège de l'AFB aux parcs naturels marins sont les suivants :

5.1. La direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires (DPT)

Les PNM sont rattachés hiérarchiquement à la direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires (DPT). Cette direction mobilise potentiellement environ 8 ETPT en appui aux PNM, dont 3 agents mis à disposition :

- le service des parcs naturels marins, créé en 2017 avec l'AFB, compte 5 ETP sous plafond (dont 4 issus de redéploiements internes) et un agent mis à disposition contre remboursement par Brest métropole depuis avril 2018. Deux réservistes de la Marine nationale, à temps partiel, devraient prochainement compléter cette équipe¹²⁶ ;
- les PNM bénéficient également au sein de la DPT de l'appui du directeur (0,6 ETP), de son adjointe (0,4 ETP) et de deux agents mis à disposition contre remboursement : une gestionnaire de proximité pour les ressources humaines (0,8 ETP) et, depuis avril 2018, une chargée de mission en charge des partenariats et de la programmation (0,5 ETP).

La DPT et plus particulièrement le service des parcs naturels marins :

- assure le pilotage des PNM et veille à ce qu'ils mettent en œuvre les politiques publiques dans lesquels ils s'insèrent (DCSMM, N2000, DCE, transition énergétique, SNB...) dans un contexte où les spécificités et pratiques locales pourraient, le cas échéant, conduire à un manque de cohérence et d'efficacité entre PNM ou entre les choix stratégiques de l'AFB et certains PNM. Ce pilotage se traduit par la définition d'instructions et de modèles associés, ainsi que par le suivi de leur bonne mise en œuvre au niveau local. Il doit être conduit en dosant le curseur entre le nécessaire pilotage national et le besoin légitime et techniquement incontestable d'une certaine adaptabilité locale afin de répondre aux objectifs et spécificités de chaque plan de gestion ;
- accompagne, en lien étroit avec le département des milieux marins¹²⁷ (voir ci-après), le déploiement des politiques publiques en mer et s'assure que les enjeux propres aux PNM sont bien pris en compte : application de la DCSMM (contribution aux objectifs, au rapportage, zones de protection fortes), Natura 2000 (contribution des PNM gestionnaires de sites Natura 2000 ; prise en compte des parties marines de sites Natura 2000 majoritairement terrestres, dont les PNM ne sont pas opérateurs de DOCOB, mais qui sont situées dans des PNM ; évaluation des incidences Natura 2000 ; rapportage ; analyse des risques pêche¹²⁸), mise en œuvre de la stratégie de création et de gestion des

¹²⁶ L'un de ces réservistes travaillera en coordination étroite avec la direction du contrôle des usages sur l'organisation et le soutien aux activités de surveillance et de contrôle.

¹²⁷ Le département des milieux marins n'a pas la capacité de mener des concertations directes avec le collectif des PNM et n'est pas structuré pour élaborer avec eux des positionnements partagés et s'assurer de la bonne mise en œuvre des différentes politiques.

aires marines protégées, évaluation du réseau des PNM (rapportage global sur cette politique) ;

- fournit un appui administratif et technique aux PNM, afin d'harmoniser les pratiques, gage d'efficacité et de sécurité des différents actes :
 - la gestion des engagements et le suivi des dépenses jusqu'au service fait sont assurés de manière mutualisée dans le cadre d'une cellule financière de deux personnes en position de détachement. Cette cellule qui semble bien fonctionner, n'a pas la possibilité d'effectuer des ajustements et redéploiements entre rubriques d'exécution budgétaire, mais elle peut aider les PNM dans leurs demandes et relations avec la mission pilotage de la performance de l'AFB, seule habilitée à procéder à ces ajustements et redéploiements. Elle n'intervient pas non plus sur le suivi des recettes des PNM qui ne semblent pas, au moins actuellement, gérées en affectation par projet. Elle pallie en partie le manque de culture administrative des agents des PNM et constate que le non renouvellement des contrats aidés a dégradé la situation de la gestion administrative (perte de factures...) ;
 - un chargé de mission apporte conseil et appui pour le montage et la gestion de projets et la rédaction des contrats. Une cartographie des modalités d'achat (conventions de coopération, marchés de R&D ou classiques, subventions) a été élaborée selon les différents types de montages contractuels¹²⁹. Des sessions de formation pratique basées sur des études de cas commencent à être réalisées (deux en 2018). Cet appui essentiel pour les PNM semble désormais opérationnel sans retard constaté pour ce qui concerne les contrats¹³⁰.
- anime le collectif des PNM sur le plan technique, soit en portant des sujets via les réseaux thématiques existants pilotés par le département des milieux marins (DMM)¹³¹, soit en déployant d'autres réseaux, notamment sur l'animation des équipes opérations (sécurité des pratiques – habilitation navigation, plongée – audit de mise en œuvre des instructions correspondantes - harmonisation et appui pour la mise en œuvre de stratégies de surveillance et

¹²⁸ Pour assurer la prise en compte des activités de pêche dans les DOCOB (élaboration ou révision), la circulaire de la ministre de l'Écologie du 30 avril 2013 précise que la structure porteuse du site Natura 2000, en partenariat avec les professionnels de la pêche concernés et avec l'appui des services déconcentrés doivent établir une « analyse de risques de dégradation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire par les engins de pêche maritime professionnelle ».

¹²⁹ Pour les contrats, une dérogation permet depuis l'été 2017 aux PNM d'instruire eux-mêmes les contrats relevant de la délégation de signature du DPT (contrats de R&D et de parrainage jusqu'à 25 k€ et subventions jusqu'à 50 k€, ainsi que les conventions de recettes sans plafond) ou des directeurs délégués de PNM (subventions, contrats de R&D et contrats de parrainage d'un montant inférieur à 15 k€). Cette dérogation sera transposée dans une prochaine note de service portant sur les procédures et méthodes relatives aux contrats. En revanche, il n'existe pas de circuit sur mesure pour les PNM concernant les marchés publics et ce n'est pas prévu dans le futur règlement de la commande publique en cours de finalisation.

¹³⁰ En revanche, faute de ressources humaines suffisantes (2 juristes acheteurs au lieu de 5 nécessaires faute de parvenir à recruter des fonctionnaires en PNA sur cette fonction), le secrétariat général n'est pas en mesure de pouvoir prendre en charge dans les délais qui seraient nécessaires toutes les demandes de marché.

¹³¹ Héritage de l'ex AAMP, 9 réseaux thématiques animés par les chargés de mission du département des milieux marins réunissent des agents des PNM et des antennes de façade (ainsi que des parcs nationaux pour l'éducation à l'environnement). Si certains réseaux ont produit quelques résultats, globalement les directeurs délégués des PNM rechignent à laisser leurs chargés de mission y passer trop de temps.

de contrôle, suivi coordonné des équipements de terrain qui nécessitent une technicité particulière...). Ce dernier volet pourra prochainement être mis en œuvre grâce à l'affectation de deux réservistes de la marine nationale ;

- porte, en lien avec d'autres directions selon les sujets, un certain nombre d'actions répondant à un besoin partagé inter-PNM et qui nécessitent une forte implication du siège : la démarche est menée depuis plusieurs années en matière de communication en s'appuyant sur les moyens de la DICOMOB (voir ci-après) ;
 - un projet qui mobilise un chargé de mission dédié du service des PNM, est engagé depuis un an pour élaborer un socle commun d'indicateurs (cible de 20 à 25 indicateurs) et appuyer la définition d'indicateurs locaux pour alimenter les tableaux de bord des PNM¹³². Ce travail s'appuie sur les réseaux thématiques censés produire les indicateurs de leur domaine, mais la mobilisation paraît laborieuse. Pour l'instant, seuls les indicateurs communs de gouvernance ont progressé et ceux relatifs à la qualité de l'eau sont en cours¹³³ ;
 - une chargée de mission récemment mise à disposition va procéder en priorité à l'harmonisation des programmes et rapports d'activités, puis à une réflexion sur une marque collective¹³⁴ et sur la signalétique des PNM.

5.2. La direction de l'appui aux politiques publiques (DAPP)

En matière de milieux marins, la DAPP intervient principalement à l'échelon central via le département des milieux marins (DMM) et, à l'échelon déconcentré, via les antennes de façade. Elle apporte un soutien aux PNM pour un volume comparable à celui de la DPT, soit un peu plus de 8 ETPT.

Le DMM assure un rôle de conseil auprès des PNM sur la mise en œuvre des politiques nationales lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de gestion. Il pilote neuf réseaux thématiques qui regroupent les spécialistes du DMM, des PNM et des antennes de façade.

Son action est relayée par les trois antennes de façade¹³⁵ qui assurent en métropole¹³⁶ :

¹³² Seuls les PNM d'Irlande et de Mayotte disposent d'un tableau de bord annuel (réalisé par un VSC à Mayotte).

¹³³ Les deux indicateurs validés portent sur le fonctionnement du conseil de gestion et le suivi des avis. Deux autres concernant l'efficacité de la police et l'intégration territoriale sont en phase de finalisation.

¹³⁴ Une étude a été confiée à un bureau d'étude sur la conception et la gestion d'une marque propre aux PNM destinée à valoriser des pratiques durables et à soutenir des filières, selon une logique qui semble très attendue par la plupart des conseils de gestion des PNM et notamment de certains secteurs professionnels. Le suivi est assuré par un groupe projet associant des directeurs délégués de PNM. Le DPT attend beaucoup de l'expérience des établissements publics de parcs nationaux, et la mission a appelé son attention sur les points difficiles identifiés par la mission IGF-CGEDD sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité (avril 2018).

¹³⁵ Selon ce qu'a compris la mission, le niveau de coopération entre les PNM et les antennes est variable, et semble dépendre à la fois des priorités du chef d'antenne et des demandes faites par le directeur du PNM. Au niveau des chargés de mission des PNM et des antennes, la circulation d'information semble fluide.

- un appui à la mise en œuvre de Natura 2000 en mer (élaboration des DOCOB, appui aux gestionnaires), tout particulièrement hors du territoire des PNM. À ce titre, le directeur du PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale a fait état d'une aide précieuse apportée en matière de pêche. Ce type d'appui est pertinent pour tous PNM gestionnaires de sites Natura 2000 ;
- un appui aux directions interrégionales de la mer (DIRM) pour la mise en œuvre de la DCSMM en mobilisant si besoin les PNM. À ce titre, elles sont un relais local pour organiser la production et la gestion de données dans le cadre du programme de surveillance ;
- un apport d'expertise aux PNM pour la rédaction de certains avis techniques particulièrement sensibles ou complexes (quelques cas par an et par façade, mais pouvant nécessiter beaucoup de travail).

Par ailleurs, un réseau géomatique est animé par le département des données de la DAPP afin d'apporter un appui aux PNM, notamment lors de l'élaboration des plans de gestion. Pour la métropole, les géomaticiens sont implantés dans les antennes de façade : 2 au Havre, 3 à Nantes, 2 en Méditerranée, 1 à Brest. L'un des géomaticiens de chacune des antennes est spécifiquement dédié à l'appui à deux PNM de métropole¹³⁷. Les parcs d'outre-mer bénéficient d'un appui assuré depuis Brest. Il existe une infrastructure de données géographiques mutualisée entre les PNM qui fonctionne bien.

5.3. La direction de la communication et de la mobilisation citoyenne (DICOMOB)

Les moyens humains mobilisés par la DICOMOB pour les parcs naturels marins sont estimés à 2,2 ETPT.

Le service de la communication dans les territoires de la DICOMOB exerce une responsabilité fonctionnelle sur les chargés de communication et de sensibilisation des PNM, qui sont identifiés par tous les directeurs de PNM comme essentiels pour la visibilité et l'efficacité des PNM. Le réseau se réunit à périodicité mensuelle pour mettre en œuvre depuis 2012 une stratégie de communication collective complétée par un programme annuel propre à chaque parc.

Les projets collectifs sont pris en charge par la DICOMOB qui met également à disposition des PNM des marchés à bons de commande pour la réalisation de certaines prestations (impression, infographie...). Des outils communs, soit mutualisés au niveau du siège soit dupliqués entre les parcs à partir d'un modèle défini, ont été développés : sites internet (maintenance centralisée, alimentation par les chargés de communication des PNM), charte graphique, panorama de presse, médiathèque, édition (plaquettes, dépliant, kakemonos, guides, newsletter...)...

Après la première période 2012-2017 qui visait surtout à accompagner la création des parcs naturels marins et à construire une politique cohérente de communication inter-parcs, une nouvelle stratégie a été élaborée pour la période 2018-2025 afin de

¹³⁶ Les antennes de façade disposent de 11 ETP en Atlantique, 8 en Méditerranée et 8 en Manche-Mer du Nord.

¹³⁷ Le géomaticien affecté au Havre qui n'intervient que pour un seul PNM (Estuaires picards et mer d'Opale) assure en plus la gestion de la base de données sur les oiseaux.

mieux valoriser le réseau des parcs naturels marins au niveau national, tout en maintenant une cohérence inter-parcs.

5.4. La direction de la recherche, de l'expertise et du développement des compétences (DREC)

La programmation des activités scientifiques des PNM est restée jusqu'à présent indépendante de celle coordonnée par la DREC. Les PNM peuvent demander un avis (DMM ou DREC), mais restent maîtres de leurs décisions. De ce fait, la DREC n'a pas systématiquement connaissance des actions menées et des moyens consacrés par les PNM aux aspects de connaissance scientifique. Inversement, les PNM ne sont pas encore systématiquement pris en compte dans les actions menées par l'AFB avec les grands organismes de recherche.

La programmation des activités scientifiques sur le milieu marin au sein de l'AFB va réellement commencer en 2018, notamment via le renouvellement des conventions pluriannuelles avec les grands organismes de recherche et d'expertise pour la période 2019-2021. Une feuille de route sur les besoins de connaissance sur la mer et le littoral est en cours d'élaboration entre la DREC (un ETP littoral à Vincennes et un ETP milieu marin à Brest) et le DMM de la DAPP. La DPT n'est pas directement impliquée, mais le chargé de mission sur le milieu marin de la DREC a rencontré les PNM pour comprendre leurs dynamiques scientifiques et leurs besoins d'appui. Les PNM ont également été sollicités en mai 2018 pour faire remonter leurs besoins à l'égard de l'Ifremer dans le cadre de la préparation de la future convention 2019-2021. Le court délai qui leur a été donné risque de ne pas permettre aux PNM d'établir dans les temps les contacts détaillés avec leurs interlocuteurs de l'Ifremer.

Les marges d'amélioration de l'articulation entre le siège et les PNM dans le secteur de la connaissance scientifique sont importantes.

5.5. La direction du contrôle des usages (DCU)

La contribution de l'AFB à l'élaboration des plans de contrôle de façade (voir annexe 4) est assurée par les antennes de façade et les PNM. L'appui direct aux PNM en matière de contrôle (commissionnement, relations avec le Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin (CACEM), ...) était assuré jusqu'à fin décembre 2017 par un chargé de mission basé à Brest, issu de la réserve opérationnelle. Cette fonction a été reprise de fait par l'adjoint au chef de département du contrôle des usages dans l'attente de l'affectation prochaine d'un nouveau réserviste.

Le DCU travaille avec les différents établissements chargés de missions de police pour harmoniser les pratiques et les outils. Ainsi, l'outil OSCEAN de gestion des actions de police sera déployé à partir de juin 2018 sur plusieurs sites pilotes dont le PNM d'Iroise. Doté d'un outil nomade pour la saisie, il permettra de faciliter le rapportage des activités de contrôle en mer vers le CACEM. Il devrait être mis à disposition de tous les PNM en juin 2019, ce qui permettra d'améliorer la visibilité des actions de contrôle effectuées par les PNM¹³⁸.

¹³⁸ Actuellement seul le PNM d'Iroise fait un suivi de son activité de contrôle avec un outil Excel.

Le DCU fournit également un appui pour l'élaboration des avis techniques et assure la bancarisation géoréférencée de tous les avis, y compris ceux des PNM, dans la base de données PAT BIODIV.

6. Les hypothèses de moyens humains pour chacun des parcs naturels marins

Les propositions présentées ci-après doivent être entendues hors direction qui mobilise 2 ETP sous plafond, complétés par un agent en contrat aidé hors plafond (voir § 3.1.1 du rapport).

6.1. PNM Iroise

Le service ingénierie fonctionne avec un chef de service confirmé et 5 chargés de mission (dont la communication). Dans le scénario raisonnable, il serait souhaitable d'avoir un chargé de mission supplémentaire, soit 7 ETP sous plafond. Des contrats d'apprentissage offerts à des étudiants en master de l'Université de Bretagne occidentale viendraient apporter un complément utile. Dans un scénario contraint, il est proposé de maintenir l'effectif actuel de 6 ETP sous plafond.

La configuration géographique du littoral et les conditions de navigation justifient de maintenir deux équipes opérations implantées sur deux sites au Nord et au Sud du périmètre, soit 11 ETP sous plafond. A cet effectif, il convient d'ajouter 2 ETP au titre de la gestion en direct de la RNN d'Iroise, ce qui conduit à un total de 13 ETP sous plafond. L'apport de 3 à 5 réservistes, notamment qualifiés pour la plongée, serait un plus. La proximité du centre de Brest de la marine offre un potentiel significatif pour de tels recrutements.

6.2. PNM Mayotte et Glorieuses

En raison de l'éloignement et des ressources scientifiques locales limitées, le service ingénierie a besoin de disposer de solides compétences. Sachant qu'il doit également prendre en charge le PNM des Glorieuses, il serait justifié, dans le scénario raisonnable, de compléter l'équipe par 3 ETP sous plafond pour traiter les enjeux spécifiques des Glorieuses. Dans un scénario contraint, une réorganisation des responsabilités entre les chargés de mission et une externalisation accrue permettrait de réduire l'effectif à 6 ETP sous plafond sachant que ce service peut bénéficier de l'apport d'un nombre significatif de VSC pour les actions de connaissance, d'éducation à l'environnement et de sensibilisation.

Du point de vue de la mission, l'unité en charge du système d'information halieutique (SIH) rattachée à ce service a vocation à fonctionner uniquement avec des agents mis à disposition par le conseil départemental de Mayotte et avec des CDD hors plafond financés par le FEAMP. La question de réduire voire de supprimer cette activité se poserait s'il devenait nécessaire de procéder à des arbitrages sur les moyens financiers consacrés au financement d'agents mis à disposition contre remboursement.

La priorité concerne le renforcement du service opérations. L'étendue du parc et son caractère insulaire justifieraient de disposer d'une équipe de chaque côté de l'île. Ces équipes sont également susceptibles d'intervenir ponctuellement sur le PNM des Glorieuses en utilisant des moyens nautiques de tiers, ce qui pour la mission ne justifie pas de moyens humains permanents dédiés. Pour ces raisons, un service doté de 11 ETP sous plafond serait justifié, sachant qu'un complément est possible avec des

VSC auxiliaires, la probabilité de pouvoir faire appel à des réservistes étant *a priori* faible.

Un scénario plus contraint consisterait à ne fonctionner qu'avec une seule équipe fonctionnant de manière mutualisée avec celle du service départemental de l'AFB et complétée par des VSC et, si possible, par quelques agents mis à disposition par le conseil départemental (le cas échéant en substitution de ceux affectés au SIH). Dans cette configuration qui s'appuierait sur 7 ETP sous plafond, le service n'interviendrait pas sur le PNM des Glorieuses si celui-ci était maintenu.

6.3. PNM Golfe du Lion

Siège du parc, Argelès est une localisation centrale par rapport au périmètre du parc. Il n'est donc pas nécessaire d'avoir deux pôles ni même deux mouillages, car les délais de route sont importants en été. La priorité consiste à consolider le service opérations en :

- terminant d'ici 2019 la formation complète (qualification plongée¹³⁹) des agents en place ;
- complétant l'équipe par trois plongeurs réservistes (un déjà identifié) ;
- contractualisant avec le conseil départemental des Pyrénées orientales pour mutualiser des moyens avec la RNN de Cerbère-Banyuls.

Le service ingénierie va être renforcé pour la gestion Natura 2000 par un agent hors plafond, ce qui permettra de compenser les absences fréquentes de la chargée de mission chargée de ce dossier. A l'occasion d'un départ en retraite à moyen terme, une restructuration des responsabilités et une externalisation partielle des activités liées au patrimoine culturel et à l'éducation à l'environnement doit permettre de réduire d'un ETP sous plafond.

6.4. PNM des Estuaires picards et de la mer d'Opale

La priorité consiste à constituer le service opérations. Le littoral rectiligne et peu accidenté ne requiert pas une deuxième équipe, mais la localisation à Boulogne pourrait être revue pour une implantation plus centrale permettant de réduire les temps de déplacement¹⁴⁰. L'alternative serait d'envisager deux mouillages ou un mouillage vers le Sud et un partenariat avec la station marine de Vimereux pour une utilisation partagée de son navire doté d'un équipage. Dans le scénario raisonnable, vu l'importance des pressions et les enjeux sur l'estran, il faudrait 12 ETP pour bien fonctionner dont 8 sous plafond, les autres pouvant être des réservistes et ESC. Dans un scénario plus contraint, il semble difficile de fonctionner avec moins de 8 à 9 agents dont 6 sous plafond.

Le service ingénierie serait à compléter, dans le scénario raisonnable, par un chargé de mission sur le patrimoine culturel et l'éducation à l'environnement, soit 7 ETP sous

¹³⁹ En l'absence de marée, la plupart des interventions nécessitent des plongées. Il existe déjà 3 plongeurs dans l'équipe ingénierie et il est nécessaire d'en avoir au moins 5 dans l'équipe opérations, afin de pouvoir disposer en permanence de deux équipes susceptibles d'effectuer des missions avec plongée (nécessite 3 agents qualifiés en plongée par intervention).

¹⁴⁰ Selon l'équipe du PNM, il faut 2 heures de route et 7 à 8 heures en bateau depuis Boulogne pour atteindre le Sud du parc.

plafond. Dans une version contrainte, le chargé de mission communication assurerait la coordination de ces actions dont la prise en charge pourrait être assurée par un partenariat avec plusieurs collectivités (syndicat mixte de la baie de Somme, syndicat mixte Eden 62, communauté d'agglomération du Boulonnais, les deux parcs naturels régionaux) et des associations (Fédération régionale pour la culture et le patrimoine maritimes). Un appui accru du siège, une réduction de l'implication sur les usages de loisirs et un renforcement par un apprenti en master et un ou deux volontaires (ESC) pourrait permettre de réduire l'effectif sous plafond à 5 ETP.

6.5. PNM Bassin d'Arcachon

Un assistant administratif et logistique sous plafond d'emploi devrait être recruté dès que possible pour alléger la charge de la directrice déléguée et stabiliser une fonction qui ne peut pas durablement reposer seulement sur un emploi aidé.

Le service ingénierie doit en priorité être complété par au moins un chargé de mission sur la qualité de l'eau qui est un enjeu essentiel du territoire. Dans le scénario raisonnable, un chargé de mission éducation à l'environnement et patrimoine culturel serait également nécessaire, ainsi qu'un chef de service (soit 7 ETP sous plafond). Les besoins liés à Natura 2000 seront couverts par un ETP hors plafond, qui pourra utilement être mutualisé avec le PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.

Le service opérations doit être constitué et ses agents formés. Le périmètre bien circonscrit du parc permet de fonctionner avec une seule équipe. Compte tenu des très nombreux usages et de la forte pression démographique, dans le scénario raisonnable, cette équipe devrait compter 12 agents dont 9 ETP sous plafond, les autres pouvant être des réservistes et ESC. Dans un scénario plus contraint, un minimum de 7 ETP sous plafond est requis avec un nombre augmenté de réservistes et ESC, complété si besoin par des intérimaires pendant la période estivale.

6.6. PNM Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis

Un assistant administratif et logistique sous plafond d'emploi est à recruter dès que possible pour alléger la charge de la directrice déléguée et stabiliser une fonction qui ne peut pas durablement reposer seulement sur un emploi aidé. Le recrutement d'un adjoint (à plein temps) à la directrice déléguée est à privilégier pour les raisons indiquées précédemment.

Le service ingénierie devrait être complété par un poste de chef de service, doté si possible de compétences en hydrosédimentologie, ainsi que par un chargé de mission prenant en charge les activités d'éducation à l'environnement et le patrimoine culturel (soit 8 ETP sous plafond). Dans une hypothèse contrainte, l'effectif actuel avec 6 ETP sous plafond est à maintenir, le poste de chef de service étant pourvu par mobilité interne au sein des chargés de mission. Les besoins très importants liés à la gestion des sites Natura 2000 seront assurés au cours des six prochaines années par un ETP hors plafond qui pourrait utilement bénéficier de l'appui de volontaires en ESC et d'un certain degré de mutualisation avec le PNM du bassin d'Arcachon. Un flux régulier d'un ou deux apprentis en master de l'université de La Rochelle est à maintenir.

L'importance des enjeux économiques et des pressions associées et le linéaire de littoral du parc justifient que le service opérations qui est à constituer en totalité, soit

composé de trois équipes, soit au total 22 agents dont 16 sous plafond, les autres étant des réservistes et des ESC. Un scénario plus contraint pourrait se limiter à deux équipes en s'appuyant sur des ressources internes à l'AFB et des partenariats pour une partie des missions concernant l'estuaire de la Gironde¹⁴¹. Dans ce cas, l'effectif serait de 16 agents dont 11 sous plafond et 5 réservistes et ESC.

Dans un premier temps, et de manière transitoire, la priorité passe par la constitution d'une équipe opérations, en s'appuyant sur des partenariats dans l'estuaire de la Gironde et sur des moyens de l'ONCFS au Nord du périmètre¹⁴². Dans ce schéma, il serait préférable que le service soit localisé à La Rochelle. Il pourrait être réduit à 8 ETP sous plafond, avec toujours un complément assuré par des réservistes et ESC en nombre augmenté.

6.7. PNM du Cap Corse et de l'Agriate

Des usages peu développés génèrent des pressions limitées, ce qui permet d'envisager un service ingénierie constitué au maximum de 6 agents et au minimum de 4. Si l'on retient l'hypothèse que ces postes sont susceptibles d'être majoritairement pourvus par des agents mis à disposition contre remboursement partiel par l'OEC et/ou la Collectivité de Corse, le besoin en ETP sous plafond serait de 1 (hypothèse basse correspondant à la situation actuelle) à 3 ETP.

En revanche, la configuration de la côte et les difficultés de déplacement justifieraient que le service opérations soit constitué de deux équipes, une de chaque côté du cap. Dans le scénario raisonnable, un effectif de 14 agents serait idéal. Si l'on tient compte de la possibilité de recruter des réservistes, d'obtenir des mises à disposition contre remboursement par l'OEC et/ou la Collectivité de Corse et d'accueillir des ESC, un effectif sous plafond de 10 ETP semble adapté. Dans un scénario plus contraint, le service ne serait constitué que d'une équipe disposant de navires répartis de chaque côté de l'île ou continuerait à disposer de deux équipes, mais avec un nombre accru d'agents mis à disposition contre remboursement. Avec ces deux hypothèses, le nombre d'ETP sous plafond ne pourrait guère être réduit au-deçà de 6 afin de disposer d'un effectif suffisant d'inspecteurs de l'environnement.

6.8. PNM de Martinique

Un assistant administratif et logistique sous plafond d'emploi devra être recruté pour prendre en charge les besoins du PNM, mais également ceux du sanctuaire Agoa.

Dans le scénario raisonnable, le service ingénierie devrait être complété par un chef de service et deux chargés de mission pour couvrir la diversité des enjeux. Au minimum, l'effectif actuel doit être complété par un chef de service. Ces effectifs sous plafond seront complétés par des VSC.

Le service opérations sera à constituer lorsque le plan de gestion aura été élaboré et approuvé. Le caractère insulaire, la longueur du linéaire côtier et la diversité des

¹⁴¹ Pour ce qui concerne l'estuaire de la Gironde, un rapprochement est à envisager avec l'unité spécialisée migrateurs de l'AFB ainsi que des collaborations avec IRSTEA pour utiliser son navire l'Esturial qui est très bien adapté pour certaines activités de connaissance en milieu estuarien.

¹⁴² La mission n'a pas vérifié l'acceptabilité d'un tel schéma avec l'ONCFS qui disposerait en Vendée d'un navire semi-rigide et d'une équipe d'agents bien formés au milieu marin.

enjeux justifieraient que ce service soit formé de deux équipes de part et d'autre de l'île. Pour ces raisons un service doté de 11 ETP sous plafond serait justifié, avec des VSC en complément. Dans un scénario plus contraint et au moins au cours des premières années, le service pourrait fonctionner avec une seule équipe, mais deux mouillages avec chacun au moins un navire. L'effectif sous plafond pourrait alors être réduit à 8 ETP, complété par un nombre augmenté de VSC, voire des réservistes s'il en existe en Martinique.

6.9. Sanctuaire Agoa

Les missions du sanctuaire sont limitées aux mammifères marins. Ses besoins sont donc différents de ceux d'un PNM. Il n'est pas nécessaire de disposer d'un service opérations. En dehors du délégué, dans le scénario raisonnable, seuls deux emplois de chargés de mission sous plafond semblent justifiés pour assurer la conception et le suivi des actions menées par des tiers ou par des agents recrutés hors plafond sur ressources externes. Le renouvellement d'une mise à disposition remboursée est à rechercher auprès des collectivités. L'appui administratif sera assuré par le PNM de la Martinique qui est également susceptible d'apporter un appui ponctuel pour certaines actions.

7. Les deux scénarios de renforcement du service des parcs marins proposés par la DPT

La DPT a présenté à la mission deux scénarios de renforcement du service des parcs marins.

Le premier scénario présenté vise à constituer un service de 13 personnes, en fait 14 si l'on ajoute le chargé de mission en appui à la gestion de projets dont le rôle est essentiel, alors que le service actuel compte 6 agents dont 1 mis à disposition :

- 1 chef de service, 3 chargés de gestion financière (+ 1), 1 chargé de gestion ressources humaines (transféré depuis la direction, actuellement mis à disposition), 1 chargé de mission en appui à la gestion de projets ;
- 1 chargé de mission pour animer les équipes opérations (+1) ;
- 7 chargés de mission ingénierie (+ 4) : 2 (+1) pour tableau de bord et organisation de la collecte de données, + 1 à profil scientifique (campagnes de connaissance, lien avec les grands opérateurs, expertise scientifique habitats-espèces en appui aux PNM), + 1 pour l'appui à l'élaboration / révision des plans de gestion et le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, + 1 pour l'appui aux avis techniques et méthodologies, + 1 pour les équipements et technologies, 1 pour la mutualisation des projets non techniques (marque, signalétique, éducation à l'environnement, rapportage du réseau).

Un deuxième scénario ajouterait au précédent 9 postes supplémentaires :

- 1 assistant logistique et 1 chargé de mission procédures qualité – audit interne ;
- 1 deuxième chargé de mission pour l'animation des équipes opérations ;
- 1 adjoint au chef de service, 3 chargés de mission à profils scientifiques (accompagnement technique de projets locaux et renforcement des projets inter-PNM pour compenser les équipes réduites des services ingénierie), 1 chargé de mission avis et méthodologies (renfort notamment sur la thématique des projets industriels), 1 chargé de mission patrimoine culturel et éducation à l'environnement (poste mutualisé au siège pour externaliser ces missions).

Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAMP	Agence des aires marines protégées (intégrée dans l'AFB)
AFB	Agence française de la biodiversité
BEST	Voluntary schema for Biodiversity and Ecosystem services in Territories of european overseas
CACEM	Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin
CAP	Commission administrative paritaire
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
DCE	Directive cadre sur l'eau
DCSMM	Directive cadre Stratégie pour le milieu marin
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
Deal	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (outre-mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DCU	Direction du contrôle des usages (AFB)
DICOMOB	Direction de la communication et de la mobilisation citoyenne (AFB)
DIRM	Direction Inter-Régionale de La Mer Méditerranée
DMM	Département des milieux marins, de la direction de l'appui aux politiques publiques (AFB)
DOCOB	Document d'objectif (d'un site Natura 2000)
DPT	Direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires (AFB)
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREC	Direction de la recherche, de l'expertise et du développement des compétences (AFB)
DRH	Direction des ressources humaines
ENSAM	École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer
ESC	Engagement de service civique
ETP	Equivalent temps plein
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
Ifremer	Institut Français de Recherche pour Exploitation de La Mer

Acronyme	Signification
IGF	Inspection générale des finances
MISEN	Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature
OEC	Office de l'environnement de la Corse
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Onema	Office National de L'Eau et des Milieux Aquatiques
PEC	Parcours emploi-formation
PNA	Position normale d'activité
PNM	Parc naturel marin
PNR	Parc naturel régional
RNC	Réserve naturelle de Corse
RNN	Réserve naturelle nationale
SIH	Service d'information halieutique
ULAM	Unités littorales des affaires maritimes
VSC	Volontaire de service civique
ZEE	Zone économique exclusive
ZSC	Zone spéciale de conservation, désignée en application de la directive Habitat, faune, flore de 1992
ZPS	Zone de protection spéciale, désignée en application de la directive Oiseaux de 1979

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

PUBLIÉ