



Parc national de La Réunion

Conseil d'Administration

Séance du 15 Mars 2018

Délibération n° CA- 2018-010

RELATIVE AU RATTACHEMENT DU PARC NATIONAL DE LA REUNION A L'AGENCE FRANCAISE DE LA BIODIVERSITE

Le Conseil d'Administration du Parc national de La Réunion,

- vu la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
- vu le Code de l'Environnement et notamment ses articles L.331-1 et suivants et R.331- 34,
- vu le décret n°2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de La Réunion,
- vu la Charte du parc national, approuvée par le décret n°2014-49 du 21 janvier 2014,
- vu le rapport n° DIR/2018/008 relatif au rattachement de l'établissement public administratif du Parc national de la Réunion à l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB),
- vu l'abstention des membres élus au Comité Technique du Parc national de La Réunion saisi pour avis sur la question du rattachement de l'établissement à l'Agence Française pour la Biodiversité lors de sa séance du 16 février 2018,
- vu la motion présentée par les représentants élus du personnel au Comité Technique le 19 février 2018,
- vu la motion n° 2018-001 approuvée par les membres du Bureau du Conseil d'administration et du Conseil d'administration lors de la séance du 15 Mars 2018,

Après en avoir valablement délibéré, à la majorité dont une abstention des membres du Conseil d'Administration présents ou représentés :

DÉCIDE

ARTICLE 1 :

Le Conseil d'Administration valide le rattachement du Parc national de La Réunion à l'Agence Française pour la Biodiversité, conformément aux termes stipulés dans la convention de rattachement et autorise le Directeur à signer la convention de rattachement.

ARTICLE 2 :


Le Directeur de l'établissement public est chargé de l'exécution de la présente délibération qui entre en vigueur à la date de sa publication au recueil des actes administratifs du Parc national de la Réunion et conformément au délai fixé par l'article R331-44 du Code de l'environnement.

Fait à la Plaine des Palmistes, le 15 mars 2018

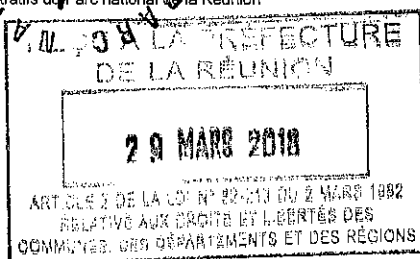
Le Président
Daniel GONTHIER



Le Directeur
Jean-Philippe DELORME



Diffusion et publication :
Recueil des actes administratifs du Parc national de la Réunion
Affichage siège (2 mois)

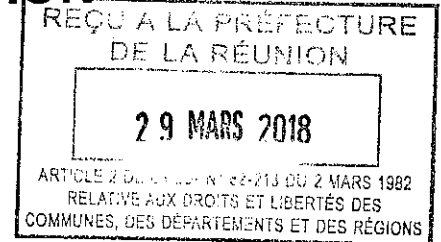


Date d'affichage	
Date de publication	
Date de retrait	



CONSEIL D'ADMINISTRATION

du 15 mars 2018



Rapport n° DIR/2018/008

Objet : Rattachement de l'établissement public administratif du Parc national de la Réunion à l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB)

Le rattachement des parcs nationaux à l'AFB vise à assurer plus de cohérence et d'efficacité au niveau national, tout en gardant les projets et leur gouvernance ancrés dans les territoires. Il doit permettre la cohérence des orientations et des solutions pour la conservation et la valorisation des patrimoines au niveau national, assurer l'efficacité dans l'utilisation des moyens publics et respecter les spécificités des territoires.

Cette note est complémentaire de la présentation des diapositives qui sera faite en séance.

I / Origine de la notion de rattachement ?

Lors de la préparation initiale du projet de loi dite « biodiversité » proposé par le Gouvernement au Parlement en 2015, et dans le cadre de l'élaboration du projet d'Agence française pour la biodiversité (AFB), des débats ont eu lieu sur la question du positionnement futur des parcs nationaux en relation à l'AFB. En effet, le projet prévoyait que l'établissement fédérateur des Parcs nationaux, Parc nationaux de France (PNF) serait intégré au nouvel établissement AFB.

Entre la situation de parcs nationaux s'individualisant les uns des autres, sans tête de réseau, et l'intégration pleine et entière des établissements publics des parcs nationaux à l'AFB, une solution intermédiaire a été finalement choisie. Le Parlement a ainsi opté pour **l'institution d'une relation d'un type nouveau, intitulée « rattachement »**, impliquant la mise en commun de moyens entre l'AFB et les Parcs Nationaux, tout en préservant le statut les spécificités et la gouvernance territoriale (CA et leurs compositions) des établissements publics parcs nationaux.

II / En quoi cette notion de « rattachement » consiste-t-elle dans les textes ?

Dans la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le Législateur définit **le rattachement** (art L 131-1 du code de l'environnement) d'un établissement à un ou plusieurs autres comme visant à **mettre en commun des services et moyens**, devant être définis par décret. Il précise également qu'**en cas de rattachement, les établissements conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière**.

Dans le cas des parcs nationaux, il est précisé à l'article L. 331-8-1 que tout établissement public d'un parc national est rattaché à l'Agence française pour la biodiversité. Ce sont les modalités de

ce rattachement, objet du décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité, qui sont rassemblées dans une convention unique entre les dix parcs nationaux et l'AFB. Ce sont les conditions de ce rattachement qui font aujourd'hui l'objet de l'échange et de la délibération du Conseil d'Administration, afin de déléguer au directeur le mandat pour signer cette convention entre l'AFB et les dix PNx.

III / Comment et dans quel esprit a été élaborée cette convention multilatérale de rattachement des parcs nationaux, à l'AFB ?

Les travaux préparatoires menés dès fin 2016 entre les directions des parcs nationaux, de l'ex PNF et de la préfiguration AFB puis de l'AFB, sous l'égide du ministère de tutelle commun, ont eu comme objectif de contribuer à la réussite conjointe des missions des parcs nationaux et de l'AFB, et plus largement des objectifs de loi « biodiversité » et des politiques nationales et internationales en la matière.

Les objectifs centraux de cette convention sont la synergie, la complémentarité et les bénéfices mutuels entre les parcs nationaux et l'AFB. Une logique « gagnant-gagnant », identifiant mission par mission et métier par métier les opportunités de mise en commun de moyens, de services et de projets, a permis d'identifier les champs et les produits prioritaires attendus sur les trois premières années de rattachement (2018-2020).

Des moyens fléchés ont été identifiés tant à l'AFB que dans les PNx pour la mise en œuvre de ce rattachement. Un dialogue avec les équipes des parcs nationaux (Groupes Thématiques), puis avec les Organisations Syndicales, au niveau national, a permis d'enrichir fortement le projet initial. Le projet de convention a été examiné ensuite par les Comités Techniques de chaque parc national et de l'AFB, qui ont pour leur part identifié des points de vigilance, à suivre pendant les premières années de mise en œuvre de ce travail.

IV / Comment est organisée la convention de rattachement entre les PNx et l'AFB ?

La convention de rattachement des dix parcs nationaux à l'Agence Française pour la Biodiversité (2018 – 2020) est constituée d'un préambule rappelant le cadre législatif et réglementaire de la convention, puis de quatre articles et deux annexes techniques :

- L'article 1 précise l'ambition donnée au rattachement et en décrit les principes généraux ;
- L'article 2 présente les modalités pratiques de mise en commun des services et de moyens ;
- L'article 3 présente le dispositif de gouvernance et de suivi et d'évaluation du rattachement ;
- L'article 4 traite de la durée (3 ans tacitement reconductibles), et des conditions de passation d'avenants ;
- L'annexe 1 précise les modalités de poursuite et de renforcement des fonctions essentielles précédemment portées par Parc Nationaux de France (organisme intégré à l'AFB) ;
- L'annexe 2 précise les projets nouveaux qui seront réalisés dans le cadre du rattachement.

V / Quelques exemples de réalisations conjointes AFB-PNx programmées dans le cadre du rattachement

La convention propose un travail commun en continuité des travaux de PNF sur 11 thèmes métiers et supports, ainsi que 19 projets nouveaux à réaliser d'ici la fin de la convention. On peut citer par exemple :

- **Travaux conjoints en continuité** : (i) développement d'une stratégie mutualisée de connaissance entre les parcs nationaux et l'AFB, (ii) mise en place de système d'information mutualisé entre les parcs nationaux et l'AFB, (iii) coordination de la politique d'éducation à la nature et au développement durable, (iv) prise en charge par l'AFB de l'ensemble des services payés des dix parcs nationaux, (v) animation transversale de groupes thématiques, (vi) mise en œuvre d'une stratégie tourisme nationale dans les parcs nationaux.
- **Travaux conjoints nouveaux** : (i) mise en place d'un service facturier, (ii) évaluation des politiques agricoles conduites dans les parcs nationaux, (iii) développement d'un plan national de sauvegarde des pollinisateurs sauvages et domestiques dans les parcs nationaux, (iv) mise en place d'une stratégie sanitaire (faune sauvage) inter-parcs, (v) développer des aires protégées éducatives etc.

VI / Comment comprendre les interrogations exprimées par les organisations syndicales au cours du processus ?

A l'occasion des échanges nationaux et locaux avec les organisations syndicales et les représentants des personnels, ceux-ci ont légitimement posés des questions sur les conséquences du rattachement des parcs nationaux à l'AFB : (i) questions posées par le nouveau circuit de financement, (ii) réduction possible du nombre de postes au sein de nos établissements, (iii) conséquences sociales pour les personnels ; mobilité géographique, impact sur la réalisation des missions terrain, (iv) niveau de participation des représentants du personnel et des organisations syndicales au suivi de la mise en œuvre de la convention de rattachement.

Concernant le nouveau circuit de financement, si le rattachement se fait via l'AFB, c'est bien le ministère qui reste la tutelle des parcs et qui décide de l'attribution et du niveau des subventions. Pour la réduction des postes, le fléchage des moyens proposé dans le cadre de la convention de rattachement des PNx à l'AFB permet de visualiser la contribution dédiée de l'AFB aux parcs nationaux. Avec 33 ETP fléchés (par rapport aux 36 de PNF), la diminution est minime, et il n'y aura de toute façon pas de nouveaux efforts à faire en matière de mutualisation de postes des parcs vers l'AFB.

Concernant les conséquences sociales du rattachement, la tutelle (direction des ressources humaines) a proposé de publier un texte qui précisera les modalités de garantie et d'accompagnement des personnels de l'AFB et des parcs nationaux concernés par le rattachement.

Concernant l'impact du rattachement sur les missions terrain des parcs nationaux, les directions des parcs nationaux ont veillé à ce que les missions terrains ne soient en rien affectées par le rapprochement avec l'AFB, et bénéficient au contraire de tout le renforcement possible, par le développement des services et soutiens au sein de l'AFB.

Concernant la participation des représentants du personnel et des organisations syndicales au suivi de la mise en œuvre de la convention de rattachement, des ajouts importants ont été fait dans le corps de suite aux échanges finaux avec les organisations syndicales. La convention (article 3, gouvernance) établissant ainsi un suivi collégial de la convention de rattachement et répondant largement aux attentes des organisations syndicales et des représentants des person-

nels.

VI / Quel calendrier pour mettre en œuvre la convention de rattachement

La convention et les moyens qu'elle flèche seront mis en œuvre dès la signature du document et sur les années 2018, 2019 et 2020. Les priorités pour les douze premiers mois de mise en œuvre pourront être précisées dans les semaines qui suivront la signature. Les instances de gouvernance et de suivi seront mise en place dès le 2nd trimestre 2018.

VII / Quel avantages présente pour le parc de la Réunion, l'adoption d'une convention précisant les modalités de son rattachement à l'AFB ?

La convention de rattachement est un engagement contractuel des parties, à mettre en place des actions et des moyens communs, avec une programmation opérationnelle (les annexes). Les parcs n'avaient jamais eu cette sécurité contractuelle avec l'établissement Parcs Nationaux de France. C'est donc, en ce sens, une réelle avancée, et la gouvernance, l'équilibre local au sein du CA, l'autonomie en tant qu'établissement public (notamment recrutement, financier, gestion quotidienne...) est absolument respectée et inchangée.

Par ailleurs, plusieurs projets inscrits aux annexes 1 et 2 sont des avancées importantes pour les parcs, comme la gestion conjointe des bases de données, et l'action commune en faveur du tourisme.

Ainsi, au total, le dispositif du rattachement à l'Agence Française pour la Biodiversité présente donc des avancées et permet de sécuriser le rôle et les missions des parcs nationaux en France en général. La convention qui est proposée aux administrateurs reste cependant une première étape prudente, qui pourra être évaluée au fur et à mesure de sa mise en œuvre et ajustée progressivement si nécessaire.

Sur la base de ces explications, ainsi que celles exposées oralement en séance du conseil d'administration du 15 mars 2018, il est ainsi demandé, aux administrateurs de donner pouvoir au directeur de l'établissement de signer, aux cotés des directeurs des autres parcs nationaux et de l'AFB, la convention de rattachement 2018-2020 des dix parcs nationaux à l'Agence Française de Développement.



Conseil d'administration du 15 Mars 2018

Motion n° CA-2018-001

accompagnant le vote de la convention de rattachement du Parc national de La Réunion à l'Agence Française de Biodiversité

Les membres du Bureau du Conseil d'administration du Parc National de la Réunion et le Conseil d'administration du Parc National de la Réunion souhaitent, à la suite de l'évocation du projet de convention de rattachement des Parc nationaux à l'Agence Française de la Biodiversité lors des séances du BCA et du CA du 15 mars 2018, insister sur les éléments suivants :

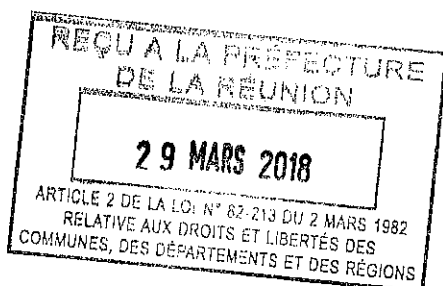
1 - Il conviendra d'apporter une attention particulière au suivi de la mise en œuvre de cette convention en partenariat avec les représentants des personnels des Parcs nationaux. Ce suivi rapproché permettra d'ajuster en tant que de besoin les modalités de mise en œuvre pratique de la convention dès le début de sa mise en œuvre.

2 - Les instances du Parc National de la Réunion réaffirment leur attachement aux principes de la loi de 2006.

Celle-ci a conduit à la modification de la gouvernance des Parc Nationaux en intégrant de façon renforcée les acteurs du territoire (collectivités, chambres consulaires, associations...) et également à élargir les missions des parcs en intégrant totalement la notion de développement durable y compris dans ses aspects économiques.

Le Parc National de la Réunion a été créé dans la dynamique de cette loi qui est particulièrement adaptée à la situation spécifique de la Réunion, territoire de naturalité exceptionnelle mais habité et soumis à de fortes contraintes.

3 – Il convient d'être particulièrement vigilant sur la pérennité des moyens humains et matériels qui pourront être mis à disposition du Parc National de la Réunion dans les prochaines années. Le Parc National de la Réunion est engagé dans une réflexion stratégique sous la forme d'un projet d'établissement qui vise à le centrer sur les objectifs essentiels à la préservation de la biodiversité de l'île notamment en luttant de façon efficace contre les espèces exotiques envahissantes mais également à inscrire totalement l'établissement public dans la dynamique de certains territoires particulièrement importants (Le Volcan, Le cirque de Mafate en cœur habité). Cette réflexion stratégique comprend un volet d'organisation qui permet de garantir la bonne adéquation entre les moyens mobilisables et les objectifs à atteindre. Si elle ne doit pas être déconnectée des contraintes budgétaires et des grands objectifs de maîtrise des dépenses publiques fixés au niveau national, cette réflexion est construite autour de la nécessité d'une visibilité à moyen terme et d'une stabilité des moyens disponibles jugés comme étant un socle difficilement réductible sans venir remettre en cause les ambitions affichées pour un bien classé au patrimoine mondial de l'humanité.



Fait à la Plaine-des-Palmistes,
Le 15 Mars 2018



Syndicat National de l'Environnement
Fédération Syndicale Unitaire

Syndicat National de l'Environnement



Le 19 février 2018

A Monsieur Jean-Philippe Delorme
Directeur du Parc national de La Réunion

Objet : Abstention des Organisations Syndicales lors du vote en Comité Technique Local (du 16/02/2018) portant sur la convention de rattachement des Parc Nationaux à l'Agence Française de la Biodiversité.

Généralités

Pour mémoire, le rattachement des Parcs nationaux à l'AFB s'inscrit dans le cadre de la loi biodiversité et du décret d'application. Ce dernier a fait l'objet d'un avis en Comité Technique Ministériel (où FO et l'UNSA ont voté Contre, Solidaire Pour et la CGT-SNE se sont abstenus).

Plusieurs éléments de contextes sont à prendre en compte

- Incertitudes sur la création du 11^{ème} Parc national : toute création d'un nouveau Parc national doit se faire avec des effectifs supplémentaires et non pas en prenant sur les effectifs des Parcs existants ou sur ceux de l'AFB. La communication politique ne doit en aucun cas prendre le pas sur le fonctionnement des établissements publics existants. Aucune garantie n'a été apportée par le ministère.
- Le schéma d'emplois sur les prochaines années des Parcs nationaux n'est pas connu. La seule information est la diminution de 5 ETP sur les Parcs nationaux au titre de 2018.
- Le financement des Parcs nationaux ne se fera plus par le ministère de l'écologie mais transitera par l'AFB qui est lui même financé par les agences de l'eau. Ce sera le ministère qui prendra un arrêté pour définir le financement de chacun des Parcs nationaux par l'AFB. De fait, les arbitrages sur le financement des établissements publics de l'environnement seront encore plus opaques !
- L'impact de la création d'agences régionales de la biodiversité (ARB) génère de nombreuses incertitudes sur l'articulation avec les Parcs nationaux.

Projet de convention

La convention prévoit 4 modes de collaboration :

- Services communs
- Mise en commun de moyen
- Appui technique et administratif
- Mise en œuvre coordonnées de compétences nationales

La modalité qui touchera le plus directement les personnels sera celui des services communs. Dans les versions initiales du projet de convention, la description des services communs était obscure en regroupant à la fois services communs et mis en commun de moyens. La dernière version est un peu plus claire toutefois l'administration n'a pas été en mesure de préciser si des agents actuellement affectés dans des parcs nationaux ou à l'AFB seront transférés dans un service commun et changeront d'autorité hiérarchique.

Dans une telle situation, nous avons alerté sur les risques sur les personnels qui pourraient être soumis à des instructions contradictoires : autorité hiérarchique et fonctionnelle dépendantes de 2 établissements distincts ! Par ailleurs, nous avons aussi insisté sur la nécessité de conserver des personnels de proximité qui soient vraiment en mesure de répondre aux agents, en particulier sur les services supports. Les réponses à nos questions sur l'audit qui sera organisé sur la fonction paye au niveau national nous alertent sur les conséquences pour l'ensemble des agents.

Au niveau de la convention, nous sommes intervenus fortement pour qu'un volet social soit inclus. Nous avons demandé qu'il soit inscrit dans le marbre que le rattachement ne conduise pas à des mobilités forcées notamment géographique. Nous avons rappelé que ces mobilités forcées pouvaient prendre la forme de non renouvellement de CDD ou de détachement ! Le Directeur de l'AFB a refusé ce type de clause en renvoyant le sujet à la tutelle.

Par ailleurs, suite aux demandes des syndicats, une clause sur le suivi avec les représentants du personnel a été rajoutée.

Annexes

L'annexe 1 correspond à la continuité de l'existant (ex-PNF) et l'annexe 2 aux futures missions, considérés comme les chantiers prioritaires, qui seront rattachées. Les premières versions de ces annexes prévoyaient des services communs pour de nombreuses missions alors qu'il s'agissait d'autres modalités.

De plus, le chapeau sur les effectifs prêtait à confusion et a donc été reformulé. Toutefois, les indications d'effectifs de l'AFB ne correspondent pas aux effectifs qui étaient auparavant à PNF. Les effectifs de PNF avaient été déjà constitués à partir de contributions de Parcs nationaux. L'AFB a tenté d'expliquer cet écart de manière peu convaincante. Pour nous, cet écart entre les effectifs de l'AFB sur le rattachement et ceux qui étaient à PNF signifie :

- soit que moins d'agents à l'AFB devront faire le travail de plus d'agents de l'ex-PNF,
- soit que les agents des parcs nationaux seront encore mis à contribution.

Pour nous, plus que jamais, il est nécessaire que les agents soient solidaires face aux projets de l'administration quelque soit l'établissement public.

De plus, sur les différentes missions, nous avons demandé au niveau national, un état des lieux des effectifs en place de façon à mesurer l'impact sur les personnels, en particulier pour le futur service facturier qui touchera certainement le plus de personnels. L'administration a été incapable de répondre à notre demande.

Par ailleurs, plusieurs interventions ont été faites par les organisations syndicales sur les formations. Nous sommes intervenus fortement pour les formations des personnels administratifs (certains responsables ont dû mal à reconnaître la technicité de ces fonctions !). Le ministère se contente de répondre que les agents ont accès au réseau de formation des CVRH.

Enfin, nous avons obtenu que le sujet de l'action social soit indiqué dans le sens d'une politique sociale inter-Parcs et surtout sur l'accès aux dispositifs ministériels et interministériels. A ce jour, nous constatons que certains parcs notamment en outre-mer ne bénéficient pas des mêmes droits que les autres parcs métropolitains.

De façon plus générale, les missions listées dans les annexes sont soit très générales soit très précises sur certains points tout en étant incomplètes sur d'autres. Par ailleurs, ce rattachement génère de nouvelles missions aussi bien pour les personnels de l'AFB que pour les Parcs nationaux alors que les services sont exsangues.

Conclusion

Nous restons donc vigilants sur la mise en oeuvre de cette convention, nous exprimons par cette occasion, nos préoccupations, nos doutes et nos craintes notamment lors des mutualisations prévues, sur la qualité du service existant (missions supports) et son maintien ainsi que sur le nouveau système de financement, ses perspectives d'avenir, son suivi, son arbitrage...

