

NOTE DE PRÉSENTATION DU DÉCRET DE RATTACHEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE PARCS NATIONAUX À L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB)

Fondement juridique du « décret rattachement »

L'article 20 du texte de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (RBNP) (Loi n°2016-1087 du 8 août 2016) introduit un nouvel article L.131-1 dans le Code de l'Environnement qui crée la notion de « rattachement » à un établissement public de l'Etat « afin de mettre en commun des services et moyens. ». Il est mentionné que « les services et moyens mis en commun entre les établissements sont précisés par décret. »

Dans le cas des établissements publics de Parcs nationaux, le rattachement à l'AFB est imposé par le même projet de loi qui précise à son article 22 que « tout établissement public d'un parc national est rattaché à l'Agence française pour la biodiversité, au sens de l'article L. 131-1. ». Cette obligation est introduite dans le Code de l'environnement (nouvel article L.331-8-1).

Comme prévu par l'article 20 du texte de loi, les services et moyens mis en commun entre l'AFB et les Parcs nationaux doivent être précisés par décret. C'est l'objet du « décret rattachement » présenté dans cette note. Il s'agit d'un décret simple, sans passage au Conseil d'Etat.

I - Contenu du rattachement

1) Rappel préalable : la reprise par l'AFB des missions de Parcs nationaux de France (PNF)

La relation des établissements de Parcs nationaux à l'AFB ne se réduit pas à la notion de « rattachement ». En effet, l'article 23 du texte de la loi biodiversité prévoit que « les missions, la situation active et passive et l'ensemble des droits et obligations de [...] l'établissement public « Parcs nationaux de France » sont repris par l'Agence française pour la biodiversité. » **L'AFB absorbe la tête de réseau des Parcs nationaux et reprend ses missions : elle devient donc de fait, par décision du législateur, pourvoyeuse de services communs aux Parcs nationaux.**

Ces services communs, construits progressivement suite à la loi 2006-436, constituent une base très structurante pour les relations entre les Parcs nationaux et l'AFB. Ils incluent notamment l'élaboration des fiches de paie et la gestion du système informatique de gestion des ressources humaines, la gestion d'un système d'information commun, l'agence comptable inter-parc, un appui technique dans la gestion financière des établissements, une politique de communication à échelle nationale et internationale, un « centre de ressources » appuyant et coordonnant les parcs sur diverses thématiques (tourisme, agriculture, eaux, forêt...), la gestion des marques simples et collective des Parcs et une contribution au GIP Aten en moyens humains (5 ETPT) et financiers en contrepartie des prestations de formation assurée par le GIP pour les Parcs.

2) Le rattachement : une relation supplémentaire de mise en commun de services et moyens pour améliorer l'efficience et la mutualisation

La loi prévoit une relation supplémentaire de mise en commun de services et moyens dans le cadre du rattachement, ce qui pose la question de distinguer en pratique les services communs qui relèvent du rattachement, et doivent donc figurer dans le décret, de ceux qui n'en relèvent pas.

Dans ce contexte, le décret relatif au rattachement des Parcs nationaux à AFB se veut volontairement précis et détaillé, portant avec clarté les objectifs de mutualisation et d'efficacité recherchés par la tutelle, dans les domaines de la connaissance, de l'appui technique et administratif et de la communication.

Le fil conducteur du décret est double :

- mentionner uniquement les services déjà rendus par PNF mais pour lesquels il existe un objectif clair de renforcement et d'amélioration (ex : objectif à terme d'un service facturier, prenant appui sur l'agence comptable inter-parcs existante),
- et des services nouveaux non rendus auparavant par PNF (ex : validation des protocoles scientifiques communs, formation rendue par l'ATEN en contrepartie de la contribution de PNF...).

2) La reprise des missions de PNF par l'AFB : la liste des services sera consignée dans un mémorandum

En cohérence avec l'esprit du projet de loi, les services actuellement rendus par PNF dans le cadre de ses missions, et qui ne font l'objet d'aucune modification immédiate et/ou substantielle, n'ont pas vocation à figurer le décret rattachement.

La reprise de l'intégralité des services existants rendus par PNF est garantie par l'article 23 de la loi, qui renvoie implicitement à l'article L331-29 du Code de l'environnement (version en vigueur avant promulgation de la loi RBNP) listant les missions de PNF. Cet article va certes disparaître à l'entrée en vigueur de la loi (puisque PNF est intégré à l'AFB) mais restera une référence juridique à l'égard des missions reprises par l'AFB au moment de sa création.

Il est toutefois prévu de dresser une liste des services mutualisés existant au sein de PNF au 31/12/2016, **un « mémorandum », ayant vocation à être annexé au futur contrat d'objectifs de l'AFB**. Cette liste fera l'objet d'un tableau en cours d'élaboration par PNF en concertation avec les Parcs nationaux.

Ce mémorandum et le décret rattachement constituent ainsi deux documents complémentaires : le premier dresse la liste de l'existant, résultat des 10 années d'expérience de PNF, le second prend appui sur l'existant et fixe un objectif de plus-value future apportée par l'AFB.

II - Détail des modalités de mise en oeuvre

Comme précisé dans l'article 3 du projet de décret, les modalités de mise en œuvre (« les conditions de réalisation », « le calendrier » et « les moyens ») relatives aux services mis en commun seront précisées par une convention multipartite passée entre les Parcs et l'AFB. Cette convention devra être élaborée avant le 31 décembre 2017. Elle sera le résultat d'un travail collectif entre les Parcs nationaux, l'AFB et la tutelle au cours de l'année 2017.

A court-terme, les priorités pour l'AFB dans le domaine du rattachement des parcs nationaux seront précisées dans la feuille de route 2017 de l'établissement puis dans le contrat d'objectifs de l'AFB, en complément du mémorandum mentionné plus haut.

Les moyens, humains et financiers, que pourrait nécessiter la mise en place de certains services, seront définis par la tutelle ministérielle, en concertation avec les Parcs nationaux et l'AFB, dans le cadre de l'allocation annuelle de moyens aux opérateurs.

Ainsi, l'impact du décret rattachement sur l'organisation des Parcs nationaux ne peut pas être établi avec précision, car il dépendra des modalités de mise en œuvre définies au cours de l'année 2017, dans le cadre de la rédaction de la convention multipartite entre les Parcs et l'AFB.

III – Consultations relatives au décret rattachement

Le décret rattachement a fait l'objet de nombreux échanges entre la tutelle, PNF, les préfigurateurs des services administratifs de l'AFB et l'ensemble des établissements de parcs nationaux depuis 1 an. Il a été évoqué en particulier au cours de chacune des réunions semestrielle avec les directeurs de parc.

Le décret rattachement sera présenté pour information au comité de suivi AFB le 26 septembre et aux 10 comités techniques des parcs nationaux avant la fin 2016.