



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Les conservatoires botaniques nationaux

Bilan de l'organisation actuelle

Rapport n° 012365-P

établi par
Louis HUBERT et Rouchdy KBAIER

Avril 2019



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.....	4
Introduction.....	6
1. Les conservatoires botaniques nationaux (CBN) : un réseau unique au service d'une politique publique.....	7
1.1. Un réseau de conservatoires botaniques nationaux stable depuis 2007.....	7
1.2. Cette stabilité masque une situation contrastée.....	8
1.2.1. Des atouts liés à leurs compétences consolidées au fil des années.....	8
1.2.2. Des fragilités liées aux imprécisions du cadre juridique et institutionnel.....	8
1.3. Les enseignements du rapport de l'inspection générale de 2007 dont les principales recommandations restent l'actualité.....	9
2. Le cadre juridique des missions d'intérêt général des CBN doit être renforcé afin de les sécuriser.....	11
2.1. Les conservatoires disposent d'un patrimoine immatériel considérable qu'ils mettent à profit pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général.....	11
2.2. La qualification de « missions d'intérêt général » doit être appréciée à l'aune des obligations juridiques du droit de la concurrence et des aides d'État.....	14
2.3. Le service d'intérêt économique général (SIEG), outil de sécurisation des missions d'intérêt général des CBN.....	16
3. L'agrément national est utile et pertinent.....	18
4. Le statut n'est pas le cœur du sujet.....	20
4.1. Les craintes légitimes des CBN devant l'inconnu de la modification des statuts.....	20
4.2. Aucun statut ne semble devoir s'imposer ; les avantages et limites des statuts.....	20
5. La couverture du territoire doit être complétée et les partenariats des CBN confortés.....	22
5.1. La montée en puissance des régions est une opportunité pour conforter le réseau des CBN.....	22
5.2. La nécessaire conciliation des périmètres biogéographiques avec l'affirmation des partenariats régionaux.....	23
5.3. L'urgence à achever la couverture nationale par des conservatoires agréés.....	24
5.3.1. Vers un conservatoire botanique national normand.....	24
5.3.2. L'achèvement de la couverture nationale dans l'Est.....	25

6. Clarifier la gouvernance et renforcer le réseau des CBN par une animation et un pilotage plus clairs.....	27
6.1. Une administration centrale qui peine à se positionner à l'égard des CBN.....	27
6.2. La création de l'Agence française de la biodiversité aurait pu être l'occasion de clarifier la situation... alors qu'à ce jour elle suscite beaucoup d'interrogations.....	27
6.3. Une situation tout aussi complexe au niveau déconcentré.....	28
6.4. La nécessaire clarification des compétences des différents acteurs.....	29
7. La question de la production, de l'utilisation et de la diffusion des données est en cours de clarification.....	31
7.1. Des malentendus qui trouvent leur origine dans l'histoire du réseau.....	31
7.2. La nécessaire conciliation entre les obligations de diffusion des données environnementales et la protection des auteurs de ces données.....	32
7.3. Un mode opératoire à stabiliser dans une relation de confiance vers une solution intégrée, grâce à l'AFB.....	33
8. Assurer la pérennité des CBN en confortant leurs ressources.....	35
8.1. Le financement à leur juste coût des missions d'intérêt général pour leur assurer la pérennité.....	35
8.2. Dans le contexte de la raréfaction des crédits publics, le recours aux financements européens devra être abordé avec précaution.....	36
8.3. La mise en œuvre des recommandations conduit à financer à coût complet les missions d'intérêt général.....	37
Conclusion.....	39
Annexes.....	40
1. Lettre de mission.....	41
2. Liste des personnes rencontrées.....	44
3. Tableau synoptique des CBN.....	53
4. Analyse du rapport de 2007.....	55
5. Typologie et nature des missions des CBN (proposition des CBN).....	62
6. Conditions d'éligibilité au service d'intérêt économique général (SIEG).....	68
7. Tableau comparatif des statuts possibles pour les CBN (direction des affaires juridiques).....	69

8. Cartes des périmètres (CBN, Régions, Biogéographiques).....	75
9. Compte-rendu du séminaire du 21/11/2018 sur les données.....	79
10. Glossaire des sigles et acronymes.....	82

Résumé

L'érosion de la biodiversité, notamment floristique et des habitats, devient source d'inquiétude grandissante pour les pouvoirs publics et les citoyens. Les conservatoires botaniques nationaux (CBN), avec leurs missions liées à la connaissance, à la conservation, à l'expertise, à la formation et à l'information sont des relais indispensables des pouvoirs publics pour évaluer et enrayer ce déclin.

Par lettre du 1er juin 2018, le ministre d'État a confié une mission au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur les conservatoires botaniques nationaux.

La mission s'est tout d'abord attachée à actualiser l'analyse réalisée en 2006-2007 par l'inspection générale de l'environnement, en tenant compte du nouveau contexte institutionnel (Agence française pour la biodiversité, grandes régions) et politique (plan interministériel biodiversité). Elle a auditionné les conservatoires de métropole et de nombreux acteurs et partenaires de ces conservatoires (collectivités, associations, organismes scientifiques et administrations).

Au regard des questions posées, la mission considère que la question des statuts des conservatoires botaniques, si elle est importante, n'est pas un préalable et doit être analysée au cas par cas. Elle note avec intérêt la perspective d'évolution du statut du CBN Pyrénées-Midi Pyrénées en établissement public de coopération environnementale (EPCE), dont les enseignements devront être tirés.

La responsabilité du pilotage et de l'animation du réseau des conservatoires et le rôle respectif de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) doivent être clarifiés.

Les missions des conservatoires reconnues par la loi méritent d'être précisées de façon à mieux cerner le caractère d'intérêt général de celles-ci. Cette précision est un point de passage obligé pour organiser le financement public dans le respect du droit de la concurrence. La mission a analysé la nature des missions, tant dans le champ marchand que non marchand. Elle a intégré les inquiétudes manifestées tant par les CBN que les partenaires financiers publics et leurs instances de contrôle relatives aux conventions et subventions qui les lient.

La mission recommande à la DEB de se faire aider pour la mise en place d'un service d'intérêt économique général pour les conservatoires, en relation avec le secrétariat général des affaires européennes.

L'agrément de l'État est unanimement reconnu. Il doit mieux distinguer ce qui relève de la compétence propre à chaque conservatoire, avec un agrément au cahier des charges précisé, une durée allongée à dix ans, et la validation de plans d'action d'une durée de cinq années.

Il est urgent d'achever la couverture du territoire national pour des CBN agréés en clarifiant la situation en Normandie et Grand Est, où les réflexions engagées par les acteurs locaux sont suffisamment avancées pour ne pas différer leur création au moment où le partenariat entre l'État et les Régions (avec la création des agences régionale pour la biodiversité, notamment) se renforce. Les CBN devraient bénéficier de cette dynamique pour trouver toute leur place au sein de ce partenariat.

La mission a enfin considéré que la question de la validation et de la diffusion des données, si elle a pu constituer une source de tension entre les acteurs locaux et nationaux, devrait désormais trouver une réponse positive avec le nouveau contexte permis par la création de l'Agence française de la biodiversité.

La mission s'est enfin livrée à un chiffrage financier des propositions contenues dans son rapport qui se résume a minima au financement au juste coût des missions d'intérêt général actuelles, soit un apport supplémentaire de l'ordre de 2 à 3 M€/an.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Adopter une nomenclature précise des missions d'intérêt général en vue d'actualiser le cahier des charges de l'agrément.....14

Recommandation 2. Proposer, à court terme, des amendements législatifs pour rendre explicites dans la loi (et dans le décret) les missions d'intérêt général des CBN autour des quatre compétences déjà reconnues : a) en y ajoutant la compétence sur la fonge ; b) en y indiquant explicitement que constituent une mission d'intérêt général toutes les activités liées à l'aide à la décision de l'État pour l'exercice de ses compétences régaliennes et ses obligations nationales, européenne et internationales..... 14

Recommandation 3. Mettre en place une comptabilité analytique harmonisée par CBN pour assurer un meilleur suivi du financement par nature des missions.....15

Recommandation 4. Doter la DEB d'une assistance technique et juridique en vue d'engager en relation avec le SGAE les discussions avec la Commission européenne afin de définir un service d'intérêt économique général concernant le champ de compétence des CBN (DEB)..... 17

Recommandation 5. Porter le délai de renouvellement de l'agrément des CBN de 5 à 10 ans. Dresser un bilan des arrêtés fixant les agréments. Mettre à jour le cahier des charges de l'agrément..... 19

Recommandation 6. Engager officiellement, sans plus attendre, les processus de création d'un CBN normand et d'un CBN Nord-est (Franche-Comté, Lorraine, Alsace)..... 26

Recommandation 7. Engager une réforme structurelle permettant de regrouper le pilotage et le financement dans une même structure : l'AFB et demain l'OFB. A court terme et pour tenir compte de la période de transition clarifier et préciser le partage des responsabilités entre la DEB et l'AFB.....30

Recommandation 8. Mettre en œuvre, dès 2019, les engagements mutuels du réseau des CBN et de l'AFB, pour ce qui concerne la production, l'utilisation et la diffusion des données..... 34

Recommandation 9. Compenser, une fois bien définies les missions d'intérêt général des CBN à leur juste coût. Compléter les financements publics par une contribution complémentaire de l'État à hauteur de 2 à 3 M€ pour assurer une couverture à coût complet des missions actuelles d'intérêt général des CBN.....38

Introduction

L'érosion de la biodiversité, notamment floristique et des habitats, devient source d'inquiétude grandissante pour les pouvoirs publics et les citoyens.

Les experts scientifiques soulignent le risque de disparition d'une partie de la flore vasculaire de France métropolitaine. Selon un rapport récent¹, 742 espèces de plantes (soit 15 % des 5 000 espèces recensées) sont menacées ou quasi menacées.

Le ministre d'État, par lettre du 1er juin 2018 (*annexe 1*), a confié une mission au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur les conservatoires botaniques nationaux (CBN). Il a souhaité que le CGEDD procède à un bilan de l'organisation actuelle des différents CBN, de leurs diverses activités, de leur financement, de l'animation du réseau et à une actualisation de l'analyse du réseau des CBN conduite par la mission de l'Inspection générale de l'environnement en 2006-2007².

Il lui a été demandé d'approfondir prioritairement les points suivants :

- l'articulation des rôles entre la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et l'agence française de la biodiversité (AFB),
- l'adaptation des procédures d'agrément ministériel de territoire de compétence et de contenu du cahier des charges des CBN afin de favoriser les synergies entre eux et de tenir compte du fait régional : articulation entre approche biogéographique et approche des territoires administratifs,
- l'identification des priorités en termes de coordination technique de l'action des CBN par l'AFB,
- la nature juridique envisageable pour les CBN, à partir d'une analyse comparative des différents statuts existants ou possibles,
- l'équilibre financier des CBN, et la coordination des financements des CBN par l'État, l'AFB et les autres établissements publics, et les modalités de financement des prestations spécifiques (subventions, marchés), notamment au regard du code des marchés publics.

La mission s'est déroulée de septembre 2018 à janvier 2019 et a permis de rencontrer les conservatoires botaniques de métropole et leurs partenaires ainsi qu'à plusieurs reprises les administrations centrales (*annexe 2*). Ces visites, les échanges approfondis avec les personnes auditionnées et les comptes-rendus exhaustifs qui en ont été réalisés, ont permis à la mission d'avoir une connaissance étendue des préoccupations des CBN et de se forger une opinion d'ensemble sur ce réseau, même si le rapport s'est volontairement limité à développer les questions évoquées dans la commande ministérielle.

La mission remercie toutes les personnes auditionnées pour le temps qu'elles lui ont consacré et en particulier les directeurs et équipes des conservatoires qui ont su faire partager leurs compétences et leur engagement.

¹ « La Liste rouge des espèces menacées en France. Flore vasculaire de France métropolitaine » - UICN, FCBN, AFB, MNHN - 2018.

² « Le réseau des conservatoires botaniques nationaux » par Yvon ALLAIN et Georges RIBIÈRE de l'Inspection générale de l'environnement - IGE/06/21- mai 2007.

1. Les conservatoires botaniques nationaux (CBN) : un réseau unique au service d'une politique publique

1.1. Un réseau de conservatoires botaniques nationaux stable depuis 2007

La mission ne reviendra pas sur l'historique de la constitution du réseau des conservatoires et la description de chacun d'eux, très détaillée dans le rapport de 2007, et qui a été déterminante sur les caractéristiques actuelles du réseau.

Le tableau synoptique joint en annexe 3 est une photographie du réseau à fin 2018 ; il n'intègre pas les conservatoires en projet et non agréés. Les principaux enseignements qui peuvent en être tirés :

- Le réseau ne s'est pas développé depuis 2007³ : on recense 11 conservatoires en métropole et 4 en cours de création ou consolidation en Outre-mer, soit au total un réseau potentiel de 15 CBN pour assurer une couverture nationale complète. Dix sont agréés dont quatre en fin de période d'agrément (ou agrément prolongé), trois sont en phase de réflexion préalable avant une éventuelle demande d'agrément (Alsace, Pôle lorrain, Normandie).
- Les statuts juridiques des structures porteuses restent variés : 5 syndicats mixtes de collectivités, 3 établissements publics (de l'État ou d'une collectivité), 2 associations type loi de 1901.
- Ils couvrent de 1 à 4 régions administratives et 1 à 22 départements.
- Ils emploient 320⁴ personnes dont 15 % à 93 % en contrat à durée indéterminée (CDI), avec paradoxalement un taux plus élevé de CDI dans les CBN à statut associatif (93 %) qu'en syndicat mixte (15 %).
- Leur budget total est de 19M€⁵, en augmentation régulière ces dernières années (17M€ en 2016, 18M€ en 2017), avec une assez grande disparité entre le « plus petit » (moins de 1M€ pour Franche-Comté, mais qui a vocation à se rapprocher d'autres) et les « plus grands » (2,7 M€ pour Bailleul, Pyrénées, Brest).
- Les principaux contributeurs sont l'État (35 %⁶), les régions (18 %), les départements (13 %), l'Europe (5 %). On notera la faible part des fonds européens au regard des difficultés signalées pour leur mobilisation et complications qu'ils génèrent (§ 8.2).
- Ces moyens contribuent aux quatre grandes missions dévolues par la loi aux CBN, connaissance (30 à 50 % selon les CBN), conservation (10 à 30 %), expertise (10 à 30 %), information (10 à 20 %).

Ces données, issues du tableau synoptique réalisé à l'occasion de la mission, devraient être régulièrement mises à jour par l'administration.

³ En 2007 : 8 CBN agréés, mais une couverture territoriale identique.

⁴ En 2007 : 210 personnes.

⁵ En 2007 : 10 M€.

⁶ Plus de 40 % si on y inclut les opérateurs de l'État (AFB, agences de l'eau...).

1.2. Cette stabilité masque une situation contrastée

1.2.1. Des atouts liés à leurs compétences consolidées au fil des années

Le réseau des conservatoires constitue un vivier de compétences pointues dans le contexte de la raréfaction préoccupante des spécialistes de botanique et phytosociologie formés dans les Universités. Ces structures sont enviées par les pays voisins avec lesquels ils collaborent. Elles sont unanimement reconnues pour la neutralité, l'objectivité dans l'exercice de leur activité, mais également pour leur capacité d'expertise nationale de long terme qui constitue une aide constante à la décision des pouvoirs publics. Elles sont dotées d'un patrimoine historique et actuel de connaissances et de conservation unique. Celui-ci est constitué d'herbiers historiques, parfois très anciens, témoins encore vivants (avec des graines pouvant être mises en culture) de la flore et des habitats présents il y a plusieurs décennies ou siècles, de bibliothèques spécialisées et d'un fonds documentaire unique regroupant des ouvrages du monde entier.

Ce patrimoine riche, le plus souvent immatériel, constitue le « fonds de commerce » du réseau et lui confère une capacité de connaissance et d'expertise inégalée.

Son organisation en réseau permet à la fois des échanges fructueux, sous l'égide de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) -précédemment de la fédération des CBN-, mais aussi, plus directement, entre conservatoires.

Si l'agrément contribue indéniablement à la cohérence du réseau et à la mise en œuvre d'un tronc commun, chaque membre du réseau conserve néanmoins une certaine marge de manœuvre ou capacité d'adaptation aux spécificités locales et attentes des autres partenaires que l'État.

1.2.2. Des fragilités liées aux imprécisions du cadre juridique et institutionnel

Ces fragilités sont de plusieurs ordres :

- Personne ne conteste la pertinence des missions exercées par les conservatoires botaniques nationaux, pour autant, la mission estime que l'imprécision de leur qualification dans le code de l'environnement doit être corrigée dans le but de sécuriser leurs interventions (§ 2).
- L'agrément doit être le garant de la qualité de l'exercice des missions de service public et contribuer en partie à la reconnaissance des CBN. Mais certains considèrent qu'il ne crée pas en retour d'obligation vis-à-vis de l'État qui l'accorde (§ 3). Une incertitude demeure quant au concept et à la portée de l'agrément dont les contours méritent d'être rappelés et précisés .
- Depuis plusieurs années, est mis en avant le risque résultant de leur statut, mais celui-ci doit être relativisé face au constat de la pérennité des structures et dans le souci pour les CBN de ne pas rompre l'équilibre trouvé depuis de nombreuses années (§ 4).
- La couverture du territoire n'est toujours pas complète, de même que la gouvernance mérite d'être confortée pour nouer des partenariats plus pérennes (§ 5).
- L'instabilité de leur environnement institutionnel et la faiblesse du pilotage par le principal donneur d'ordres qu'est l'administration centrale (§ 6) n'a pas permis de donner une véritable ligne stratégique à l'action conduite par les conservatoires, malgré la procédure d'agrément accordé par l'État.
- Enfin, le « modèle économique » des conservatoires repose sur des financements non pérennes alors que leurs missions s'inscrivent dans le long terme. Cela les conduit à rechercher des financements aléatoires et problématiques pour assurer leur équilibre financier (§ 8).

La grande disparité de situations des conservatoires est en soit une richesse pour le réseau et permet de créer des complémentarités voire des synergies. Elle peut néanmoins, faute de réponses claires de l'administration centrale pour répondre aux préoccupations des équipes, conduire dans certains cas les directeurs ou instances de gouvernances des conservatoires à rechercher des solutions propres et développer des activités pouvant accentuer cette disparité et fragiliser la cohérence du réseau.

Le réseau souffre d'un déficit de reconnaissance par rapport aux acteurs compétents en matière de biodiversité faunistique et de paysage. Ceci est sans doute lié à la perception du grand public, mais également des politiques, plus sensibles au monde animal et à ses espèces emblématiques (ours, loup...) qu'au monde végétal, alors qu'objectivement les enjeux de connaissance et de conservation sont tout aussi importants.

Il est donc indéniable que malgré les fragilités relevées et vécues au quotidien par les équipes des conservatoires, ce réseau a su se développer et acquérir une maturité qui doit beaucoup à la compétence des équipes, à l'implication des élus et partenaires locaux et enfin à la souplesse et la réactivité de ces structures.

1.3. Les enseignements du rapport de l'inspection générale de 2007 dont les principales recommandations restent l'actualité

Une mission d'expertise de l'inspection générale de l'environnement (IGE) sur le réseau des CBN a été conduite en 2006-2007 afin de faire des propositions pour optimiser les missions de ces organismes et garantir leur pérennité. Dans son rapport, elle avait souligné la reconnaissance des conservatoires botaniques nationaux en tant « *qu'outils indispensables à la politique de la France en matière de connaissance de la biodiversité constituant les seuls organismes ayant une politique cohérente d'acquisition et de traitement des données espèces et habitats ... et présentant une rare homogénéité scientifique de haut niveau.* »

Elle a formulé différentes recommandations dont certaines restent d'actualité.

Un tableau (*annexe 4*) en fait une présentation exhaustive et analyse leur mise en œuvre. 5 sont réalisées, 12 engagées, 26 n'ont pas été suivies d'effet et 3 sont devenues sans objet.

La mission s'est donc interrogée sur les raisons pour lesquelles ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre, ce qui l'a amenée à reprendre celles qui lui paraissaient encore opportunes, en les adaptant toutefois pour tenir compte d'un contexte qui a évolué et tenter ainsi de lever les obstacles qui en ont empêché l'application.

La fédération des CBN⁷ avait globalement bien accueilli ce rapport dans la mesure où il constituait « *une reconnaissance forte du réseau des CBN...* » et pointait « *l'importance et l'intérêt de ses missions ainsi que de la compétence de ses équipes* ». Elle notait de nombreux points d'accord relatifs à la mise en cohérence des financements avec le cadre de mission des CBN, à la nécessité de conforter la place du réseau des CBN dans le dispositif national de connaissance et de conservation, de mieux organiser les relations entre le ministère et le réseau. Elle relevait cependant des « *carences majeures* ». Ainsi, le rapport n'apportait pas de réponses aux questions relatives aux missions d'expertise (champ concurrentiel et fiscalité) et s'il reconnaissait la place de la mission « *connaissance des espèces et habitats naturels* », il occultait « *la place fondamentale de l'objectif de conservation... et des missions d'information et de sensibilisation* ». La fédération concluait en estimant que « *... la principale carence du rapport portait sur l'absence de propositions sur un nouveau cadre institutionnel et juridique pouvant être commun à tous les CBN* ».

⁷ « Position du réseau des CBN sur le rapport de l'IGE rendu le 22 mai 2007 » – 10 janvier 2008

« Tout en souhaitant voir l'État conserver la vision globale et stratégique, assurer le cadrage, la cohérence, la coordination et l'évaluation des divers outils », elle appelait de ses vœux le « positionnement des CBN comme outils communs de l'État et des collectivités... ».

Enfin, la fédération faisait état de ses fortes divergences sur la position des inspecteurs au sujet des CBN des Antilles françaises, de la Corse, et de l'organisation interne de la fédération des CBN.

Aujourd'hui, et malgré la dynamique constatée sur le terrain, les équipes des conservatoires s'interrogent toujours sur leur devenir immédiat et doutent parfois de l'intérêt que leur portent les pouvoirs publics et en premier lieu leur ministère de rattachement. Dans ce contexte, les CBN se sentent parfois trop seuls et notamment vis-à-vis de leur tutelle État ; ce qui pose sans aucun doute des problèmes de légitimité à répondre en priorité aux demandes de l'État, les CBN considérant qu'ils ont à répondre aux commandes que leur passent les collectivités territoriales, impliquées financièrement et plus présentes au quotidien.

Ce sentiment est source de fragilités dans un contexte de forte évolution institutionnelle (passée et en cours avec la création de l'office français pour la biodiversité (OFB), les CBN pouvant manquer d'assurance pour inscrire de façon visible et pérenne leurs compétences, leurs missions et leurs structures dans le nouveau paysage institutionnel émergent réclamant ainsi un pressant besoin de stabilité qui passe par la reconnaissance de leur action, la fiabilité, la sécurisation et la simplification de leurs financements.

Enfin, alors que la mission affirmait déjà que *« le soutien technique, et surtout budgétaire, de l'État est finalement la question principale posée à la mission avant même la question statutaire »*, force est de constater, comme l'actualité récente le montre, que la politique de conservation de la flore et de la fonge (champignons) est le « parent pauvre » de la préservation de la biodiversité. La mission n'a pas pu obtenir les montants consolidés des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour la préservation de la faune et de la flore, afin de les comparer, mais il est un chiffre qui parle de lui-même, les moyens accordés par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) à la préservation des deux seules espèces de l'ours et du loup (10 M€/an) sont significativement supérieurs à ceux attribués aux CBN (7 M€) pour l'ensemble de la flore du territoire national.

2. Le cadre juridique des missions d'intérêt général des CBN doit être renforcé afin de les sécuriser

La place des conservatoires botaniques nationaux est prépondérante dans la politique nationale de la biodiversité. Ils exercent des missions qui trouvent leur fondement dans la loi. Ce chapitre analyse ce qui les caractérise.

2.1. Les conservatoires disposent d'un patrimoine immatériel considérable qu'ils mettent à profit pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général

Les conservatoires botaniques nationaux sont régis par les articles L. 410-10 et D. 416-1 et suivants du code de l'environnement⁸. Cette identification législative répond d'ailleurs aux vœux du réseau des conservatoires botaniques nationaux qui sollicitaient – dès la mission de l'inspection générale de l'environnement menée en 2007 – une reconnaissance de leurs compétences par la loi.

La mission considère que ces dispositions constituent une avancée certaine pour les conservatoires, car la qualification de mission de service public leur a été enfin reconnue.

En effet, les conservatoires botaniques disposent d'un patrimoine immatériel considérable-historique et actuel – qui s'organise autour de la connaissance, de la conservation et de l'expertise. Ce sont des organismes uniques en Europe, qui ont, à travers le temps, engrangé de la « connaissance », qu'ils sont les seuls à pouvoir à la fois actualiser, gérer et mettre à disposition. De leur côté, les bureaux d'étude, les associations ou les universités, qui sont amenés à acquérir de la connaissance (des données, de la cartographie...), le font de manière ponctuelle pour les besoins de leurs expertises (étude d'impact, mesures compensatoires ou encore travaux écologiques... par exemple). Très souvent, ils sollicitent les CBN qui répondent à leurs recherches d'informations.

Les atouts intrinsèques des CBN justifient leur légitimité à exercer des missions d'intérêt général

La mission a pu recueillir les avis, unanimes, des acteurs publics et privés partenaires des conservatoires qui relèvent plusieurs atouts de nature à justifier leur légitimité à assurer des missions d'intérêt général.

Certains, notamment les élus, considèrent que l'agrément est une garantie en soi et est consubstantiel de l'intérêt général.

⁸ Texte introduit par la loi n°2010- 788 du 12 juillet 2010 (dite Loi Grenelle) et modifiée par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 ; L 414-10 : *Les conservatoires botaniques nationaux sont des personnes morales publiques ou privées, sans but lucratif, agréées par l'État, qui exercent une mission de service public.*

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

Ils participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'inventaire du patrimoine naturel et procèdent à l'identification et à la conservation des éléments rares et menacés. Ils prêtent leur concours scientifique et technique à l'État, aux établissements publics, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux opérateurs qu'ils ont mandatés. Ils informent et sensibilisent le public. Ils assurent l'accès aux données recueillies à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues au chapitre IV du titre II du livre Ier dans la mesure compatible avec le respect des habitats et des espèces et moyennant, le cas échéant, une contribution financière.

La pérennité de l'action dans le temps assure donc aux CBN une maîtrise de la connaissance et de la conservation qu'aucun autre acteur national ou local ne peut lui contester – excepté le muséum national de l'histoire naturelle (MNHN) – mais dont l'action complémentaire ne se situe pas au même niveau géographique, voire thématique.

La neutralité, l'objectivité et l'indépendance des conservatoires sont des atouts reconnus et constituent des garanties d'exercice de missions d'intérêt général. Il est unanimement reconnu (par des membres du CNPN, partenaires, donneurs d'ordre) que même lorsque les CBN interviennent dans le cadre d'une commande passée par un des membres de leur instance de gouvernance, ils agissent en toute indépendance. Leur expertise est considérée comme fiable et neutre, sans être aucunement influencée pas des considérations extérieures.

Leur territoire de compétence (d'agrément) est également une particularité qui contribue à la qualité de leur production, car il leur permet d'avoir une connaissance très poussée des milieux et des espèces. Ils y ont acquis un patrimoine immatériel unique de connaissance, de conservation, d'expertise et de savoir-faire dans le long terme.

Le maintien à niveau, dans la durée, des compétences indispensables dans le domaine de la botanique et de la phytosociologie assuré par les CBN est aussi un atout pour l'appréciation des impacts et le suivi des effets sur la flore du dérèglement climatique. Il est patent que les universités françaises, contrairement à d'autres universités européennes, ne disposent plus de compétences aussi importantes en botanique et phytosociologie que celles des conservatoires. La question préoccupante de la rareté voire de la suppression des cycles de formation dans ce domaine a été soulevée par plusieurs présidents de conseils scientifiques des conservatoires qui considèrent que l'université ne joue plus vraiment son rôle et qu'il incombe aux conservatoires de former et d'améliorer les compétences des botanistes en interne (notamment en phytosociologie).

Enfin, il convient de souligner le caractère désintéressé, au sens non spéculatif du terme, des activités des conservatoires dont la finalité recouvre la préservation, la conservation, la restauration de la biodiversité végétale dans l'intérêt général de la nature ainsi que la préservation du bien public de manière désintéressée, sachant qu'il y a une limite pour les activités qu'ils exercent dans un but lucratif.

La nature des missions d'intérêt général des CBN

La mission a donc tenté de déterminer ce que sont les missions d'intérêt général exercées par les conservatoires. Le tableau (*annexe 5*) détaille les missions exercées par les conservatoires, selon une typologie, définie par leurs directeurs, autour des cinq grandes missions scientifiques et techniques :

- une mission cœur sur laquelle tout se construit : la connaissance qui couvre les sciences naturalistes, la biologie de la conservation et les sciences humaines,
- une mission « finalité » : la conservation
- des missions structurantes autour :
 - de la gestion et de la diffusion de l'information de l'appui technique et de l'expertise de l'information
 - de la communication et de la sensibilisation.

Les conservatoires sont des établissements de statuts juridiques différents, impliquant financièrement et dans leur gestion de nombreux partenaires en particulier les collectivités territoriales. S'ils trouvent leur unité au travers d'un ensemble de missions spécifiques confiées par l'État, ils ont besoin de recourir à de multiples financements pour assurer toutes les missions qui leur sont dévolues. Si l'aide de la sphère État représente à peu près 40 % du budget des CBN (§ 1),

elle ne suffit pas au financement du cadre de mission qui se trouve complété par des financements provenant des collectivités territoriales, des programmes européens ou de l'expertise.

La mission estime nécessaire de cerner au mieux la qualification de mission d'intérêt général qui recouvre des activités non économiques mais également économiques.

Le réseau des conservatoires estime que « *les missions confiées par l'État dans le cadre de l'agrément induisent des obligations et contraintes particulières pour les établissements agréés, qui dans le cadre de l'agrément, agissent sous le contrôle de l'État (pérennité des actions, mise à disposition des données publiques, rapport annuel d'activité, conseil scientifique, dossier de demande d'agrément)*. Cette situation spécifique place de ce fait leurs interventions en tant que conservatoire botanique national hors du champ concurrentiel, ce qui nécessite d'affirmer clairement le caractère d'intérêt public de missions spécifiques, qu'elles trouvent leur financement au travers des fonds alloués par l'Etat, ou au travers des soutiens financiers des collectivités territoriales, qu'elles soient ou non membres des structures de gestion »⁹.

Cette appréciation mérite, selon la mission, d'être nuancée car l'agrément n'entraîne pas « de jure » qualification de missions d'intérêt général. De plus, il ne suffit pas que les conservatoires soient placés sous le contrôle de l'État pour qu'ils soient exonérés automatiquement des règles du droit de la concurrence et des aides d'État (§2.2)

La mission estime qu'il convient de préciser par la loi les quatre compétences des conservatoires (supra) et de les compléter de manière plus détaillée par décret. La liste des missions suivantes n'est pas exhaustive mais donne les critères permettant de définir en quoi la nature d'une mission est d'intérêt général économique ou non économique.. Mais cela ne préjuge pas, *a priori*, de leur caractère économique ou non économique, excepté pour les missions exercées pour la mise en œuvre ou l'accompagnement des missions régaliennes de L'État.

Les missions d'intérêt général doivent contribuer à :

- la mise en œuvre des compétences régaliennes de l'État, notamment la compétence de police,
- la réponse et la mise en œuvre des obligations internationales, européennes de l'État, notamment du rapportage de Natura 2000, celles issues de la directive cadre sur l'eau, ou de la directive Habitat faune flore pour l'essentiel, l'aide à l'élaboration, définition et modification des listes rouges,
- l'aide à la décision de l'État, de ses établissements publics et des services déconcentrés de l'État, notamment dans la phase d'instruction de projets,
- l'appui dans le cadre de procédures contentieuses ou administratives,
- l'aide à la décision de l'État et des collectivités territoriales, pour la production et la validation des données,
- la méthodologie des stratégies européennes, nationales et régionales liées à la biodiversité, aux habitats, à la végétation,
- la contribution à la recherche et au développement,
- l'expertise, dès lors qu'elle se rattache à l'une des missions évoquées plus haut.

En résumé, la mission considère que les missions touchant à la connaissance et à la conservation permanente dans le temps, à la méthodologie, au soutien de l'État pour ses activités d'intérêt public ou encore liées aux obligations internationales et européennes relèvent de la définition de mission

⁹ Position du réseau des conservatoires botaniques nationaux sur le rapport de l'inspection générale de l'environnement (projet de texte pour l'inclusion dans le code de l'environnement des CBN et de la fédération des CBN (10 janvier 2008).

d'intérêt général, que ces activités se situent dans le champ non marchand ou marchand. Il en est de même des activités qui nécessitent une validation des données, une prise de responsabilité dans l'accompagnement, la mise en œuvre d'une politique publique ou encore l'aide aux services déconcentrés de l'État s'agissant des réponses administratives et judiciaires dans le champ des diverses polices de l'environnement ou de participation à des activités de recherche et développement.

Elle estime enfin qu'il est nécessaire de compléter leurs missions par l'inscription dans la loi de la compétence sur la fonge (champignons et lichen), oubliée dans les premiers textes.

Recommandation 1. Adopter une nomenclature précise des missions d'intérêt général en vue d'actualiser le cahier des charges de l'agrément.

Recommandation 2. Proposer, à court terme, des amendements législatifs pour rendre explicites dans la loi (et dans le décret) les missions d'intérêt général des CBN autour des quatre compétences déjà reconnues : a) en y ajoutant la compétence sur la fonge ; b) en y indiquant explicitement que constituent une mission d'intérêt général toutes les activités liées à l'aide à la décision de l'État pour l'exercice de ses compétences régaliennes et ses obligations nationales, européenne et internationales.

2.2. La qualification de « missions d'intérêt général » doit être appréciée à l'aune des obligations juridiques du droit de la concurrence et des aides d'État

Pour tenter d'approcher au mieux les missions d'intérêt général dans le champ d'activités des conservatoires, la mission propose de distinguer trois types de situations :

- Les activités non économiques (ou non marchandes) répondant à des missions d'intérêt général (MIG), parmi elles, les missions régaliennes. Les missions d'intérêt général, non marchandes et répondant pour certaines à des compétences régaliennes sont nombreuses. En effet, certaines missions des CBN participent à la réalisation par l'État ou ses établissements publics de prérogatives de puissance publique.
- Les activités économiques que d'autres prestataires du secteur marchand (bureaux d'études par exemple) ou non marchand (associations loi de 1901, universités ou centres de recherche) peuvent exercer mais qui peuvent répondre à un objectif d'intérêt général et pour lesquels un encadrement particulier peut être envisagé. Les missions exercées dans le champ concurrentiel relèvent d'activités que d'autres prestataires publics ou privés potentiels peuvent réaliser sur un marché. La Commission européenne ou le juge national caractériseront la nature de ces missions selon qu'elles se trouvent dans le champ de l'intérêt général ou celui du strict droit de la concurrence, notamment du marché où l'activité est exercée et où d'autres prestataires pourraient légitimement se positionner. Cela étant précisé, la mission considère qu'il existe un marché de l'expertise, de l'étude, des réalisations d'inventaires, de l'information et de la communication, de la formation... autant d'activités qui peuvent relever du secteur concurrentiel. C'est pourquoi, sur ce point, il convient d'encadrer

les missions d'intérêt général qui relèvent du secteur concurrentiel pour prévenir les conservatoires de tout risque contentieux.

- Les activités économiques qui sont exercées par des prestataires privés ou publics sur un marché déterminé (expertises, études, certains inventaires...) et qui ne peuvent être assimilées à des missions d'intérêt général et dans ce cas il n'y a pas de raison de considérer que les CBN puissent se prévaloir d'un quelconque monopole, le jeu du marché étant la règle.

Les CBN ont proposé une nomenclature de leurs missions d'intérêt général. Celle-ci comporte 69 rubriques décomposées en activité « socle » et « activités spécifiques » (annexe 5). La mission a distingué dans ce tableau les missions d'intérêt général à caractère économique et non économique. Il en résulte à peu près un ratio de 2/3 en faveur des activités non économiques, étant entendu qu'il existe des zones incertaines et qu'en tout état de cause cette distinction pourrait faire l'objet d'une appréciation différente. Elle n'est qu'indicative et ne saurait constituer une preuve incontestable de ce statut.

Mais pour la mission, qui ne dispose pas de comptabilité analytique par CBN, cette tendance lui permet néanmoins de constater qu'il existe un nombre substantiel d'activités économiques, même si aucune donnée financière précise ne permet de les quantifier. Ce qui conduit la mission à proposer la solution de leur encadrement par un dispositif de service d'intérêt économique général (§2.4). Si certains conservatoires assurent un suivi plus ou moins précis de leurs activités, parfois assez empirique, ils ne sont pas encore dotés d'une véritable comptabilité analytique. Aussi est-il difficile pour la mission de définir l'état de l'importance du marché concurrentiel qui pourrait relever d'un mandat de service d'intérêt économique général. Sur ce sujet, comme pour le suivi et l'évaluation de l'activité des CBN dans le cadre d'un conventionnement avec l'État ou les collectivités territoriales, la mise en place de comptabilité analytique est indispensable pour en permettre une appréciation rigoureuse.

D'autres raisons justifient l'instauration d'une comptabilité analytique (ou *a minima*, d'un suivi analytique), notamment pour les CBN hébergés par un établissement public qui doivent individualiser leurs opérations, et pour tous les CBN afin d'assurer une bonne information de leurs bailleurs de fonds. De plus, faute de comptabilité analytique, la mission précise qu'il n'y a pas d'assurance de l'étanchéité avec les autres missions. Le risque d'atteinte au droit de la concurrence et au droit des aides d'État réside principalement dans le fait que les CBN pourraient être amenés à utiliser leurs ressources publiques pour financer leurs activités concurrentielles dont les produits pourront être fixés à un prix si bas qu'il pourrait conduire, de fait, à mettre les autres concurrents dans une situation défavorable, réduisant ainsi l'intensité de la concurrence.

Recommandation 3. Mettre en place une comptabilité analytique harmonisée par CBN pour assurer un meilleur suivi du financement par nature des missions.

2.3. Le service d'intérêt économique général (SIEG), outil de sécurisation des missions d'intérêt général des CBN

Il s'agit de déterminer les missions d'intérêt général économiques qui entrent dans le champ concurrentiel. Certains CBN ne sont plus au stade de s'interroger sur le risque juridique mais sur les conséquences concrètes qu'ils doivent subir puisque leur contrôleur financier ont refusé de valider des conventions non préalablement soumises aux règles de la concurrence et de la commande publique. Cette situation ne manque pas d'interroger sur la licéité de certaines allocations publiques (État, établissements publics, collectivités territoriales) au regard du droit des aides d'État. La mission qui a rencontré de nombreuses collectivités territoriales (Régions, Départements) a pu constater que ce risque est omniprésent dans leur esprit et qu'elles se posent légitimement la question de le prévenir. LAFB et les DREAL ont exprimé les mêmes préoccupations.

Il est donc opportun de définir et d'inventorier les missions d'intérêt général relevant du secteur concurrentiel.

Dans certaines configurations, les CBN se trouvent en situation de quasi-régie (« in house ») : Tel est le cas de commandes émanant de collectivités territoriales ou d'un établissement public de l'État (parc national par exemple), membre du syndicat mixte ou de l'établissement public de l'État. Cette situation est solide et ne présente pas de difficultés particulières pour les CBN concernés.

Le risque existe dans d'autres cas, pour des activités entrant dans le champ concurrentiel qui seraient financées au titre de la contribution de l'État, d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale. C'est pourquoi, il convient de prévenir ce risque en « sécurisant » ces activités.

La mission a donc analysé quel moyen pouvait être envisagé pour encadrer les missions d'intérêt économique général et ce, pour prévenir au mieux les conservatoires des risques liés au droit de la concurrence et des aides d'État. Les possibilités sont limitées à un outil qui permet, à certaines conditions, de respecter les obligations européennes. Il s'agit du « service d'intérêt économique général » (SIEG) dont les conditions sont définies par mandat explicite entre l'État, ses établissements publics et les conservatoires.

Les conditions d'éligibilité au SIEG ont été définies par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a fixé quatre critères qu'il convient de respecter (arrêt de principe « Altmark¹⁰ »).

Les fonds alloués aux CBN par l'État ou ses établissements publics (administration centrale, AFB, administration déconcentrée) ou par les collectivités territoriales, doivent répondre aux conditions de licéité imposées par la Commission européenne dans le cadre du droit des aides d'État et des lignes directrices qu'elle édicte. Une compensation d'obligations de service public peut, sous certaines conditions, échapper à la qualification d'aide d'État.

La mission précise que le mandatement peut être collectif et donc concerner l'ensemble des CBN. La gestion d'un SIEG peut donc être confiée par une autorité publique à plusieurs entreprises au moyen d'un unique mandat collectif.

Si les conditions sont remplies, l'État dispose de toute latitude pour déterminer la forme de ce mandat.

La mission préconise de soutenir la DEB dans cette voie, seule à même d'assurer un encadrement sécurisé. Un dialogue avec les services de la Commission européenne, préparé en relation avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) permettrait de bien définir l'opportunité et le contenu d'un futur SIEG pour les conservatoires.

¹⁰ Arrêt de principe de la CJUE du 24 juillet 2003, Altmark , aff C-280/00 points 87-93 et note DAJ précitée p 6.

La condition préalable est de bien déterminer le champ du SIEG et d'en définir les conditions d'éligibilité et modalités de création comme détaillé en annexe 6.

Recommandation 4. Doter la DEB d'une assistance technique et juridique en vue d'engager en relation avec le SGAE les discussions avec la Commission européenne afin de définir un service d'intérêt économique général concernant le champ de compétence des CBN (DEB).

3. L'agrément national est utile et pertinent

L'agrément des CBN est régi par les articles D. 416 -1 à 6¹¹ du code de l'environnement. Aux termes de l'article D. 416-5 du code de l'environnement, modifié par le décret du 1er août 2018, l'agrément en qualité de conservatoire botanique national est délivré, pour une durée de cinq ans renouvelable, par le ministre chargé de la protection de la nature, après avis du Conseil national de la protection de la nature.

Si le conservatoire ne respecte pas ses obligations au titre de l'article D. 416-1 précité ou au cahier des charges, le ministre chargé de la protection de la nature peut retirer l'agrément. Mais il doit recueillir au préalable l'avis du Conseil national de la protection de la nature et entendre le responsable de l'établissement.

La mission s'est interrogée tout au long des auditions sur l'acceptation et la portée de la notion d'agrément. Pour certains conservatoires, l'agrément s'apparente à de la procédure puisque les missions sont définies dans la loi ; pour d'autres conservatoires, mais également des élus, il fait partie des critères de reconnaissance des CBN et de la contrepartie financière qu'il doit entraîner de la part de l'État.

La préparation du dossier d'agrément est un investissement important, pour les équipes, dont le renouvellement tous les cinq ans paraît inutilement lourd, voire disproportionné.

Pour les équipes des conservatoires et les conseils scientifiques, il serait souhaitable d'allonger le délai de renouvellement à 10 ans, à l'instar de la règle qui s'applique aux conservatoires d'espaces naturels (les parcs naturels régionaux peuvent disposer d'un délai de 12 ans).

La mission note en tout état de cause que l'agrément est une procédure unanimement reconnue et appréciée de l'ensemble des acteurs publics et privés. L'agrément est considéré autant comme une garantie qu'un label ou une caution.

Pour autant, la mission considère qu'il faut rapidement mettre à jour le cahier des charges de 1996 qui accompagne l'agrément et qu'il soit la traduction des missions d'intérêt général des CBN mais également des exigences et des outils méthodologiques validés par l'État. Ce cahier des charges doit également être systématiquement joint à l'arrêté d'agrément et formellement communiqué aux conservatoires.

Elle considère également qu'à cette occasion, il convient de bien distinguer l'agrément (10 ans) du programme d'action du conservatoire (5 ans). Ce dernier résultant davantage d'un travail de concertation entre les conservatoires et leurs partenaires, il a vocation à tenir lieu de feuille de route pour les équipes des conservatoires et à être actualisé plus fréquemment.

¹¹ Articles modifiés par le décret du 1er août 2018 : « Peuvent être agréés en tant que conservatoires botaniques nationaux les établissements qui exercent sur un territoire déterminé les missions suivantes :

1° La connaissance de l'état et de l'évolution, appréciés selon des méthodes scientifiques, de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Cette mission comporte la mise à la disposition de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements des informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et régionales de protection de la nature ;

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

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

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

Recommandation 5. Porter le délai de renouvellement de l'agrément des CBN de 5 à 10 ans. Dresser un bilan des arrêtés fixant les agréments. Mettre à jour le cahier des charges de l'agrément.

4. Le statut n'est pas le cœur du sujet

4.1. Les craintes légitimes des CBN devant l'inconnu de la modification des statuts

La création d'un nouveau statut, celui d'établissement public de coopération environnementale (EPCI), issue de loi sur la biodiversité, avait été présentée comme une opportunité pour les CBN, notamment parce que l'État peut intégrer les instances de gouvernance des EPCI à côté des collectivités territoriales.

L'analyse conduite par la DAJ (*annexe 7*) en donne les avantages et les limites sur une large gamme de critères.

Mais, la mission a constaté que malgré les demandes pressantes des CBN en 2008 (après la publication du rapport de l'inspection générale de l'environnement précité) de traiter de la question des statuts, aucun d'entre eux ne semble prêt – à l'exception du conservatoire botanique national des Pyrénées et de Midi-Pyrénées (PMP) – à considérer que cette question devait être traitée à court terme.

Pratiquement, tous craignent que la modification de leurs statuts ne leur fasse faire un saut dans l'inconnu.

Ceux qui sont organisés sous forme de syndicat mixte ou d'association Loi de 1901 craignent en effet que certaines collectivités ne se saisissent de cette évolution pour quitter le conservatoire botanique sans pour autant forcément approuver un autre statut, notamment celui d'établissement public de coopération environnementale¹² (EPCE) nouvellement créé. Ceux qui sont intégrés au sein d'un établissement public de l'État ne sont pas non plus prêts à sauter le pas, misant sur la sécurisation d'un statut de service public intégré plutôt que de tenter une expérience dont les conséquences ne sont pas prévisibles pour eux.

En tout état de cause, chaque statut présente, selon les conservatoires botaniques nationaux eux-mêmes, des avantages et inconvénients objectivables au plan juridique et opérationnel.

La mission a donc acquis la conviction que la modification des statuts n'est pas une priorité ni la solution ou le préalable pour conforter les partenariats. Elle est même considérée aujourd'hui comme pouvant constituer une menace de déstabilisation par la plupart des directeurs de conservatoires.

4.2. Aucun statut ne semble devoir s'imposer ; les avantages et limites des statuts

La mission a sollicité la direction des affaires juridiques (DAJ) du MTES qui a réalisé une analyse des différents statuts pouvant concerner les CBN : établissement public, établissement public de coopération environnementale, syndicat mixte, groupement d'intérêt public et association loi de 1901 .

Elle a particulièrement identifié les caractéristiques - avantages et inconvénients - de chaque type de statuts relevant du droit privé ou de droit public, de sa composition, de son objet, de sa gouvernance, des moyens de contrôle et du statut de ses personnels, de la place de l'État dans l'organisme, du

¹²Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

budget, du régime financier et comptable, de la soumission aux règles de la commande publique, de contrôle...

Cette analyse confirme le constat réalisé à l'occasion des auditions et les réflexions engagées par certains conservatoires ayant envisagé de faire évoluer leur statut.

Cette mutation ne pourrait se faire que là où la volonté des collectivités et autres partenaires irait dans ce sens. Il semblerait que ce soit le cas pour le conservatoire PMP, dont la Région partenaire, Occitanie, a créé avec l'État et les autres collectivités, une agence régionale de la biodiversité (ARB) sous le statut d'EPCE.

Dans la hiérarchie des priorités que préconise la mission, il est inopportun de vouloir généraliser ce statut d'EPCE aux autres CBN. Elle considère néanmoins que si cette volonté de créer un EPCE se confirmait, l'État devrait l'appuyer et y contribuer activement. Avec le temps, et fort de cette expérience, l'État et les autres CBN pourraient en tirer les enseignements et décider le cas échéant de l'étendre à d'autres.

La question particulière de la fiscalité n'a pas été traitée, notamment l'assujettissement à la TVA des ressources que les conservatoires reçoivent de la part de l'État, de ses établissements publics, sujet récurrent et qui concerne l'ensemble des CBN et de leurs partenaires bailleurs de fonds. Cette question mérite un audit juridique spécifique et rejoint les problématiques liées à la notion de mission d'intérêt général non marchande et marchande.

Une conclusion s'impose à ce stade : unifier le statut des conservatoires botaniques nationaux, comme cela avait été envisagé, semble aujourd'hui totalement exclu, y compris en créant des EPCE.

5. La couverture du territoire doit être complétée et les partenariats des CBN confortés

5.1. La montée en puissance des régions est une opportunité pour conforter le réseau des CBN

Sans revenir sur l'histoire des conservatoires, présentée dans le rapport de 2007, la mission retient que les conservatoires sont nés de l'initiative d'acteurs locaux et souvent d'un heureux concours de circonstances (Bailleul 1970, Brest 1975, Porquerolles 1979, Nancy). Plus récemment, l'État a accompagné puis organisé et soutenu cette dynamique. Pour certains d'entre eux, la direction régionale de l'environnement (DIREN) puis de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a joué et joue encore un rôle déterminant pour faire émerger et accompagner la préfiguration d'un conservatoire.

Cette genèse explique *a posteriori* la diversité des organisations et des missions des conservatoires dont certaines répondent aux besoins exprimés par les membres fondateurs. On le voit pour ce qui concerne les statuts, mais également pour les missions, même si l'agrément national assure un tronc commun à l'ensemble des conservatoires botaniques nationaux.

Les membres fondateurs et les partenaires locaux sont des interlocuteurs incontournables de l'État.

La quasi-totalité des statuts ne donne pas de place formelle à l'État (association, syndicat mixte et établissement public de collectivité territoriale), hormis l'exception notable des deux établissements publics de l'État (parc national de Port-Cros et Muséum national d'histoire naturelle).

Même si les CBN ont indiqué que l'État était malgré tout un partenaire de poids, systématiquement invité par les instances de gouvernance, il n'en demeure pas moins que cette situation préoccupe les directeurs des conservatoires.

De prime abord et surtout pour l'État, elle peut paraître fragile, même si elle perdure depuis plusieurs décennies. En réalité elle est un facteur d'immobilisme et freine toute évolution y compris l'élargissement du tour de table des partenaires.

La montée en puissance des régions et la volonté exprimée par l'État de nouer un partenariat solide avec elles autour des questions de biodiversité sont une opportunité. Mais ces évolutions viennent questionner la situation actuelle et pourraient créer une période d'instabilité (comme ce fut le cas pour le conservatoire botanique de Nancy), même si les régions sont systématiquement membres des structures (à l'exception du CBN Bassin parisien).

La représentation des départements et autres collectivités est très variable et rares sont celles qui ont rejoint le premier cercle des membres fondateurs en intégrant le conseil d'administration ou comité syndical. D'ailleurs ces dernières bénéficient tout autant de l'expertise du CBN sans la contrainte d'une cotisation statutaire.

La mission a acquis la conviction que la modification des statuts n'est pas la solution ou le préalable pour conforter les partenariats (§ 4).

Le contexte de mise en place des agences régionales de la biodiversité (ARB) peut être une opportunité, car elle permet aux CBN de se positionner dans le premier cercle des contributeurs au côté des autres opérateurs de la biodiversité dans ses domaines de compétence (données, connaissance, informations, expertise pour constituer l'un des axes structurants des ARB). Lors des auditions, en fin d'année 2018, le processus n'était pas suffisamment avancé pour apprécier la rôle

précis des ARB et la contribution réelle des CBN. A terme, se posera néanmoins la question de l'intégration plus ou moins forte des CBN dans certaines ARB.

5.2. La nécessaire conciliation des périmètres biogéographiques avec l'affirmation des partenariats régionaux

La question du périmètre, comme celle des statuts est un sujet de débat récurrent au sein du réseau des conservatoires et a donné lieu à de nombreux échanges (*annexe 8*: cartes superposant les périmètres avec les zones biogéographiques et limites administratives). La mission considère qu'aucun périmètre n'est idéal, car il est souvent un compromis entre une logique biogéographique, une histoire parfois assez ancienne, l'intérêt des collectivités partenaires... Et comme l'a déjà noté le rapport de 2007, il serait maladroit d'« édicter des règles trop strictes ».

Personne ne remet en question la logique biogéographique y compris dans les régions partagées entre plusieurs CBN. Le périmètre biogéographique est le socle largement reconnu tant par les scientifiques que la plupart des élus¹³. C'est même un atout car il conforte le caractère scientifique des conservatoires. La logique biogéographique est cependant toute relative puisque si on affine l'approche, cela pourrait conduire à des zonages très différents : la France serait concernée par seulement quatre zones biogéographiques à l'échelle européenne, mais un nombre plus important si on affine les critères de zonage.

Pour autant, le profil des membres fondateurs et l'implication des collectivités dans l'émergence des conservatoires aurait pu faire prévaloir une logique administrative dans la délimitation des périmètres des conservatoires. Ainsi pour les Conservatoires d'espaces naturels (CEN) et bon nombres de structures préexistantes dans les régions fusionnées, les nouveaux exécutifs régionaux ont systématiquement imposé la fusion en une seule entité régionale. Tel n'a pas été le cas pour les CBN.

Le pragmatisme qui a prévalu dès l'origine reste de mise. Ainsi par exemple, Lozère et Gard ont été rattachés au CBN méditerranéen car appartenant à la région Languedoc-Roussillon alors qu'ils auraient pu être rattachés au CBN Massif Central. Le département des Pyrénées-Atlantiques a été rattaché, pour la partie montagneuse au CBN Pyrénées-Midi Pyrénées et, pour la plaine, au CBN Sud atlantique.

La logique purement régionale l'a emporté en Corse, eu égard à la spécificité de la situation insulaire (endémisme) et politique (loi Corse), mais également sans doute en raison de l'éloignement de l'antenne Corse, pourtant créée en 2001, vis-à-vis du siège situé à Hyères (83), et sa transformation, en CBN en 2007.

Les acteurs, quels qu'ils soient (scientifiques, agents techniques des collectivités, élus, services de L'État), en ont conscience et peu remettent en question les périmètres actuels, dès lors que chacun se donne les moyens d'une mise en cohérence et que les travaux des conservatoires peuvent être menés et/ou restitués à l'échelle des partenaires (région département, groupements de communes...).

Lorsque l'aire biogéographique est partagée entre plusieurs conservatoires botaniques, pour lesquels a été privilégiée l'approche administrative (politique), le travail scientifique devrait donner lieu à des collaborations sur une même aire biogéographique, donc entre les équipes des conservatoires. En effet, l'expertise et plus généralement la compétence des équipes tiennent à leur connaissance des habitats et des espèces de l'ensemble de l'aire biogéographique et leur capacité à les mettre en perspective sur ce périmètre. C'est donc par des contacts réguliers entre CBN ou

¹³ Surtout si la collectivité n'est pas partagée entre deux périmètres de CBN (Hauts de France, Île-de-France, Bretagne, Centre-val de Loire, Corse), mais aussi lorsqu'elle l'est (AURA, BFC, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, PACA).

antennes voisines que cette connaissance peut se maintenir et venir compenser la partition liée au périmètre.

Pour une région englobant plusieurs CBN, comme en Nouvelle-Aquitaine, où le périmètre de la nouvelle grande région administrative recouvre le périmètre de trois CBN (Sud Atlantique, Massif central et Pyrénées), la désignation du CBN Sud Atlantique comme chef de file des trois CBN et coordinateur à l'échelle régionale – donc unique interlocuteur de la région Nouvelle-Aquitaine pour la mise en œuvre de politiques et programmes d'envergure régionale – est une réponse. Il en est de même pour les CBN Massif Central et Pyrénées Midi-Pyrénées qui sont respectivement les coordonnateurs des politiques de massifs sur le Massif Central et le massif pyrénéen.

Cette solution n'a pas été mise en place pour la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté.

Certains estiment même que la non concordance des périmètres des CBN avec ceux des régions est un facteur de robustesse face aux aléas politiques, les CBN ayant plusieurs partenaires référents.

La transformation du paysage institutionnel, en 2015, avec la fusion des régions passant de 22 entités à 13 grandes régions métropolitaines a finalement eu très peu de conséquences sur l'architecture du réseau des CBN, même si elle a pu relancer le débat de la mise en cohérence des périmètres. Tel est le cas en Normandie en raison de la présence de deux antennes rattachées à deux conservatoires éloignés, et dans le Grand Est où l'absence de conservatoire agréé, depuis la perte de son agrément en 2002 par le CBN de Nancy qui couvrait les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, a laissé place à plusieurs initiatives non encore abouties. Les auditions ont montré que seules ces deux régions avaient lancé une réflexion sur l'opportunité de créer un CBN régional. Ces deux situations ont donc été plus particulièrement étudiées par la mission.

Pour conclure, la question du périmètre est essentielle pour les CBN, mais elle doit être considérée au regard de l'histoire, du contexte local, des partenariats possibles et dans la perspective de la constitution d'un réseau national cohérent, et pas seulement de considérations biogéographiques.

5.3. L'urgence à achever la couverture nationale par des conservatoires agréés

5.3.1. Vers un conservatoire botanique national normand

Avec la fusion des deux régions normandes s'est posée la question de l'évolution de la configuration actuelle qui n'est pas sans présenter quelques inconvénients, et de son amélioration. Les deux conservatoires de Brest et Bailleul ont engagé une réflexion en 2016 qui a été formalisée dans une note datée de mai 2017¹⁴ et débattue avec les partenaires locaux (Région et services normands de l'État), mais la mission y retiendra que :

- cette analyse est menée sans préjugés et cherche « à assurer au mieux l'ancrage régional des actions portées par les CBN », pour « poursuivre et développer les missions des CBN sur le territoire normand de manière homogène et affirmée » ;
- toute évolution suppose l'implication des élus et acteurs normands et ne pourra être portée par les seuls conservatoires, même avec un engagement fort de l'État ;
- quatre scénarios sont étudiés (configuration analogue, structure normande, rattachement de l'antenne de Brest (Villers Bocage) à Bailleul, rattachement de l'antenne de Bailleul (Rouen) à Brest ;

¹⁴ « Quel avenir pour la mise en œuvre des missions des CBN en Normandie » mai 2017

- ces scénarios sont passés au crible de huit critères, dont il semble qu'il manque celui de la nécessité de conforter, et en tout cas ne pas fragiliser le niveau d'expertise et la connaissance de l'ensemble de l'aire biogéographique même s'il y est fait allusion dans l'analyse des scénarios. Il y est rappelé « la nécessité d'assurer la continuité du travail scientifique engagé à l'échelle de la région biogéographique » et de « ne pas priver les équipes scientifiques de points d'appui de terrain ».

Il en ressort une préférence affirmée des deux conservatoires pour le scénario aboutissant à la création d'une structure normande et le rejet explicite des scénarios de rattachement d'une antenne à l'un ou l'autre des CBN de Bailleul ou Brest.

Plus récemment, la Dreal a également formalisé sa réflexion et produit une note sur le même sujet à l'attention de la mission. Cette note très argumentée et complétée par des éléments chiffrés¹⁵, démontre la nécessité de créer rapidement un CBN normand.

Les collectivités interrogées se sont montrées très ouvertes à la réflexion et prudentes.

Pour la Région Normandie, bien associée aux réflexions engagées par les conservatoires, l'option consistant à créer un CBN normand aurait sa faveur, mais ouvre un certain nombre de questions sur son statut, son positionnement vis-à-vis de l'Agence normande de la biodiversité (ARB au statut de GIP), et les mutualisations possibles entre eux. Il en est de même pour la région Bretagne ouverte à toute évolution concertée avec la Normandie.

On notera enfin que la durée des agréments des deux conservatoires (2015 – 2020) est la même.

5.3.2. L'achèvement de la couverture nationale dans l'Est

Le CBN de Nancy couvrait les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace. Après la perte de son agrément en 2002, l'antenne de Chalons en Champagne a été rattachée, en 2003, au CBN du Bassin Parisien alors que l'antenne alsacienne s'est constituée en GIP Conservatoire botanique d'Alsace. A Nancy une association a été créée, en 2011, ayant pour appellation antenne lorraine avec la perspective de la rattacher à un futur CBN associant la Franche-Comté, l'Alsace et la Lorraine, comme le préconisait à l'époque le ministère.

Lors de la création de la nouvelle Région Grand-Est, s'est posée la question du périmètre d'un futur conservatoire botanique. La position qui a prévalu était d'adopter celui de la Région, donc de revenir au périmètre initial du CBN de Nancy. Aujourd'hui, la position de la Région a évolué et celle-ci est ouverte à d'autres hypothèses.

Le GIP alsacien a délibéré (le 26 septembre 2018) à partir d'une note préparée par sa directrice, présentant les différentes alternatives¹⁶, et exprimé une préférence pour un CBN Nord-est, associant Franche-Comté, Lorraine et Alsace. Cette position rejoint celle exprimée par le CBN de Franche-Comté et le pôle Lorrain qui ont noué des partenariats étroits (publication, conseil scientifique...).

Elle tient également compte de la position du CBN Bassin Parisien qui serait peu enclin à perdre la Champagne – Ardenne, intégrée il y a 15 ans à son périmètre.

Lorsque les DREAL concernées ont récemment sollicité l'avis de leur administration centrale sur un schéma, aucune directive n'a été formulée alors même que sept ans plus tôt celle-ci avait clairement exprimé sa préférence. Ainsi, l'État laisse aux acteurs locaux leur marge d'appréciation mais certains lui reprochent de ne pas peser davantage dans le débat.

¹⁵ « éléments amenant à la création d'un CBN normand » Note et diaporama DREAL du 18/11/2018

¹⁶ Complétée par une note préparatoire à l'AG extraordinaire du 26 septembre 2018

A la suite des auditions, la mission a acquis la conviction qu'il faut conforter l'axe Franche-Comté/Lorraine construit efficacement depuis plusieurs années, et le compléter par l'Alsace, qui est certes un territoire biogéographique particulier, mais proche du pôle lorrain.

Le périmètre le plus judicieux qui semble désormais rallier la grande majorité des acteurs (scientifiques ou élus) serait celui d'un CBN Nord-Est, avec le maintien de trois implantations ou antennes (Besançon, Nancy, Alsace). La question des statuts, et celle du siège, dont plusieurs pensent qu'il pourrait être à Besançon, restent posées.

L'agrément du CBN FC a été prolongé en 2018 dans l'attente d'une décision. Les délais nécessaires à la préfiguration et la constitution d'un nouveau conservatoire issu de la fusion des trois structures préexistantes conduisent la mission à proposer de prolonger l'agrément actuel pour ne pas engager le CBN dans un travail de renouvellement sur un périmètre amené à évoluer prochainement.

Pour conclure, la mission propose :

- de finaliser rapidement les discussions avec les partenaires, sur la base des travaux préparatoires réalisés, d'accompagner les conservatoires et de leur attribuer des moyens dédiés pour conduire ces mutations par une assistance à maîtrise d'ouvrage sur les questions de statut juridique, d'emploi, de budget...
- de proroger l'agrément actuel du CBN FC pour ne pas l'engager dans un travail lourd de renouvellement d'agrément susceptible d'être caduc lors de son approbation formelle, et lancer l'élaboration d'un dossier d'agrément commun en 2019 ;
- de construire, dans le cadre des dossiers d'agrément, les conditions d'un partenariat scientifique et technique à l'échelle des aires biogéographiques, pour les CBN dont le périmètre diffère de ces dernières.

Recommandation 6. Engager officiellement, sans plus attendre, les processus de création d'un CBN normand et d'un CBN Nord-est (Franche-Comté, Lorraine, Alsace).

S'agissant des projets ultra-marins, la mission n'a pas été en capacité de se déplacer. Elle relève cependant le paradoxe de la fragilité voire de l'absence de CBN dans les territoires où les enjeux de biodiversité sont les plus forts et les besoins les plus urgents.

- Pour le CBN de Mascarin, à l'île de la Réunion, la mission a choisi de s'appuyer sur le rapport dédié à ce CBN¹⁷.
- Pour la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe, elle s'est limitée à quelques entretiens téléphoniques qui montrent que le contexte local est déterminant pour l'émergence, la configuration et l'appropriation des CBN. Ceci suppose une attention particulière et une approche dédiée pour chacun de ces territoires.

¹⁷ Expertise sur la situation du conservatoire botanique national de Mascarin à la Réunion et à Mayotte (organisation et situation financière). Rapport n°012307-01 établi par Christian Barthod et Frédéric Rocchi

6. Clarifier la gouvernance et renforcer le réseau des CBN par une animation et un pilotage plus clairs

Dans leur rapport de 2007, les inspecteurs soulignaient déjà avec force que « *le soutien technique et surtout budgétaire de l'État est finalement la question principale posée à la mission, avant même la question statutaire* ». Ils mettaient l'accent sur l'absence de dispositif de coordination pour faire transiter les sollicitations multiples des différents services de l'administration centrale (DNP).

6.1. Une administration centrale qui peine à se positionner à l'égard des CBN

La mission du CGEDD constate l'absence d'outils de pilotage ou même de rapportage ; aucun tableau synoptique des CBN n'existe à ce jour - ce qui a conduit la mission à en créer un et le renseigner avec l'aide de l'AFB (*annexe 3*). Aucun bilan annuel des financements consolidés¹⁸ n'a été fourni à la mission que ce soit de la part des différents services du ministère, de l'échelon central et des échelons déconcentrés, de l'AFB, ou encore des autres partenaires.

La mission a également noté qu'aucun outil de suivi et d'évaluation des agréments n'était mis à la disposition des CBN, sans même parler d'indicateurs de résultats et de performance... Les réorganisations successives et récentes de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) n'ont pas apporté de réponse à ce constat. Il n'appartient pas à la mission d'apprécier la pertinence de l'organisation interne de la DEB, mais le rattachement dans un même bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvages relègue les CBN au second plan face aux urgences et à la sensibilité des sujets de la chasse et des espèces emblématiques (ours, loup...).

La DEB a réuni pour la première fois depuis 7 ans (selon les Dreal), le 19 octobre 2018, le réseau des chargés de mission CBN des DREAL, sans doute en raison du contexte créé par la mission. L'AFB a invité la mission à tirer les premiers enseignements lors de la réunion qu'elle a organisée avec tous les conservatoires en présence du président de leur fédération.

6.2. La création de l'Agence française de la biodiversité aurait pu être l'occasion de clarifier la situation... alors qu'à ce jour elle suscite beaucoup d'interrogations

L'Agence française de la biodiversité (AFB) issue du décret du 26 décembre 2016 s'est vue confier par la loi (loi sur la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016), la coordination technique du réseau des CBN, anciennement assurée par la Fédération des conservatoires botaniques nationaux.

Cette responsabilité a été formalisée par une convention signée en avril 2018 entre le directeur général de l'AFB et les présidents (ou directeurs) de tous les CBN agréés. Elle détaille ce que doit être la coordination technique et l'appui à la vie du réseau. Elle crée deux instances de pilotage, un conseil constitué des élus des conservatoires et du directeur général de l'AFB, qui se réunit au moins une fois par an d'une part, et d'un comité des directeurs, d'autre part, constitué de chaque directeur des conservatoires et du directeur de l'appui aux politiques publiques de l'AFB qui se réunit dix fois par an (visioconférence). Le conseil est ouvert au directeur de l'eau et de la biodiversité et à un Dreal. Des groupes de travail thématiques peuvent être créés.

¹⁸ En réponse à la mission, la DEB a sollicité les DREAL pour construire un tableau compilant l'ensemble des crédits du ministère alloués en 2018 aux CBN, et l'a adressé fin janvier aux missionnés.

Le rôle de représentation des conservatoires est resté de la pleine compétence de la fédération, dont on notera qu'elle est désormais présidée par un élu (Jacques BRUNE, conseiller départemental des Hautes-Pyrénées, président du CBN Pyrénées Midi-Pyrénées), comme l'avait préconisé le rapport de 2007.

L'AFB a été rapidement opérationnelle pour animer le réseau dans la mesure où elle a intégré l'ancienne équipe de la fédération, et plus précisément quatre personnes (chef de service, deux chargés de missions d'expertise nationale de la flore et des habitats, un agent sur les systèmes d'information, les données et dictionnaire).

L'AFB et le MNHN (avec le CNRS) ont créé l'UMS patronat dont le rôle est détaillé au paragraphe 7, également donneur d'ordre et surtout collecteur de données pour le système d'information nature et paysage – système d'information de la biodiversité (SINP (SIB)), le rapportage Natura 2000, etc.

Le paysage des donneurs d'ordres s'est donc enrichi et compliqué sans que les modalités de partage des compétences entre la DEB et l'AFB ne soient précisées et encore moins formalisées (aucune convention relative aux CBN n'a été passée entre DEB et AFB, y compris à travers la feuille de route de l'AFB -2017- qui n'évoque pas les CBN).

La création de l'Agence française de la biodiversité aurait pu être l'occasion de clarifier la situation et apporter une réponse aux questions du pilotage et de l'animation du réseau. En réalité, la période de démarrage des activités de l'AFB et de ses directions territoriales n'a pas été propice à la prise en charge des CBN, au-delà du rôle d'animation dévolu à l'ancienne fédération, comme signalé ci-dessus. Cela a même créé de la confusion au niveau local puisque le « flou » entourant encore la répartition des compétences entre institutions a été signalé, lors des auditions, par les partenaires des CBN, par les services déconcentrés de l'État, et les conservatoires eux-mêmes.

Pour conclure, l'arrivée de l'AFB dans le réseau des CBN et l'absence de choix clairs et simplificateurs, a non seulement ajouté de la complexité pour les acteurs de terrain, mais dilué les responsabilités des différents niveaux de pilotage.

6.3. Une situation tout aussi complexe au niveau déconcentré

Le « paysage » local est tout aussi complexe à percevoir pour les acteurs de terrain.

Les DREAL se sont fortement investies depuis l'origine dans l'émergence et le pilotage des conservatoires et restent aujourd'hui leurs interlocuteurs référents : leurs équipes, pourtant réduites, mobilisent de grandes compétences et une très bonne connaissance du contexte et de l'histoire ; pour autant, le constat fait en 2007¹⁹ sur la disparité entre les services reste d'actualité et le déficit de pilotage national n'a pas permis d'apporter une réponse.

La constitution des grandes régions et la fusion des DREAL ont rendu plus évidente cette disparité de traitement.

Cette disparité n'est pas en soi un problème, dès lors qu'elle traduit la prise en compte du terrain et les nécessités de conduire des partenariats avec des acteurs locaux. En revanche, elle le devient si elle traduit le manque de vision et de consignes de la part de l'administration centrale. Nombreux sont ceux qui regrettent que la politique des CBN ne soit pas évoquée lors du dialogue de gestion annuel DEB/DREAL²⁰ et n'intègre pas d'indicateurs d'objectifs.

¹⁹ §8.2 Où le rapport relevait que « Non seulement les relations des CBN avec l'administration centrale ne sont pas toujours simples, mais les Dren elles-mêmes ont également des méthodes de travail non homogènes avec les conservatoires ! »).

²⁰ Dialogue de gestion qui n'a pas eu lieu en 2018.

La disparité dans le contenu, la durée, le suivi (plus ou moins analytique), la nature des conventionnements, la justification des dépenses selon les DREAL illustrent cette situation.

Les directions territoriales de l'AFB sont, à peu de chose près, les anciennes directions de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) donc sans moyens supplémentaires, ni compétences nouvelles sur la flore et les habitats terrestres ; leurs directeurs fortement mobilisés sur les deux sujets majeurs que sont le partenariat avec les régions (mise en place des Agences régionales de la biodiversité) et la fusion avec l'ONCFS (création de l'Office français de la biodiversité) ne sont pas en capacité d'accompagner les conservatoires botaniques et n'ont d'autre choix que s'appuyer sur les DREAL. Elles jouent néanmoins un rôle important en s'assurant du positionnement des CBN dans les ARB, et mobilisent plus ponctuellement les CBN sur les missions de police requérant l'expertise dans le domaine de la flore.

Il y a donc un décalage marqué entre le rôle de pilotage dévolu au siège de l'AFB et l'absence de moyens permettant l'implication de ses directions territoriales.

6.4. La nécessaire clarification des compétences des différents acteurs

Le double voire triple pilotage par le niveau central (DEB, AFB, MNHN) sachant que l'unité mixte de service patrimoine naturel (UMS Patrimoine) est encore perçue comme service du MNHN -et non commun à l'AFB- n'est pas simple à vivre pour les conservatoires botaniques et encore moins pour les DREAL. À cet ensemble s'ajoute la fédération nationale qui n'a plus les moyens dont elle disposait avant la réforme, mais reste un acteur actif et reconnu, au moins sur le plan « politique ».

Ce constat n'est pas très éloigné de celui fait par la mission de 2018 sur les opérateurs, cité plus haut, qui avait recommandé de clarifier les rôles respectifs de la DEB et de l'AFB vis-à-vis des établissements publics²¹. Il convient en effet de clarifier le lien entre la DEB et AFB sur ces politiques en faveur de la flore, mais à un niveau plus stratégique et politique d'objectif, comme une tutelle à l'égard de son établissement public.

Il illustre également ce qui avait conduit la même mission à recommander²² que « la tutelle, engage, au-delà de l'optimisation du réseau des opérateurs du programme 113, une réflexion sur les missions qui doivent être conservées, aux niveaux régional et départemental, par les services déconcentrés de l'État dans la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité ».

La mission ne peut à ce stade préjuger de ce que sera l'organisation issue de la création de l'Office français de la biodiversité et des conséquences pour le financement et le pilotage des CBN. Pour autant les propositions qu'elle fait peuvent contribuer à nourrir la réflexion préalable.

La recherche d'une clarification et d'une simplification de l'organisation pourrait conduire à associer le pilotage et le financement dans une même structure tant au niveau national que déconcentré. Plusieurs hypothèses pourraient alors être formulées :

- pour ce qui est du niveau national, regrouper l'ensemble à la DEB d'une part ou à l'AFB (et l'UMS Patrimoine) d'autre part,
- au niveau déconcentré, regrouper l'ensemble en DREAL d'une part ou en direction territoriale de l'AFB d'autre part.

La difficulté de proposer une organisation cible tient à ce que la logique ayant prévalu lors de la création de l'AFB aurait pu (dû) conduire à confier l'ensemble à l'AFB, mais les moyens nécessaires n'ont pas été affectés, tant au niveau central (par transfert des crédits du BOP 113 relatifs aux CBN)

²¹ Recommandation 2 de l'annexe V.

²² Recommandation S III 9.

que déconcentrés (par l'affectation ou le transfert d'agents compétents en botanique dans les directions territoriales de l'AFB). Il n'est donc pas réaliste d'envisager dès aujourd'hui un pilotage et financement intégralement assurés par l'AFB (niveau national et déconcentré) dans un cadre (contrat d'objectif et de performance) fixé par la tutelle. Cette organisation pourrait être considérée comme une organisation cible pour le moyen terme.

Une situation transitoire mixte consisterait à transférer les crédits dédiés au CBN du BOP 113 au siège de l'AFB, laquelle s'appuierait sur les DREAL pour le pilotage local tant que les directions territoriales de l'AFB n'ont ni les effectifs ni les compétences. Elle pose la question des circuits financiers. Elle permettrait à la DREAL de conserver une vision d'ensemble des financements et des actions relatives à la flore.

Enfin, en l'absence de ces réformes structurelles, seule une évolution significative des pratiques permettrait de répondre au constat de la mission. Une articulation plus étroite entre la DEB et l'AFB devrait se mettre en place, avec une répartition clarifiée des rôles de chacun, formalisée dans un document destiné aux équipes du ministère, de l'AFB et des CBN. Elle devrait alors s'appuyer au niveau local sur les DREAL, qui aujourd'hui sont les seuls échelons déconcentrés de l'État en capacité de porter cette politique, pour leur permettre d'être l'interlocuteur référent des CBN. Cela suppose *a minima* de maintenir les effectifs des services nature des DREAL (chargé de mission principalement dédié à la flore) et de veiller à ce que la DREAL soit bien associée aux échanges entre les administrations centrales (DEB, AFB, MNHN) et les CBN.

Recommandation 7. Engager une réforme structurelle permettant de regrouper le pilotage et le financement dans une même structure : l'AFB et demain l'OFB. A court terme et pour tenir compte de la période de transition clarifier et préciser le partage des responsabilités entre la DEB et l'AFB.

7. La question de la production, de l'utilisation et de la diffusion des données est en cours de clarification

7.1. Des malentendus qui trouvent leur origine dans l'histoire du réseau

Parmi les différentes missions des CBN, celles de la connaissance et des inventaires et par voie de conséquence le statut des données, méritent une attention particulière.

Dans le rapport de l'inspection générale de l'environnement de 2007, une large place avait été accordée à l'histoire des inventaires du patrimoine naturel et la place prise par les conservatoires botaniques dans la production de données sur la flore et les habitats, puisque tout un chapitre y était consacré. Il concluait en insistant sur le fait que *« grâce à ce travail fin de définition, de cartographie des espèces et des habitats et aux synthèses effectuées par le réseau des conservatoires qu'il devient possible de bâtir une véritable politique nationale de protection et d'évaluation des espaces naturels, de gestion des territoires et d'aménagement du territoire qui fait des CBN de véritables observatoires des changements anthropiques et climatiques. »*

A l'époque (en 2005), venait d'être initié le Système d'information sur la nature et les paysages (SINP), composante du « système d'information de l'environnement ». Ce système devait prévoir la mise en place de règles particulières relatives aux CBN, pour réaffirmer leurs missions et assurer une sollicitation homogène des CBN par les directions régionales de l'environnement (DIREN) sur l'ensemble du territoire national.

Un protocole « SINP » a bien été produit et actualisé à plusieurs reprises (dernière version du 28/09/2017 ; la prochaine version est attendue en 2020, en application de la loi biodiversité 2016), mais il ne précise rien en ce qui concerne les CBN et ne leur confère donc aucun rôle particulier. Au mieux, il les évoque d'une façon générique en citant les *« organismes agréés exerçant une mission dans le domaine de la nature et des paysages »*.

En ne répondant que partiellement aux recommandations²³ de la mission de 2007, une situation ambiguë a été maintenue où le rôle précis de chacun n'est pas connu.

La mission a pu recueillir de nombreux avis, la question des données étant unanimement évoquée tant par les conservatoires que par l'administration centrale ou les services déconcentrés ou encore l'AFB (UMS Patrinat). Elle a constaté une appréciation différente selon les interlocuteurs.

Cette question est apparue comme une préoccupation récurrente pour la mission, systématiquement évoquée lors des auditions, mais révélant davantage des malentendus ou des incompréhensions en cours de résolution que de véritables difficultés structurelles.

Le sujet sous-jacent est celui du financement, les CBN répondant également à leurs donneurs d'ordre de proximité, les collectivités territoriales.

Mais la question financière n'est pas la seule. La relation « descendante » de l'UMS Patrinat est parfois mal vécue par les CBN.

²³ Notamment la recommandation 5.4 « Dans un souci à la fois de transparence et de clarté, la commande, l'acquisition et la diffusion de données doivent faire l'objet d'une contractualisation formelle et donc écrite entre les divers partenaires : producteurs de données (naturalistes, associations...), utilisateurs finaux (DIREN, collectivités territoriales...). C'est pourquoi la mission recommande à la DNP de préparer des modèles de conventions ou de contrats à l'intention du réseau des conservatoires botaniques agréés, dans un esprit d'homogénéisation des clauses et formulations »

Certains indiquent que leurs équipes sont lasses de devoir subir des « injonctions » à produire ou à fournir des données non contextualisées dans des délais très courts, et irritées d'être perçues comme de « simples » producteurs de données, incapables de penser méthodes et outils, de co-construire une véritable articulation entre l'échelon régional et l'échelon national. De surcroît, ils indiquent qu'on ne leur présenterait pas les finalités du travail réalisé à l'échelon national (SINP, rapportage, etc.).

Sur le fond, ils émettent des doutes sur la capacité technique de l'UMS à produire une information de qualité et ayant du sens. Ils estiment que des erreurs existent dans les produits gérés par l'UMS Patrinat : cartes et tableaux s'affichant dans l'INPN avec des approximations et erreurs, bases de données nationales incohérentes... Les données nationales sont hétérogènes et mélangent des données validées par les CBN et des données non validées -science participative, bureaux études- créant ainsi des doublons et surtout dévalorisant les données issues des conservatoires. Ceci peut mettre les conservatoires en porte à faux notamment vis-à-vis des contributeurs bénévoles de données.

Ils revendiquent ainsi le statut de « valideurs » exclusifs des données flore considérant que la validation ne peut être nationale.

Ce déficit de relations ne permet pas de comprendre l'approche méthodologique de l'UMS Patrinat, les outils et projets construits au niveau national étant envoyés en région (parfois via les DREAL) sans concertation.

Les conservatoires sont très attachés aux relations de confiance établies avec leur réseau pourvoyeur de données au plan local et craignent de perdre cette source si cette confiance envers le niveau national n'est pas restaurée (inquiétude sur l'usage qui sera fait des données, sur la diffusion de données sensibles, sur la perte de leur « fonds de commerce »).

7.2. La nécessaire conciliation entre les obligations de diffusion des données environnementales et la protection des auteurs de ces données

La mission a pu prendre la mesure de l'importance de l'activité de production de données par les CBN, mais également du souci constant de ces derniers de les protéger ainsi que celles qui émanent de contributeurs bénévoles qui fournissent jusqu'à la moitié des données mobilisées par les CBN. Ils craignent que la relation de confiance qu'ils ont nouée au fil des ans avec ces contributeurs bénévoles ne soit obéré par un traitement non approprié de ces données, de même qu'ils ont le souci de montrer qu'ils en protègent la propriété intellectuelle.

Or les obligations de différents instruments juridiques (internationaux, européens et nationaux) renforcent ces interrogations voire leurs inquiétudes²⁴.

Le principe est de garantir un large accès au public, y compris à la précision maximale de la donnée, sauf dans le cas où la diffusion peut présenter un risque pour la protection de l'environnement.

La mission a été largement interpellée par les conservatoires sur la question de la mise à disposition des données mettant particulièrement en exergue les obligations de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

²⁴ La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes) du 25 juin 1998 dite convention d'Aarhus, suivi au niveau de l'Union européenne par la directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (Directive Inspire), transposée en droit français et la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016.

L'obligation de diffusion en ligne est faite à toutes les structures publiques ou chargées d'une mission de service public, hormis les communes de moins de 3500 habitants et les structures de moins de 50 salariés. Les données restant propriété de tiers privés, même confiées à une structure publique, ne sont pas concernées. Les CBN sont par ailleurs tenus de communiquer la source des données tout en étant à même de protéger la vie privée (respect du producteur versus traçage de la vie privée du produit, sujet à traiter au cas par cas avec les producteurs).

Dans ce contexte, les CBN ont exprimé des craintes en tant qu'acteurs publics de données²⁵ au titre de l'article L. 124-3 du code de l'environnement qui définit la liste des entités considérées comme autorités publiques et devant ainsi communiquer leurs données environnementales.

Leurs données publiques sont susceptibles d'être diffusées à tous sauf pour les CBN de moins de 50 salariés pour lesquels la diffusion en ligne des données précises n'est pas obligatoire. Mais les données, lorsqu'elles intègrent le SINP, géré par l'État, deviennent de fait accessibles à tous avec la précision maximale et réutilisables y compris de manière commerciale.

Ces données peuvent ainsi être exploitées et réutilisées facilement par chacun, particulier comme entreprise. Ceci généralise le principe de l'Open data, notamment en imposant aux acteurs publics la mise à disposition des données sous licence Etalab (licence ouverte permettant l'accès à toutes les données publiques, avec possibilité de réutilisation des données à des fins commerciales).

Ces dispositions ont ému les CBN qui trouvent abusif, en tant qu'acteur assurant une mission d'intérêt général de mettre à disposition l'ensemble de leur "patrimoine" gratuitement alors que d'autres acteurs vont pouvoir le faire fructifier dans leur prestation.

Les fournisseurs de données trouvent excessif le principe selon lequel la donnée naturaliste n'appartient à personne. Cela pose effectivement la question du droit de la propriété intellectuelle, notamment au regard de l'article L. 112-1²⁶.

La mission estime que cette question pourrait être approfondie.

7.3. Un mode opératoire à stabiliser dans une relation de confiance vers une solution intégrée, grâce à l'AFB

La mission considère que la situation actuelle est propice à une résolution rapide de ces difficultés, du fait avant tout que le MNHN et l'AFB sont maintenant réunis au sein de l'UMS Patrinat.

On peut imaginer qu'un certain nombre d'irritations réciproques pourront être plus aisément apaisées si la question du financement des CBN fait l'objet d'une prise en charge plus importante au titre des missions d'intérêt général.

La création de l'UMS PatriNat avec rapprochement entre le MNHN et l'AFB (et le CNRS) (pilotage technique en continuité de la FCBN, sur ce sujet) a contribué à désamorcer certains conflits ou incompréhensions. Cette évolution permet désormais que la même structure construise le dispositif, l'utilise à l'échelle nationale, et sollicite et anime les conservatoires botaniques. Cette réorganisation a dans un premier temps déstabilisé les conservatoires qui ont dû reconsidérer la nature de leurs

²⁵ Fiche technique CBN : « fondement juridique des CBN considérés comme des autorités publiques pour la diffusion des données », MEDDE/DGALN/DEB/PEM4, 16/07/12.

²⁶ Article L. 112-1 : Les dispositions du présent code protègent les droits des auteurs sur toutes les œuvres de l'esprit, quels qu'en soient le genre, la forme d'expression, le mérite ou la destination ». L'article suivant dispose que "Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code : 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ».

relations avec leurs interlocuteurs nationaux, mais peu à peu ces incompréhensions ont été levées, et désormais cette organisation montre sa pertinence.

Une série de résolutions ont été prises entre les CBN, l'AFB et l'UMS PatriNat (séminaire du 21/11/2018) autour de six axes de travail qui répondent en tous points au constat de la mission à l'issue des auditions :

- Mieux formaliser dans les textes définissant les missions des CBN, le rôle des CBN dans la gestion des données, dans la mesure où cette mission participe de leur mission de service public et manque de reconnaissance (§ 2).
- Préciser les modalités de cette mission et la contribution des CBN au nouveau système d'information de la biodiversité (SIB) piloté par l'AFB. Il y a notamment un équilibre à trouver entre le respect de la réglementation sur l'ouverture des données et leur précision d'une part, et la reconnaissance du travail des producteurs, la sensibilité de certaines données, et l'anonymisation liée au RGPD, d'autre part. L'AFB s'est engagée à produire une note en 2019 pour exposer le nouveau cadre réglementaire et apporter les précisions attendues sur le protocole du SINP.
- Clarifier la stratégie de validation des données (flore, fonge, végétation et habitats), prenant acte que toutes les données ne pourront être validées (alors que les CBN l'envisageaient), et qu'il doit être recherché une complémentarité entre les échelons régional et national, et différencier les données selon leur statut de validation. Un séminaire dédié à ces questions sera programmé en 2019.
- Verser les données des CBN dans les plateformes régionales du SINP qui assurent le lien avec la plateforme nationale. Et pour ceux dont la plateforme régionale SINP n'est pas encore opérationnelle, de les adresser directement à la plateforme thématique nationale ou de façon transitoire via le SI Flore.
- Construire ensemble les bases de données (objectifs, formats, contenus, valorisation) afin d'assurer une exploitation optimale de ces données. Deux priorités ont été retenues pour 2019 : finaliser un document de cadrage et faire évoluer le référentiel taxonomique et de nomenclature de la flore de métropole, dans le cadre d'un partenariat entre les CBN et l'UMS PatriNat (AFB-CNRS-MNHN) ; initier une base de connaissance sur les traits de vie de la flore vasculaire.
- Faire évoluer de façon continue les outils de gestion des données pour répondre aux nouveaux besoins et intégrer le progrès informatique. Là aussi le travail doit être conduit en étroite relation entre les CBN et l'AFB (UMS PatriNat). Le SI flore pourrait voir sa mission de SI métier évoluer à l'issue d'une réflexion sur l'évolution possible de la plateforme SINP.

Pour conclure, ils rappellent que le réseau des CBN forme le centre thématique flore et végétation du SIB/SINP, l'UMS PatriNat étant le centre d'expertise et de données à vocation de centre de ressource. Ces deux entités ont la volonté de maintenir un dialogue sous la forme de séminaires courts et réguliers.

Recommandation 8. Mettre en œuvre, dès 2019, les engagements mutuels du réseau des CBN et de l'AFB, pour ce qui concerne la production, l'utilisation et la diffusion des données.

8. Assurer la pérennité des CBN en confortant leurs ressources

La situation des CBN au plan financier et budgétaire est généralement fragile et parfois risquée. Un constat plus nuancé peut être tiré pour les trois conservatoires intégrés dans des établissements publics (le CBN Bassin parisien rattaché au MNHN et le CBN Méditerranéen au parc national de Port Cros, le CBN Corse à l'office de l'environnement de la Corse). Mais, pour ces derniers, se pose cependant la question récurrente du plafond d'emplois. C'est pourquoi ils ont également recours, comme les autres conservatoires, à des financements conventionnels auprès des collectivités territoriales notamment.

Cela étant précisé, la précarité de certains financements, la recherche de fonds publics nationaux voire privés, mais également de fonds européens, est loin de garantir aux CBN la couverture totale, à leur juste coût, de toutes les missions qu'ils sont amenés à exercer.

Les directeurs et directrices des conservatoires sont ainsi devenus des spécialistes de la recherche de fonds qui se révèle très chronophage et se fait au détriment de leur cœur de métier, la botanique.

Par voie de conséquence, il en résulte une insécurité quasi permanente et une crainte partagée de ne pas pouvoir « boucler » les budgets. Les CBN ont dû renforcer leurs équipes devant les missions toujours croissantes qui leur sont dévolues ou de prestations qu'ils sont amenés à faire pour assurer leur équilibre budgétaire, se comportant ainsi comme des entreprises privées. Elle peut également les pousser à accepter des prestations marchandes qui les éloignent de leur cœur de métier (agrément).

8.1. Le financement à leur juste coût des missions d'intérêt général pour leur assurer la pérennité

La mission considère que les missions d'intérêt général doivent être compensées à leur juste coût et faire l'objet d'un mandat entre les CBN et l'État, ses EP, les collectivités territoriales

- le mandat doit être matérialisé, à court terme, dans le cadre d'un comité des financeurs entre l'État, l'AFB, les CBN et les collectivités territoriales en tenant compte des missions des CBN, et conforme à la stratégie actée par ce contrat qui doit être pluriannuel

Ceci permettrait en partie de décharger les CBN d'une quête incessante de financements qui les détourne de leurs missions.

- L'inscription des droits et obligations de chaque partie doit figurer dans des contrats pluriannuels d'objectifs et des contrats d'objectifs et de performance... ;
- et être compensée sur la base du coût complet par les mandants État, AFB, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales ;
- lorsqu'elle est demandée par l'administration déconcentrée, la relation contractuelle doit être dans le prolongement d'une convention nationale et être réalisée dans le respect des règles de marché et du droit de la concurrence.
- une convention CBN/puissance publique ou ses établissements publics et collectivités territoriales devrait préciser : la nature des prestations attendues, les modalités de leur évaluation et les financements accordés, les objectifs précis et quantifiés et procédure

d'évaluation (avec recours éventuel à des expertises extérieures). Par ailleurs, il convient d'identifier, dans la comptabilité analytique des CBN (supra), une sous-rubrique afin de suivre les missions de manière distincte non seulement pour des raisons de pilotage mais également de clarification des relations avec les acteurs publics.

Ces principes d'interventions étant adoptés et si l'État (ou les collectivités) demande aux CBN de poursuivre des missions d'intérêt général, ils doivent donc les financer au coût complet et à la hauteur des coûts engendrés.

S'agissant des conventions locales, les tutelles des CBN DEB / AFB doivent réaffirmer le principe d'une facturation du coût complet aux DREAL et aux collectivités territoriales.

Concernant l'estimation des coûts, seuls quelques CBN ont chiffré le coût de chaque mission d'intérêt général pour l'avenir. Ce chiffrage intègre le coût des fonctions supports (gestion administrative et financière de la structure), l'animation des instances de gouvernance du CBN (dont le conseil scientifique), l'animation scientifique et technique de l'équipe en y intégrant le coût relatif à la préparation du dossier de renouvellement d'agrément qui relève d'une activité spécifique variable dans le temps.

La mission précise que le mandatement peut être collectif et donc concerner l'ensemble des CBN. La gestion d'un SIEG peut donc être confiée par une autorité publique à plusieurs entreprises au moyen d'un unique mandat collectif.

Si les conditions sont remplies, l'État dispose alors de toute latitude pour déterminer la forme de ce mandat.

8.2. Dans le contexte de la raréfaction des crédits publics, le recours aux financements européens devra être abordé avec précaution

Si la mission n'a pas à s'immiscer dans les choix des CBN qui restent souverains quant à leur stratégie d'ingénierie financière, elle estime que le recours aux financements européens doit être envisagé avec prudence. La mission a constaté que de nombreux CBN ont eu recours aux financements européens, en répondant à des appels à projets, pour assurer une couverture budgétaire complète pour faire face à leurs missions. Cette source de financement se révèle être risquée pour plusieurs raisons.

Elle nécessite une politique volontaire d'autofinancement des projets européens dont les règles imposent une « additionnalité », donc une contrepartie nationale. Cette condition peut mettre en péril la trésorerie des conservatoires. Deux d'entre eux ont indiqué avoir frôlé la cessation de paiements, du fait de la défection d'un des partenaires (collectivité territoriale) sur un projet européen (d'ailleurs non membre des instances de gouvernance de ce conservatoire).

Ils ont dénoncé également les conditions de paiement assurés par les autorités de paiement des fonds européens de développement régional (Feder) ou Fonds européen agricole pour le développement régional (Feader) particulièrement dures, nonobstant les délais de règlement qui pouvaient atteindre plusieurs années (2 à 3 ans) après la fin du projet.

Facteur aggravant, selon les CBN, les documents de mise en œuvre de ces fonds et les règles de gestion sont amenés à être modifiés sans que les responsables des CBN en soient avertis. Il a été ainsi indiqué à la mission que le paiement des fonds européens n'avait été pas été honoré par l'autorité de paiement à cause d'erreurs matérielles de quelques centimes sur une facture. Qui plus est, le manque de fiabilité des règles d'éligibilité des dépenses dans le temps accentue le sentiment d'insécurité... Pour la mission, cette situation à risque ne peut perdurer alors que les financements européens ne représentent que 5 % des budgets des conservatoires botaniques. La perte d'énergie, l'insécurité liée à des trésoreries lourdement et imprudemment sollicitées, les opérations inflationnistes et

chronophages viennent aggraver le risque budgétaire et comptable dans le contexte d'un sous-financement par l'État et d'une facturation qui n'est pas en général calée au juste prix H/J ou d'un défaut de compensation.

La mission estime en revanche que le recours aux fonds européens structurels d'investissement (FESI) dont le fonds européen de développement régional (Feder) ou un programme sectoriel européen mérite d'être envisagé, sous forme de subvention globale, et leur gestion organisée à partir de l'AFB ou des ARB. S'agissant des fonds européens structurels d'investissement (FESI), le climat et l'environnement figurent parmi les 7 priorités proposées par la Commission. Le processus de préparation des programmes opérationnels incombe aux États membres, d'où l'importance de se rapprocher non seulement du MTES mais également des principaux acteurs qui y sont impliqués, notamment le CGET, le SGAE et la RP France auprès des institutions européennes et les Régions qui assurent les compétences d'autorité de gestion. La subvention globale pourrait être envisagée, car elle permet à une entité de type Établissement public de recevoir une subvention pour l'ensemble des projets dédiés à cette subvention.

Par ailleurs, le programme LIFE (programme sectoriel), instrument financier de l'Union européenne de soutien aux projets dans les domaines de l'environnement et du climat, pourrait être sollicité. Il permet également d'allouer des subventions globales. La mission note que le parlement européen a proposé le 11 décembre 2018 de doubler ce budget pour le porter à 7,27 milliards d'euros.

Ces deux sources de financement apporteraient une contrepartie certaine aux financements publics nationaux, dans la durée (respectivement 7 ou 6 ans). Elles pourraient être gérées par l'AFB sous forme de subvention globale qui aurait le mérite d'alléger les charges importantes des CBN dans ce domaine.

8.3. La mise en œuvre des recommandations conduit à financer à coût complet les missions d'intérêt général

Sur la base des budgets consolidés mis à disposition de la mission par les CBN mais également par la DEB concernant la participation financière de la sphère État, les perspectives financières nécessaires à la stabilisation budgétaire des conservatoires sont tout à fait réalistes, même dans le contexte national de raréfaction des fonds publics. Pour résumer et sur la base de ces chiffres :

- les budgets des CBN qui disposent d'un agrément s'élèvent – toutes activités confondues – à **19 M€** (bilans et compte de résultats 2018) ;
- les interventions de la sphère État représentent de l'ordre de **9,3 M€** (soit près de 50 % ds ressources des CBN) ;
- les interventions des collectivités (Régions, départements et communes) représentent de l'ordre de **7 M€** (soit 37 % des ressources des CBN).

La mission rappelle que faute de comptabilité analytique, elle n'est pas en capacité de chiffrer avec précision le coût des missions d'intérêt général.

Pour autant, et compte-tenu du spectre large que retient la mission pour qualifier ces missions d'intérêt général de caractère économique et non économique, elle considère que les activités purement concurrentielles sont en fait marginales.

La mission estime donc que la part publique (État, EP et collectivités territoriales) représente 16,3 M€ sur les 19 M€ du coût total actuel (soit 86 %).

La recherche des 14 % « manquant » engendre des difficultés de tous ordres que la mission a évoquées plus haut, et fragilise ces structures. Si l'État, en partenariat avec les collectivités, pouvait a

minima accroître sa contribution de 2,7 M€, il permettrait aux équipes des CBN de se concentrer sur leur cœur de métier (la botanique) et consacrer ainsi toutes leur énergie aux missions qui ont justifié l'agrément.

A cela s'ajoutent les perspectives de financement structurels européens (FESI ou Life, supra) qui permettraient d'apporter une contribution substantielle « en additionnalité » des fonds publics : sphère État/collectivités territoriales, sous forme de subvention globale et qui viendraient largement diminuer l'effort de l'État.

Aussi, la mission estime, compte-tenu du rôle central et prépondérant des CBN qui ne disposent pas des garanties offertes à d'autres acteurs que sont les établissements publics (sauf pour deux d'entre eux), mais qui rendent des services équivalents à la collectivité nationale, que la compensation à coût complet des missions d'intérêt général à hauteur d'une « fourchette » de 2 à 3 M€ est une nécessité. Une homogénéisation des méthodes et des protocoles sera demandée aux CBN en contrepartie, pour une dépense publique au plus juste.

Cet effort financier est sans commune mesure par rapport à la perte de temps/agent consacré aujourd'hui à la recherche de financements et à la sécurisation des missions dont il est avéré qu'elles sont d'intérêt général. La mission considère enfin, ce qui est loin d'être négligeable, que les agents des CBN très fortement investis, quel que soit leur statut, méritent une reconnaissance à la hauteur des services qu'ils rendent qui les mettrait au même niveau que les autres acteurs publics de la biodiversité.

En cas de défaillance d'un CBN, l'État s'avérerait rapidement incapable d'assurer l'évaluation du réseau d'espaces Natura 2000, avec un risque financier conséquent au regard des sommes actuellement mises en œuvre.

La mission n'a pas pu chiffrer ce que coûterait la totalité des missions d'intérêt général résultant de l'agrément si elles étaient intégralement mises en œuvre par les CBN. Elle a cependant noté un décalage important entre le coût des missions demandées aux CBN, dans le cadre de leur agrément et les moyens affectés réellement par l'administration (9,3 M€). Outre les effets induits exposés ci-dessus, cette situation ne permet pas à l'administration de se donner les moyens d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée. Ainsi, par exemple sur le seul volet des plans nationaux d'action, la mission a pu se procurer un tableau qui présente la liste des 410 espèces²⁷ qui devraient bénéficier d'un plan national d'action (PNA). Les dotations annuelles pour ces PNA sont de l'ordre de 50 K€ par conservatoire, alors que le coût d'élaboration d'un PNA serait de 30 K€, même si cette évaluation n'est qu'indicative. Il paraît difficile de demander au CBN méditerranéen ou à celui de la Corse qui auraient encore respectivement 92 et 77 PNA à élaborer, d'atteindre cet objectif sans moyens supplémentaires. Il en est de même pour les autres conservatoires.

Recommandation 9. Compenser, une fois bien définies les missions d'intérêt général des CBN à leur juste coût. Compléter les financements publics par une contribution complémentaire de l'État à hauteur de 2 à 3 M€ pour assurer une couverture à coût complet des missions actuelles d'intérêt général des CBN.

²⁷ Non encore mis à jour à la lumière de l'actualisation de la liste rouge des espèces végétales menacées

Conclusion

Il ressort de cette mission que les conservatoires botaniques nationaux demeurent des acteurs incontournables de la biodiversité en France. Cela confirme donc largement l'appréciation qu'avait porté la précédente mission de 2007.

Le financement à coût complet des missions d'intérêt général est la question à laquelle la sphère État et les collectivités territoriales doivent répondre rapidement. Ils doivent, à cette fin, s'interroger sur ce que coûterait à la collectivité nationale le délitement ou même l'affaiblissement de ces structures, et mettre en perspective le faible niveau d'intervention financière nécessaire pour assurer la pérennité de leurs actions ainsi que leur sécurité, non seulement financière mais juridique (qui en est un préalable).

Pour accompagner cet effort financier, des réformes de fond doivent être menées à court terme au niveau législatif pour consacrer et préciser le statut des missions d'intérêt général des CBN.

Il est nécessaire également, dans la période de transition actuelle avec la création de l'AFB et bientôt de l'OFB, de donner tous les moyens au réseau des CBN mais également à l'AFB pour mener à bien leurs missions.

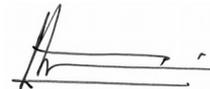
Ces réformes auront, sans nul doute, un effet immédiat sur la solidité des CBN et leurs équipes largement impliquées dans les résultats probants qu'ils connaissent.



Louis HUBERT

Ingénieur général
des ponts,
des eaux et des forêts

Rouchdy KBAIER



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 012365-01



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le **01 JUIN 2018**

Le ministre

à

Madame la Vice-présidente
Conseil général de l'environnement et du
développement durable

Objet : mission concernant les Conservatoires
Botaniques Nationaux

Les Conservatoires botaniques nationaux (CBN) sont des organismes définis à l'article L. 414-10 du code de l'environnement, exerçant une mission de service public et ayant reçu un agrément national pour une durée de 5 ans renouvelable, sur un territoire défini, selon les modalités précisées par les articles D. 416-1 et suivants de ce même code. À ce jour, il existe 11 conservatoires, dont 8 disposent d'un agrément à jour.

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

- la connaissance de l'état et de l'évolution, appréciée selon des méthodes scientifiques, de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
- l'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
- la fourniture à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans leurs domaines respectifs de compétences, d'un concours technique et scientifique pouvant prendre la forme de missions d'expertises en matière de flore sauvage et d'habitats naturels et semi-naturels ;
- l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.

Une mission d'expertise de l'inspection générale de l'environnement sur le réseau des CBN a été conduite en 2006-2007 afin de faire des propositions

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

pour optimiser les missions de ces organismes et garantir leur pérennité. Elle a formulé différentes recommandations portant sur les missions, le cadre statutaire, les marques, le pilotage des CBN. Certaines d'entre elles restent d'actualité et toutes n'ont pas été mises en œuvre.

Depuis cette dernière mission, des évolutions récentes sont survenues, parmi lesquelles :

- le transfert à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) de la mission de coordination technique des CBN, jusqu'alors assurée par leur fédération, suite à la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 (cf. article L. 131-9 du code de l'environnement). La coordination technique porte sur l'exercice des missions de service public des CBN et vise à appuyer l'élaboration et le déploiement des politiques de l'État et des collectivités, notamment celles du ministère en charge de l'environnement et des Régions, dans le domaine de la flore sauvage et des habitats. Elle vise à mobiliser et organiser les compétences des CBN afin de renforcer leurs capacités techniques et scientifiques ;
- la montée en puissance de l'échelon régional comme échelon d'organisation de la politique de biodiversité (chef de filât, agences, stratégies régionales et comités régionaux de la biodiversité, gestion des fonds européens) et la diminution du nombre de régions administratives en France métropolitaine ;
- la création du statut d'établissement public de coopération environnementale (EPCE) par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ce statut avait été identifié tant par la précédente mission que par le réseau des CBN comme une alternative crédible aux statuts actuels des CBN, certains conservatoires connaissant actuellement des difficultés de gouvernance ;
- des moyens financiers parfois difficiles d'accès pour les CBN, alors que la couverture territoriale de ce réseau reste incomplète : contraction du budget de certains financeurs (État, collectivités), complexité de l'ingénierie financière pour les projets européens, difficulté structurelle pour financer la masse salariale des conservatoires sur des ressources pérennes.

Dans ce contexte, je souhaite que le Conseil général de l'environnement et du développement durable procède à un bilan de l'organisation actuelle des différents CBN, de leurs diverses activités, de leur financement (dont les prestations hors champ de l'agrément), de l'animation du réseau et à une actualisation de l'analyse du réseau des CBN conduite en 2006-2007, en approfondissant prioritairement les points suivants :

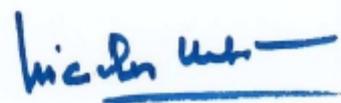
- l'articulation des rôles entre la direction de l'eau et de la biodiversité et l'AFB ;

- l'adaptation des procédures d'agrément ministériel, de territoire de compétence et de contenu du cahier des charges des CBN afin de favoriser les synergies entre eux et tenir compte du fait régional (création des grandes régions, CRB, CSRPN, ARB) ; l'articulation entre l'approche biogéographique des périmètres de compétence des conservatoires et les territoires administratifs régionaux méritera d'être approfondie ;
- l'identification des priorités en termes de coordination technique de l'action des CBN par l'AFB, notamment pour favoriser l'harmonisation des méthodes (référentiels, protocoles, méthodes d'évaluation...) et la mutualisation des outils (banques de graines, services numériques, formation...) employés par les CBN ; ces réflexions pourront nourrir l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance de l'AFB et le système national des données de la biodiversité ;
- la nature juridique envisageable pour les CBN, à partir d'une analyse comparative des différents statuts existants ou possibles (syndicats mixtes, groupement d'intérêt public, EPCE, statut associatif, établissement public), notamment au regard des nouvelles compétences régionales et de la création des ARB, selon différents critères : facilité de mise en place et de gestion, gouvernance, conduite des missions de service public, régime fiscal et capacité à mobiliser des ressources financières, capacité à intervenir sur certaines prestations au regard du code des marchés publics, statut des personnels, gestion de la compétence et de la mobilité des personnels, capacité d'évolution vers un modèle d'organisation unique ;
- l'équilibre financier des CBN, et la coordination des financements des CBN par l'État, l'AFB et ses autres établissements publics, et les modalités de financement des prestations spécifiques (subventions, marchés), notamment au regard du code des marchés publics.

La mission émettra utilement des recommandations plus générales sur l'organisation et l'achèvement de la couverture territoriale du réseau des CBN, pour que ces missions de service public soient exercées sur l'ensemble de la France, de même que sur leur rôle à l'interface avec la filière économique du végétal, les gestionnaires d'espaces naturels, le monde de la recherche et les associations naturalistes.

Enfin, la mission pourra préciser une estimation des coûts engendrés par les propositions retenues dans le cadre de ce rapport.

Vous me rendrez votre rapport définitif dans un délai de six mois à compter de la date de la présente saisine.



Nicolas HULOT

2. Liste des personnes rencontrées

17 et 18 septembre 2018 : Besançon puis Dijon : Conservatoire botanique national de Franche-Comté - Observatoire des invertébrés

Françoise PRESSE, Présidente du Conservatoire et Vice-Présidente de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon

François DEHONDT, directeur

Yorick FERREZ, Directeur scientifique

Pascale NUSSBAUM, Responsable administrative et financière

Julien GUYONNEAU, Délégué du personnel

Isabelle ROUGIEUX, Directrice de l'environnement de la Région Bourgogne-Franche-Comté, et Agnès Compagne, Chef du Service

Marie-José VERGON-TRIVAUDEY, Chargée de mission biodiversité pôle à la DREAL Bourgogne-Franche-Comté,

Luc TERRAZ, Référent biodiversité à la Dreal

Cécile PAUL, Référent milieux naturels, service environnement et espace rural du Département du Doubs

Franck DAVID, vice-président du conseil départemental du Jura, Philippe ALBERT, chef du service agriculture eau et milieux naturels.

Walter CHAVANNE, Vice-Président du Conservatoire d'espaces naturels de Franche-Comté, et Christophe AUBERT, Directeur

François GILLET, Président du Conseil scientifique du Conservatoire et Professeur à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté, membre CSRPN, RRB et Philippe JUILLERAT, représentant d'Info Flora (équivalent suisse du CBN)

Max ANDRÉ, Président de la Société botanique de Franche-Comté et Vice-Président du Conservatoire

Fabien DUBOCAGE, Responsable du service « paysage, aménagement, développement » du Département du Territoire de Belfort, et Marc PAULIEN, Technicien Espaces naturels/Eau du Département de la Haute-Saône

Anne-Laure BORDERELLE, Directrice de la délégation régionale Bourgogne-Franche-Comté de l'Agence française pour la biodiversité,

Stéphane WOYNAROSKI, Conseiller régional délégué à la biodiversité et à l'agenda 21

Florence LAUBIER, Directrice adjointe de la DREAL

27 et 28 septembre 2019 Lyon et Marseille les: Conservatoire botanique national alpin, conservatoire botanique massif central, conservatoire botanique Méditerranéen

DREAL – service eau, hydroélectricité, nature, chef de pôle politique de la nature, chef de service mission flore :

Marie-Hélène GRAVIER, chef de service délégué, eau, nature Clermont-Ferrand,

Olivier RICHARD, Chef de pôle « politique de la nature »,

David HAPPE, chargé de mission « flore » et connaissance » chargé de la coordination avec le CBN MC.

CBNA

Bertrand LIENARD, directeur

Ornella KRISTO, chargée de mission, service conservation et animatrice régional du pôle d'animation (ingénieur territorial),

Gilles PACHE, botaniste (CDI)

CBN MC

M. GUILLERME, directeur.

Pascale NOËL, directrice administrative et financière,
Nicolas BIANCHIN

Direction régionale : AFB

Armand PIEL , directeur adjoint de l'AFB

David MARAILHAC, directeur des services territoriaux de la Haute-Loire

Région AURA

Alain CLABAUT, directeur environnement, énergie, eau et biodiversité

Alain MARTINET, chargé de mission biodiversité

Conseil départemental de l'Isère

Mme Marie-Anne CHABERT (par téléphone)

DREAL PACA

Mme Dorothée MEYER, chargée de mission connaissance

M. Pascal BLANQUET, chef de l'unité biodiversité

Hélène SOUAN, SBEP/Cheffe de service

Zoé MAHÉ, directrice écologie, DREAL Occitanie

CEN/ PACA

Marc MAURY, directeur

Région AURA

Philippe GUEDU, directeur développement territorial et environnement

2 octobre 2018 MNHN CBN Bassin Parisien

Frédéric HENDOUX, directeur

Sébastien FILOCHE, directeur scientifique

Jordane CORDIER, responsable de la délégation Centre

Sophie AUVERT, chargée de communication

Dominique AMON-MOREAU, EPTB Seine- Grands lacs

Magali CHARMET, DR AFB Ile de France

Mme COLOMBET, directrice de l'ARB

Magali GORCE, Cheffe du service nature et biodiversité Direction de l'environnement / Pôle cohésion territorial du CR IdeF

Lucile RAIMBAUB, cheffe de service DRIEE

Stéphane LUCET, chef de pôle nature

4 octobre et 5 octobre 2018 : Ajaccio puis Corte : conservatoire botanique national de Corse

Sylvie LEMONNIER, DREAL adjointe

Claude MILLO, chef de service biodiversité Dreal

Fabrice TORRE, chef de division biodiversité terrestre Dreal

Maud BARREL, chargée de mission biodiversité Dreal

Bernard RECORBET, conseiller biodiversité et aménagement

Jean ALESANDRI, membre du CSRPN et du CS

Guilhan PARADI, membre du CSRPN

Philippe CARAMELLE, adjoint au DR ONF Stéphane MURACCIOLE unité environnement (ONF)

Jean- Michel PALAZZI, Directeur de l'Office de l'Environnement de la Corse

Petru-Anto TOMASI, élu de la Collectivité territoriale de Corse, membre du conseil d'administration de l'OEC , délégué par le Président de l'office de l'environnement (monsieur François SARGENTINI)

Lætitia HUGOT, directrice du CBN de Corse

Christophe MORI, Président du CSRPN, université de Corte,

Michel MURACCIOLE, Directeur de la délégation du Conservatoire du Littoral

09 octobre 2018 AFB

René LALLEMENT, directeur adjoint de la direction d'appui aux politiques publiques

Jérôme MILLET, chef du service de coordination technique des CBN

Gaëlle EMBS ,chef de la mission pour la programmation et les partenariats

Agnès BRISTICA, juriste

10 octobre 2018, conservatoire botanique de Martinique

Guillaume VISCARDI directeur (par téléphone)

11 et 12 octobre 2018 : Aude et Bordeaux : Conservatoire botanique Sud-Atlantique

Armand DELLU, président du CBN SA, conseiller départemental de la Gironde, conseiller métropolitain, conseiller municipal de Talence

Mme Coralie PRADEL , directrice

M. Grégory CAZE, directeur scientifique

Alain DUTARTRE, président de l'ARB Nouvelle Aquitaine, membre du comité scientifique du CBN SA.

François ESNAULT – responsable service environnement, département des Pyrénées-Atlantiques

Mme Florence ARPIN-GARCIA, directrice environnement du département de la Gironde

Fabienne BENEST, membre du CSRPN Nouvelle Aquitaine, membre du CS du CBN SA

Vital BAUDE, conseiller régional Nouvelle Aquitaine, membre du conseil syndical du CBN SA , VP de la FCBN (remplace M. Nicolas Thierry, VP à la biodiversité)

Yann de BEAULIEU, DREAL chef du département biodiversité, espèces, connaissance

Alexandre DUMAITRE, DREAL chargé de mission Natura 2000

Nicolas SURUGUE, directeur régional AFB

M. Guillaume GARRIGUES, conseiller métropolitain, conseiller municipal de Talence, membre du bureau du CBNSA (élu en charge des finances)

15 et 16 octobre 2018 : Bailleul et Lille , Conservatoire botanique de Bailleul

Thierry CORNIER, directeur général du CBN

Blandine DETHOOR, directrice administrative et financière

Benoît TOUSSAINT, chef de service expertise et conservation (SEC)

Jean-Christophe HAUGUEL, chef d'antenne d'Amiens (Picardie)

Carine DOUVILLE, cheffe d'antenne de Rouen (Normandie orientale)

Renaud WARD, chef de service Information scientifique et technique (SIST)

Thibault PAUWELS, responsable de cellule éducation, formation et éco-citoyenneté

Bénédicte CREPEL, présidente et conseillère régionale Hauts-de-France

Alexis DESSE responsable SI

Région Hauts de France

Isabelle PUGLISI, directrice de la biodiversité

Hugo FOURDIN, chargé de mission connaissance

Conseil départemental de l'Oise

Nicole COLIN, vice-présidente amélioration du cadre de vie, environnement et patrimoine

Delphine BAQUAERT, chargée de mission

Conseil départemental du Pas-de-Calais

Dorine ALLART, directrice adjointe du développement, aménagement et environnement

Conseil départemental du Nord

Virginie HELIN, chargée de mission à la direction ruralité et environnement

Agence de l'eau Artois-Picardie

Jean PRYGIEL, expert haut niveau

Agence française de la biodiversité

Olivier FAURIEL, directeur régional pour la Normandie et les Hauts de France

DREAL Normandie et Hauts de France

Florence CASTEL, directrice adjointe, Olga LEFEUVRE PESTEL cheffe du service ressources naturelles

Bruno DUMEIGE, responsable de l'unité connaissance, animation et préservation de la biodiversité.
Dreal Normandie

Frédéric BINCE, responsable du pôle nature et biodiversité Dreal Hauts de France

Franck SPINELLI-DHUIQ, président du CSRPN Hauts de France

Jean-Marc VALLET, président du CS du CBN

25 et 26 octobre 2018 : conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles

Sylvia LOCHON, directrice du CBN

Virgile NOBLE, responsable du Pôle connaissance et gestion des données

Olivier GAVOTTO, administrateur de données

Frédéric MEDAIL, vice-président du CSRPN et président du CS du CBNMed, vice Pdt du CS du PNPC

Marc DUNCOMBE directeur du parc national de Port-Cros

Patrice LARDE secrétaire général du Parc national de Port-Cros

Lara DIXON, responsable des vergers conservatoires du CBN

18 et 19 octobre 2018 : Brest et Rennes : conservatoire botanique de Brest et antenne Normandie

Dominique DHERVÉ, directeur

Sylvie MAGNANON, directrice scientifique

Catherine ZAMBETTAKIS, déléguée régionale Normandie

Stéphane BUORD directeur scientifique international

Eric GUELLEC, VP de Brest Métropole, président du CBN

Patrick MORLIER, DGA Brest Métropole

Léo MAGUER, directeur des espaces verts

Gael NELZ-MOREAU, responsable administratif

DREAL

Patrick SEAC'H, directeur adjoint

Isabelle GRYTTEEN, cheffe de service du patrimoine naturel

Cyrille LEFEUVRE, chef de division biodiversité, géologie, paysage

Gilles PAILLAT, chargé de mission biodiversité, Natura 2000, suivi du CBN de Brest

Conseil régional

Florian LEBEAU, chef du service patrimoine naturel et biodiversité

Karine DELABROISE, chargée de mission biodiversité

Thierry BURLLOT, vice-président du CR Bretagne et chargé entre autres des politiques de l'eau et de la biodiversité, président du CB Loire-Bretagne (par téléphone)

Sylvie DETOC, directrice régionale Bretagne Pays de Loire de l'AFB (par téléphone)

24 octobre 2018, CNPN

Serge MULLER président et membre de conseils scientifiques de CBN

12 et 13 novembre 2018, Bagnères de Bigorre puis Toulouse : conservatoire botanique midi-Pyrénées et Pyrénées

Jacques BRUNE, président du CA du CBN PMP, président de la fédération des CBN

Gérard LARGIER, Directeur général

Marc TISSEIRE : directeur du parc national des Pyrénées

Zoé MAHÉ, Dreal Occitanie (par visio-conférence) **directrice régionale adjointe**

Sébastien FOREST, Dreal Occitanie, directeur régional adjoint :

Bernard DELAY, président du CSRPN Occitanie (ex président du CSRPN Languedoc-Roussillon)

Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques

Annie HILD, VP du département des Pyrénées-Atlantiques (en charge des CBN, CAUE)

Charles PELANNE, VP département des Pyrénées-Atlantiques en charge de l'aménagement du territoire

François ESNAULT : chargé de mission espaces naturels sensibles

Conservatoire des espaces naturels (CEN) et Association «Nature en Occitanie».

Daniel MARC, directeur CEN Pyrénées

Aurélié NARS : directrice adjointe « Nature en Occitanie ».

Dominique TESSEYRE, cheffe de mission biodiversité : Agence de l'eau Adour-Garonne

Région Occitanie

Julie GENG-BORGEL : chargée de projets milieux naturels,

Emmanuel DHUYSER, chargé de projets (acteurs de la biodiversité)

Marie-Laurence DUFOURD : cheffe de service (en Visio conférence pour le pôle de Montpellier)

Woodworth SIMON, chargé de projet ARB, Simon Hautefon, chargé de projets biodiversité et territoire

Romain PAGNOUX, VP du Conseil régional d'Occitanie

Anne BUSSELOT, commissaire adjoint du massif des Pyrénées

Direction régionale AFB

Hervé BLUHM, directeur régional

Yvain BENZENET chef de la planification, appui technique

Alain RODRIGUEZ : ACTA, ingénieur spécialiste en malherbologie

14 novembre 2018 : direction des affaires juridiques du MTES : La Défense.

Sous-directions : affaires juridiques de l'administration générale (AJAG), sous-direction des affaires juridiques de l'énergie et des transports (AJET)

Isabelle COLON, sous-directrice (AJAG)

Thierry CARRIOL sous-directeur AJET

Elise MOALIC, adjointe au chef de bureau droit de la commande publique

Fabrice BRÉTÉCHÉ, adjoint à la sous directrice (AJAG),

Sophie CAMBON, cheffe de bureau (AJAG),

Sophie BRIET, chargée d'études juridiques

Luc VILLENEUVE, chef de bureau (AJET)

Pascal CABON, adjoint au sous-directeur (AJET)

15 novembre 2018 : agence française de la biodiversité, Vincennes

René LALLEMENT, directeur adjoint de la direction d'appui aux politiques publiques

Jérôme MILLET, chef du service de coordination technique des CBN

Gaëlle EMBS, chef de la mission pour la programmation et les partenariats

16 novembre 2018 : Direction de l'eau et de la biodiversité – MTES

Baptiste BLANCHARD, adjoint au sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres

Laurence GIULIANI, adjointe à la chef de bureau de la chasse de la faune et de la flore sauvages

Arnaud LALANNE, chargé de mission

19 novembre 2018 : entretien téléphonique

Thierry BURLLOT, vice-président du conseil régional Bretagne

21 novembre 2018 : Paris

Hubert DEJEAN DE LA BATIE, vice-président du CR Normandie

Olivier LEMAITRE, directeur adjoint et chef du service environnement et ressources naturelles

27 novembre 2018 : MNHN, Paris

Jean-Philippe SIBLET, directeur de l'expertise et directeur de l'UMS Patrimoine naturel

30 novembre 2018 : Deal Guyane

Raynald VALLEE, directeur (par téléphone)

04 décembre 2018 : CB Alsace et Pôle Lorrain

Corinna BUISSON, directrice CBA

Christian GUIRLINGER, président de la Commission environnement Grand Est ; élu de Meurthe et Moselle

Pierre FAURE, adjoint au chef de service Eaux et Biodiversité, Direction de l'Environnement et de l'Aménagement

Christian DRONNEAU, référent CBA, chargé de mission, service Eaux et Biodiversité,).

Bernard GERBER, président du CBA- maire et vice-président de la CA de Colmar

Véronique SCIUS-TURLLOT, directrice des espaces verts de Mulhouse

Frédéric LONCHAMPT, service des espaces naturels de Strasbourg

Denis SCHWAB, conseil départemental du Bas-Rhin

Johanna BONASSI, directrice du pôle lorrain du CBN

François VERNIER, président du pôle lorrain

Michel HOFF, président de la société botanique d'Alsace et membre du CSRPN

Laurent HARDION, maître de conférence à l'université,

Charles VERGOBBI, chef du service eau-biodiversité-paysage à la DREAL Grand Est

Dominique ORTH, chargée de mission DREAL, référente CBN

10 janvier 2019 : agence française de la biodiversité, Vincennes

Christophe AUBEL, directeur général

Stéphanie ANTOINE, directrice générale adjointe

Philippe DUPONT, directeur de la recherche de l'expertise et des données

René LALLEMENT, directeur adjoint de la direction d'appui aux politiques et aux acteurs

31 janvier 2019 : Assemblée des départements de France, Paris

Valérie NOUVEL, conseillère départementale de la Manche

Alix MORNET, conseillère à l'ADF

06 février 2019 : Direction de l'eau et de la biodiversité

Baptiste BLANCHARD, adjoint au sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres

3. Tableau synoptique des CBN

Année 2018 (au 13/12)	CBN ALP	CBNBL	CBN BP	CBN BRE	CBN COR	CBN FRC	CBN MCE	CBN MED	CBN PMP	CBN SAT
Statut juridique	Syndicat mixte	association loi 1901	Etablissement public, rattaché au Muséum national d'Histoire Naturelle	Syndicat mixte	Service d'un EPIC de la Collectivité de Corse	Association loi 1901	Syndicat mixte ouvert	Etablissement Public Administratif	Syndicat mixte (nom juridique : Conservatoire botanique pyrénéen)	Syndicat mixte
Année de création de la structure porteuse	1985	1970	1994	1975	2002	2003	1996	1979	1999	2008
Date 1er agrément	1993	1991	1998	1990	2008	2007 2012-2017 prolongé 2018	1998	1990	2001	2008
Agrément en cours	2014-2019	2015-2020	2017-2022	2015-2020	2015-2020		2018-2023	2013-2018	taite	
Nb de sites (siège + antennes officielles)	2	3	4	3	1	1	3	3	2	3
Effectif adhérents	4	59	/	4	sans objet	23	5		5	13
Effectif CA	10	16	/	11		23	17	C.A du FNPC	7	18
Effectif CS	18	21	18	20	18	17	15	21		24
Fréquence réunion CS(/an)	1	1	1 CS/an réunion physique	1	présentielle et consultation		1 fois tous les deux ans	réunion physique	statutaire, en réalité pas de	séance plénière + consultations
Superficie d'agrément (km ²)	42896	44374	108351	77482	8600	16202	56721,5	46879	49140	64300
Espace marin	non	oui	non	oui	oui	-	non	oui	non	oui
Nb de régions administratives	2	2	4	3	1 Collectivité Territoriale	1	2	2	2	1
Noms des régions	Paca et Aura	Hauts de F et Normandie	Bourgogne Franche-Comté ; Grand-Est ; Centre-Val de Loire ; Ile-de-France	Bretagne, Pays de la Loire, Normandie	Corse	Bourgogne Franche-comté	Auvergne-Rhône-Alpes Nouvelle Aquitaine	Paca et Occitanie	Occitanie et Nlle aquitaine	Nouvelle-Aquitaine
Nb de départements	7	7	22	12	0	4	10	9	9	9
Nb de communes	2297	5283	7138	4578	360	1405	3016	2134	3529	3560
Nb de salariés	38	52	51	43	14	14	32	26	32	30
Nb d'Equivalent Temps Plein	33	49	48	40	13	12,9	29,58	24	25,71	27,54
% CDI	29%	92%	67%		85%	98%	63%	62%	53%	13%
Budget 2016	1 657 000 €	2 600 000 €	2 300 000 €	2 210 033 €	856 000 €	817 000 €	2 385 333 €	1 500 000 €	1 646 209 €	1 013 822 €
Budget 2017	2 068 823 €	2 625 228 €	NC	2 250 000 €	1 049 905 €	800 000 €	2 288 644,76	1 600 000 €	1 785 526 €	1 432 084 €
Budget 2018	2 139 508 €	2 738 588 €	2 112 229 €	2 600 000 €	1 130 000 €	798 000 €	2 147 300 €	1 700 000 €	2 621 041 €	1 360 084 €

Année du budget de référence pour ce qui suit :	2017	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2017	2017
- dont Dotation statutaire	350 000 €	250 000 €	300 000 €	240 000 €	100 000 €	150 000 €	250 230 €	700 000 €	315 000 €	250 000 €
- dont autres crédits Etat	349 000 €	325 879 €	773 288 €	500 000 €	90 000 €	187 000 €	590 000 €	220 000 €	415 544 €	239 700 €
- dont Région(s)	471 000 €	745 859 €	289 187 €	370 000 €	700 000 €	143 000 €	238 000 €	73 000 €	191 249 €	234 585 €
- dont Départements	257 000 €	312 598 €	201 903 €	420 000 €	418 500 €	102 000 €	209 000 €	119 000 €	131 558 €	349 525 €
- dont autres collectivités	113 000 €	334 832 €	0 €	280 000 €		171 000 €	155 000 €	18 000 €	92 828 €	9 143 €
- dont Europe	28 000 €	224 833 €	83 182 €	40 000 €	70 000 €	32 000 €	9 700 €	200 000 €	323 029 €	0 €
- dont mécénat	54 000 €	0 €	0 €	85 000 €	41 500 €	0 €	0 €	0 €	49 375 €	0 €
- dont Autres	194 827 €	545 189 €	504 699 €	415 000 €	115 000 €	33 000 €	27 000 €	370 000 €	287 145 €	287 131 €
% de la part Etat ratio Etat/effectifs	33%	21%	51%	28%	17%	40%	39%	54%	41%	38%
			22380				26257		81908	
% consacré à la connaissance	nc	50%	NC	NC	37%	40%	49%	35%	31%	nc
% consacré à la conservation	nc	10%	NC	NC	21%	25%	25%	35%	35%	nc
% consacré à l'expertise	nc	20%	NC	NC		25%	14%	10%	31%	nc
% consacré à l'information et la sensibilisation	nc	20%	NC	NC		10%	12%	20%	3%	nc
% du budget consacré aux frais de personnels	78%	80%	76%	78%	57%	81%	64%	78%	70%	81%
% du budget consacré au fonctionnement	17%	10%	23%	98%	98%	98%	87%	21%	99,9%	97%
% du budget consacré à l'investissement	5%	3%	0%	2%	2%	2%	13%	1%	0,1%	3%

4. Analyse du rapport de 2007

11 RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	Suivi des recommandations
STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : OPTIMISER, SECURISER ET RECENTRER LES MISSIONS	
<p>* 6.1 Dans l'optique d'exercer pleinement la mission de connaissance des CBN, la mission recommande que l'Etat décide et annonce clairement son intention de permettre, à chacun des conservatoires botaniques agréés, de poursuivre, sur la totalité de son territoire d'agrément et selon un programme contractuel arrêté lors de la signature des contrats d'objectifs, le travail fondamental de connaissance et d'accélérer le rythme d'acquisition, de traitement, de cartographie et de synthèse des données dans le domaine de la flore et des habitats.</p>	<p>Non réalisé ;</p> <p>Cette recommandation a suscité une réaction vive de la FCBN car elle a été perçue comme centrant l'action sur la seule mission de connaissance</p>
<p>Elle recommande que l'Etat réaffirme, à l'occasion de la signature des contrats et documents d'objectifs avec les organismes placés sous sa tutelle et en charge d'acquisition et/ou de gestion d'espaces, la place spécifique octroyée par l'Etat au réseau des conservatoires botaniques nationaux dans la connaissance en matière de flore et d'habitats naturels et semi-naturels.</p>	<p>Reconnaissance législative des CBN. Loi grenelle, article L414-10 du code de l'environnement.</p> <p>Une circulaire de la DEB (n°09/01 du 11mars 2009) a précisé les modalités de mise en place des conventions pluriannuelles de l'Etat avec les CBN pour la période 2009-2011 ; elle n'a pas été reconduite.</p> <p>NB : par contrats d'objectifs la mission entendait des contrats similaires à ceux des contrats d'objectifs des établissements publics nationaux voire des contrats Etat-Région. Cela supposait une démarche impliquant le ministère des finances avec de vrais engagements financiers. Le ministère a renvoyé vers le modèle CPO des associations, conventions qui ne portent pas le même engagement.</p>
<p>* 6.2 La mission recommande que, sous l'égide de sa fédération, le réseau des conservatoires botaniques lance une réflexion nationale sur les banques de semences et de graines, formalise sa politique en matière de conservation ex situ et le rôle à attribuer à la culture d'espèces rares ou menacées ainsi qu'aux banques de graines, écrive et publie, sous la forme de cahiers techniques, des protocoles afin de définir les modalités techniques à mettre en œuvre.</p>	<p>Cette réflexion a été engagée sous l'impulsion de la FCBN, et portée par le CBNMED, avec l'INRA dans le cadre du projet ARCAD (Agropolis Resource Center for Crop Conservation, Adaptation and Diversity)</p> <p>Implication dans les groupes de travail portant sur la conservation des ressources phytogénétiques notamment avec le Groupe d'Étude et de Contrôle des Variétés Et des Semences (GEVES).</p> <p>NB : on notera également le dépôt par la FCBN à l'INPI en 2015, puis repris par l'AFB en 2017, des marques « Végétal local » et « Vraies messicoles » dont les bénéficiaires sont des producteurs de semences, arbres et arbustes.</p>
<p>* 6.3 La mission suggère que la DNP et la fédération des CBN différencient deux modes d'approche pour l'expertise : l'expertise conventionnée définie et prévue dans le contrat d'objectifs en contrepartie de la convention financière d'objectifs : elle pourrait regrouper toutes les interprétations et analyse des données, les formations méthodologiques sur les référentiels, les contrôles de leur bonne mise en œuvre, les validations des données...; les autres types d'expertise dans le respect du code des marchés publics : ce sont des prestations ponctuelles faisant l'objet d'une commande, et d'un contrat fixant les règles d'intervention et de rémunération.</p>	<p>La Circulaire de 2009 sur les CPO fournit en annexe une liste précise des missions et en précise la nature (missions cœur de la convention, missions optionnelles, autres missions n'entrant pas dans le cadre de la convention).</p> <p>Cette réponse a donc été partielle et temporaire</p>

Une fois ce travail achevé, une circulaire ou une note interprétative, co-signée avec le ministère du budget, pourrait servir de cadre de référence aux acteurs locaux et sécuriser autant que faire se peut certaines des prestations des CBN.	La circulaire de 2009 sur les modalités CPO avec les CBN y répond partiellement mais elle n'est pas cosignée du budget.
* 6.4 La mission estime qu'un effort substantiel est à effectuer, tant dans la mobilisation des acteurs que dans celles des sources de financement, afin que le réseau des conservatoires botaniques puisse éditer et régulièrement mettre à jour les listes rouges d'espèces menacées de la flore française métropolitaine et d'outre-mer et achever la couverture nationale et la publication des atlas de flore afin que cette connaissance indispensable soit mise à disposition de tous.	La couverture du territoire métropolitain est pratiquement achevée (atlas édités ou en ligne et listes rouges régionales pour la flore vasculaire (y compris pour les territoires sans CBN agréé) ; publication en novembre 2018 de la liste rouge de la flore vasculaire de métropole. NB : la dématérialisation a fait évoluer la notion de publication
Si dans le cadre de leurs activités propres, chaque conservatoire doit pouvoir disposer de la liberté de publication et de promotion de ses activités, il semblerait important, sans doute au niveau de la fédération, qu'une publication régulière puisse faire le point des découvertes, travaux, publications, recherches, techniques de chacun des conservatoires.	La FCBN a diffusé essentiellement des résultats d'actions communes au réseau. La question se pose en d'autres termes depuis la création de l'AFB.
* 6.5 La mission préconise que la fédération et les CBN élaborent une charte commune pour un exercice de leurs missions recentré sur l'intérêt général octroyé par l'agrément.	Non réalisé. La question se pose en d'autres termes depuis la création de l'AFB. L'accord cadre AFB-CBN signé en 2018 y répond partiellement en cherchant à clarifier les interventions éventuelles dans le secteur concurrentiel.
Elle recommande, dans l'optique de l'intégration des CBN au « service public de l'environnement », que la DNP complète l'avis scientifique de la Commission des CBN, par une expertise sur l'exercice des missions du conservatoire concerné, avant toute décision ministérielle d'agrément.	La commission des CBN n'existe plus depuis plusieurs années. Par décret du 1 ^{er} août 2018, le CNPN s'y substitue pour donner un avis sur le dossier d'agrément. Pour autant, l'avis de la commission n'était pas que scientifique et portait déjà sur l'exercice des missions, en lien avec les partenaires.
* 6.6 La protection de la marque « conservatoire botanique national » n'étant garantie que pour dix ans, la mission demande au MEDAD/DNP de déposer au plus vite un nouveau dossier à l'INPI, la marque étant depuis le 16 avril 1998 dans le domaine public et pouvant être utilisée à tout moment par un particulier ou organisme quelconque.	Démarche engagée par le ministère avec l'aide de la FCBN mais l'INPI a considéré, à l'époque, qu'il n'y avait pas lieu de déposer une marque, la notion étant définie par le code de l'environnement.
* 6.6 La mission recommande que le cahier des charges soit entièrement repensé dans ses objectifs et dans sa forme, en comportant, d'une part, un contrat d'objectifs propre à chaque structure, signé entre l'État, au titre de l'agrément, et le conservatoire botanique national, et, d'autre part, des cahiers techniques .	La mission a pu obtenir un projet de cahier des charges dans une version datée du 12 juin 1996, mais rien de plus récent. Le cadre législatif et réglementaire a cependant été précisé depuis. (L414-10 et D 416-1 à 6).
Elle demande dans le même temps d'entreprendre une réflexion collective sur les conseils scientifiques des CBN, associant le DNP, la Commission des CBN et la fédération.	Non réalisé ou en tout cas ne s'est pas traduit par une évolution des CS;
STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : COMPLETER LA COUVERTURE TERRITORIALE	
* 7.1 La mission recommande qu'une impulsion politique forte du ministère en charge de l'environnement permette	Cette impulsion n'a pas eu lieu et la couverture nationale (tant

<p>d'achever le plus rapidement possible la couverture territoriale métropolitaine et des départements d'outre-mer par des CBN ;</p> <p>D'inciter le ministère en charge de l'outre-mer à contribuer à créer des structures similaires dans les pays d'outre-mer ;</p> <p>D'effectuer, pour les zones côtières et maritimes, un travail de délimitation des interventions des conservatoires, ainsi qu'une harmonisation scientifique à trouver entre le Muséum et les autres institutions travaillant sur les milieux marins, dont Ifremer ;</p> <p>de lancer, sous la responsabilité de la fédération des conservatoires, une étude sur le découpage biogéographique optimal de la métropole et par voie de conséquence sur le nombre de conservatoires.</p>	<p>en métropole qu'outre-mer) est inachevée.</p> <p>Non réalisé.</p> <p>Non réalisé.</p> <p>Cette réflexion semble récurrente et se poursuit (séminaire des CBN en mars 2018) mais n'a pas donné lieu à des ajustements voire des reconfigurations.</p>
<p>* 7.3 La mission estime indispensable la création à terme d'un conservatoire botanique national spécifique à la Guyane, en s'appuyant sur l'Herbier de Guyane. Une association de préfiguration vient d'être créée. La mission propose que cette association et la fédération des CBN, avec l'appui de la DNP, en examinent la faisabilité technique, recherchent une collectivité ou une structure porteuse du projet, puis préparent le dossier d'agrément.</p>	<p>Non réalisé.</p>
<p>STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : CONSOLIDER LE SOUTIEN TECHNIQUE ET BUDGETAIRE DE L'ETAT</p>	
<p>* 8.1 La mission demande avec insistance à la DNP de mettre en place un dispositif de coordination des demandes et/ou des commandes émanant de l'administration centrale en direction des CBN et de leur fédération, avec un seul service référent et un seul responsable.</p>	<p>Non réalisé ; un bureau référent de la DEB existe mais il ne joue pas ce rôle puisque d'autres services du ministères (administrations centrale et déconcentrée) et d'autres établissements (AFB, MNHN) ont également des relations directes avec les CBN (cas du programme CarHAB).</p>
<p>* 8.2 La mission demande à la DNP de faire un point d'information régulier sur les CBN à l'occasion des réunions des DIREN.</p>	<p>Non réalisé (à l'exception d'une réunion, le 19 octobre 2018, des correspondants flore/CBN des DREAL).</p>
<p>Elle demande aux DIREN de nommer parmi eux un DIREN référent au plan national, interlocuteur privilégié de la fédération.</p>	<p>Non réalisé ; La nomination d'un représentant d'une Dreal est prévue au sein du conseil des CBN (accord-cadre AFB-CBN).</p>
<p>Elle recommande à la DNP d'inciter les DIREN à passer avec les CBN de leur territoire des conventions cadre et, si nécessaire, des conventions particulières.</p>	<p>Réalisé avec la circulaire de 2009 (CPO établies pour la période 2009-11).</p> <p>Non pérennisé au-delà. Situation contrastée selon les régions.</p>
<p>* 8.3 – 8.4 La mission d'inspection demande au ministère en charge de la protection de la nature de mettre en place un groupe de travail DNP/CBN spécifique pour préparer la mise en œuvre dès 2008 des contrats d'objectifs, tant dans leur contenu qu'au niveau budgétaire à court et moyen termes. Ces contrats devraient se monter d'ici dix ans à 415 000 euros par an et par CBN.</p>	<p>Aucun contrat d'objectif n'a été élaboré ; en revanche des conventions (CPO ou conventions annuelles) ont été conclues intégrant à la fois une dotation « forfaitaire » et le financement d'actions spécifiques pour un montant total généralement inférieur à 415K€.</p>
<p>STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : FAIRE EVOLUER LE CADRE JURIDIQUE, POLITIQUE ET STATUTAIRE</p>	
<p>* 9.2 La mission recommande à la fédération des CBN, en liaison avec la DNP, de se rapprocher de l'association des</p>	<p>Non réalisé.</p>

régions de France et de l'assemblée des départements de France afin d'établir une convention-cadre, préalable indispensable à une implication plus forte des Régions et des Départements dans la gestion des CBN.	
* 9.3.2 La mission demande à la DNP de donner cinq ans au CBN de Porquerolles pour qu'il se dote d'une autonomie statutaire par rapport à sa situation actuelle adossée au parc national de Port-Cros. Cette exigence devra être stipulée dans le contrat d'objectifs à venir, suivant le renouvellement de son agrément.	Non réalisé.
Pour la Corse, la mission n'estime pas souhaitable d'agréer, le moment venu, le projet de CBN tant que son autonomie statutaire n'aura pas été décidée et mise en œuvre.	Non réalisé.
Elle demande aussi à la DNP d'examiner les conventions existantes entre les CBN de Bailleul, de Mascarin et, à venir, de Franche-Comté et les collectivités territoriales adhérentes ou financeurs, eu égard aux risques potentiels de gestion de fait.	Non réalisé.
* 9.3.3 Concernant l'éventualité d'un statut unique, il semble à la mission que c'est d'abord aux élus des conservatoires eux-mêmes, par l'intermédiaire de la fédération, de se prononcer et de proposer à l'État le principe d'une évolution statutaire . Elle pourrait se formaliser de deux façons, soit s'intégrer dans le cadre d'une loi nouvelle sur la connaissance et l'observation de l'évolution de la biodiversité, qui bien entendu évoquerait les conservatoires, soit dans le cadre d'un simple article pouvant être adossé à une autre loi et qui reprendrait les mêmes formulations, indépendamment du choix du statut que l'article 46 de la loi dite Barnier du 2 février 1995.	A la remise du rapport, en 2008, le réseau des CBN a regretté que celui-ci ne « propose pas de nouveau cadre institutionnel et juridique qui pourrait être commun à tous les CBN ». Le statut d'EPCE inscrit dans la loi « biodiversité » de 2016 (code des collectivités - article L1431-1) répond à cette recommandation, sans l'imposer à tous les CBN. Aucun d'entre eux n'a (encore) adopté ce statut.
STRUCTURATION DU RESEAU DES CBN : CONFORTER LE ROLE DE LA FEDERATION	
* 10 Dans l'attente d'une éventuelle évolution statutaire, la mission considère que, dans le cadre de sa mission scientifique et technique, la fédération des CBN doit être confortée dans ses missions, son rôle, et ses moyens financiers et humains.	La FCBN a été confortée par la loi Grenelle de 2010 (mission de coordination technique du réseau); cette mission a été transférée à l'AFB par la loi biodiversité de 2016, avec une certaine continuité puisque l'équipe de la FCBN a rejoint l'AFB le 1 ^{er} juin 2017 (Effectif de 4 personnes, l'étude de préfiguration de l'AFB préconisait 8 personnes; il manque des chargés de mission végétation/habitat et conservation).
Il conviendrait d'abord de réserver sa présidence à un président de CBN, parlementaire ou élu local.	réalisé.
La mission considère d'autre part que l'adhésion à la fédération devrait être obligatoire et ce, au moment de l'agrément. Puisqu'elle ne peut être juridiquement fondée, cette « obligation » morale pourrait faire partie de la charte proposée en 6.2.6 et mise en œuvre par la fédération.	Non réalisé; Tous les CBN sont membres (même si des difficultés de trésorerie seraient à l'origine du retard de versement des cotisations du CBN de Mascarin).
La mission préconise que la DNP passe avec la fédération des CBN une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) spécifique et d'en établir le montant à 500 000 euros par an.	Des conventions ont été passées qui ont permis à la FCBN de recruter jusqu'à 10 salariés. Le budget de l'AFB consacré aux CBN est de 1 474 800 € en 2018
La mission recommande à la DNP d'engager une concertation avec la fédération des CBN, et notamment leurs présidents,	Non réalisé.

pour évaluer la pertinence de création d'un GIP CBN en lieu et place de la fédération.	Devenu sans objet.
RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES :	
sur le positionnement international des CBN	
* 4.3 La mission suggère à la DNP de positionner la fédération des conservatoires comme un point focal national de la connaissance , flore sauvage et habitats naturels et semi-naturels, au sein du dispositif national de suivi IMOSEB (Initiative pour la mobilisation de l'expertise scientifique en biodiversité).	Non réalisé. La DNP n'a pas clarifié la notion de point focal national et le positionnement du réseau des CBN au regard du MNHN/SPN La création de l'AFB et de l'UMS Patrinat permettent de reconsidérer la question.
Elle recommande aussi à la DNP d'engager l'élaboration d'une stratégie nationale de conservation des plantes (SGCP) , dont le réseau des CBN serait la cheville ouvrière.	Non réalisé.
Elle incite le réseau des conservatoires, en liaison avec le réseau des jardins botaniques français (JBF), à être plus présent au niveau international dans le cadre des structures mises en place par le BGCI (botanic gardens conservation international).	Non réalisé pour le BGCI mais implication de certains CBN dans le réseau JBF. La FCBN avait adhéré à l'IUCN quand elle assurait la coordination technique des CBN.
sur les partenariats	
* 6.3 – 6.4 La mission recommande que soit recherché, autant que faire se peut, la possibilité pour chaque CBN d'établir un partenariat avec un jardin botanique ou un réseau de jardins botaniques pour la gestion des collections avec application des cahiers techniques, sous le contrôle scientifique et technique de la fédération des conservatoires botaniques et entre celle-ci et l'association des jardins botaniques de France pour mener des actions coordonnées d'information et d'éducation.	Partiellement réalisé. Implication des seuls CBN possédant un jardin botanique dans le réseau JBF. Pas de convention entre FCBN et JBF. Difficultés de positionnement rencontrées dans le cadre du programme européen ENSCONET (enjeu de leadership sur les banques de semences et non reconnaissance du rôle spécifique des CBN sur la flore rare et menacée)
* 6.4 La mission estime que certains réseaux peuvent élargir le rayonnement et la place des conservatoires, notamment, outre le réseau des jardins botaniques, le réseau des centres d'initiation à l'environnement après signature d'une convention cadre entre la fédération et l'union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement (UNCPIC) et le réseau des centres de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI) .	Non réalisé. Relations et partenariats locaux avec ces différents réseaux.
* 4.1 La mission encourage la Fédération des CBN à poursuivre ses partenariats avec les réseaux de gestionnaires de territoires afin de mieux faire connaître le cadre des missions confiées aux conservatoires par l'État et de définir des modalités de coopération et d'échanges des informations et des données.	La FCBN était membre associé de l'ATEN mais dans les faits s'est simplement traduit par l'accès aux formations proposées par l'ATEN aux agents/salariés des CBN. Relations et collaborations avec la FCEN lors du Grenelle.
Elle demande à la DNP d'inciter les réseaux d'établissements et structures dont elle assure la tutelle directe ou indirecte (conservatoire du littoral, parcs nationaux, réserves naturelles, ONCFS, ONEMA) à faire de même avec la Fédération des CBN.	Non réalisé.

<p>sur les relations des CBN avec d'autres acteurs de la connaissance de la biodiversité</p>	
<p>* 5.2 La mission recommande de mettre en place sans tarder les « règles particulières » en faveur des CBN, afin que soient réaffirmées auprès des partenaires nationaux et régionaux du SINP, les missions des conservatoires, au titre de l'agrément par l'Etat, et que soient pris en compte par l'ensemble des DIREN le rôle et la place des conservatoires dans le dispositif régional du SINP, et ce, de façon homogène sur le territoire français.</p>	<p>Le protocole SINP actualisé à plusieurs reprises (dernière version 28/09/2017) aurait pu répondre en partie à cette recommandation ; mais il ne précise rien en ce qui concerne les CBN –ne les cite pas – et ne leur donne aucun rôle particulier.</p> <p>Ce protocole ne semble d'ailleurs pas être connu ni même respecté par les acteurs.</p>
<p>* 5.3.1 La mission demande à la DNP de réunir régulièrement le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et le réseau des conservatoires afin que la convention-cadre signée entre eux soit effectivement suivie de collaborations concrètes, dans le respect de leurs missions respectives.</p>	<p>La convention tripartite MEDDTL/MNHN/FCBN a été mise en oeuvre.</p> <p>La création de l'AFB et de l'UMS Patrinat a changé la donne.</p>
<p>Elle demande aussi à la DNP de solliciter le MNHN afin qu'il établisse les référentiels taxonomiques et les méthodes de caractérisation des habitats, dans les régions biogéographiques françaises non européennes, en relation avec les institutions scientifiques de la région géographique concernée (Amérique équatoriale, Antilles, Australasie, Océan Indien, Pacifique sud...).</p>	<p>En cours.</p>
<p>* 5.3.2 Compte tenu de la mission octroyée au Conseil national de la protection de la nature (CNPN), celle de donner son avis au ministre sur un certain nombre de sujets dont les moyens propres à « préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvage et des habitats naturels... », la mission estime opportun que les actions et le programme de travail de l'ensemble du réseau des conservatoires botaniques nationaux soient, à l'initiative de la DNP, présentées, pour information avec une périodicité à définir, devant cette instance nationale.</p>	<p>Partiellement et rarement réalisé à l'occasion de travaux méthodologiques et de plans d'action nécessitant un avis du CNPN : méthodologie liste rouge, extension de la protection des espèces aux bryophytes, résultats du rapportage de la DHFF, méthodologie CarHAB, plans nationaux d'actions pilotés par les CBN (Luronium, Aster des Pyrénées, Eryngium viviparum, messicoles...)</p>
<p>* 5.3.2 Sans remettre en cause le rôle essentiel des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) pour la cohérence des actions régionales, ni la cohérence nationale indispensable dans les travaux des conservatoires, la mission demande à la DNP d'inciter les Préfets à faire en sorte qu'une présentation, pour information, de leur programme d'inventaires et de travaux devant le ou les CSRPN de leur territoire d'agrément soit régulièrement effectuée.</p>	<p>Non réalisé.</p> <p>Ce qui n'empêche pas une grande proximité entre les CSRPN et les CBN, dont plusieurs agents sont souvent membres. Par ailleurs les DREAL confient des travaux méthodologiques aux CBN qui sont présentés aux CSRPN pour validation.</p> <p>Les inquiétudes exprimées par la mission au sujet de possibles difficultés de travail entre CSRPN et CBN, du fait de périmètres géographiques différents ne se sont pas produites.</p>
<p>Elle demande aussi à la DNP de s'assurer de la cohérence des instructions qu'elle donne lors de la définition des procédures auxquelles les CBN doivent se conformer pour la validation de leurs travaux, notamment à l'occasion de la mise en place des nouveaux outils ou de leur modernisation.</p>	<p>cette recommandation est peu claire</p>
<p>sur l'acquisition et la diffusion des données</p>	
<p>* 5.4 Dans un souci à la fois de transparence et de clarté, la commande, l'acquisition et la diffusion de données doivent faire l'objet d'une contractualisation formelle et donc écrite entre les divers partenaires (producteur de données (naturalistes, associations...), utilisateurs final (DIREN,</p>	<p>Non réalisé</p> <p>Le protocole SINP actualisé le 28/09/2017 a précisé les conditions de contribution au SINP, mais sans qu'une contractualisation au coup par coup ne soit mise en place</p>

collectivités territoriales...). C'est pourquoi la mission recommande à la DNP de préparer des modèles de conventions ou de contrats à l'intention du réseau des conservatoires botaniques agréés, dans un esprit d'homogénéisation des clauses et formulations.	
sur la recherche	
* 5.5 En matière de recherche, la mission recommande au réseau des CBN de proposer des thèmes de recherche au monde scientifique, de se faire connaître comme partenaires dans les grands réseaux d'observation sur la nature, de nouer ou poursuivre les contacts avec les universités ou institutions implantées régionalement.	Partiellement réalisé. Implication de la FCBN dans le COS de la FRB et collaboration avec plusieurs universités dans le cadre du programme CarHAB notamment. Les CBN ont des relations plus ou moins étroites avec les organismes de recherche de leur territoire.
Elle demande à la DNP d'associer le réseau des CBN au plan d'action Recherche de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) et d'informer régulièrement le réseau des évolutions en cours en la matière.	Réalisé. Implication de la FCBN dans la révision de la SNB. Implication de la FCBN dans le COS de la FRB (avis sur le volet recherche de la SNB et sur le projet scientifique de la FRB)

5. Typologie et nature des missions des CBN (proposition des CBN)

Appréciation du caractère économique et non économique des missions d'intérêt général d'un CBN selon la typologie retenue par les CBN.

La répartition entre missions d'intérêt général économique et non économique figurant dans le tableau ci-dessous n'est qu'indicative. Cette répartition peut être sujette à interprétation : certaines activités n'étant pas décrites de façon suffisamment précise pour être qualifiées avec certitude d'économique ou de non économique. Certaines d'entre elles pouvant relever également des deux qualifications.

Connaissance	Mission d'intérêt général économique	Mission d'intérêt général non économique
Activités socles		
Élaboration et animation de stratégies nationale et territoriale d'acquisition de connaissance de la flore, de la fonge, des végétations et des habitats ou relatives aux espèces exotiques envahissantes		X
Animation d'un réseau de correspondants sur la connaissance de la flore, de la fonge, des végétations et des habitats sur le territoire d'agrément		X
Développement et validation d'outils, de méthodes et protocoles d'acquisition de données pour la flore, la fonge, les végétations et les habitats sur le territoire d'agrément		X
Développement de méthodes et protocoles pour l'évaluation et le suivi de l'état de conservation de la flore, de la fonge, des végétations et les habitats, y compris tests de terrain et mise en oeuvre pour le recueil de références techniques sur la biologie des espèces et leurs capacités de résilience		X
Développement de connaissances taxonomiques et de référentiels pour la flore, la fonge, y compris gestion d'un herbier de référence pour le territoire d'agrément, les végétations (dont unités paysagères) et les habitats (dont interprétation des habitats d'intérêt communautaire).		X
Production et mise à jour de bases de connaissances, de référentiels (statut, écologie, traits de vie ...) et d'indicateurs sur la flore et les végétations.		X
Inventaire de la flore sauvage, de la fonge et des végétations et des habitats présents sur le territoire d'agrément dans le cadre de l'inventaire du patrimoine rural (L.411-1) ; cette mission comprend en particulier les inventaires généraux et les inventaires permanents d'éléments rares et		X

menacés, ainsi que leur mise à jour, qui permettent de disposer des états des lieux actualisés sur la connaissance		
Suivi de l'évolution de la flore, de la fonge, des végétations et des habitats ainsi que des espèces et habitats d'intérêt communautaire		X
Surveillance de l'apparition et de l'évolution des espèces exotiques envahissantes	X	X
Veille scientifique et relations avec les universités et instituts de recherche pour impulser les travaux de recherche académique nécessaires à l'amélioration des connaissances		X
Activités spécifiques		
Inventaires de la flore, de la fonge, des végétations et des habitats ciblés sur des secteurs spécifiques ou pour des besoins particuliers, notamment les atlas de la biodiversité	X	X
Cartographie des végétations et des habitats dans le cadre de l'inventaire du patrimoine naturel	X	X
Évaluation de la flore, de la fonge et des habitats (listes rouges notamment)		X
Évaluation de l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt communautaire (rapportage DHFF)		X
Évaluation des espèces végétales exotiques envahissantes (rapportage européen) et analyse de risques portant sur les espèces exotiques	X	X
Initiation et mise en place de réseaux de suivis permanents de la flore, de la fonge, des végétations et des habitats		X
Aide à la définition de territoires remarquables	X	X
Gestion de collections d'herbiers d'intérêt national et international		X
Participation à la mise en oeuvre des programmes de recherche en vue de l'amélioration des connaissances et de la surveillance		X
Conservation		
Activités socles		
Élaboration et animation de stratégies nationale et territoriale de conservation de la flore, de la fonge, de leurs ressources génétiques, des végétations et des habitats ou relative aux espèces exotiques envahissantes		X

Animation d'un réseau d'acteurs pour la conservation de la flore, de la fonge, des végétations et des habitats, pour la restauration écologique (y compris pour les marques Végétal local et Vraies messicoles) et sur les problématiques d'espèces exotiques envahissantes		X
Initiation, mise en œuvre et suivi d'actions courantes de conservation in situ		X
Conservation de matériel végétal (semences et plants) à moyen et long terme et étude de la germination pour les espèces au bord de l'extinction ou menacées sur le territoire d'agrément		X
Maintien des équipements pour la conservation ex-situ		X
Veille scientifique et relations avec les universités et instituts de recherche pour impulser les travaux de recherche académique nécessaire à l'amélioration des connaissances sur la conservation, la restauration écologique, les savoirs locaux et les pratiques.		X
Activités spécifiques		
Hiérarchisation et priorisation des enjeux de conservation à différentes échelles géographiques	X	X
Rédaction de plans nationaux ou régionaux de restauration et de conservation relatifs aux espèces végétales nécessitant des actions renforcées de protection	X	X
Rédaction de plans de lutte des plantes exotiques envahissantes	X	X
Mise en oeuvre et animation de plans nationaux ou régionaux de restauration et de conservation et de plans de lutte	X	X
Suivi des opérations de renforcement de populations, d'introduction et de réintroduction d'espèces végétales protégées et évaluation de ces opérations	X	?
Participation à des programmes de recherche sur la conservation de la flore, de la fonge (biologie de la conservation ...), des végétations et des habitats		X
Encadrement, accompagnement et évaluation d'opérations de restauration et de revégétalisation avec des végétaux sauvages d'origine locale	X	X
Gestion et diffusion de l'information		
Activités socles		
Participation aux instances stratégiques et techniques pour la mise en place du Système d'information sur la biodiversité (SIB) et les plateformes nationale et régionales du Systèmes d'information sur la nature et les paysages (SINP)		X
Développement et gestion d'un système d'information flore, fonge,		X

végétations et habitats (comprenant ses applications de saisie et de visualisation) notamment pour répondre aux besoins du SIB et du SINP		
Conception de dispositifs de contrôle et de validation scientifique des données		X
Validation scientifique des données d'occurrence recueillies par le CBN et des productions cartographiques contenues dans le système d'information flore, fonge, végétations et habitats		X
Contribution à l'élaboration, la gestion et la mise à jour des distributions de référence des espèces de flore, de fonge, des végétations et des habitats aux échelles régionale, suprarégionale et nationale	X	X
Diffusion d'une information validée et actualisée sur la répartition et l'écologie de la flore, la fonge, les végétations et les habitats		X
Transmission des données du système d'information flore, fonge, végétations et habitats du CBN vers les dispositifs du SINP		X
Elaboration d'indicateurs contribuant à alimenter les Observatoires régionaux de la biodiversité (ORB) et l'Observatoire national de la biodiversité (ONB)		X
Gestion pérenne d'un fonds documentaire et iconographique		X
Activités spécifiques		
Analyse et exploitation des jeux de données en réponse à des demandes spécifiques pour les services publics ou le secteur privé	X	?
Contribution à l'animation et à l'administration des plateformes régionales du SINP		X
Validation scientifique de données d'occurrence et de productions cartographiques compilées en dehors du système d'information du CBN		X
Développement d'applications spécifiques pour la collecte, la gestion, la validation ou la diffusion des informations	X	X
Appui technique et expertise		
Activités sociales		
Appui aux collectivités et services de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement du territoire et de protection de la nature, à travers notamment le porter à connaissance sur les enjeux de biodiversité		X

Contribution à l'élaboration de la réglementation sur les espèces de flore et de fonge (espèces protégées – strictes et cueillette) et habitats		X
Avis sur les espèces protégées relatifs à l'évolution des listes et aux demandes de dérogation à l'article 411 du code de l'environnement		X
Contribution à l'élaboration de la réglementation sur les espèces végétales exotiques envahissantes		X
Avis à la demande des services de l'État sur les dossiers d'évaluation des impacts et incidences de projets, à effets notables, sur l'état de conservation des espèces et habitats naturels et semi-naturels d'intérêt communautaire ou national, sur l'état initial réalisé par le maître d'ouvrage et sur la pertinence des mesures de suppression, de réduction ou de compensation d'impact vis-à-vis des exigences écologiques de ces espèces et habitats		X
Appui technique aux services de police de la nature (constat de destruction d'espèces protégées, de destruction de zones humides, contre-expertises, assistance à la rédaction d'arrêtés préfectoraux autorisant des aménagements impactant la flore, les habitats et la végétation ...)		X
Accompagnement de la gestion de marques Végétal local et Vraies messicoles et du développement de leur utilisation (comprend la participation au réseau de correspondants, la validation des listes, la promotion et l'appui aux actions de restauration écologique utilisant la flore locale ...)		X
Activités spécifiques		
Appui à la mise en place de mesures réglementaires ou contractuelles de plans de gestion pour la conservation de la flore et des habitats dans les espaces naturels (réseau N2000, espaces protégés, mesures agro-environnementales et climatiques ...)		X
Appui aux services de l'État sur l'inventaire permanent et continu des ZNIEFF en tant que partie prenante des secrétariats scientifiques et techniques		X
Soutien aux activités des collectivités locales visant à la protection et à la valorisation du patrimoine floristique (Contrat transition écologie, Territoire engagé pour la nature ...)		X
Avis sur la revégétalisation et la restauration écologique dans les projets d'aménagement	X	X
Appui aux gestionnaires d'espaces, principalement en tant que conseiller méthodologique, pour la hiérarchisation des enjeux, la bioévaluation, pour le suivi, la gestion des espèces végétales, y compris les espèces exotiques envahissantes et des habitats naturels et semi-naturels, pour l'élaboration de la cartographie des habitats naturels et semi-naturels		X

Conseil auprès des structures chargées de mission d'information, de sensibilisation et d'éducation à l'environnement sur leur territoire d'agrément		X
Information, communication et sensibilisation		
Activités socles		
Rédaction, publication et mise à jour de référentiels (atlas ...) sur la flore, la fonge, les végétations et les habitats	X	X
Participation à des réseaux de sensibilisation et d'éducation à l'environnement et au développement durable (hors labellisation spécifique) à destination du grand public notamment via des moyens divers (périodiques papier ou numérique, newsletter, site internet, réseaux sociaux...) ou lors de manifestations à caractère scientifique (journées du patrimoine, fête de la science ...)	X	X
Communications scientifiques à l'occasion de colloques et de séminaires		X
Production d'outils d'aide à l'identification et à la gestion des espèces, de végétations et d'habitats	X	X
Relations avec les organismes professionnels de formation pour impulser la formation sur la thématique flore, fonge, végétation et des habitats, les problématiques de gestion, la restauration écologique		X
Activités spécifiques		
Mobilisation des citoyens à la connaissance (liées à la flore, aux habitats naturels ...) via des programmes de sciences participatives		X
Gestion ou implication dans des infrastructures d'accueil du public (jardin botanique, muséum local, centre d'interprétation)		X
Rédaction et publication de guides et brochures	X	X
Contribution à des centres de ressources (trame verte et bleue, génie écologique, espèces exotiques envahissantes milieux humides, ERC ...)		X
Participation et/ou mise en place de formations sur la thématique de espèces végétales et de fonge, des végétations et des habitats naturels et semi-naturels, les problématiques de gestion, la restauration écologique...	X	X
Réalisation d'actions pédagogiques, de formation initiale en direction de publics divers en régie ou par délégation auprès d'autres organismes	X	X

6. Conditions d'éligibilité au service d'intérêt économique général (SIEG)

- La structure doit avoir la charge d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies pour être qualifiées de SIEG. Les activités purement commerciales ne sauraient, en revanche, recevoir cette qualification. Les États disposent d'une large marge de manœuvre pour déterminer les activités qui peuvent être qualifiées de SIEG. Le contrôle de la Commission se limite à l'erreur manifeste d'appréciation et vise à vérifier qu'il s'agit bien d'une «mission de service public particulière» c'est-à-dire une mission qui « implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions » (v. le § 47 de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4). L'État doit, en tout état de cause, précisément définir les missions de service public de l'opérateur et les obligations afférentes à ces missions.
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente ;
- la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives, ainsi que d'un bénéfice raisonnable.
- lorsque le choix de l'entreprise en charge de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires, aurait encourus.

Pour échapper à la qualification d'aide d'État sur le fondement de la jurisprudence « Altmark », il convient donc de démontrer que la dotation a été allouée :

- à des opérateurs chargés d'un SIEG qui seraient en l'occurrence les CBN (l'État peut passer un mandat unique pour l'ensemble des CBN).
- que la différence entre le prix de vente et le prix de marché a pour objet de compenser les obligations de service public de cet opérateur ;
- que cette différence ne dépasse pas les surcoûts engendrés par la mission de service public ;

que l'opérateur a été choisi à l'issue **d'un appel d'offres** ou que ces coûts correspondent à ceux « d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires.

7. Tableau comparatif des statuts possibles pour les CBN (direction des affaires juridiques)

	Établissement Public National (EPN)	Établissement Public de Coopération Environnementale (EPCE)	Syndicat Mixte (SM) art. L. 5711-1 à L. 57331-3 CGCT distinction syndicat mixte ouvert (SMO) et fermé (SMF) (+ pôles métropolitains et pôles d'équilibres territorial et rural)	Groupement d'Intérêt Public (GIP)	Association
Rappel des textes applicables	<ul style="list-style-type: none"> ► Article 34, 13, 72 de la Constitution. ► Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. ► Articles L. 2131-12, L. 3241-1 et L. 4261-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). ► Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales. ► Décret n° 83-1160 du 26 décembre 1983 pris pour l'application de la loi n°83-675. ► Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Articles L. 1431-1 à L. 1431-9 du CGCT ► Articles R. 1431-1 à R. 1431-21 du CGCT 	<ul style="list-style-type: none"> ► Syndicat mixte fermé (SMF) : Articles L. 5711-1 et suivants. Renvoi à l'ensemble des règles aux syndicats intercommunaux (règles générales : articles L. 5211-1 à L. 5211-60 et règles particulières : articles L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT). ► Syndicat mixte ouvert (SMO) : Articles L. 5721-1 à L. 7522-10 et R. 57221-1 à R. 5723-1 du CGCT. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. ► Décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public. ► Décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public. ► Arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret n°2012-91 du 26 janvier 2012. ► Circulaire du 17 septembre 2013 relative à la mise en œuvre du décret n°2013-292 du 5 avril 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Loi du 1^{er} juillet 1901 ► Décret du 16 août 1901
Objet de l'entité	<ul style="list-style-type: none"> ► Remplir une mission d'intérêt général. ► Rappel des 3 critères de qualification entre établissement public administratif (EPA) et établissement à caractère industriel et commercial (EPIC) : → l'objet de l'établissement (missions traditionnelles de souveraineté ou d'action sociale pour les EPA, production et commercialisation de biens et services pour les EPIC) ; → ses ressources (subventions budgétaires pour les EPA, redevances payées par les usagers dans les EPIC) ; → ses modalités de fonctionnement (identiques à celles d'une entreprise privée EPIC sinon EPA). ► Principe de spécialité²⁸ : l'établissement public est strictement cantonné à l'objet qui lui a été assigné dans le texte qui est venu le créer, mais interprétation souple de la jurisprudence. ► Conclusion : l'objet des EPN, répond à celui des CBN. Cependant, il ne peut être rattaché à une catégorie préexistante d'EP en raison de ses missions très spécifiques²⁹. Il faudra donc un véhicule législatif pour le créer. 	<p>L'EPCE est chargé d'améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion, la sensibilisation et l'information du public, d'apporter un concours scientifique et technique aux pouvoirs publics et d'assurer la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions visant à préserver la biodiversité et à restaurer les milieux naturels. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même. (Article L. 1431-1 al.1 CGCT).</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Conclusion : l'objet des EPCE répond à celui des CBN. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Le SMF assure une coopération qui reste fondamentalement intercommunale entre communes ou établissements de coopération intercommunale selon le régime du syndicat de communes. Il est créé « en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal » (article L. 5212-1 du CGCT). ► Le SMO est créé « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales » qui les composent (article L.5721-2 du CGCT). ► Conclusion : l'objet des SM ne semble pas répondre à celui des CBN dans la mesure où seules les collectivités territoriales sont associées. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice (article 98 de la loi du 17 mai 2011). ► A titre accessoire, exercer ensemble des activités industrielles et commerciales (CE, 1^{er} avril 2005, Syndicat national des affaires culturelles, n° 245088), à condition qu'une activité principale à but non lucratif soit menée par le GIP. <p>NB : seuls les groupements d'intérêt économique (GIE) visent à développer une activité à but lucratif (article L 251-1 du code de commerce).</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Conclusion : l'objet des GIP répond à celui des CBN. 	<p>L'objet de l'association est l'activité pour laquelle elle a été constituée. Il est librement choisi par les sociétaires. Toutefois, le but recherché ne doit pas être le partage de bénéfices et l'activité doit être licite.</p> <p>→ Toute association répartissant des bénéfices entre ses membres, sous quelle que forme que ce soit, s'expose à faire l'objet d'une requalification par les tribunaux en société créée de fait.</p> <p>→ L'objet statutaire d'une association, mais aussi son objet réel, c'est -à -dire l'activité qu'elle exerce réellement, doit être licite. A défaut, l'association est annulable et, si elle est dotée de la personnalité juridique, doit être dissoute.</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Conclusion : l'objet des associations répond à celui des CBN

²⁸ Le principe de spécialité des établissements publics a été érigé en principe général du droit par la décision CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*.

Mode de création de l'entité	<p>► Si l'établissement public qu'il est envisagé de créer entre dans une catégorie déjà existante, un décret en Conseil d'État suffit. SAUF dans 2 cas où il devra être recouru à une loi : → S'il est envisagé de déroger aux règles constitutives des établissements de la catégorie telles que fixées par le texte législatif l'ayant créée → Si l'intervention du législateur est nécessaire à un autre titre.</p> <p>► Si l'établissement public envisagé n'entre dans aucune catégorie pré-existante, une loi est nécessaire (article 34 de la Constitution).</p>	<p>► Délibérations des collectivités territoriales ou de leurs groupements demandant la création de l'EPCE et approuvant les statuts de l'EPCE</p> <p>► Arrêté du représentant de l'État dans le département ou dans la région, approuvant les statuts de l'EPCE</p>	<p>► SMF : accord de la majorité des membres et arrêté préfectoral</p> <p>► SMO : Accord unanime des membres impératif et arrêté préfectoral</p>	<p>► Signature d'une convention constitutive entre les membres concernés.</p> <p>► Approbation préalable de l'État, même s'il n'est pas membre du GIP (article 100 de la loi du 17 mai 2011) qui s'exprime par un acte administratif qui diffère selon le ressort dans lequel s'exerce l'activité du GIP (par exemple, pour les GIP exerçant des activités qui excèdent l'échelon régional, approbation par arrêté conjoint des ministres dont relèvent les activités du groupement et du ministre du Budget et celui du ministre chargé des collectivités territoriales si le groupement comprend des collectivités territoriales ou des groupements qui leur sont rattachés).</p> <p>► Le défaut d'approbation expresse, à l'expiration d'un délai franc de quatre mois à compter de la réception par l'administration des documents et informations requises, vaut refus de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public.</p>	<p>► Principe de la liberté contractuelle.</p> <p>► Contrat entre 2 ou plusieurs personnes mettant en commun leur connaissance ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices (art. 1er de la loi de 1901 relative aux contrats d'association).</p>
Statut juridique de l'entité créée	Personne morale de droit public³⁰ disposant d'une autonomie administrative et financière.	Établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial , selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion (Article L. 1431-1 al.3 CGCT), disposant d'une autonomie financière.	Établissements publics locaux sans fiscalité propre disposant d'une autonomie financière.	Personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière.	<p>► L'association est régie par les principes généraux du droit applicables aux contrats et conventions (code civil).</p> <p>► Elle ne devient une personne morale de droit privé qu'après avoir procédé à sa déclaration à la préfecture, suivie de l'insertion au J.O. d'un extrait de cette déclaration. A défaut, l'association est constituée mais dépourvue de personnalité juridique.</p> <p>► Doit être autonome dans sa gestion, à défaut de quoi le maniement des fonds publics pourrait être constitutif de gestion de fait.</p>
Membres	<p>► Entre personnes morales de droit public uniquement.</p> <p>► OU entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé.</p>	<p>► Entre collectivités territoriales ou leurs groupements avec l'État et les établissements publics nationaux ou locaux ou</p> <p>► Uniquement entre collectivités</p>	<p>► Pour les SMF : exclusivement de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI (Art L.5711-1 CGCT).</p> <p>► Pour les SMO : entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers..)</p>	<p>► Entre personnes morales de droit public uniquement.</p> <p>► OU entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé.</p>	<p>► Généralement de personnes physiques .</p> <p>► Les personnes morales de droit privé ne peuvent constituer une association que si cela entre dans leur objet (exemples : GIE, syndicat).</p> <p>► Les principales sociétés commerciales (sociétés par actions, SARL) peuvent constituer librement des associations ou y adhérer.</p> <p>► Les personnes morales de droit public (collectivités locales et établissements publics) peuvent constituer une association et y adhérer à condition de respecter le principe de spécialité (pas</p>

²⁹ L. 414-10 : Ils contribuent, dans le respect des politiques conduites par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et chacun sur une partie déterminée du territoire national, à la connaissance et à la conservation de la nature dans les domaines de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Ils participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'inventaire du patrimoine naturel et procèdent à l'identification et à la conservation des éléments rares et menacés. Ils prêtent leur concours scientifique et technique à l'État, aux établissements publics, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux opérateurs qu'ils ont mandatés. Ils informent et sensibilisent le public. Ils assurent l'accès aux données recueillies à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues au chapitre IV du titre II du livre Ier dans la mesure compatible avec le respect des habitats et des espèces et moyennant, le cas échéant, une contribution financière. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de ces dispositions.

³⁰ Voir CE, Sect., 8 mars 1968, Chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes-Maritimes et CE, 13 novembre 1968, Mme Veuve Lévy-Abegnoli et autres.

					de restriction pour l'État). Selon les statuts, on rencontre différentes catégories de membres (fondateurs, d'honneur, bienfaiteurs).
Présence de l'État dans l'organisme	Obligatoire	Possible mais pas obligatoire	Impossible	Possible sans être obligatoire	Possible sans être obligatoire
Gouvernance	<p>► Une assemblée délibérante, le plus souvent dénommée « conseil d'administration », chargée de l'orientation et de la gestion de l'établissement. Sa composition est laissée à la discrétion des membres de l'établissement.</p> <p>► Le président du conseil d'administration est soumis à une limite d'âge, sauf dispositions contraires (article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984), sauf exception.</p> <p>► Un directeur, ordonnateur des recettes et dépenses et gestionnaire du personnel. Il peut éventuellement être à la fois directeur et président du conseil d'administration. Il est en principe nommé par décret du président de la République (article 13 de la Constitution), sauf exception figurant dans la liste dressée par le décret du 29 avril 1959. Il est soumis à une limite d'âge, sauf dispositions contraires (article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984).</p>	<p>► Un conseil d'administration, composé de manière paritaire et dont le nombre ne peut excéder 24 membres (articles L1431-3 et R1431-4 CGCT). Il délibère sur toutes les questions relatives au fonctionnement de l'établissement.</p> <p>► Un directeur qui assure la direction de l'établissement</p>	<p>► Organes directeurs : > Président Dans tous les cas, le président du syndicat mixte est élu. Il est l'organe exécutif du syndicat mixte. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant. Il ordonne les dépenses et prescrit l'exécution des recettes de celui-ci. Il est le chef des services de cet établissement public et représente celui-ci en justice. >Bureau → Pour les SMF : Le bureau du syndicat mixte « fermé » est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. → Pour les SMO : Dans le cas des syndicats mixtes « ouverts », la composition du bureau est fixée librement par les statuts. Comme le président, le bureau peut recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant (article L. 5211-10, al. 3 CGCT).</p> <p>► Organes délibérants : → Pour les SMF : Dispositions générales relatives aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L.5711-1 du CGCT). → Pour les SMO : Les règles de composition du comité syndical sont entièrement régies par les statuts du syndicat mixte (CE, 10 févr. 2010, n° 327067, Élect. mun. des délégués du SEDRE d'Étampes : JurisData n° 2010-000431).</p>	<p>► Une assemblée générale, lieu d'expression de la stratégie du GIP (articles 103 à 106 de la loi du 17 mai 2011). Elle est composée de l'ensemble des membres du groupement. Les personnes publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public doivent y avoir la majorité des voix. Les règles d'organisation et de quorum sont prévues par la loi. Les modalités de désignation et le rôle du président de l'assemblée générale sont laissées à la discrétion des membres du GIP.</p> <p>► Un conseil d'administration peut être mis en place, si les membres du GIP en conviennent.</p> <p>► Un directeur chargé d'assurer le fonctionnement du groupement (article 106 de la loi du 17 mai 2011). Les modalités de désignation et d'exercice de ses missions sont laissées à la discrétion des membres du GIP. Le directeur est placé sous l'autorité de l'assemblée générale ou, s'il existe, du conseil d'administration. Il pourra éventuellement être à la fois directeur et président du conseil d'administration.</p> <p>► Un commissaire du Gouvernement si les autorités chargées de l'approbation de la convention constitutive du GIP le décident. Celui-ci disposera alors d'un droit de veto à l'encontre des décisions mettant en jeu</p>	<p>► Son organisation interne relève presque exclusivement des statuts. Le décret du 16 août 1901 (article 11) impose aux statuts des associations reconnues d'utilité publique de contenir « les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration ».</p> <p>► Assemblées : la réunion d'assemblées n'est obligatoire que dans les associations dotées d'un régime spécifique (associations reconnues d'utilité publique, article 10 du décret précité). La loi du 1^{er} juillet 1901 ne prévoit la réunion des assemblées d'associations de droit commun que pour décider de la dévolution des biens en cas de dissolution, et à la condition que les statuts ne règlent pas la question.</p> <p>► Les dirigeants sont le pouvoir exécutif de l'association. Il s'agit de ceux qui gèrent l'association et la représentent à l'égard des tiers. C'est la liberté statutaire qui prévaut. L'article 5, alinéa 2, de la loi du 1^{er} juillet 1901 impose de désigner les dirigeants, mais n'exige pas le respect d'une structure de direction déterminée.</p>

				l'existence ou le bon fonctionnement du GIP (article 5 du décret du 26 janvier 2012).	
Statut du personnel	<p>► Sauf recours à une loi spécifique, les agents des établissements à caractère administratif sont soumis au statut général des fonctionnaires (contrairement à ceux des EPIC qui sont soumis au code du travail, à l'exclusion du directeur et du comptable).</p>	<p>► Les EPCE à caractère administratif sont soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.</p> <p>► Les fonctionnaires de l'État peuvent être détachés ou mis à disposition auprès des EPCE (article L. 1431-6 du CGCT).</p>	<p>► Si le SMF ou SMO constitue un service public à caractère administratif, les agents sont soumis au statut général des fonctionnaires de la fonction publique territoriale.</p> <p>► Si le SMF ou SMO constitue un service public à caractère industriel et commercial, les agents sont soumis au code du travail, à l'exclusion du directeur et du comptable.</p> <p>► Possibilité de mise à disposition des services (et donc des personnels) aux seuls syndicats mixtes « ouverts » restreints (article L5721-9 CGCT).</p>	<p>► Salariés mis à disposition par les membres du GIP (3 ans au maximum). Une personne morale de droit privé membre du GIP peut mettre à disposition ses salariés (convention et l'accord des employés concernés nécessaires).</p> <p>► Fonctionnaires et agents non-titulaires en CDI, en détachement ou mis à disposition (3 ans renouvelable 2 fois au maximum).</p> <p>► Agents recrutés directement par le GIP (pour exercice d'une fonction particulière, ou remplacement d'un agent absent par ex).</p> <p>► Le GIP est une PM de droit public non soumise au statut général de la fonction publique, il peut prévoir que son personnel soit soumis au code du travail ou à un régime de droit public déterminé par le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 (loi du 17 mai 2011.)</p> <p>→ Pour les GIP créés avant la publication du décret du 5 avril 2013, via une décision en assemblée générale ou en conseil d'administration.</p> <p>→ Pour les GIP créés après la publication du décret, via la convention constitutive.</p>	<p>► Des salariés : contrats de droit privé.</p> <p>► Des non salariés : travailleurs indépendants rémunérés à la prestation ; dirigeants ; collaborateurs mis à dispositions ; fonctionnaires, (collaboration à titre principal , mis à disposition, détachés, collaboration salariée à titre accessoire sous réserve d'y être autorisé par l'autorité administrative et de n'exercer leur deuxième activité qu'à titre accessoire) bénévoles.</p>
Budget	<p>► Budget propre (subventions de l'État ou des collectivités territoriales, redevances des usagers, emprunts, etc).</p>	<p>► Budget propre (subventions et autres concours financiers de l'État, «des établissements publics nationaux,» des collectivités territoriales et de leurs groupements par dérogation; revenus de biens meubles ou immeubles; produits de leur activité commerciale; rémunération des services rendus; produits de l'organisation de manifestations visant à promouvoir la protection de l'environnement ; produits des aliénations ou immobilisations; libéralités, dons, legs et leurs revenus; toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur (article L. 1431-8 du CGCT).</p>	<p>► Budget propre : Les syndicats mixtes ne peuvent lever directement des impôts sur les habitants des communes qui le composent.</p> <p>► Principale ressource : contribution des membres (facultative pour SMO, obligatoire pour SMF) La contribution représente une dépense obligatoire pour la commune membre, même si elle est censée financer une dépense non obligatoire. La contribution de la commune doit répondre aux nécessités du service déterminées par le syndicat³¹ . Toutefois les SMF peuvent décider, si le comité syndical l'a approuvé, de remplacer la contribution totalement ou partiellement par le produit des impôts (taxe foncière, taxe d'habitation etc., article L5212-20 alinéa 2)³².</p> <p>Pour les deux dispositifs, la quote-part contributive de chaque membre est fixée par ses statuts.</p>	<p>► Budget propre : contribution des membres, subventions, emprunts, etc.</p> <p>► Peut être constitué avec ou sans capital.</p> <p>Nota : dans tous les cas, son activité ne peut donner lieu au partage des bénéfices éventuellement réalisés (article 107 de la loi du 17 mai 2011).</p>	<p>Budget propre : les cotisations des sociétaires ; dons, legs (article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 interprété <i>a contrario</i>); des subventions; le résultat d'activité économique.</p> <p>Tout dépend si l'association a la personnalité morale ou non.</p>

³¹ CE, 28 nov. 1962, min. Int. c/ Cne Fontanès : Rec. CE 1962, p. 640. – CE, 7 janv. 2004, n° 229042, Synd. intercnal Val de Sambre.

³² Impôts portant sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises. Dans ce cas, ce qui correspond à un supplément aux quatre taxes directes est directement perçu par le syndicat mixte. Il ne s'agit pas de fiscalité propre, mais d'une fiscalisation des seules contributions communales (sur ce point, *E. Faure, Le syndicat mixte : un outil modulable au service de l'intercommunalité : Syros, 1998, p. 73*). L'article 1609 *quater* alinéa 2 du Code général des impôts renvoie, du reste, à ce type de possibilité et rappelle que ces dispositions ne sont applicables qu'aux syndicats mixtes composés exclusivement de communes et d'EPCI.

			<p>► Autres ressources : revenu des biens meubles ou immeubles, produit des legs et dons, le produit des emprunts, subventions de l'État, de la région, du département et des communes ; produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ou aux investissements réalisés (les deux SM peuvent prélever, par exemple, la participation pour voirie et réseaux (voie, éclairage public, eau potable, électricité, assainissement, article L. 332-13 du Code de l'urbanisme).</p>		
Régime financier et comptable	<p>► Tant les établissements publics administratifs que les établissements publics à caractère industriel et commercial se voient soumis aux dispositions du décret GBCP du 7 novembre 2012.</p> <p>NB : il est strictement interdit à l'État d'imposer à l'établissement des dépenses étrangères à son objet³³.</p>	<p>► Articles R. 1431-16 à 1431-18 du CGCT :</p> <p>→ Le comptable des EPCE à caractère administratif est un comptable de la DGFIP ayant la qualité de comptable principal.</p> <p>→ Les fonctions de comptable des établissements publics de coopération environnementale à caractère industriel et commercial sont confiées à un comptable de la DGFIP ou à un agent comptable.</p> <p>→ Sauf dispositions contraires du présent titre, les dispositions des articles R. 2221-35 à R. 2221-52 sont applicables aux établissements publics de coopération culturelle ou environnementale à caractère industriel et commercial.</p> <p>► Application du décret GBCP du 7 novembre 2012.</p>	<p>► Leur sont applicables les dispositions du CGCT relatives au contrôle budgétaire et au comptable public.</p> <p>► Le régime budgétaire et comptable général est fixé par renvoi aux dispositions applicables aux communes, ou éventuellement aux départements, ou aux régions³⁴</p>	<p>► Soumission aux règles de la comptabilité publique si le groupement assure une activité de service public administratif (article 112 de la loi du 17 mai 2011).</p> <p>► Contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.</p> <p>► Les ministres chargés de l'économie et du budget peuvent décider, par arrêté, de soumettre le GIP au contrôle économique et financier de l'État lorsqu'il a pour membre l'État ou un organisme soumis au contrôle économique et financier de l'État ou au contrôle budgétaire de l'État (article 115 de la loi de 2011 et article 6 du décret du 26 janvier 2012).</p>	<p>► La tenue d'une comptabilité n'est pas juridiquement une obligation pour la totalité des associations.</p> <p>Il convient donc de distinguer :</p> <p>→ Les associations qui relèvent de la nouvelle réglementation comptable (Le règlement 99-01 du CRC relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations)</p> <p>→ Les associations qui relèvent d'une réglementation particulière du fait de leurs activités (associations départementales de pêcheurs professionnels en eau douce, associations culturelles, groupements politiques, associations agréées de consommateurs, etc).</p> <p>→ Les associations qui n'ont pas d'obligations comptables (sont uniquement tenues de respecter les éventuelles dispositions à incidences comptables de leurs statuts).</p>
Soumission aux règles de la commande publique	Oui, en tant que personne morale de droit public	Oui, en tant que personne morale de droit public	Oui, en tant que personne morale de droit public	Oui, en tant que personne morale de droit public	<p>► Les associations peuvent être soumises aux règles de la commande publique si elles ont été créées pour satisfaire des besoins spécifiquement d'intérêt général dont :</p> <p>→ soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur (financements publics versés sans contrepartie telles des subventions) ;</p> <p>→ soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ;</p> <p>→ soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur.</p>
Mode de dissolution de l'entité	<p>► Principe du parallélisme des formes : la dissolution doit être opérée par un acte de la même nature que celui par lequel l'établissement a</p>	<p>► L'EPCE environnemental est dissous à la demande de l'ensemble de ses membres (prononcée par arrêté du représentant de l'État,</p>	<p>► Le syndicat est dissous :</p> <p>→ de plein droit « soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de</p>	<p>► Trois hypothèses de dissolution d'un GIP (article 116 de la loi du 17 mai 2011) :</p> <p>→ Arrivée du terme prévu par la convention</p>	<p>► Trois types de dissolution en vertu de l'article 9 de la loi 1901 :</p> <p>→ volontaire (décision prise par l'assemblée</p>

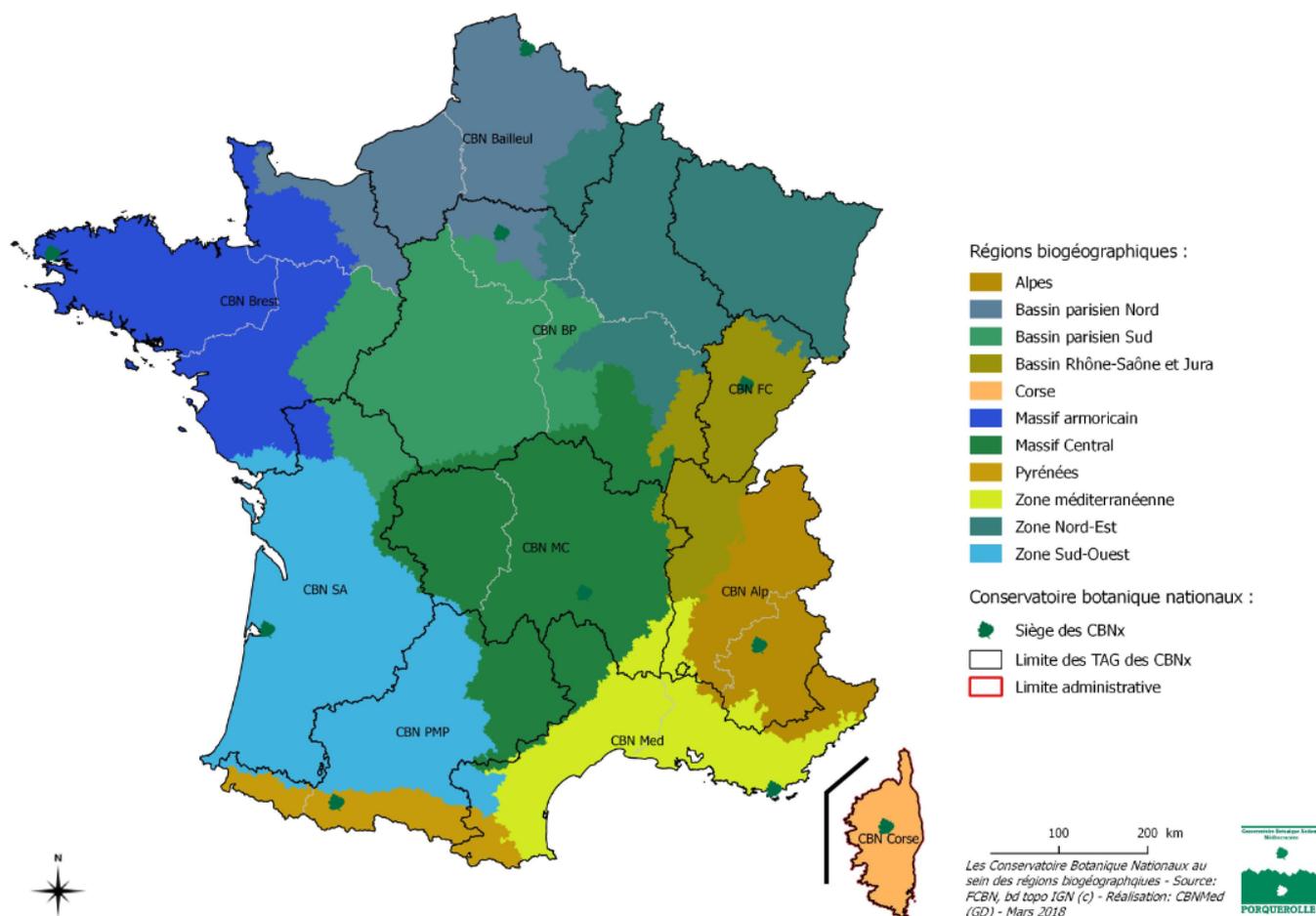
³³ Voir Cour des Comptes, 31 mars 1992.

³⁴ Dispositions des chapitres II et VII du titre unique du livre VI de la première partie relatives au contrôle budgétaire et aux comptables publics (art. L. 5721-4, al. 2) ; Dispositions du livre III de la deuxième partie (Finances communales) applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants, avec option possible, si le syndicat comprend au moins un département ou un groupement de départements, pour l'application des dispositions du livre III de la troisième partie (Finances départementales), ou s'il comprend au moins une région ou un groupement de régions, pour l'application des dispositions du livre III de la quatrième partie (Finances régionales) (art. L. 5722-1). Ces règles sont applicables sous réserve des dispositions particulières des articles L. 5722-2 à L. 5722-10.

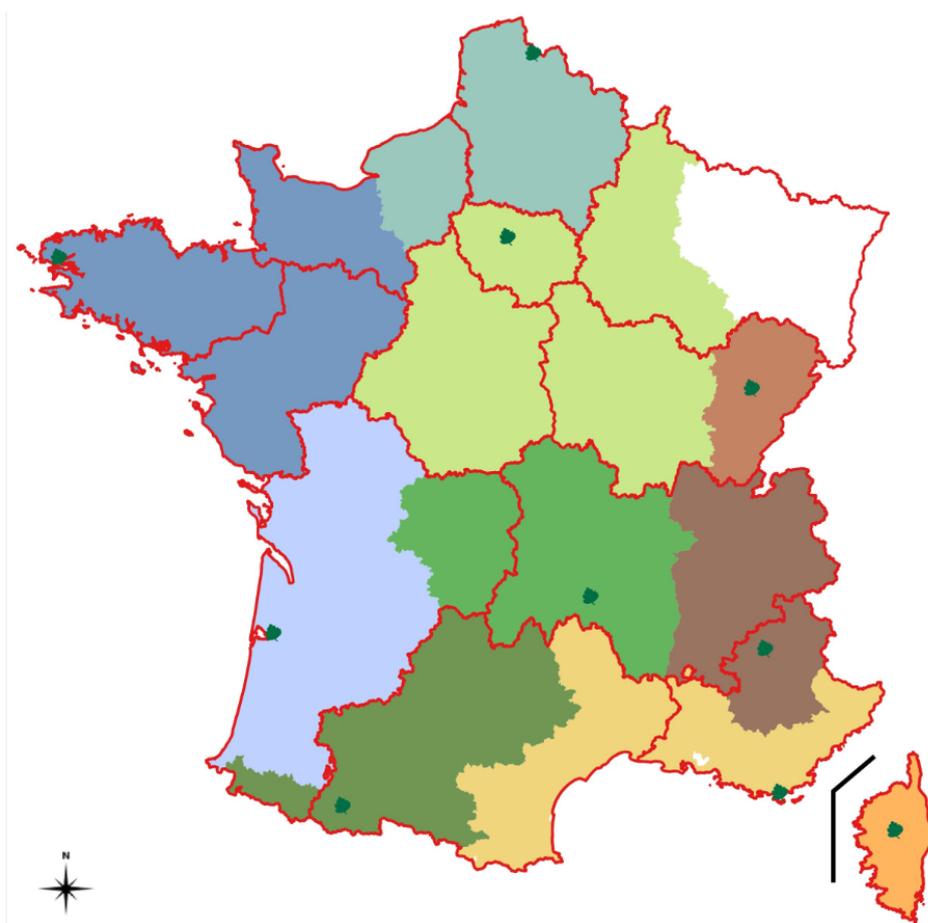
	<p>été créé.</p> <p>► Désignation d'un liquidateur chargé de faire disparaître les créances et dettes de l'établissement.</p> <p>► Le solde de liquidation (les biens restants) sera transféré à la collectivité de rattachement.</p> <p>Il ne sera pas procédé à une liquidation lorsque l'établissement supprimé est fusionné avec un autre établissement pour en constituer un troisième, repris par un établissement public existant ou transformé en société.</p>	<p>prend effet au 31 décembre de l'année au cours de laquelle elle a été demandée.</p> <p>► Lorsque, à la suite du retrait d'un ou de plusieurs de ses membres, l'établissement ne comprend plus qu'une personne publique (le préfet en prononce la dissolution qui prend effet au 31 décembre de l'année au cours de laquelle elle intervient).</p> <p>► Lorsque des difficultés graves et persistantes dans le fonctionnement du conseil d'administration mettent l'établissement dans l'impossibilité d'assurer ses missions, (le préfet peut demander la dissolution d'office prononcée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État (article R. 1431-20 CGCT)</p>	<p>l'opération qu'il avait pour objet de conduire » (article L. 5721-7 al. 1).</p> <p>→ d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du préfet dans le département siège du syndicat (al. 2). L'arrêté détermine, dans le respect du droit des tiers et des dispositions des articles L. 5211-25-1 (restitution ou répartition des biens meubles ou immeubles, sort des contrats) et L. 5211-26 (règlement financier de la dissolution), les conditions de liquidation du syndicat.</p> <p>→ dissolution d'un syndicat qui n'exercerait plus aucune activité depuis deux ans au moins (article L. 5721-7-1 CGCT).</p>	<p>constitutive, en l'absence de tout renouvellement ;</p> <p>→ Par décision de l'assemblée générale ;</p> <p>→ Par décision de l'autorité administrative qui a approuvé la convention constitutive, notamment en cas d'extinction de l'objet du GIP.</p> <p>► Désignation d'un liquidateur chargé de faire disparaître les créances et dettes de la structure.</p> <p>► Le solde de liquidation (les biens restants) sera attribué à un ou plusieurs bénéficiaires désignés par l'assemblée générale (article 117 de la loi de 2011).</p>	<p>générale ou résultant de plein droit des statuts)</p> <p>→ judiciaire (articles 3 et 7 de la loi de 1901)</p> <p>→ administrative (ne peut intervenir qu'en vertu d'une disposition législative expresse : L. 212-1 et L. 212-2 du code de la sécurité intérieure)</p> <p>► s'y ajoutent celles :</p> <p>→ statutaire (terme prévu dans les statuts ou objet réalisé)</p> <p>→ légale (la loi peut dissoudre les associations répondant à une définition donnée ou lorsqu'elle indique nommément les associations qu'elle dissout).</p>
Consultations préalables nécessaires pour la création, la transformation et la dissolution de l'entité	Consultation obligatoire du ou des comités techniques compétents.	Consultation obligatoire du ou des comités techniques compétents.	Consultation obligatoire de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) sur tout projet de création d'un syndicat mixte (article L. 5211-45 du CGCT). → Saisie par le représentant de l'État dans le département ou à la demande de 20 % de ses membres ³⁵ .	Consultation obligatoire du ou des comités techniques compétents. Un CT propre peut être créé sur décision de l'assemblée générale ou du conseil d'administration (article 10 du décret du 5 avril 2013).	Les associations sont constituées librement. Aucune consultation ne semble exigée excepté pour reconnaître l'utilité publique : le Gouvernement, après l'avis consultatif du Conseil d'État, décide d'une manière discrétionnaire de l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique. Si elle est reconnue : décret en Conseil d'État.
Contrôles	<p>► Contrôle de tutelle de l'État par le ministère de rattachement. Elle peut être exercée au motif d'une illégalité ou pour simple opportunité. Celle-ci peut varier d'un établissement public à l'autre, car le régime de tutelle dépend de la liberté du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire dans la fixation des règles d'organisation et de fonctionnement des catégories d'établissement public national.</p>	<p>► Il n'y a pas de tutelle. Le contrôle est un contrôle de légalité et un contrôle budgétaire et comptable (article L. 1431-7 du CGCT).</p>	<p>► Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales leur sont applicables.</p> <p>► Le régime de contrôle des actes est ainsi défini par renvoi aux dispositions du titre III du livre Ier de la troisième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales (art. L. 5721-4, al. 1).</p>	<p>► Contrôle des juridictions financières qu'il s'agisse de la Cour des comptes, d'une chambre régionale ou territoriale des comptes.</p> <p>► Un groupement peut aussi être soumis au contrôle général économique et financier de l'État.</p> <p>► Si l'État est membre du groupement, il peut, pour les besoins de son contrôle, désigner auprès du groupement un commissaire du gouvernement.</p>	<p>► Contrôle d'un commissaire aux comptes chargé de certifier que les comptes annuels sont réguliers et sincères.</p> <p>► Contrôle du juge financier : Cour des comptes et les CRC disposent de larges pouvoirs de contrôle des associations bénéficiaires de concours publics.</p> <p>► Contrôle économique et financier de l'État (associations ayant une activité économique et bénéficiant du concours financier de l'État (prêt, avance, garantie). Le contrôle porte sur l'activité économique et la gestion financière de l'association, effectué par l'IGF et les comptables supérieurs de la DGFIP ou des services de l'État.</p>

³⁵ Le Conseil d'État a retenu une interprétation extensive de l'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales. Il a estimé en effet que « la commission départementale de coopération intercommunale doit être informée de tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale afin d'être mise à même de présenter ses observations à l'issue d'une délibération collégiale avant que le préfet ne prenne une décision sur le projet envisagé » (CE, 29 mars 2000, n° 203975, min. Int. c/ Maillet et a. : *JurisData* n° 2000-060285). À défaut, l'arrêté de création de l'EPCI est annulé. On peut penser qu'il en est de même en cas de création d'un syndicat mixte à l'initiative de ses membres.

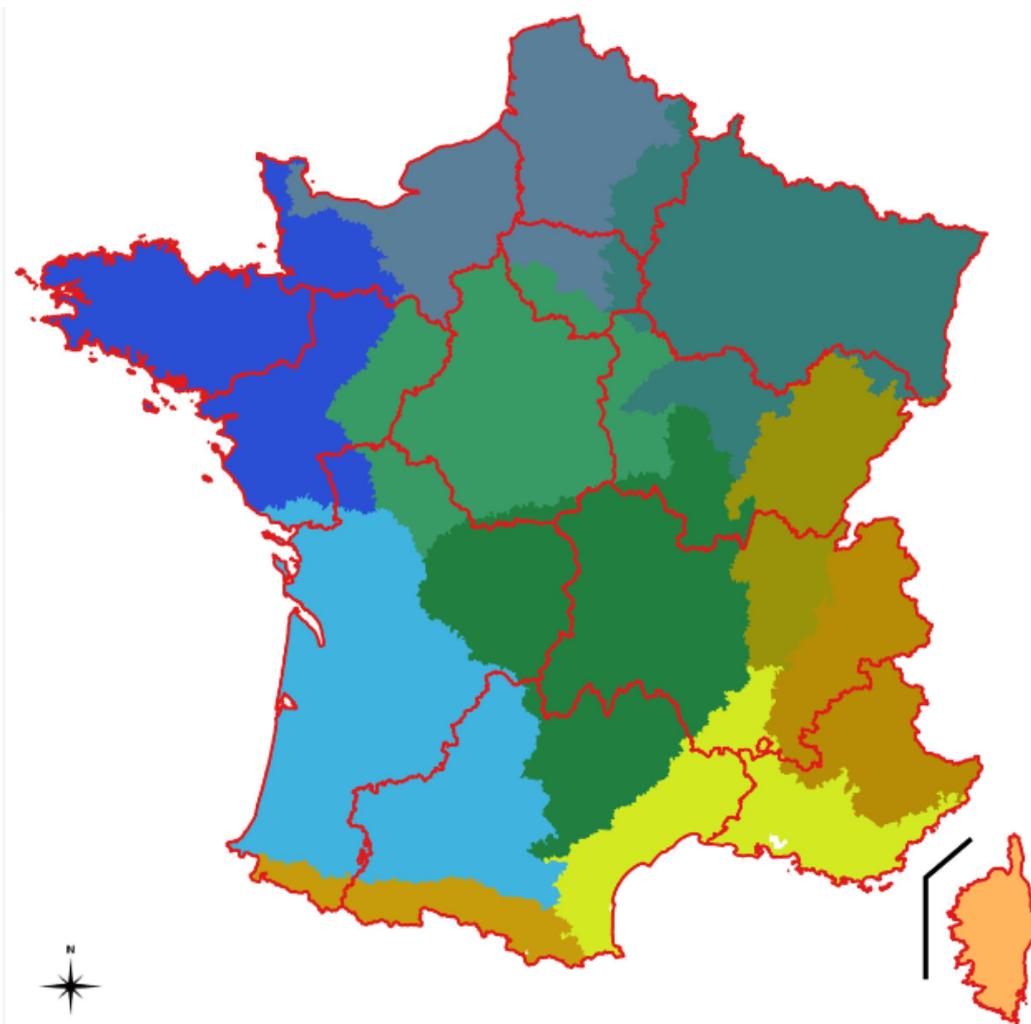
8. Cartes des périmètres (CBN, Régions, Biogéographiques)



Carte 1 : Régions biogéographiques et limites des CBN



Carte 2 : Régions administratives et périmètre d'intervention des CBN



Carte 3 : Régions biogéographiques et régions administratives

Vincennes, le 21 novembre 2018

COMPTE-RENDU DE SEMINAIRE CBN – AFB : « Gouvernance des données et des SI »

<p>Rédacteurs : J. MILLET (DAPP/ SCTCBN) F. BINJAMIN (DAPP/ SCTCBN)</p> <p>Liste de diffusion : Directeurs de CBN, CB, directeurs et représentants de l'UMS, des DREAL et de la DAPP qui ont participé à la réunion</p>	<p>Présents : F. HENDOUX (CBNBP), D. DHERVE (CBNB), S. MAGNANON (CBNB), L. HUGOT (CBNC), S. LOCHON (CBNMED), V. NOBLE (CBNMED), N. GUILLERME (CBNMC), T. CORNIER (CBNBL), G. LARGIER (CBN PMP), C. BUISSON (CBA), F. DEHONDT (CBNFC), B. LIENARD (CBNA), G. CAZE (CBNSA), R. LALEMENT (DAPP), J. MILLET (SCTCBN), F. BINJAMIN (SCTCBN), A. GONCALVES (DAPP), L. COUDERCY (DAPP), F. HISSEL (DAPP), Ph. DUPONT (AFB), L. PONCET (UMS PatriNat), Pa. DUPONT (UMS PatriNat), F. VEST (UMS PatriNat), T. MILON (UMS PatriNat), M. GIRARD (DRIEE), B. DORBANI (DREAL FC)</p> <p>Visio : F. PICOT (CBN Mascarin)</p>
<p>Objet : Séminaire CBN – AFB : « Gouvernance des données et des Systèmes d'Information »</p>	<p>Date : mercredi 21 novembre 2018 9h30 – 17h30 Lieu : Vincennes</p>

Préambule : Réorganisation annoncée de l'AFB ; 2 directions : une Direction d'Appui aux Politiques Publiques et aux acteurs et une direction connaissance (recherche – données – SO – SI – Observatoire – expertise – et plusieurs pôles dont le pôle INSIDE, l'UMS Patrinat et le pôle de coordination technique des CBN) pour préparer la future direction connaissance avec l'ONCFS pour janvier 2020.

Ordre du jour :

1. Qu'attend-on d'une mise à disposition et de la diffusion des données d'occurrence des CBN au niveau national ?
2. Comment s'organisent les flux de données au niveau régional et quelle organisation avec le niveau national ?
3. Qu'attend-on d'une base de connaissance au niveau national ?
4. Doit-on envisager une évolution des outils de gestion des données ?

9. Compte-rendu du séminaire du 21/11/2018 sur les données

RELEVÉ DE CONCLUSIONS

Le séminaire a été organisé en sessions de présentation par l'AFB (SCTCBN, UMS PatriNat et DSOD) suivies d'échanges qui ont fait ressortir les principaux points ci-dessous.

1 Qu'attend-on d'une mise à disposition et de la diffusion des données d'occurrence des CBN au niveau national ?

Le rôle des CBN dans la gestion (régionale et nationale) des données relève de leur mission de service public mais il manque de reconnaissance. En témoigne la diversité des situations sur la place accordée aux CBN dans le cadre de l'habilitation, en cours, des plateformes régionales du SINP. Il faudrait renforcer ce rôle notamment dans les textes législatifs. Ce rôle devrait être considéré comme partie intégrante de la mission d'intérêt général d'un CBN (cf. mission CGEDD en cours). La gestion des données a pour finalité la conservation et la gestion durable de la flore et des habitats, un patrimoine commun, dans l'espace et le temps.

⇒ Rôle des CBN dans la gestion des données à inscrire dans le futur décret.

Le partage des données de biodiversité s'inscrit dans le cadre des missions de l'AFB. Pour les CBN, il s'agit de bâtir une relation nouvelle notamment dans le cadre du Système d'information sur la biodiversité (SIB) piloté par l'AFB. Un document cadre est en cours de finalisation pour préciser l'architecture et la gouvernance du SIB : le schéma national des données de biodiversité (SNDB). Il chapeautera notamment le protocole du SINP qui reste à ajuster pour tenir compte des dernières réglementations (notamment issues de la loi Lemaire). Il y a un équilibre à trouver entre le respect de la réglementation sur l'ouverture des données et leur précision (Inspire, loi Lemaire) et la reconnaissance du travail des producteurs, la sensibilité de certaines données (cf. référentiel des données sensibles) et l'anonymisation liée au RGPD.

⇒ Sur la sensibilité, l'hétérogénéité du référentiel est pointée du doigt (finalités régionales stratégiques, cadrage méthodologique souple...). Un bon équilibre est à trouver entre une méthode technique homogène co-construite et la finalité de protection de la biodiversité. Une note AFB sera produite en 2019 pour exposer ce nouveau cadre réglementaire et apporter des précisions sur le protocole du SINP, au besoin en remobilisant des groupes de travail du SINP (ex. données sensibles).

La validation des données est un sujet central en lien avec la diffusion et la réutilisation des données (exemple : responsabilité des CBN sur la production des données de référence et des distributions de référence). Les CBN ont un rôle majeur à jouer, notamment dans une recherche de complémentarité des rôles entre les échelons régional et national. A noter que dans le cadre du SINP, il est considéré que la validation ne doit pas faire obstacle à la circulation des données. C'est le statut de validation qui permettra de différencier les données. De nombreuses questions se posent autour de la validation (notamment autour de la validation des données flore extérieures au réseau des CBN, de l'identifiant permanent pour éviter les doublons, et de la validation nationale des CBN...)

- ⇒ Une stratégie de validation des données flore, fonge, végétation et habitats serait à élaborer compte tenu que toutes les données acquises ne pourront faire l'objet d'un processus de validation ; cette thématique pourra faire l'objet d'un séminaire spécifique à programmer en 2019.

Conclusions générales

- ⇒ Construire une relation nouvelle entre UMS et le réseau des CBN dans le contexte du SIB
- ⇒ Construire des méthodologies nationales tenant compte de la diversité d'applications régionales en travaillant sur l'articulation nationale/régionale

2 Comment s'organisent les flux de données au niveau régional et quelle organisation avec le niveau national ?

Les flux de données commencent à s'organiser entre les plateformes régionales et la plateforme nationale du SINP. Cependant toutes les régions ne disposent pas d'une plateforme régionale opérationnelle. L'UMS propose de compléter ces flux soit directement par envoi à la plateforme thématique, soit temporairement par un envoi du SI Flore (pour les CBN qui ne choisissent pas encore d'option ou qui ne sont pas en capacité de faire une livraison aux plateformes). Cela demande de veiller à la cohérence des flux et de travailler à l'échange de métadonnées (notamment la validation et le protocole) et sur l'identifiant permanent.

- ⇒ Les données détenues par les CBN doivent entrer dans les plateformes régionales du SINP qui échangeront les données avec la plateforme nationale.
- ⇒ Le flux historique provenant du SI FLORE peut continuer à être utilisé temporairement uniquement pour les régions dont la plate-forme n'est pas opérationnelle (flux moins précis actuellement, standard du SI FLORE)

3 Qu'attend-on d'une base de connaissance au niveau national ?

Les bases de connaissance ont vocation à faire parler les données. Elles sont construites en s'appuyant sur un groupe opérationnel. La construction des bases de connaissance au niveau national doit s'appuyer sur un état des lieux des outils et données existantes au niveau régional. Ces bases doivent être pleinement co-construites depuis les objectifs et les formats jusqu'aux contenus et à leur valorisation. Il y a un enjeu fort sur le référentiel national TaxRef dont les évolutions peuvent avoir des répercussions importantes sur les listes d'espèces protégées. Des priorités d'actions sont à définir. Elles pourraient porter sur les projets ci-dessous dès 2019.

- ⇒ L'évolution du référentiel nomenclatural et taxonomique de la flore vasculaire de métropole se fera dans le cadre d'un partenariat UMS PatriNat (AFB-CNRS-MNHN) et le réseau des CBN ; un document de cadrage est en cours de finalisation.
- ⇒ Une base de connaissance sur les traits de vie de la flore vasculaire sera initiée notamment dans le cadre du partenariat établi au sein du Groupement de recherche sur les archéophytes et néophytes de France (GDR ANF).

4 Doit-on envisager une évolution des outils de gestion des données ?

L'évolution des outils est nécessairement continue pour répondre aux besoins émergents et à l'obsolescence des technologies informatiques. Les CBN échangent sur leurs méthodes d'acquisition de données et mutualisent certains développements d'outils notamment pour répondre aux besoins des nouvelles Régions. L'optimisation des crédits et des process est partagée. Il y a néanmoins un enjeu à bien articuler la place et la fonction des outils entre l'échelon régional et le national (ex. requêteur national des données vs diffusion régionale). Les CBN rappellent leur besoin de disposer d'un SI métier permettant de visualiser le résultat de l'agrégation nationale des données qu'ils détiennent afin notamment de produire les distributions de référence et des expertises.

- ⇒ Le développement de nouveaux outils doit s'inscrire dans une démarche de co-construction ; les relations et méthodes de travail sont à établir entre l'UMS PatriNat et le réseau des CBN.
- ⇒ Le SI flore continuera de remplir transitoirement la fonction de SI métier/ thématique (CBN ou flore) dans l'attente d'engager une analyse de scénarii d'évolution (SI métier dédié ou évolution de la plateforme nationale du SINP).

Conclusions générales

- ⇒ L'UMS PatriNat est un centre d'expertise et de données ayant une composante de centre de ressources. Le réseau des CBN forme un centre thématique du SIB/SINP sur la flore et les végétations. Le dialogue entre ces entités doit être maintenu sous la forme de séminaires courts, pour avancer sur un partenariat fructueux entre AFB et réseau des CBN.

10. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AFB	Agence française pour la biodiversité
ARB	Agence régionale pour la biodiversité
CBN	Conservatoire botanique national
BOP	Budget opérationnel de programme
CBN	Conservatoire botanique national
CBN BP	Conservatoire botanique national du bassin parisien
CBN FC	Conservatoire botanique national de franche-Comté
CBN PMP	Conservatoire botanique national Pyrénées Midi-Pyrénées
CEN	Conservatoires d'espaces naturels
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
DAJ	Direction des affaires juridiques
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCE	Établissement public de coopération environnementale
FCBN	Fédération des conservatoires botaniques nationaux
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
FESI	Fonds européen structurels d'investissement
GIP	Groupement d'intérêt public
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel

Acronyme	Signification
LIFE	L'instrument financier pour l'environnement
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
OFB	Office français pour la biodiversité
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PNA	Plan national d'action
PNPC	Parc national de Port-Cros
R et D	Recherche et développement
RP France	Représentation permanente de la France
SIB	Système d'information de la biodiversité
SI Flore	Système d'information flore
SIEG	Service d'intérêt économique général
SINP	Système d'information nature et paysage
UMS Patrinat	Unité mixte de service patrimoine naturel

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